



Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte?

Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i
implementeringen av reformen

Petter Aasen, Jorunn Møller, Ellen Rye, Eli Ottesen,
Tine S. Prøitz og Frøydis Hertzberg

Rapport 20/2012

Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte?

Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i
implementeringen av reformen

Petter Aasen, Jorunn Møller, Ellen Rye, Eli Ottesen,
Tine S. Prøitz og Frøydis Hertzberg

Rapport 20/2012

Rapport	20/2012
Utgitt av Adresse	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Oppdragsgiver Adresse	Utdanningsdirektoratet Postboks 9359 Grønland, 0135 Oslo
Trykk	Link Grafisk
ISBN ISSN	978-82-7218-834-3 1892-2597

www.nifu.no

Forord

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) ved UiO fikk i desember 2006 i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å gjennomføre et prosjekt under evalueringen av reformen Kunnskapsløftet. Reformen ble stegvis iverksatt fra 2006. Evalueringen har fulgt reformimplementeringen gjennom 5 år. NIFU har hatt det formelle ansvaret for evalueringen. Prosjektleder har vært Petter Aasen. Evalueringen har vært basert på avtale og arbeidsdeling med ILS, der Jorunn Møller har vært prosjektleder. Aasen og Møller har sammen ledet gjennomføringen av prosjektet. Foreliggende rapport er sluttrapporten fra prosjektet.

NIFU og ILS har hatt som oppdrag å evaluere Kunnskapsløftet som styringsreform og forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen. Et nytt styrings- og forvaltningssystem er en sentral del av og en forutsetning for utdanningsreformen. Hovedformålet med prosjektet har vært å belyse om styrings- og forvaltningssystemet fungerer i tråd med intensjonene.

NIFU har hatt hovedansvaret for studiene av nasjonalt og regionalt statlig nivå og for skoleeiernivået. Tine S. Prøitz og Ellen Rye har vært prosjektmedarbeidere. Nina Sandberg var med i forskergruppen fram til september 2011. Ved NIFU har dessuten Mari Wigum Frøseth, Terje Næss og Synnøve Brandt bidratt med å tilrettelegge det kvantitative og kvalitative materialet. ILS har hatt hovedansvaret for studiene som er gjennomført på skolenivå. Frøydis Hertzberg og Eli Ottesen har vært prosjektmedarbeidere.

Hele forskergruppen har bidratt til foreliggende sluttrapport, men hovedansvaret for å føre analysene i pennen har vært fordelt mellom forskerne. Aasen og Møller har hatt hovedansvar for kapittel 1 og 2, Aasen, Rye og Prøitz har hatt hovedansvaret for kapittel 3, 4 og 5. Møller har hatt hovedansvar for kapittel 6 og har samarbeidet med Ottesen om kapittel 8, mens kapittel 7 er ført i pennen av Hertzberg og Ottesen. Aasen har hatt hovedansvar for kapittel 10. Kapittel 9 oppsummerer evalueringens hovedfunn.

Det er tidligere publisert tre delrapporter fra prosjektet (Sandberg & Aasen, 2008; Møller, Prøitz & Aasen (red.), 2009; Ottesen & Møller (red.), 2010).

Oslo, 29. mai 2012

Sveinung Skule
Direktør

Vibeke Opheim
Forskningsleder

Innhold

English summary	7
Sammendrag.....	17
DEL I INTRODUKSJON	25
1 Evalueringsens formål, problemstillinger, data og metode.....	27
1.1 Prosjektets formål og problemstillinger	27
1.2 Datakilder.....	29
1.3 Analyser av datamaterialet	37
1.4 Rapportens disposisjon	40
2 Perspektiver på utdanningsreformer og endring i skolen	41
2.1 Systemiske utdanningsreformer	41
2.2 Perspektiver på reformimplementering	42
2.3 Perspektiver på endring i skolen som organisasjon	49
2.4 Oppsummering.....	56
DEL II REFORMENS INTENSJONER	57
3 Kunnskapsløftet som styringsreform	58
3.1 Reformens begrunnelse og politiske kontekst.....	59
3.2 Sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform	67
3.3 Den politiske oppfølgingen av reformen	69
3.4 Oppsummering.....	80
DEL III DET NASJONALE STYRINGSNIVÅET	83
4 Det nasjonale og regionale styrings- og forvaltningsnivåets forventninger, vurderinger og oppfølging	84
4.1 Det nasjonale styrings- og forvaltningsnivåets forventninger og vurderinger i den tidlige reformperioden.....	84
4.2 Implementeringsstrategier og administrativ oppfølging fra sentralt statlig nivå	87
4.3 Det nasjonale styrings- og forvaltningsnivåets vurderinger av og erfaringer med reformen etter 5 år.....	103
4.4 Oppsummering: Det nasjonale styrings- og forvaltningsnivåets vurdering av reformimplementering.....	117
4.5 Det regionale forvaltningsnivåets vurderinger av og erfaringer med reformen.....	119
4.6 Oppsummering: Fylkesmannens vurderinger av endringer i løpet av reformperioden	135
4.7 Diskusjon: Nasjonal og regional stats rolle i reformimplementeringen.....	137
DEL IV SKOLEEIER SOM STYRINGSNIVÅ.....	143
5 Kommunesektorens forventninger, vurderinger og oppfølging	145
5.1 Kommunesektorens forventninger tidlig i reformperioden	145
5.2 Kommunesektorens generelle vurderinger av og erfaringer med reformen etter 5 år.....	150
5.3 Styring og handlingsrom, roller og ansvar.....	157
5.4 Planarbeid og implementeringskompetanse	179
5.5 Arbeid med grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering	193
5.6 Diskusjon: Skoleeiers styring av skolen i en reformtid	207
Del V SKOLEN SOM STYRINGS- OG FORVALTNINGSNIVÅ	213
6 Rektorer og læreres/instruktørers forventninger, vurderinger og oppfølging	215
6.1 Lokal styring og handlingsrom	215
6.2 Roller og ansvarsdeling	220
6.3 Vurderinger av skoleeiers bidrag til reformgjennomføring	223
6.4 Vurderinger av kompetanseutviklingens relevans og strategi	229
6.5 Lokal ledelse av reformarbeidet.....	232
6.6 Fag- og yrkesopplæringen.....	236
6.7 Oppsummering.....	239

7	Implementering av sentrale elementer i reformen	242
7.1	Grunnleggende ferdigheter	242
7.2	Implementering av ny vurderingspraksis	253
7.2	Skolens kvalitetsarbeid	263
8	Skolen som styrings- og forvaltningsnivå: Endringer i profesjonsforståelse og opplæringspraksis?	271
8.1	Rolle- og ansvarsdeling	272
8.2	Profesjonsforståelse	274
8.3	Endringer i skolens opplæringspraksis	278
8.4	Et styringsperspektiv på arbeidet som skoleleder	281
8.5	Konklusjon	283
DEL VI STYRINGSREFORMEN I SKJÆRINGSPUNKTET MELLOM POLITIKK, FORVALTNING OG PROFESJON		285
9	Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle	287
9.1	Reformens intensjoner og den politiske oppfølgingen av reformen	287
9.2	Reformimplementeringen på nasjonalt nivå	288
9.3	Reformimplementeringen på skoleeiernivå	293
9.4	Reformimplementeringen på skolenivå	296
9.5	Relasjonen mellom styrings- og forvaltningsnivåene	303
10	Kunnskapsløftet som styringsreform	305
Litteratur		311
Vedlegg: Kodeskjema for informanter fra statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå		320
Tabelloversikt		321
Figuroversikt		326

English summary¹

Project objectives and research questions

On behalf of the Directorate of Education and Training (Utdanningsdirektoratet), the Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education (NIFU) and the Department of Teacher Education and School Research (ILS) at the University of Oslo carried out this project as part of the evaluation of the 'Kunnskapsløftet' (Knowledge Promotion) reform in primary and secondary schools in Norway.

The introduction of a new governance (management and administrative) model was a central part of, and a key rationale for, this reform. This project's main aim is to investigate whether this new management and administrative system is working as intended. The project sheds light on the connections and relationships between the differing administrative levels, how various strategies and measures are prioritized and applied on the national, regional and local levels, and on the impact the changes have had on schools' and training establishments' approach to teaching efforts, in relation to the overall objectives of the Knowledge Promotion reform.

The following themes and questions underpin this study:

1. **The governance model:** What are the defining characteristics of the new governance model for primary and secondary education and training?
2. **The distribution of roles and responsibilities:** How does the new governance model set out roles and responsibilities across various levels and actors?
3. **Professional understanding:** What changes have the new management and administrative system led to, regarding leaders' and teachers'/instructors' professional understanding?
4. **The practice of teaching/training:** In what way have the measures involved in the management and administrative reform led to changes in the organization of, and teaching/training practice, in individual schools and training establishments?

The governance model is investigated through an analysis of the reform's intentions as described in key policy documents. By studying the way roles and responsibilities have been distributed we have established how these intentions have been interpreted, prioritized and operationalized at the various levels involved.

Professional understanding is examined through analyses of how school-level actors have interpreted their roles in light of the reform, as expressed through head teachers' approach to steering the reform efforts, and through teachers' professional practice.

¹ The summary is translated by Rachel L. Sweetman, NIFU.

The final area, of teaching and training practice, looks at how schools'/training establishments' work has changed in response to the reforms. This involves changes in how actors at different levels have got to grips with central features of the reform, how head teachers and teachers understand their new tasks and how this translates into actual changes in practice in schools and classrooms. To illustrate this, we have focused our attention on some key elements of the Knowledge Promotion reform: basic skills, student assessment and the schools' quality assessment practices.

Data Sources

These questions are analysed and discussed based on a comprehensive set of sources and data:

- Content analysis of key policy documents and follow-up documents
- Interviews with stakeholders on the national political and administrative level who were/are central to the reform process and/or its implementation
- Surveys at the County Governor²-, county- and municipality level, and in schools and training establishments
- Self-evaluation reports from schools
- Interviews with selected county governors, counties, municipalities, schools and training establishments in four counties
- Observation data from selected schools

The data has been collected for two periods, from 2007-2008 and 2010-2011. The data therefore offer a basis for observations on developments and changes during the implementation of the reform, during this evaluation period.

Analytical frameworks / perspectives

We have employed three perspectives as analytical tools in this study of the Knowledge Promotion reform: hierarchy, professional/academia and networks. A hierarchy perspective tends to explain reforms as "top down" processes, where reforms are implemented and institutionalized by central management. In contrast, a professional/academia perspective will tend to understand reform implementation as a "bottom up" process; those who work directly with various elements of the reform, in managing the process and in professional practice, are seen as essential for the implementation of the reform. A network perspective offers an understanding of reform processes as an arena for learning, where policy formulation and implementation have an on-going influence on, or feedback, between one another. A network perspective therefore focuses on the meetings and dialogue between policy makers and actors implementing changes at the various levels, and how this results in the eventual institutionalization of the reform. To analyze changes at the school level, we have used institutional theory and analytical concepts that can highlight both small changes and more radical breaks with past practice.

Implementation of reforms cannot be understood as a linear process. Understanding how the Knowledge Promotion reform has been put into practice requires attention to both the hierarchically-oriented issues of regulation, and the messier interactions and outcomes between regulation and established professional practice. In addition, it requires an understanding of the importance of the networks educational actors take part in, which include: horizontal cooperation between schools; vertical relationships, such as links between school owners³ and schools, or between the central and local levels; and, the relationship between these horizontal and vertical network dimensions. The three ideal type perspectives used in this study can also be seen as reform implementation strategies, which the authorities may use in implementing political decisions.

² The Governor is the representative of the King and Government of Norway in each county, functioning as a link between the state, the counties and municipalities. The County Governors are responsible for supervision and dealing with complaints related to regulations, participation in quality development, information, guidance and various administrative matters.

³ The term School owner refers to county authorities with responsibility for upper secondary schools and training establishments, and municipalities with responsibility for primary and lower secondary schools.

Meta studies of implementation research shows that durable, systemic reforms require good links between the various governance and administrative levels. Central systemic links are:

- Dialogue and partnership between the levels
- Common understandings about the reform between actors at different levels
- Clear and consistent responsibilities being set out
- Approval of the reform objectives and confidence in the means at underlying levels
- Financial and political oversight and incentives
- Competence building at the operational level
- Local leadership and involvement of school owners, teachers and local politicians
- Trust between actors and between the different levels
- Links between new initiatives and established practice
- Flexibility and openness in relation to local conditions and solutions

The reform's intended impact and the political follow-up process

Based on the analysis of the stated intentions of the reform, four key elements are identified as central to the Knowledge Promotion reform' approach to governance: objectives- and performance management, knowledge-based management and professional practice, empowering the professions and accountability.

The cornerstone of the Knowledge Promotion reform, as expressed in reform documents and other policy documents prior to the reform, is that it aims to achieve reforms in management and administration of schools, which mark a systems change. The intentions of the Knowledge Promotion reform as a governance reform was increased decentralization of decision-making and responsibilities in the education sector. School owners, schools and teachers were intended to gain more autonomy and freedom. The systems change envisioned was intended to improve conditions by fostering a "culture of learning" and the development of schools as learning organizations. The reform also marks a serious effort to introduce robust performance management and results management into the Norwegian education system. Key measures in the governance approach include competence aims, a national quality assessment system and an emphasis on the results quality and the documentation of results achieved, local competence and capacity building, the development of schools as knowledge-based, learning organizations and an emphasis on clear and determined leadership in schools.

One main conclusion drawn from the review of a sample education policy documents, set out since the reform was approved and implementation started, is that national political and administrative authorities have increased their own steering power, and increasingly seem to regard the lower administrative level as tools to implement nationally-determined policy on education. Through recent policy documents and statements, the Government has called for stronger central steering. This appears to have taken place without any explicit or principled case being made for how this works alongside the reform's broader goal of a systems change with greater local autonomy (increased decision-making powers) and devolution of administrative responsibility in Norwegian primary and secondary education.

The reform's implementation at the national level

It appears that neither the Ministry of Education and Research, nor the Norwegian Directorate for Education and Training had developed a comprehensive strategy for the implementation of the reform, when it was introduced in 2006. In many cases the approach to implementation seems to have been established as this process was underway. Subject curricula were developed to leave room for local priorities and adapted education, while also presuming local curricula development would take place. School owners received limited information from the national level about how to set up local curriculum and assessment processes. Competence development funding was based on a decentralized strategy, meaning that school owners were handed responsibility, and set their own priorities without

clear guidelines linked to the implementation of the reform. Throughout the reform period, the central government has made efforts to establish and develop new elements and systems as part of the reform.

Informants at the national level describe how feedback on the new curricula's introduction and how the school owners were handling their new responsibilities, led to several measures additional supporting the implementation of the reform. The measures aimed to clarify the requirements for the education and learning environments. These measures primarily targeted school owners, and have led to stronger central steering, both through processes of support, regulation and control. These support measures included guidance, competence development and action plans. In terms of regulation, a number of adjustments to the law and previous regulations were made during the reform period. Statutory responsibilities and rights-based principles have increased, and at the same time inspection functions have been strengthened.

In general, informants at the national level express the view that local autonomy is still desirable, but that the scope of responsibility for some school owners can be too extensive. Although the informants believe that many municipalities have taken a more active approach to their role as school owners during the reform period, they give the impression that the schools' ownership structure is a major challenge because of owners' varying capacities and competence to manage the new responsibilities the reform introduces.

County Governors represented by the Education Directors support the reforms' objectives, and think that several of the key Knowledge Promotion elements have helped to improve quality in education in their region. They believe that the County Governors' role and responsibilities have been changed by the reform, with an increased emphasis on control and inspection at the expense of guidance. At the same time, they believe that many school owners feel in need of legal and pedagogical guidance from the County Governor. The need for pedagogical guidance at the municipal-level is thought to be greater than that at the county-level.

From the Education Directors' standpoint, some school owners have taken a stronger role and strengthened their responsibilities for schools, during the reform period. They still find clear differences between different municipalities, primarily related to the size of the municipality, but in some cases also to the municipalities' organization model. In many cases, smaller municipalities are in a more vulnerable position, both in terms of their finances and competence. Many small municipalities have established networks to compensate for their limited competence and capacity. The Education Directors believe it is crucial that head teachers do not have to take responsibility for the range of administrative tasks alone, and that educational competence at the level of school owners is vital for the success of the Knowledge Promotion reform. The Education Directors also believe that the central state's increased steering by results, control and inspection has tended to increase the range of tasks required at the municipal level, leading to increased pressure on head teachers.

Some Education Directors believe that the Directorate for Education and Training has stepped beyond the traditional role for central government during the reform period. They point out that the Directorate has started to work directly with schools and municipalities in some areas, instead of delegating tasks via County Governors.

The reforms' implementation at the school owner level

Among school owners, the Knowledge Promotion reform has been positively received and they report a positive climate around the reform's implementation. After five years of the process, school owners remain positive about the reform.

Shortly after the reform was introduced, school owners experienced a lack of clarity about the division of roles and responsibilities between the national and local levels, and about the relationship between political and administrative governance for the school owners. This was primarily the case among

municipalities as schools owners. By 2011, the vast majority found the school owners' roles and responsibilities clear. This may be due to the central government's steering having become clearer and stronger.

However, after five years of reform, major changes are apparent in terms of the municipalities' perception of their own, and schools' room for autonomy and decision making. Early in the reform period, a large majority of school owners felt that they had been given greater autonomy to make independent decisions, and that the reform had increased the influence of school leaders. By 2011, only a minority of municipalities and counties feel the same way. The large municipalities are most likely to disagree that they have been granted more autonomy. Head teachers' autonomy is perceived as having lessened, even though school owners have strengthened the role for head teachers and delegated more authority for decision-making authority to them. A number of school owners, especially those in the large municipalities, believe that they have not been given the kind of responsibility and the freedom of action originally announced in the reform. Some believe that the extent of activity and measures coming from the national level interferes with, or overrides, the possibility for long-term, local priority setting.

The material indicates the local politicians in municipalities and counties are more involved in their schools than previously, partly because they now have tools that provide them with more access to information and results. At the same time our material shows variation in how far the political school owners are engaged in pedagogical work in schools.

School owners have found the Knowledge Promotion reform a demanding process. The work on local curricula has been extensive, time consuming and challenging. Assessment has been a particularly challenging area. The majority nonetheless believe that the work on curricula has been a valuable, instructive process which has contributed to improved teaching quality. They also think that the higher degree of collaboration across classes and schools, and local work on the interpretation of competence aims and on assessment, has contributed to competence development among teachers.

School owners are positive about greater access to results and data underpinning school management. At the same time, they describe the process of embedding the reforms in schools, and the involvement of schools in quality assessment tasks as challenging. There is thought to be some way to go before the systems are implemented well enough in all schools. There is also thought to be a need for increased competence and capacity at the school owner level, when it comes to the analysis and comparison of results and indicators. Larger municipalities seem to make the most effective use of results from various tests and surveys as a part of the municipality's quality assessment processes, and as a basis for their management of schools.

The reform has been particularly challenging for smaller municipalities. There are clear differences between municipalities in terms of the capacity and expertise required in the implementation of the reform. School owners believe there is still room for improvement in terms of teachers' competence, and that not all schools have come as far as others in implementing the reform.

The reforms' implementation at the school level

At the school level, the reform was also well received, and there was considerable support for its objectives. Head teachers and teachers were generally positive about the intentions behind the Knowledge Promotion reform, and believe that the reform has raised awareness in regards of goals and assessment. A majority of head teachers in primary, lower secondary and upper secondary schools say they find the new curricula to be good management tools. In general, head teachers have more confidence in the reform's measures than teachers.

When head teachers were asked about the division of roles and responsibilities in their schools in 2011, the majority in primary, lower secondary and upper secondary schools answered that, to a great or very great extent, the school owners' role and responsibility towards their school involves delegation

of decision making authority and tasks. Clear allocation of responsibility and accountability was a key element of the reform. This can therefore be interpreted as a deliberate delegation of power and functions, in line with the Knowledge Promotion reform's intentions. Nonetheless, head teachers' views are divided about if they have actually been given increased decision-making powers since the Knowledge Promotion reform: well under half of head teachers in primary schools agree with this.

The head teachers also disagree on whether they have been given more autonomy, and both head teachers and teachers have divided opinions on whether head teachers have been given greater influence following from the reform. In other words, the results show a great range of opinion when it comes to assessments of how far school leaders' autonomy and influence has increased, as a result of the Knowledge Promotion reform. This can be taken as an indication that many local authorities and many schools have not seen changes in these areas linked to the Knowledge Promotion process. An alternative interpretation is that it remains unclear to many educational actors whether autonomy and influence has increased in practice.

Teachers also have divided opinions about whether school leaders have, in turn, helped to foster a sense of accountability in them, as teachers. The majority of homeroom teachers in years 4 and 7 believe that school leaders have contributed to them having a sense of accountability, both by giving them autonomy and more responsibilities. The proportions who agree with this are lower among teachers in year 10 and in upper secondary school. When asked if they have been given more independence or autonomy than before the reform, the proportion answering that they have is 12% among upper secondary school teachers, 16% among year 10 teachers and 22% among contact teachers in years 4 and 7.

Although answers vary, and several interpretations might apply, our material seems to show that when the reforms are considered from the perspective of educational actors experiencing it, it has not had a significant impact on empowering leaders as academic leaders, or teachers as professional workers.

Data from the school level also indicates that there are weak links between school owners and head teachers, and between the head teachers as leaders of the reform implementation in schools and their teachers' pedagogical practice. The interview material shows that both head teachers and teachers experience a limited level of support and follow up in their educational work, taking place at the school and classroom level respectively. Only a minority of head teachers believe that school owners have helped to develop the competence schools have needed to implement the reform. Head teachers in large schools, in large municipalities, are more likely to believe that the school owner has made a positive contribution in this area.

Data from the school level shows that the area of school leadership work is more and more clearly separated and freed from teaching work. This applies particularly in the case of upper secondary education, where a market orientation and competition for students is a prominent feature, especially in urban areas. The majority of municipalities have established a two-level model, where many of the administrative tasks have been moved down to the individual school leader. The scope of administrative tasks for head teachers has therefore increased, and they report finding it increasingly difficult to find time for pedagogical leadership.

Based on interviews with trainers in VET⁴ in 2009 and a survey in 2011, it does not seem that the Knowledge Promotion reform has had any major impact on vocational training. Generally, trainers feel that the new curricula is not vocationally oriented enough. However, a large majority of trainers believe that their apprenticeship firm has a good working relationship with one or more local upper secondary schools, and three-quarters believe that they have sufficient knowledge of the reform.

⁴ Vocational education and training.

Our quantitative material from 2011 indicates strong support for basic skills⁵ among head teachers in primary, lower secondary and upper secondary schools. Our qualitative material from 2010 also shows that principals and teachers, in all school levels, are aware of the basic skills, but that there is a limited institutional focus on this work. There is reason to believe that there are large variations in how basic skills are understood, and in how far work on basic skills has become an established, common concern within each school.

Work on student assessment is a challenging area in conjunction with the Knowledge Promotion reform. In 2007, this was a source of great uncertainty and some frustration among head teachers and teachers. During the evaluation period, a series of measures on assessment have been initiated at the national level. These have involved efforts to: clarify regulations, develop teachers' relevant competence, improve assessment practices and culture in schools and establish networks between schools, school owners and the higher education sector. Qualitative material from 2010 shows that all the ten schools studies include assessment as a priority, although there was still considerable variation with respect to systems used and the scope of assessment. Quantitative material from 2011 shows that a large proportion of schools no longer see student assessment as a responsibility for the individual teacher. Head teachers in primary and secondary schools believe that teachers cooperate to assess students' performance and results. It seems that the recent focus on assessment may have left its mark on the way schools are working, although there are still considerable variations.

The national quality assessment system (NKVS) also appears to have contributed to head teachers developing new procedures for performance monitoring. This has led to changes in school plans and priorities, which appear to be more marked in primary and lower secondary than in upper secondary education. Our material shows that there are large variations between schools in terms of how performance information (such as test results) is being used in school development or on the class level. Not everyone has the capacity and competence to utilize the results in the school's quality assessment work.

The reform in terms of changes in governance

Our analysis shows that central government has generally demonstrated a hierarchical understanding of the reform's implementation, seeing the process from a "top down" perspective. Reform has been understood as an effective tool for achieving the desired and intended results; when expectations are not met and aims are not achieved, new administrative and regulatory steps have been introduced at the national level, to attempt to meet the reform objectives and content. Stronger and clearer national governance has led to a clearer allocation of roles and responsibilities, but has also made actors at the lower decision-making and administrative levels feel that their autonomy has been diminished after 5 years of reform.

However, our study also shows that central government has taken more of a bottom-up perspective in implementing initiatives related to capacity and competence building. How successful this approach has been, as a way to empower the professions, is a matter of debate. First, school owners generally prioritise competence development at the level of school leaders. This may have helped to strengthen the role of the head teacher as an employer, but has not necessarily improved teachers' autonomy as professional workers. On the contrary, it may have led to head teachers with pedagogic ambitions and teachers feeling they are subject to a greater degree of hierarchical control. Second, the formal competence development targeting teachers has only been addressed by the reforms to a limited degree, and many teachers believe efforts here have been insufficient. Third, school owners differ in their beliefs about whether they have actually been supported by central government initiatives to develop the expertise needed, to implement the reform, develop local curricula and build a quality system that can help schools to develop.

⁵The reform places increased focus on five basic skills: the ability to express oneself orally, the ability to read, numeracy, the ability to express oneself in writing, and the ability to use digital tools. In the Subject Curricula the five basic skills are integrated and adapted to each subject.

Our study shows that the implementation of the Knowledge Promotion reform can, to a limited extent, be understood as a result of dialogue and learning processes between different levels of government. Vertical connections have been established between levels of government, in developing a strategy for continuing education and training, in the sense that the key stakeholders' national representatives and organizations have been involved. We can also see that the measures known as 'Better Assessment Practices project' ('prosjekt Bedre vurderingspraksis') and 'Assessment for Learning' ('Vurdering for læring') have contributed to the establishment of learning networks between schools, school owners, experts and national authorities. Beyond these initiatives, vertical networking and spaces for cooperation, linking the central and local levels, do not seem to have been a key implementation strategy used by the authorities. However, through the processes of implementing the reform, more local, horizontal and vertical networks do seem to have been established between active school owners, school administrators and teachers. Respondents from both the municipal and county council levels state that the competence development measures they think have worked best are those they initiated themselves, through joint training, subject-specific groups and network groups across schools and in some cases across municipal boundaries, often in conjunction with local curricula development work.

A key condition for successful implementation of reforms is adherence to the objectives and confidence in the reforms' basic measures and approach. Our evaluation shows that the reform intentions and goals were initially well-received. After five years, the reform still has strong support among stakeholders such as school owners and others at the school level.

Successful reform implementation also requires a level of continuity with previous practices. The Knowledge Promotion reform is comprehensive and ambitious, and aims to lead to "the best aspects of basic education in Norway being maintained and further developed" (UFD, 2004, p 3). The national curriculum also represents some continuity in relation to past reforms, although the introduction of competence aims represents a break with the content-oriented curriculum tradition, and was therefore initially perceived as a challenging and demanding feature of the reform.

School owners and schools are not satisfied with the financial implementation of the reform. There is no doubt that substantial resources have been devoted to introducing and following up the reform, for example in the area of competence development. Nevertheless, these measures are considered as insufficiently reform-related, and are also thought to have been insufficiently applied at the school - level. At the school level, head teachers are more satisfied with the competence development on offer than teachers are.

It seems that, in terms of governance reform, Knowledge Promotion has primarily focused on head teachers at the school level. The implementation of the reform does not seem to have prioritised efforts to establish common understandings of the reform at the local level and a common system for the division of responsibilities.

The political implementation of the reform has, to some extent, strengthened the reform intentions and promoted the reform's ambitions through an emphasis on performance management and accountability among school owners. Improved access to information on schools' results has led to stronger local engagement in school policy. The political follow-up and implementation of the reform has also strengthened and centralised the steering of basic education, through stricter regulation, results-based management and support in the form of expert guidelines. This may explain the trend over time for school owners, head teachers and teachers to say that local decision-making authority and freedom has reduced under the reform process.

Flexibility and openness in relation to local conditions and solutions seems to have been weakened throughout the reform period. After 5 years of reform (in 2011) only 41% of the municipalities and 8 of the 19 counties said their experience was that the reform provides flexibility and openness in relation to local conditions and choice of solutions. In 2007 this figure was markedly higher.

Network and dialogue-based relationships between management and administrative levels, and between political, administrative and management areas, also seems to be a weak point, and the biggest challenge in the implementation of the reform. The central government has made only limited use of networks as part of the reform implementation strategy. Only 9% of the municipalities and 3 counties report a high degree of help from the central authorities in relation to this. Around half (52%) of head teachers in secondary schools and a third (35%) of head teachers in primary schools think school owners have, to a great or very great extent, helped to establish partnerships and forums for dialogue. The area of assessment seems to be a notable exception to this pattern; it is interesting that it is also in this area we find the biggest changes taking place at the school level.

Our evaluation shows that some of the reform's aspirations are on the way to being fulfilled. The new subject curricula seem to have stimulated local curricula development and contributed to cooperation and sharing of experiences between teachers and schools. In particular, the assessment aspect of the Knowledge Promotion reform has given primary and secondary education a boost. Teachers' work with student assessment has also contributed to their gaining a stronger understanding of the new subject curricula. Large variations between schools seem to remain, however. The schools are all undergoing change, but often at a different pace. Our evaluation suggests that, for small municipalities and schools, the reform is a too heavy a burden to carry. The role of national political steering has increased throughout the implementation period, and become more action-oriented than direction oriented. While several changes in education do seem to have been achieved that are in line with the reform's central intentions, the implementation of the Knowledge Promotion agenda has also resulted in increased tensions between centralized and decentralized governance, and between political control and professional control. The role of Knowledge Promotion as a governance reform, aiming at system change, has rarely been addressed in the implementation efforts. A re-working of the governance system towards decentralization and devolution thus cannot be observed. On the contrary, increased centralization seems to be the practical implications of the reform.

Sammendrag

Prosjektets formål og problemstillinger

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) ved Universitetet i Oslo gjennomført et prosjekt under evalueringen av utdanningsreformen Kunnskapsløftet. Evalueringen har fulgt reformimplementeringen gjennom 5 år.

Innføringen av et nytt styrings- og forvaltningssystem var en sentral del av og en forutsetning for reformen. Hovedformålet med prosjektet er å undersøke om det nye styrings- og forvaltningssystemet fungerer i tråd med intensjonene. Prosjektet belyser forbindelseslinjer og samhandling mellom forvaltningsnivåene, hvordan ulike strategier og tiltak prioriteres og gjennomføres på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og hvilke innvirkninger de styrings- og forvaltningsmessige endringene har for skolens/lærebedriftens tilrettelegging av læringsarbeidet i relasjon til målsettingene i Kunnskapsløftet.

Følgende tema og problemstillinger ligger til grunn for studien:

1. **Styringsmodellen:** Hva karakteriserer den nye styringsmodellen for grunnopplæringen?
2. **Rolle- og ansvarsfordeling:** Hvordan fungerer den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene?
3. **Profesjonsforståelse:** Hvilke endringer har styrings- og forvaltningsreformen medført når det gjelder ledere og læreres/instruktørers profesjonsforståelse?
4. **Opplæringspraksis:** På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift?

Styringsmodellen er belyst gjennom en analyse av reformens intensjoner slik de er omtalt i sentrale politiske dokumenter. Gjennom studiet av rolle- og ansvarsfordelingen har vi analysert hvordan denne intensjonen har blitt tolket, vurdert og operasjonalisert på de ulike nivåene på realiseringsarenaen.

Profesjonsforståelse har vi belyst gjennom analyser av hvordan aktørene på skolenivå har tolket sitt reformmandat, slik det kommer til uttrykk gjennom rektorenes ledelse av reformarbeidet og lærernes yrkesutøvelse.

Opplæringspraksis handler om hvordan skolenes/lærebedriftenes arbeid endres med reformen. Det innebærer både hvordan aktører på ulike nivå griper an arbeidet med sentrale innholdselementer i reformen, hvordan rektorer og lærere forstår de nye oppgavene og hvordan dette manifesteres i endret praksis på skolen og i klasserommet. For å belyse dette har vi rettet oppmerksomheten mot

noen sentrale elementer i Kunnskapsløftet: grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og skolens kvalitetsvurderingsarbeid.

Datakilder

Problemstillingene er belyst med utgangspunkt i et omfattende datamateriale:

- Innholdsanalyse av sentrale reformdokumenter og oppfølgingsdokumenter
- Intervjuer med aktører på politisk og administrativt nasjonalt nivå som var/er sentrale i reformarbeidet og/eller i reformimplementeringen
- Spørreundersøkelser hos fylkesmannen, i fylkeskommuner, kommuner, skoler og lærebedrifter, som inngår i organiserte fellessurveys innenfor evalueringen
- Selvevalueringsrapporter
- Intervjuundersøkelser hos utvalgte fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner, skoler og lærebedrifter i fire fylker
- Observasjonsdata fra utvalgte skoler

Data er samlet inn i to perioder, første gang i 2007-2008 og andre gang 2010-2011. Datamaterialet gir således et grunnlag for å si noe om utvikling og endring i implementeringen av reformen løpet av evalueringsperioden.

Analytisk rammeverk/perspektiver

Som analytiske redskaper i vår studie av implementeringen av Kunnskapsløftet som styringsreform har vi anvendt tre perspektiver; hierarki, profesjon/kollegium og nettverk. I hierarkiperspektivet forstås reformer "ovenfra og ned". Reformen implementeres og institusjonaliseres gjennom sentral styring. I profesjon/kollegium – perspektivet forstås reformgjennomføring "nedenfra og opp". De som arbeider med reformens ulike elementer på de operative forvaltnings- og praksisarenaene, er her avgjørende for reformimplementeringen. I nettverksperspektivet forstås reformarbeid som arena for læring der politikkutforming og iverksetting påvirker hverandre gjensidig. Det er møtet og dialogen mellom beslutningstakere og iverksettere på ulike nivå, som former, implementerer og institusjonaliserer reformen. For å analysere endring på skolenivå, har vi brukt institusjonell teori og analytiske begreper som kan fange opp små forandringer og eventuelt radikale brudd med tidligere praksis.

Reformimplementering kan ikke forstås som en lineær prosess. Å forstå hvordan Kunnskapsløftet settes ut i livet forutsetter både et blikk for den hierarkisk orienterte reguleringen, og for møtet mellom regulering og etablert profesjonell praksis. I tillegg trengs en forståelse for betydningen av de nettverkene aktørene inngår i, både det horisontale samarbeidet mellom skoler, de vertikale relasjonene mellom for eksempel skoleeier og skoler, eller mellom statlig og lokalt nivå, og forholdet mellom de to nettverksdimensjonene. De tre idealtypiske perspektivene kan også beskrives som reformimplementeringsstrategier, som myndighetene kan ta i bruk når politiske beslutninger skal settes ut i livet.

Metastudier av implementeringsforskning viser at bærekraftige systemiske reformer forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene. Sentrale systemiske forbindelseslinjer er:

- Dialog og partnerskap mellom nivåene
- Felles forståelse av reformen mellom aktører på ulike nivåer
- Et tydelig og gjennomgående ansvarsregime
- Tilslutning til reformens målsettinger og tillit til reformens virkemidler på underliggende nivå
- Finansiell og politisk oppfølging og insentiver
- Kompetanseutvikling på det operative nivået
- Lokalt lederskap og engasjement fra skoleeiere, lærere og lokalpolitikere
- Tillit mellom aktørene på og mellom de ulike nivåene
- Kobling mellom nye tiltak og etablert praksis

- Fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og løsninger

Analyse av reformens intensjoner og den politiske oppfølgingen av reformen

Med utgangspunkt i analysene av reformens intensjoner peker vi på fire sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform: Mål- og resultatstyring, kunnskapsbasert styring- og yrkesutøvelse, myndiggjøring av profesjonen og ansvarliggjøring.

Bærebjelken i Kunnskapsløftet slik det kommer til uttrykk i politiske reformdokumenter og i andre utdanningspolitiske dokumenter forut for reformen, er en styringsreform som omtales som et systemskifte. Kunnskapsløftet som styringsreform hadde som intensjon å øke desentraliseringen av beslutningsmyndighet og forvaltningsoppgaver innenfor utdanningssektoren. Skoleeier, skolen og læreren skulle få større handlingsrom og større frihet. Systemskiftet skulle berede grunnen for en "kultur for læring" og for utvikling av skolen som en lærende organisasjon. Med Kunnskapsløftet introduseres for alvor resultatstyring og forventningsstyring i norsk grunnopplæring. Sentrale virkemidler i styringen er kompetansemål, et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og vektlegging av resultat kvalitet og dokumentasjon av oppnådde resultater, lokal kompetanseutvikling og kapasitetsbygging, utvikling av skoler som kunnskapsbaserte, lærende organisasjoner og vekt på tydelig skoleledelse.

Et hovedinntrykk fra vår gjennomgang av et utvalg utdanningspolitiske dokumenter som har blitt lagt fram etter at reformen ble vedtatt og implementeringen startet, er at statlige politisk-administrative myndigheter i økende grad har skjerpet den statlige styringen og stadig mer betrakter underliggende forvaltningsnivå som redskaper for å iverksette nasjonal politikk på grunnopplæringens område. Gjennom nyere styringsdokumenter og uttalelser tar regjeringen til orde for sterkere sentral styring. Dette skjer uten at vi kan se at regjeringen har tatt et prinsipielt oppgjør med reformens ambisjon om systemskifte mot større kommunalt selvstyre (økt beslutningsmyndighet) og mer oppgavedelegering i norsk grunnopplæring.

Analyse av reformimplementeringen på nasjonalt og regionalt statlig nivå

Så langt vi kan se, utviklet verken Kunnskapsdepartementet eller Utdanningsdirektoratet en helhetlig strategi for reformimplementeringen da reformen ble introdusert i 2006. Virkemidlene på flere områder er justert underveis. Det ble utviklet læreplaner som gir rom for lokale prioriteringer og tilpasset opplæring og som samtidig forutsetter lokalt læreplanarbeid. Skoleeiere fikk imidlertid begrenset informasjon fra nasjonalt nivå om hvordan de skulle igangsette det lokale læreplan- og vurderingsarbeidet. Kompetanseutviklingsmidlene var basert på en desentralisert strategi, som innebar at skoleeier fikk ansvar og gjorde prioriteringer uten klare føringer som knyttet satsingen til reformimplementeringen. Gjennom hele reformperioden har det nasjonale forvaltningsnivået arbeidet for å få på plass og videreutvikle elementer og systemer i reformen.

Informantene på nasjonalt statlig nivå viser til at det blant annet med utgangspunkt i tilbakemeldinger om hvordan de nye læreplanene fungerte i sektoren og hvordan skoleeiere ivaretok sitt ansvar, ble iverksatt en rekke tiltak for å imøtekomme sektorens behov for støtte i reformimplementeringen og for å tydeliggjøre kravene til opplæringen og læringsmiljøet. Tiltakene er først og fremst rettet mot skoleeier, og har medført sterkere statlig styring både gjennom støtte, regulering og kontroll. Det er tatt i bruk en rekke virkemidler knyttet til støtte, blant annet veiledninger, kompetanseutvikling og handlingsplaner. Når det gjelder regelstyringen, har det vært en rekke justeringer av lov og forskrift i løpet av reformperioden. Lovpålagte oppgaver og rettighetstenkningen har økt, og samtidig har tilsynsfunksjonen blitt styrket i løpet av reformperioden.

Generelt uttrykker informantene på nasjonalt nivå at det fortsatt er ønskelig med et stort lokalt handlingsrom, men at ansvaret for en del kommuner kan bli for stort. Selv om informantene mener at det i mange kommuner er tatt et mer aktivt grep om skoleeierrollen i løpet av reformperioden, gir de

gjennomgående uttrykk for at skoleeierstrukturen er en stor utfordring på grunn av skoleeiers varierende kapasitet og kompetanse til å forvalte det ansvaret som reformen pålegger dem.

Fylkesmannen ved utdanningsdirektørene støtter opp om reformens målsettinger, og mener at en rekke av de sentrale elementene i Kunnskapsløftet har bidratt til å heve kvaliteten i undervisningen i sin region. De mener at fylkesmannens rolle og ansvar med Kunnskapsløftet innebærer økt fokus på kontroll og tilsyn på bekostning av veiledningsoppgaver. Samtidig mener de at mange skoleeiere har behov for fylkesmannens juridiske og pedagogiske veiledning. Kommunenes behov for faglig pedagogisk veiledning vurderes som større enn fylkeskommunenes.

Sett fra fylkesmannens ståsted har en del skoleeiere i løpet av reformperioden tatt et sterkere grep om skoleeierrollen og sitt ansvar overfor skolene. De opplever likevel klare forskjeller mellom kommunene, først og fremst knyttet til kommunenes størrelse, men også i noen tilfeller til kommunens organisering. Små kommuner er i mange tilfeller sårbare, både med tanke på økonomi og kompetanse. Mange små kommuner har imidlertid etablert nettverk som kompenserer for manglende kapasitet.

Utdanningsdirektørene mener det er avgjørende at rektorene ikke blir sittende alene med ansvaret for omfattende administrative oppgaver, og at skolefaglig kompetanse på skoleeiernivået er en klar forutsetning for å lykkes med Kunnskapsløftet. Utdanningsdirektørene mener at både økt resultatstyring og økt tilsyn og kontroll fra statens side, har bidratt til å øke omfanget av oppgaver på kommunenivået, og at dette har medført økt belastning også på rektorene.

Flere utdanningsdirektører mener at Utdanningsdirektoratet i løpet av reformperioden har gått ut over den rollen som tradisjonelt er forventet fra sentralt statlig nivå. De viser til at direktoratet på en del områder jobber direkte med skolene og kommunene i stedet for å delegere oppgavene til fylkesmennene som regional stat.

Analyse av reformimplementeringen på skoleeiernivå

Blant skoleeierne ble Kunnskapsløftet godt mottatt og de opplevde at det var et positivt implementeringsklima rundt reformen. Etter fem år med Kunnskapsløftet er skoleeierne fremdeles positive til reformen.

Kort tid etter at Kunnskapsløftet ble introdusert, opplevde skoleeierne uklarhet om rolle- og ansvarsfordelingen mellom nasjonalt og lokalt nivå og om forholdet mellom politisk og administrativ styring på skoleeiernivå. Først og fremst gjaldt dette skoleeierne i grunnskolen. I 2011 oppfatter et stort flertall av kommunene rolle- og ansvarsfordelingen som klar. Dette kan skyldes at den statlige styringen er blitt tydeligere og sterkere.

Samtidig er det etter fem år med reformen, store endringer når det gjelder kommunenes oppfatning både av eget og skolens handlingsrom. Tidlig i reformperioden opplevde et stort flertall av skoleeierne at de hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger og at Kunnskapsløftet bidro til å øke innflytelsen for skolelederne. I 2011 er det et mindretall blant kommuner og fylkeskommuner som mener det samme. De store kommunene er mest uenige i at de har fått større handlingsrom. Også rektors handlingsrom oppfattes som mindre, selv om skoleeier har styrket rektorrollen og delegert beslutningsmyndighet til rektor. En del skoleeiere, og særlig store kommuner, mener at de ikke i tilstrekkelig grad har fått delegert det ansvaret og den handlingsfriheten som ble annonsert med reformen. Noen mener også at omfanget av tiltak fra nasjonalt nivå forstyrrer eller overstyrer mulighetene for langsiktige lokale prioriteringer.

Det politiske skoleeiernivået synes i større grad enn tidligere å ha involvert seg i skolen, blant annet som følge av at de har fått verktøy som gir tilgang til informasjon og resultater. Samtidig viser vårt materiale variasjoner når det gjelder hvorvidt politisk skoleeier engasjerer seg i det pedagogiske arbeidet i skolen.

Skoleeierne har opplevd Kunnskapsløftet som krevende. Det lokale læreplanarbeidet har vært omfattende, tidkrevende og utfordrende. Vurdering har vært et spesielt utfordrende område. Flertallet

mener likevel at læreplanarbeidet har vært lærerikt og bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen. De mener at større grad av samarbeid på tvers av klasserom og skoler og lokalt arbeid med tolkning av kompetansemål og arbeid med vurdering, har bidratt til kompetanseutvikling blant lærerne.

Skoleeierne er positive til at de har fått større tilgang til resultater og data for styring av skolene. Samtidig beskrives arbeidet med forankring på skolenivå og involvering av skolene i kvalitetsvurderingsarbeidet som utfordrende. Det er fortsatt en vei å gå før systemet er godt nok implementert i alle skoler. Det er behov for økt kompetanse og kapasitet på skoleeiernivå for analyse og sammenstilling av resultater og indikatorer. Store kommuner ser ut til i størst grad å nyttiggjøre seg resultater fra ulike prøver og undersøkelser i kommunens kvalitetsvurderingsarbeid og som grunnlag for styring av skolene.

Reformen har vært spesielt krevende for de små kommunene. Det er tydelige variasjoner mellom kommunene når det gjelder kapasitet og kompetanse for gjennomføring av reformen. Skoleeierne uttrykker også at det fortsatt er en vei å gå når det gjelder lærernes kompetanse, og at ikke alle skoler har kommet like langt med implementering av reformen.

Analyse av reformimplementeringen på skolenivå

På skolenivå ble reformen også godt mottatt, og det var stor oppslutning om reformens målsettinger. Rektorene og lærerne var gjennomgående positive til intensjonene i Kunnskapsløftet, og mener at reformen har betydd en bevisstgjøring i forhold til mål og vurdering. Et flertall av rektorene i grunnskolen og videregående opplæring opplever det nye læreplanverket som et godt styringsverktøy. Flertallet av lærere på barnetrinnet er også enig i dette, mens andelen er langt lavere blant lærere i videregående opplæring. Generelt har rektorene større tillit til reformens virkemidler enn lærerne.

Når vi i 2011 spør skolelederne om rolle- og ansvarsfordelingen i skolen, svarer flertallet av rektorene både i grunnskole og videregående skole at de i stor eller svært stor grad erfarer at skoleeier ansvarliggjør deres skole gjennom delegering av beslutningsmyndighet og oppgaver. Dette kan tolkes som bevisst delegering av myndighet og oppgaver i tråd med Kunnskapsløftets intensjoner. Rektorene har imidlertid delte oppfatninger om de har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet. Godt under halvparten av rektorene i grunnsopplæringen er enige i dette.

Både rektorer og lærere har delte oppfatninger om skoleledere har fått større selvstendig innflytelse med reformen. Våre data viser med andre ord stor variasjon når det gjelder vurdering av om skoleleders handlingsrom og innflytelse har økt med Kunnskapsløftet. En tolkning kan her være at det for mange oppleves som uklart om handlingsrommet og innflytelsen har økt. Men det kan også tolkes som om det i mange kommuner og på mange skoler ikke har skjedd endringer på dette området med Kunnskapsløftet.

Blant lærerne er det delte oppfatninger om skoleleder på sin side har bidratt til å ansvarliggjøre dem som lærere. Flertallet av kontaktlærerne både på 4. og 7. trinn mener at skoleleder har bidratt til ansvarliggjøring både ved å gi dem selvstendig beslutningsmyndighet og flere oppgaver. Andelen som er enige i dette er lavere både blant lærere på 10. trinn og i videregående skole. På spørsmål om de har fått mer selvstendig beslutningsmyndighet enn før Kunnskapsløftet, svarer hhv 12 % av lærerne i videregående opplæring, 16 % av lærerne på 10. trinn og 22 % av kontaktlærerne på 4. og 7. trinn at de har fått mer selvstendig beslutningsmyndighet.

Selv om svarene varierer og tolkningene kan være flere, viser vårt materiale at reformen, slik aktørene selv opplever det, ikke i vesentlig grad har bidratt til å myndiggjøre lederne som faglige ledere, eller lærerne som profesjonelle yrkesutøvere.

Data fra skolenivå indikerer videre at det er svake forbindelseslinjer mellom på den ene siden skoleeier og rektor, og på den andre siden rektor som leder av implementeringen av reformen på skolenivå, og lærernes pedagogiske praksis. Intervjumateriale viser at rektorer og lærere i liten grad

erfarer at overliggende nivå støtter og følger opp det pedagogiske arbeidet på henholdsvis skolenivå og klasseromsnivå. Det er et mindretall av rektorene som mener at skoleeier har bidratt til å utvikle den kompetanse skolen trenger for å gjennomføre reformen. Rektorer ved store skoler i store kommuner mener i sterkere grad at skoleeier har bidratt positivt på dette området.

Data fra skolenivå viser konturene av et skolelederyrke som mer og mer frigjøres fra læreryrket. Dette gjelder i særlig grad videregående opplæring hvor markedsorientering og konkurranse om elevene er et framtrekkende trekk, særlig i mer urbane strøk. Flertallet av kommunene har etablert en to-nivå-modell der mange av de administrative oppgavene er flyttet ned til den enkelte skoleleder. Omfanget av de administrative oppgavene har dermed økt, og rektorene opplever det som stadig vanskeligere å finne tid til pedagogisk ledelse.

Basert på intervjuer med instruktører i 2009 og spørreundersøkelsen i 2011, synes ikke Kunnskapsløftet å ha hatt noen stor betydning for fag- og yrkesopplæringen. Gjennomgående oppfatter instruktørene de nye læreplanene som for lite yrkesrettede. Det er imidlertid et stort flertall av instruktørene som mener at bedriften har et godt samarbeid med en eller flere lokale videregående skoler, og tre fjerdedeler mener at de har tilstrekkelig kunnskap om reformen.

Vårt kvantitative materiale fra 2011 indikerer stor oppslutning om grunnleggende ferdigheter blant rektorer både i grunnskole og videregående skole. Vårt kvalitative materiale fra 2010 viser imidlertid at rektorer og lærere i begge skoleslag er oppmerksomme på de grunnleggende ferdighetene, men at det i liten grad så ut til å være et institusjonelt fokus på arbeidet. Det er grunn til å anta at det er store variasjoner både når det gjelder hvordan grunnleggende ferdigheter er forstått, og når det gjelder hvorvidt arbeidet med grunnleggende ferdigheter er et felles anliggende for skolen.

Arbeidet med individuell vurdering er et utfordrende område i forbindelse med Kunnskapsløftet. I 2007 var det stor usikkerhet og til dels frustrasjon blant rektorer og lærere på dette området. I løpet av den perioden vår evaluering har pågått, er det igangsatt en rekke tiltak på vurderingsfeltet fra nasjonalt nivå. Disse har handlet om å gjøre regelverket klart, om å gi lærere tilstrekkelig kompetanse, om å styrke vurderingspraksis og -kultur i skolen og om etablering av nettverk mellom skoler, skoleeiere og universitets- og høyskolesektoren. I 2010 viser vårt kvalitative materiale at alle de ti skolene hadde vurdering som et satsningsområde, men at det fremdeles var stor variasjon med hensyn til systematikk og omfang. I 2011 viser vårt kvantitative materiale at for en stor andel av skolene er elevvurdering ikke lenger et individuelt ansvar for den enkelte lærer. Rektorene både i grunnskolen og i videregående skole mener at lærerne samarbeider om vurdering av elevenes resultater. Det kan se ut til at satsingen på vurdering de siste årene har satt spor i skolen, selv om det fremdeles er store variasjoner.

Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering (NKVS) har bidratt til at rektorene har utviklet nye rutiner for resultatoppfølging. Dette har ført til endringer i skolens planer og satsingsområder, men i større grad i grunnskolen enn i videregående opplæring. Vårt materiale viser at det er store variasjoner mellom skoler når det gjelder hvordan informasjon om resultater brukes i skoleutvikling eller på klassenivå. Ikke alle har kapasitet og kompetanse til å nyttiggjøre seg av resultatene i skolens kvalitetsarbeid.

Analyse av Kunnskapsløftet som styringsreform

Vår analyse viser at sentrale myndigheter i stor utstrekning har lagt en hierarkisk forståelse til grunn for reformimplementeringen og sett reformimplementeringen i et "ovenfra og ned – perspektiv". Reformen har vært forstått som et effektivt redskap for å oppnå ønskede og tilsiktede resultater. Når forventningene ikke er innfridd og resultatene har uteblitt, er det tatt nye administrative regulerende grep på sentralt nivå for å realisere reformens mål og innhold. Sterkere og tydeligere nasjonal styring har ført til klarere rolle- og ansvarsavklaring, men også til at aktørene på underliggende beslutnings- og forvaltningsnivå opplever at det lokale handlingsrommet er blitt mindre etter 5 år med reformen.

Men vår studie viser også at sentrale myndigheter har anvendt et nedenfra- og opp perspektiv som implementeringsstrategi gjennom initiativ knyttet til kapasitets- og kompetansebygging. Det kan imidlertid diskuteres hvor vellykket dette har vært som virkemiddel for å myndiggjøre profesjonen. For det første har skoleeiere i stor grad prioritert skoleledernivået i forbindelse med kompetansebyggingen. Det kan ha bidratt til å styrke rektorrollen som arbeidsgiver, men det har ikke nødvendigvis styrket lærernes autonomi som profesjonelle yrkesutøvere. Tvert om kan det ha bidratt til at både skoleledere med pedagogiske ambisjoner og lærere opplever en sterkere grad av hierarkisk styring. For det andre har den formelle kompetansebyggingen rettet mot lærerne i begrenset grad vært reformrelatert, og mange lærere mener omfanget ikke har vært tilstrekkelig. For det tredje har aktørene på underliggende nivå delte oppfatninger om hvorvidt de faktisk har fått støtte til å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen, arbeide med læreplaner lokalt og bygge et kvalitetssystem for å utvikle skolene.

Vår studie viser at implementeringen av Kunnskapsløftet i begrenset grad kan forstås som et resultat av dialog og læringsprosesser mellom forvaltningsnivåene. Det er etablert vertikale forbindelseslinjer mellom forvaltningsnivåene når det gjelder å utvikle en strategi for etter- og videreutdanning i den forstand at aktørenes nasjonale interesseorganisasjoner har vært involvert. Videre ser vi at satsingene Bedre vurderingspraksis og Vurdering for læring har bidratt til etablering av lærende nettverk mellom skoler, skoleeiere, kompetansemiljøer og nasjonale myndigheter. Utover disse initiativene synes ikke vertikale nettverk og samhandlingsarenaer mellom sentralt og lokalt nivå å ha vært en sentral implementeringsstrategi fra myndighetenes side. Imidlertid er det gjennom reformperioden og stadig mer aktive skoleeiere, skoleledere og lærere, etablert lokale horisontale og vertikale nettverk. Informantene på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå oppgir for eksempel at de kompetanseutviklingstiltakene de mener har fungert best, er tiltak de har igangsatt selv gjennom felles skoling, faggrupper og nettverksgrupper på tvers av skolene og i noen tilfeller på tvers av kommunegrensene, ofte i forbindelse med læreplanarbeid.

En sentral forutsetning for vellykket reformimplementering er at det er tilslutning til reformens målsettinger og tillit til reformens virkemidler på underliggende nivå. Vår evaluering viser at reformens intensjoner og mål i utgangspunktet ble godt mottatt. Etter fem år har reformen fremdeles stor oppslutning blant aktører på skoleeier- og skolenivå.

Vellykket reformimplementering forutsetter videre en viss kontinuitet i forhold til tidligere praksis. Kunnskapsløftet som reform er omfattende og ambisiøs, men gjennom reformen skal "det beste i grunnopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre..." (UFD, 2004, s. 3). Læreplanverket representerer også kontinuitet i forhold til tidligere reformer, selv om innføringen av kompetansemål representerer et brudd med den innholdsorienterte læreplantradisjonen, noe som i utgangspunktet ble opplevd som utfordrende og krevende.

Underliggende nivå er imidlertid ikke fornøyd med den finansielle oppfølgingen av reformen, som er en annen suksessfaktor som forskningen har avdekket. Det er ikke tvil om at det er brukt betydelige midler til å følge opp reformen, for eksempel når det gjelder kompetanseutvikling. Tiltakene synes likevel ikke å ha vært tilstrekkelig reformrelaterte, og heller ikke i tilstrekkelig grad å ha vært rettet mot det operative nivået. På skolenivå er rektorene mer fornøyd med kompetanseutviklingstilbudet enn lærerne.

Det kan se ut som om Kunnskapsløftet som styringsreform på skolenivået først og fremst har vært rektorenes reform. Reformimplementeringen synes ikke å ha prioritert arbeidet med å etablere en felles forståelse av reformen på lokalt nivå og et gjennomgående ansvarsregime.

Den politiske oppfølgingen av reformen har til en viss grad styrket reformens intensjoner og fremmet reformens ambisjoner gjennom vektlegging av resultatstyring og ansvarliggjøring av skoleeier i den sammenheng. Tilgang til skolens resultater har skapt større lokalt skolepolitisk engasjement. Den politiske oppfølgingen og reformimplementeringen har imidlertid også styrket den sentrale styringen av grunnopplæringen gjennom sterkere regelstyring, tiltaksstyring og støtte i form av ekspertstyring. Det

kan forklare den negative utviklingen over tid når det gjelder skoleeieres, rektors og lærers opplevelse av Kunnskapsløftet med hensyn til lokal beslutningsmyndighet og handlefrihet.

Fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og løsninger synes å ha blitt svekket i løpet av reformperioden. Etter 5 år med reformen opplever 41 % av kommunene og 8 av 19 fylkeskommuner i 2011 at reformen gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger. I 2007 var dette tallet markert høyere.

Nettverk og dialogbaserte relasjoner mellom styrings- og forvaltningsnivåene og mellom politikk, forvaltning og administrasjon synes å være et svakt punkt og den største utfordringen i implementeringen av Kunnskapsløftet. Sentrale myndigheter har i begrenset grad tatt i bruk nettverk som reformimplementeringsstrategi. Bare 9 % av kommunene og 3 fylkeskommuner mener at de i stor grad har fått sentrale myndigheters hjelp til dette. 52 % av rektorene i videregående skoler og 35 % av rektorene i grunnskolen sier at skoleeier har bidratt til å etablere partnerskap og arenaer for dialog i stor eller svært stor grad. Vurderingsfeltet synes imidlertid her å være et hederlig unntak. Det er derfor interessant at det er på dette området vi finner de største endringene på skolenivå.

Vår evaluering viser at på noen områder er reformens ambisjoner i ferd med å bli innfridd. Læreplanenes utforming ser ut til å ha stimulert det lokale læreplanarbeidet og bidratt til samarbeid og erfaringsdeling mellom lærere og skoler. Spesielt på vurderingsfeltet har Kunnskapsløftet gitt grunnopplæringen et løft. Lærernes arbeid på dette feltet har også bidratt til å styrke deres forståelse av de nye læreplanene. Variasjonene mellom skoler synes imidlertid å være store. Skolene er underveis, men i ulikt tempo. Kunnskapsløftet er i ferd med å gi grunnopplæringen et løft, men for små kommuner og skoler viser vår evaluering at reformen kan være en for tung bær å bære. Den nasjonale politiske styringen har gjennom reformimplementeringen stadig blitt mer aktivitets- og tiltaksorientert enn retningsorientert. Samtidig som vi registrerer flere endringer i grunnopplæringen som er i tråd med reformens intensjoner, har implementeringen av Kunnskapsløftet resultert i økt spenning mellom sentralisert og desentralisert styring og forvaltning, og mellom politisk styring og profesjonell styring. Kunnskapsløftet som styringsreform i form av et systemskifte har i liten grad blitt viet oppmerksomhet i implementeringsarbeidet, og synes etter fem år med reformen å ha vært mer et løfte enn et løft.

For mer utfyllende oppsummering av prosjektets hovedfunn, se kapittel 9.

DEL I INTRODUKSJON

Da Stortinget i 2004 vedtok Kunnskapsløftet, den nasjonale utdanningsreformen i grunnsopplæringen, var et premiss at reformen skulle evalueres. Parallelt med implementeringen av Kunnskapsløftet, iverksatte derfor Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en evaluering av reformen. Den forskningsbaserte evalueringen ble gjennomført fra 1.1.2007 til 1.4. 2012. Evalueringen skal belyse og dokumentere på hvilken måte og i hvilken grad reformens intensjoner følges opp og implementeres. Evalueringen er organisert gjennom flere devalueringer. En forskergruppe fra Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS), Universitetet i Oslo, fikk i oppdrag å evaluere Kunnskapsløftet som styringsreform og forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen.

1 Evalueringens formål, problemstillinger, data og metode

I denne sluttrapporten fra prosjektet presenterer vi resultatene fra en omfattende studie av utdanningsreformen i grunnsopplæringen. Vi bygger på kvalitative og kvantitative data (styrings- og implementeringsdokumenter, intervjuer, spørreundersøkelser og observasjoner) fra perioden våren 2007 og fram til sommeren 2011. Underveis er det publisert tre delrapporter fra prosjektet (Sandberg & Aasen 2008; Møller, Prøitz & Aasen (red.) 2009; Ottesen & Møller (red.) 2010). Funnene fra disse delrapportene inngår i denne sluttrapporten, der de settes inn i et implementerings- og endringsperspektiv for å belyse i hvilken grad og på hvilken måte Kunnskapsløftet som styringsreform er implementert og hvordan styringsreformen har bidratt til å realisere sentrale innholdselementer i reformen.

1.1 Prosjektets formål og problemstillinger

Det nye styrings- og forvaltningssystemet er en sentral del av og en forutsetning for utdanningsreformen (jf. kapittel 3). Hovedformålet med dette delprosjektet i evalueringen av Kunnskapsløftet, er å belyse om styrings- og forvaltningssystemet fungerer i tråd med intensjonene. Prosjektet belyser forbindelseslinjer og samhandling mellom forvaltningsnivåene, hvordan ulike strategier og tiltak prioriteres og gjennomføres på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og hvilke innvirkninger de styrings- og forvaltningsmessige endringene har for skolens/lærebedriftens tilrettelegging av læringsarbeidet i relasjon til målsettingene i Kunnskapsløftet, med referanse til noen sentrale elementer i reformen.

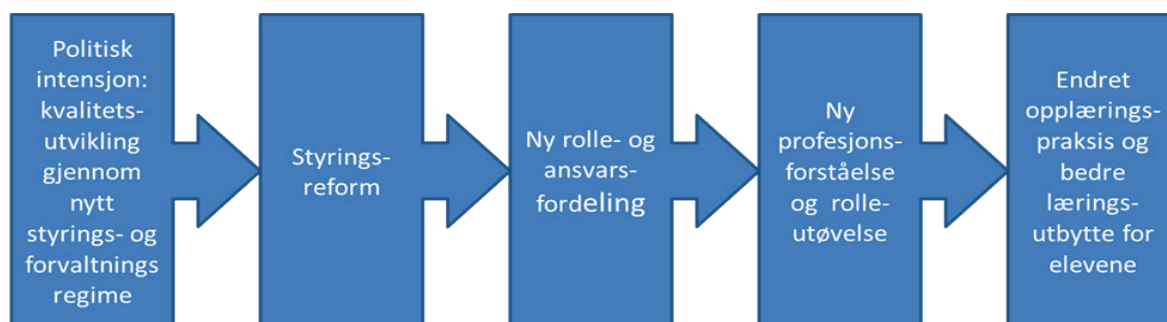
I henhold til oppdraget skal vårt prosjekt beskrive og vurdere følgende forhold:

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

Med utgangspunkt i dette oppdraget er det presisert følgende hovedproblemstillinger for prosjektet:

1. **Styringsmodellen:** *Hva karakteriserer den nye styringsmodellen for grunnsopplæringen?*
2. **Rolle- og ansvarsfordeling:** *Hvordan fungerer den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene?*
3. **Profesjonsforståelse:** *Hvilke endringer har styrings- og forvaltningsreformen medført når det gjelder ledere og læreres/instruktørers profesjonsforståelse?*
4. **Opplæringspraksis:** *På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift?*

Evalueringen studerer styringsreformen som virkemiddel for å realisere Kunnskapsløftet som innholdsreform (læreplanreform) og strukturreform (Figur 1.1).



Figur 1.1 Styrings- og forvaltningsreformen som virkemiddel i Kunnskapsløftet

Styringsmodellen belyses gjennom en analyse av reformens intensjoner slik de kommer til uttrykk i sentrale politiske dokumenter. Reformens ambisjon er et systemskifte i styringen av norsk grunnsopplæring. Hvordan beskrives styringsreformen i de politiske reformdokumentene og i oppfølgingsdokumentene? Hvordan er styringsreformen slik den kommer til uttrykk på den nasjonale formuleringsarenaen, tolket og operasjonalisert av aktørene på sentrale forvaltningsnivå som har ansvar for reformimplementeringen?

Selv om Kunnskapsløftet som utdanningsreform formelt knyttes til Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 30 (2003-2004) og Innst. S. nr. 268 (2003-2004) 17. juni 2004, må Kunnskapsløftet som styringsreform ses i sammenheng med politiske vedtak både før og etter vedtaket i 2004. Som vi skal se i kapittel 3, er desentralisering av beslutnings- og forvaltningsmyndighet, ny og tydelig ansvars plassering og tillit til lokal kompetanse og kapasitet sentrale elementer i styringsreformen.

Gjennom **Rolle- og ansvarsfordelingen** ser vi nærmere på hvordan desentralisert beslutnings- og forvaltningsmyndighet og ansvars plassering slik det kommer til uttrykk på den nasjonale formuleringsarenaen er tolket, vurdert og operasjonalisert på de ulike nivåene på realiseringsarenaen. I hvilken grad har de involverte aktørenes ulike interesser og maktposisjoner bidratt til konsensus eller konflikt, og dermed fremmet eller hindret reformens intensjoner og mål? I hvilken grad har kommunikasjon mellom de involverte aktørene bidratt til økt tillit og læring, og dermed gitt legitimitet til reformens mål, virkemiddel og tiltak? Hvilken innvirkning har reformen på rolle- og ansvarsfordelingen mellom styringsnivåene?

Profesjonsforståelse belyses gjennom analyse av hvordan rektorer tolker sitt reformmandat fra skoleeier slik det manifesterer seg i rektorenes ledelse av reformarbeidet, og av lærernes yrkesutøvelse. Hva karakteriserer rektors ledelse av reformarbeidet i videregående opplæring og i grunnskolen? Hvordan håndterer rektorene spenningen mellom endring og stabilitet, mellom det

interne og det eksterne trykket i skolen? Har styrings- og forvaltningsreformen ført til endringer i forståelsen av skoleledelse og læreres/instruktørers yrkespraksis? Hvordan har reformen ført til endringer i lederes og læreres/instruktørers forståelse av egen læring i forhold til Kunnskapsløftets fokus på deling av kunnskap? Hva slags typer interaksjon og forhandlinger mellom aktørene kan identifiseres når Kunnskapsløftet implementeres i skolen? Hvordan har strategier for kompetanseutvikling og kapasitetsutvikling innvirket på reformimplementeringen?

Opplæringspraksis handler om hvordan skolenes/lærebedriftenes arbeid endres med reformen. Det innebærer både hvordan aktører på ulike nivå griper an arbeidet med sentrale innholdselementer i reformen, hvordan rektorer og lærere forstår de nye oppgavene og hvordan dette manifesteres i endret praksis på skolen og i klasserommet. For å belyse dette har vi i evalueringen rettet oppmerksomheten mot noen sentrale elementer i Kunnskapsløftet: grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og skolens kvalitetsvurderingsarbeid. Hvordan har skoleeierne håndtert disse elementene, hvordan ledes og organiseres arbeidet med grunnleggende ferdigheter i skole og bedrift og hvordan iverksettes slikt arbeid i lærernes og instruktørenes praksis? Hvordan samarbeider lærere og instruktører om utvikling av nye vurderingspraksiser? Hvordan utnytter de muligheten til å bruke vurdering som virkemiddel for å styrke elevenes og lærlingenes læring, og i hvilken grad trekkes elevene og lærlingene med i dette arbeidet? I hvilken grad har skoler og bedrifter, lærere/instruktører og ledere endret former for samarbeid, praksis for evaluering av egen virksomhet og anvendelse av tilgjengelige og hensiktsmessige styringsdata?

1.2 Datakilder

Problemstillingene er belyst med utgangspunkt i et omfattende datamateriale:

- Innholdsanalyse av sentrale reformdokumenter og oppfølgingsdokumenter.
- Intervjuer med aktører på politisk og administrativt nasjonalt nivå som var/er sentrale i reformarbeidet og/eller i reformimplementeringen.
- Spørreundersøkelser hos fylkesmannen, i fylkeskommuner, kommuner, skoler og lærebedrifter som inngår i organiserte fellessurveys innenfor evalueringen.
- Selvevalueringsrapporter.
- Intervjuundersøkelser hos utvalgte fylkesmenn.
- Intervjuundersøkelser i utvalgte fylkeskommuner, kommuner, skoler og lærebedrifter i fire fylker.
- Observasjonsdata fra utvalgte skoler.

Denne oversikten viser at funnene som presenteres og drøftes i denne rapporten, bygger på et bredt og omfattende datagrunnlag fra tre hovedkilder:

Dokumenter

Vi har analysert politiske reformdokumenter og oppfølgingsdokumenter, implementeringsdokumenter og andre relevante forvaltningsdokumenter fra nasjonale myndigheter. Kunnskapsløftet som utdanningsreform ble innført høsten 2006, og er først og fremst knyttet til Kvalitetsutvalgets innstillinger (NOU 2002:10 og NOU 2003:16), St. meld. nr. 30 (2003-2004) og Innst. S. nr. 268 (2003-2004) 17. juni 2004. Som styringsreform må den imidlertid ses i sammenheng med tidligere og senere politiske utredninger og vedtak. Sentrale elementer i styringsreformen ble med andre ord gradvis innført før 2006, men i perioden etter 2006 har det også kommet en rekke styringsdokumenter fra nasjonale beslutningsmyndigheter og implementeringsdokumenter fra den nasjonale forvaltningen som har presisert, justert og operasjonalisert reformen. Politiske myndigheter definerer selv tidligere vedtak og senere revisjoner inn i reformen, selv om det også pekes på at det kan være problematisk at alle endringer knyttes til reformen. I vår sammenheng konsentrerer vi imidlertid oppmerksomheten mot tidligere vedtak og senere revisjoner knyttet til Kunnskapsløftet som styringsreform.

I denne avsluttende rapporten analyserer vi innhold, posisjoner og argumentasjon i offentlige dokumenter fra det nasjonale politisk-administrative nivået. Utvalget av kilder inkluderer offentlige utredninger, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner, komitéinnstillinger, referater fra stortingsdebatter, lover og forskrifter, rundskriv, tildelingsbrev, årsrapporter, oppdragsbrev, planer, veiledninger, brosjyrer med mer. I tillegg har vi i noen grad benyttet offentlige Internettsider, som et uttrykk for hvordan statlige organer legger fram intensjoner og vurderinger overfor et antatt bredere publikum. Vi har også anvendt politiske dokumenter som trekker opp mer prinsipielle og langsiktige linjer i politisk og administrativ statlig styring. I analysen har vi inkludert sentrale styrings- og implementeringsdokumenter fram til sommeren 2011.

Vår metodiske tilnærming til dokumentene er av kvalitativ art. Det innebærer kort sagt at vi har valgt og lest dokumenter basert på premisser som formål med evalueringen/analysene, relevans for forskningsspørsmålene og ressurs- og tidsramme for arbeidet. Vi har fulgt tradisjonelle prinsipper for analyse. Disse kan oppsummeres i fire faser:

- Bli kjent med materialet – denne fasen kan karakteriseres som naiv lesing, det handler om å finne ut hva som står i dokumentene og hva materialet handler om. I denne fasen etableres de første oppfatninger om eventuelle mønstre, kategorier og temaer i materialet.
- Redusere – i denne fasen av analysen handler det om å identifisere elementer i dokumentene som har relevans for undersøkelsens fokus.
- Dekontekstualisere – her har vi arbeidet med å sortere elementene vi har identifisert som relevante i kategorier og/eller temaer. Ofte handler dette om å identifisere variasjon og mønster i materialet.
- Rekontekstualisere – i denne fasen handler det om å vende tilbake til materialet og sikre at det er mulig å identifisere de kategorier og/eller temaer som er identifisert.

Gangen i dokumentanalysene følger ikke nødvendigvis fasene strengt kronologisk, og det kan ofte være nødvendig å gå nye runder i materialet for å sikre kvaliteten på analysen.

Kvantitativt materiale

Den andre hovedkilden er et kvantitativt materiale, som er samlet inn gjennom to omfattende og nasjonalt representative spørreundersøkelser felles for hele evalueringen. Den første ble gjennomført våren 2008 med Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU) og Høgskolen i Hedmark (HH) som ansvarlige institusjoner. Den andre ble gjennomført våren 2011 i regi av forskningsinstituttet NIFU. Fellessurveyen rettet seg mot en rekke grupper av respondenter. I vårt delprosjekt i evalueringen er målgruppen skoleeiere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, rektorer i grunnskolen og videregående skole, lærere på 4., 7. og 10. trinn og instruktører i fagopplæringen. I 2011 ble det i tillegg i regi av NIFU også gjennomført en spørreundersøkelse hos Fylkesmennene.

Når det gjelder spørreundersøkelsen til skoleledere, lærere og instruktører i den første runden i 2008 i regi av DPU/HH, var det knyttet stor usikkerhet både til selve instrumentet som er anvendt, og til svarprosent. Metoderapporten som ble utarbeidet, var mangelfull og ga ikke grunnlag for å vurdere kvaliteten på dataene fra separate utvalg (Allerup et al., 2009). Datafilene som vi mottok, var også av en slik karakter at de krevde omfattende bearbeiding før de eventuelt kunne anvendes. Delprosjektets rammer tilsa at vi ikke kunne påta oss dette arbeidet. I samråd med oppdragsgiver valgte vi derfor ikke å anvende disse dataene i evalueringen. Selv om det var grunn til å ta visse reservasjoner også når det gjaldt den første fellessurveyen til skoleeierne, valgte vi å benytte dette materialet med noen forbehold som det redegjøres for nedenfor og i analysene (se Møller, Prøitz & Aasen, 2009).

Den papirbaserte spørreundersøkelsen blant skoleeiere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå ble gjennomført i juni 2008⁶. Den ble gjennomført som en populasjonsundersøkelse. Alle 19

⁶ Når det gjelder spørreskjema og vurdering av datakvalitet, viser vi til Allerup, P. et al., 2009.

fylkeskommuner svarte på spørreundersøkelsen. 344 av i alt 430 kommuner var med i undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 80. Det har imidlertid vist seg ved nærmere undersøkelser at frafallet var skjevt geografisk og at det systematisk var større i små enn i store kommuner. For eksempel var det særlig stort frafall i Rogaland, Nordland og Troms, med over 30 prosent frafall. Det var også opp mot 30 prosent frafall i Buskerud og Møre og Romsdal. I Hedmark, Vestfold og Telemark manglet det derimot bare én kommune i hvert fylke. Det var vesentlig høyere frafall i kommuner med færre enn 2000 innbyggere enn i større kommuner. I de minste kommunene var frafallet 31 prosent, mens det i de største kommunene (med 20 000 innbyggere eller mer) bare var 6 prosent frafall. Dette innebærer at materialet må ses i lys av at det kan være underrapportering fra små kommuner.

Andre runde av spørreundersøkelsen, som ble gjennomført i regi av forskningsinstituttet NIFU våren 2011, hadde 12 målgrupper⁷. I vårt delprosjekt har vi anvendt data fra 9 respondentgrupper: Fylkesmenn, fylkeskommune, kommune, rektorer i grunnskolen, rektorer i videregående skole, lærere på 10. trinn, kontaktlærere 4. – 7. trinn, lærere i videregående opplæring og instruktører i fagopplæringen. Undersøkelsen rettet mot fylkesmenn og fylkeskommuner omfatter hele populasjonen. Data fra de andre respondentene er innhentet gjennom utvalgsundersøkelser. Undersøkelsen blant instruktører er gjennomført som telefonintervju. Når det gjelder utvalg, metode og datakvalitet i den andre fellessurveyen gjennomført av NIFU våren 2011, viser vi til en egen publisert dokumentasjonsrapport (Vibe, 2011). Vi vil imidlertid trekke fram noen forhold når det gjelder datakvaliteten fra de ulike respondentgruppene.

Undersøkelsen blant fylkesmennene og skoleeiere på fylkeskommunalt nivå er som nevnt ovenfor, gjennomført som fulltelling, det vil si at 18 fylkesmenn og alle 19 fylkeskommuner ble invitert til å delta. Alle fylkeskommuner har besvart undersøkelsen, mens 17 fylkesmenn har besvart. I utvalget av skoleeiere på kommunenivå inngår 123 kommuner. Når det gjelder sammensetningen av nettoutvalget blant skoleeiere på kommunenivå, er det ikke signifikante avvik fra populasjonen, men det er et visst avvik etter kommunestørrelse i retning av at små kommuner også i denne runden er noe underrepresentert.

Når det gjelder undersøkelsen blant rektorene, er populasjonen delt inn i tre landsrepresentative utvalg med hensyn til geografi, størrelse og skoletype. Utgangspunktet for utvalget av rektorer i grunnskolen var et bruttoutvalg på 995 skoler hvorav 55 var private skoler. Med 568 svar gir dette en svarprosent på 57, svarprosenten for de private skolene var 49. Utgangspunktet for utvalget av rektorer i videregående skole var et bruttoutvalg på 141 skoler. Med 113 svar gir dette en svarprosent på 80. Svarprosenten var høy i alle deler av landet, ved alle skoletyper og skolestørrelser.

Utvalget for grunnskolerektorer er representativt sammenlignet med populasjonen med hensyn til skoletype, skolestørrelse og landsdel, mens det er avvik når landsdel kombineres med skoletype. Det klareste systematiske avviket er at skoler på Østlandet sett under ett er noe overrepresentert i forhold til skoler i resten av landet (64 %) og lavest i Midt- og Nord-Norge (51 %). Svarprosenten varierer også etter skolestørrelse, men det er ikke noen helt entydig variasjon. Svarprosenten var høyest fra skoler med 250-349 elever (66 %) og lavest fra skoler med under 50 elever (50 %). Utvalget når det gjelder rektorer i videregående skoler, er representativt sammenlignet med populasjonen med hensyn til skoletype, skolestørrelse og geografi. For mer utfyllende kommentarer vedrørende utvalg, metode og datakvalitet, se den publiserte dokumentasjonsrapporten (Vibe, 2011).

I tillegg til rektorene omfattet undersøkelsen tre grupper lærere; a) kontaktlærere på 4. og 7. trinn, b) lærere på 10. trinn og c) lærere i videregående skole. Bruttoutvalget blant kontaktlærerne på 4. og 7. trinn var antatt å være mellom 250 og 400 lærere. Nettoutvalget er på 161 kontaktlærere, og svarprosenten for lærerne som ble invitert til å delta ble dermed 73 prosent. Utvalgets sammensetning etter skoletype og skolestørrelse avviker fra den beregnede populasjonen av kontaktlærere på 4. og 7. trinn i følge GSI. Det er forholdsmessig færre lærere ved 1-10 skoler i utvalget enn i populasjonen. Lærere ved skoler som har færre enn 100 elever er svakt representert i utvalget. Fordelingen av

⁷ Spørreskjemaene er publisert i Vibe, 2011.

lærerne mellom de gjestående kategoriene av skoler er nær den vi finner i populasjonen, med unntak av at lærere på 4. trinn ved barneskoler med mellom 300 og 499 elever er særlig godt representert i utvalget (jf. Vibe, 2011, side 35).

Også på 10. trinn var bruttoutvalget antatt å være mellom 250 og 400 lærere. 43 skoler med ungdomstrinn ble invitert til å delta. 36 skoler sa ja, men bare 27 skoler gjennomførte. Deltakerprosenten blant skolene ble dermed 63 prosent, mens svarprosenten for de lærerne som ble invitert til å delta ved disse skolene ble 56 %. Nettoutvalget er på 142 lærere, hvor gjennomsnittsalderen er 46 år. Utvalgets sammensetning etter skoletype og skolestørrelse avviker fra populasjonen av lærere på ungdomstrinnet i følge GSI. Det er forholdsmessig færre lærere ved 1-10 skoler i utvalget enn i populasjonen. En tilsvarende underrepresentasjon finner vi av lærere på skoler med 500 eller flere elever. Fordelingen av lærerne mellom de fire gjestående kategoriene av skoler er nær den vi finner i populasjonen (jf. Vibe, 2011, side 27-28).

I videregående opplæring ble totalt 1275 lærere ved 20 skoler invitert til å gjennomføre undersøkelsen, mens 624 gjennomførte. Dette betyr at 49 prosent av lærerne som ble bedt om å besvare undersøkelsen svarte. Svarprosenten for lærerne ved de 20 skolene varierer mellom åtte og 82 prosent. Utvalget av lærere er skjevt sammensatt med hensyn til skolestørrelse og skoletype. Det er nesten tre ganger så mange lærere ved rene yrkesfaglige skoler i utvalget sammenliknet med den beregnede populasjonen og 50 prosent flere ved rene studieforbereende skoler. Til gjengjeld er lærerne ved de kombinerte skolene tydelig underrepresentert. Når det gjelder skolestørrelse, er ikke skjevheten like stor, men lærerne ved de 14 minste skolene er tydelig underrepresentert. De som er sterkest overrepresentert, er lærere ved store yrkesfaglige skoler, mens lærere ved små og store kombinerte skoler er sterkest underrepresentert (jf. Vibe, 2011, side 13 -18). Med de forbehold som er anført ovenfor, vurderer vi undersøkelsenes representativitet som god til vårt formål.

Spørreundersøkelsene ble gjennomført som fellesundersøkelser for hele evalueringen, blant annet for å begrense belastningen for respondentgruppene. Det enkelte delprosjekt spilte inn spørsmål til DPU/HH og NIFU, som deretter utviklet spørreskjemaene til de ulike målgruppene, gjennomførte undersøkelsen og tilrettela datafilene for analyser. Spørsmålene vi spilte inn operasjonaliserte vårt evalueringsprosjekts tema og våre hovedproblemstillinger. Dels dreide det seg om kognitive spørsmål, der vi spør om faktiske forhold knyttet til implementeringen Kunnskapsløftet som utdanningsreform, og dels om evaluative spørsmål, der vi ber respondentene om å foreta vurderinger av sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform. For å begrense spørreundersøkelsens omfang, måtte hvert delprosjekt begrense antall spørsmål. I praksis har det betydd at enkelte problemstillinger er belyst gjennom hvordan respondentene (skoleeiere, rektorer, lærere/instruktører) har fordelt seg på de ulike verdiene på én enkelt variabel. Ansvarlig institusjon for gjennomføringen av spørreundersøkelsene har hatt ansvar for utformingen og oppbyggingen av spørreskjemaet (måleinstrumentet). Undersøkelsenes pålitelighet eller reliabilitet er vurdert i egne metoderapporter som vi har referert til ovenfor (Allerup et al., 2009; Vibe, 2011). Når det gjelder datamaterialets validitet eller gyldighet for problemstillingene som belyses, mener vi at dataene som er innsamlet, stort sett er gode og treffende i forhold til evalueringens intensjoner. Gjennomføringen av spørreundersøkelsene som fellesundersøkelser kan forsvares ut fra effektivitets- og kostnadsvurderinger. I ettertid synes det imidlertid klart at undersøkelsenes kobling til det enkelte prosjekt og sammenhengen i spørsmålssettet som hvert prosjekt spilte inn, har blitt svekket gjennom denne framgangsmåten. Harmonisering av spørsmål for å møte behovet innenfor ulike delprosjekt som har belyst tilgrensende problemstillinger og områder, har redusert noen av spørsmålenes presisjon og dermed datakvaliteten. For å styrke evalueringens validitet når det gjelder undersøkelsen av forbindelseslinjer og samhandling mellom beslutnings- og forvaltningsnivåer, som i forskningen av utdanningsreformer er identifisert som sentrale suksessfaktorer for reformimplementering, utarbeidet vi for eksempel en del identiske spørsmål rettet til respondentene på de ulike nivåene. Harmoniseringen av spørsmål har imidlertid medført at problemstillinger knyttet til forbindelseslinjer og samhandling er blitt belyst gjennom litt ulike formuleringer i skjemaet som ble utviklet for de forskjellige nivåene. Der det er aktuelt, har vi valgt å drøfte disse forbeholdene underveis i presentasjonen av analysene av materialet. Stort sett mener vi

imidlertid at spørsmålene som er stilt, dekker de sentrale elementene i Kunnskapsløftet som styringsreform, selv om vi gjerne skulle ha stilt flere spørsmål knyttet til de ulike elementene.

Datainnsamling i to runder reflekterer intensjonen om å fange opp endringer som følge av reformimplementeringen. Som følge av skiftet av ansvarlig oppdragsgiver for de to undersøkelsene, ble det gjort endringer i utformingen av spørreskjemaene. Endringene har styrket den siste spørreundersøkelsens validitet og reliabilitet, men har også hatt noen konsekvenser for sammenliknbarheten mellom de to surveyene. Når vi gjennom analysen av datamaterialet registrerer stabilitet eller endring, må vi derfor ta noen forbehold knyttet til endringer i formuleringer og svaralternativer.

Kvalitativt materiale⁸

Den tredje hovedkilden er et kvalitativt materiale der vi først og fremst belyser problemstillingene gjennom intervjuer supplert med selvevalueringer og observasjoner. Også intervjuene er gjennomført i to omganger for å fange opp endringer gjennom implementeringsprosessen.

Intervjuer

Det kvalitative materiale består for det første av intervjuer med sentrale aktører på nasjonalt nivå. I første runde våren 2007 ble 12 sentrale aktører, som enten var premissleverandører for reformen eller som hadde implementeringsansvar: stortingspolitikere, ansatte i Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet og partene i arbeidslivet intervjuet. I andre runde våren 2011 intervjuet vi 13 informanter fra nasjonalt nivå; 10 sentrale aktører med ansvar for implementeringen av reformen fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, og 3 informanter fra partene i arbeidslivet.

For det andre består det kvalitative materialet av informanter på underliggende beslutnings- og forvaltningsnivå. Datamaterialet er hentet fra et strategisk utvalg med intervjuer av nøkkelinformanter i fire fylker, seks kommuner, fire videregående skoler og seks grunnskoler. Også her er intervjuene gjennomført i to omganger for å fange opp endringer gjennom implementeringsprosessen.

Proseduren for utvalg av informanter på underliggende nivå tok utgangspunkt i valg av fire fylker, og her ble geografisk spredning et hovedkriterium; nord, sør, øst og vest. Vi har intervjuet fire utdanningsdirektører ved fylkesmannens kontor i de fire fylkene høsten 2007 og våren 2011. Fylkene er i tillegg valgt ut etter SSBs statistikk for befolkningstetthet per 2008. Hver av fylkeskommunene representerer og har ulik grad av befolkningstetthet; høy, middels og lav. Utvalget av kommuner er lokalisert i disse fylkene. I valg av kommuner har vi dessuten tatt utgangspunkt i KOSTRA-statistikken som grupperer kommunene etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser, og våre seks kommuner dekker følgende grupper:

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

⁸ Intervjuguider, veiledning til selvevaluering, registreringsskjemaer for observasjon og informasjonsbrev til informantene er publisert i de tidlige rapportene fra prosjektet. Intervjuguider fra 2011 kan fås ved henvendelse til NIFU.

Tabell 1.1 Utvalget av fylkeskommuner, kommuner og skoler.

Fylkes-kommune	Geografisk beliggenhet/ tilhørighet	Befolkningstetthet etter SSBs statistikk for 2008	Skoler
F1ØH	Øst	Høy	Elveland vgs., 550 elever
F2SM	Sør	Middels	Sletta vgs., 1150 elever
F3VL	Vest	Lav	Fjorden vgs., 880 elever
F4NL (Frafalt i 2007)	Nord	Lav	Berget vgs., 630 elever

Kommune	Kostra inndeling	Urban/rural	Skoler
K1MR	G8 Mellomstor kommune med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible midler	Rural	Eikemo (1-10) 585 elever
K2SU	G13 Stor kommune utenom de fire største byene	Urban	Enga (1-7) 475 elever
K3MR	G11 Mellomstor kommune med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible midler	Rural	Fjell (1-7) 90 elever
K4LR	G1 Liten kommune med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible midler	Rural	Skogen (8-10) 195 elever
K5LR	G6 Liten kommune med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible kostnader	Rural	Bygda (1-10) 175 elever
K6By	G14 Bergen, Trondheim, Stavanger	Urban	Fagerby (8-10) 450 elever

Tabell 1.1 gir en oversikt over utvalget av fylkeskommuner, kommuner og skoler. Vi har også valgt kommuner som gir variasjon vedrørende styringsstruktur i kommunene (tonivå og trenivå-kommuner) og variasjon i pedagogisk støtteapparat.

I kommunesektoren ble det høsten 2007 og våren 2011 gjennomført intervjuer med lokale utdanningsadministrative ledere, 6 skolesjefer og 3/4 fylkesutdanningssjefer. I evalueringsopplegget var det lagt opp til fire intervjuer på fylkeskommunalt nivå, men i 2007 var det til tross for flere henvendelser, ikke mulig å få gjennomført intervjuet med fylkesutdanningssjefen i nord. I tillegg har vi høsten 2007 og våren 2011 intervjuet tre ledere av fylkeskommunale yrkesopplæringsnemnder.

I valg av skoler anvendte vi følgende kriterier:

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

Data fra fire videregående skoler og seks grunnskoler innsamlet høsten 2007 og våren 2010 inngår i vårt materiale. De videregående skolene dekker rene studieforberedende skoler, kombinerte skoler og skoler med både lav og høy prosent minoritetsspråklige elever. To av skolene har kvinnelige rektorer og to skoler har mannlige rektorer. Størrelsen varierer fra 540 til 1150 elever. To av de videregående skolene representerer også sammenslåtte enheter. Fra grunnskolen har vi med fire mannlige rektorer og to kvinnelige rektorer. Samtidig var det viktig å fylle flere utvalgsriterier. I praksis betyr dette at vi

har gitt fortrinnsrett til kriterier som størrelse, skoletype og lokalisering fremfor kjønn ved valg av disse skolene. Størrelsen på grunnskolene varierer fra 77 elever til 580 elever. Vi innhentet informasjon om styringsstrukturen og det pedagogiske støtteapparatet i de ulike kommunene gjennom den presentasjonen de selv har gitt på nettet. På skolenivå (lærere og skoleledere i grunnskolen og videregående opplæring, instruktører i bedrift) er det gjennomført i alt 23 intervjuer høsten 2007 og 20 intervjuer i 2011. I begge runder gjennomførte vi intervju med 4 skoleledere ved videregående skoler i fire fylkeskommuner og 4 gruppeintervju med 3 – 4 lærere ved de samme videregående skolene. I første runde ble det bare gjennomført 3 gruppeintervjuer med lærere i videregående skole. Videre har vi i to omganger intervjuet 6 skoleledere ved 6 grunnskoler i 6 kommuner i de fire utvalgte fylkene, og 6 gruppeintervju med 3 – 4 lærere de samme skolene. I tillegg intervjuet vi i første runde 4 instruktører i fagopplæringen i de fire fylkene og 5 sentrale representanter på nasjonalt nivå for de fire organisasjonene Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolenes Landsforbund og Norsk Skolelederforbund og for KS.

I den andre intervjurunden i 2010, hadde tre av fire videregående skoler tilsatt nye rektorer. Dette skaper noen utfordringer med hensyn til sammenlikning av resultater. I grunnskolene hadde det ikke skjedd rektorskifte, men én av grunnskolene valgte å trekke seg fra prosjektet. Vi tok da kontakt med en annen skole fra samme kommune. Denne skolen rekrutterte elever fra et sammenlignbart sosioøkonomisk område og hadde tilsvarende elevtall som skolen som trakk seg.

Skolenes selvevaluering

I forkant av de planlagte intervjuene i første runde høsten 2007 ba vi rektor ved den enkelte skole om å sende oss en skriftlig selvevaluering basert på et skjema vi hadde utarbeidet. Hensikten med selvevalueringen var for det første å stimulere til refleksjon over egne holdninger og praksis relatert til temaer som organisatoriske forhold, pedagogisk ledelse og relasjonen mellom skolen og styringsnivået over. For det andre var hensikten å gi oss mer utfyllende skriftlig informasjon om skolen. Skolene kunne selv velge hvordan de ville løse oppdraget.

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

Observasjoner

I tillegg til individuelle intervjuer med rektorer og gruppeintervjuer med lærere inkluderte vi observasjon av klasseromspraksis, ledermøter og trinnledermøter under datainnsamlingen på skolenivå våren 2010. Vi besøkte hver skole i tre dager.

Det ble laget registreringsskjemaer for klasseromsobservasjon når det gjaldt grunnleggende ferdigheter, og vurdering som verktøy for kvalitetssikring og utvikling. I tillegg ble det utviklet et skjema for observasjon av ledermøter.

I våre samtaler med rektorene i forkant av besøkene, presiserte vi at vi ikke var ute etter å vurdere kvaliteten på den undervisningen som ble gitt, men at vi var på jakt etter eksempler som kunne illustrere noen sider ved skolens opplæringspraksis, og da med vekt på hvordan det ble arbeidet med grunnleggende ferdigheter i ulike fag, og hvordan vurdering brukes som verktøy for kvalitetssikring og utvikling. I tillegg henviste vi til hva som var hovedtema for intervjuene vi skulle gjennomføre, og at vi ønsket å sammenligne med hvordan situasjonen var for tre år siden for om mulig å spore endringer.

Vi oppfordret rektor til å velge ut en klasse hvor vi kunne få følge undervisningen sammenhengende i de tre dagene vi var ved skolen. I praksis ble observasjonene som regel fordelt på flere klasser. Dette hadde sammenheng med vårt fokus på grunnleggende ferdigheter og vurdering. Hvilke møter som ble

observert, var avhengig av hva som sto på programmet de tre dagene vi besøkte skolen. På noen skoler ble det gjennomført ledermøter, ved andre trinnmøter eller seksjonsmøter.

Vi involverte mastergradsstudenter ved ILS i denne delen av datainnsamlingen våren 2010. Vi organiserte en målrettet skolering for studentene i form av to seminarer der FIRE-prosjektet var tema. Skoleringen omfattet en gjennomgang av intervjuguider, registreringsskjemaer og bruk av digital opptaker, og vi organiserte øvelser med video-innslag fra PISA+ som grunnlag for å diskutere klasseromsobservasjon. For å få øvelse i å observere et ledermøte, organiserte vi rollespill. Grunnleggende ferdigheter og kvalitetsvurdering er da valgt som analyseenheter. Etter at dataene var samlet inn, organiserte vi arbeidsseminarer hvor de transkriberte intervjuene, registreringsskjemaene fra observasjonene og feltloggene dannet grunnlaget for felles analyse. Avtalen med studentene var at de kunne skrive sine masteroppgaver på bakgrunn av dette datamaterialet. 8 masteroppgaver er ferdigstilt per 31.12. 2011.

Gjennomføring av intervjuene

I forkant av intervjuene ble det sendt ut informasjonsbrev til respondentene. Det ble utarbeidet intervjuguider som i første intervjurunde var konsentrert om forventninger og vurderinger av sentrale elementer/temaer i reformen. I andre runde rettet intervjuguidene oppmerksomheten mot oppfølgingen og konsekvensene av reformen. Alle intervjuer er tatt opp på bånd og senere transkribert og anonymisert. Informantene er lovet konfidensialitet. Dette hensynet er ivarettatt både gjennom sikkerhetsrutiner for registrering og oppbevaring av datamaterialet fulgt i henhold til avtale med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og gjennom rapporteringen, hvor opplysninger om informantens navn og posisjon er utelatt.

På sentralt nivå varte hvert intervju omtrent en time, og ble gjennomført som en uformell, men semi-strukturert samtale, som regel på intervjuedes arbeidssted. Samtalene fulgte en intervjuguide med rom for oppfølging og utdyping. Spørsmål om hva beslutningstakerne på sentralt nivå oppfatter som de viktigste mål, midler og barrierer i det nye styringssystemet stod sentralt i 2007. I 2011 ble oppmerksomheten rettet mot reformimplementering og endringer.

Intervjuene ble lagt opp slik at informantene ble bedt om å uttale seg på vegne av den institusjon og de interesser de er satt til å forvalte. Vi forventet og ønsket at aktørene uttalte seg i kraft av egen posisjon i statsapparatet, ikke som privatperson. Noe annet er spørsmålet om informantene opplever det personlige intervjuet slik at samtalen resulterer i oppriktige svar. Spørsmålet er antakelig særlig relevant i forhold til informanter som eventuelt har noe å tape på å gi svar som ikke er i samsvar med normer eller forventninger i informantens signifikante omgivelser. Vi antok at vi i våre intervjusamtaler med sentrale aktører på nasjonalt nivå ville kunne komme til stå overfor liknende utfordringer som for eksempel forskerne i Maktutredningen. I studien av norske makteliter forventet forfatterne at deres informanter ville kunne oppleve en større belastning enn andre ved å ytre avvikende eller upopulære standpunkter (Guldbrandsen et. al 2002:22). Vi har tatt høyde for at våre informanter vil kunne føle et lignende press i retning av å uttrykke korrekte holdninger og vurderinger. Vi mener likevel at vi ved å understreke konfidensiell behandling av datamaterialet både gjennom skriftlig forhåndsinformasjon og muntlig i starten av hver samtale, har lagt til rette for at informantene har vært oppriktige gjennom samtalene.

Intervjuene i kommunene/fylkeskommunene og på skolene ble også gjennomført ved hjelp av semi-strukturerte intervjuer. Formålet i første intervjurunde var å få klarhet i hva representanter fra skoleeier, rektor og en gruppe lærere på skolenivå oppfattet som de viktigste mål, midler og barrierer i det nye styringssystemet i Kunnskapsløftet. I andre runde ble oppmerksomheten rettet mot reformens konsekvenser og endringer som den har ført med seg på skoleeier- og skolenivå. I kommunene har vi intervjuet skolesjefer eller personer i tilsvarende rolle. I fylkeskommunene har vi intervjuet fylkesutdanningssjefer eller personer i tilsvarende rolle. Hvert intervju varte ca. 60 minutter. Intervjuguiden til skoleeiere omfattet følgende temaer:

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

På skolene ble det gjennomført to intervjuer; ett med rektor og ett med en liten gruppe lærere. Hvert intervju varte ca. 90 minutter og samtaleene ble tatt opp på bånd og senere transkribert. Basert på prosjektets problemstillinger omfattet intervjuguiden følgende temaer:

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

I tillegg anvendte vi informasjonen vi hadde fått på basis av selvevalueringen til å stille oppfølgende og klargjørende spørsmål til våre informanter. På tilsvarende måte ble intervjuene med instruktører for bedrifter og representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene gjennomført.

1.3 Analyser av datamaterialet

Som utgangspunkt for analyser av det empiriske materialet, utviklet vi en teoretisk modell for analyse av implementering av Kunnskapsløftet fra et *ovenfra og ned*, *nedenfra og opp* og et *nettverksperspektiv* (se tabell 1.2 nedenfor). Et hovedargument var at disse tre perspektivene *til sammen* ville bidra til en økt forståelse av Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform. Det å bare anvende ett av disse perspektivene ville begrense vår forståelse av hvordan nivåer, institusjoner og aktører genererer, tolker og implementerer vedtak og forordninger.

Tabell 1.2 Idealtypiske perspektiver på reformimplementering

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

Reformimplementeringen kan ikke forstås som lineær. Å forstå hvordan Kunnskapsløftet settes ut i livet forutsetter med andre ord både et blikk for den hierarkisk orienterte reguleringen, men også for møtet mellom regulering og etablert profesjonell praksis. I tillegg trengs en forståelse for betydningen av de nettverkene aktørene inngår i, både det horisontale samarbeidet mellom skoler, de vertikale relasjonene mellom for eksempel skoleeier og skoler eller mellom statlig og lokalt nivå, og forholdet mellom de to nettverksdimensjonene. Disse idealtypiske perspektivene skulle hjelpe oss til å sette styringsdokumentene, informantenes beskrivelser av egen praksis og våre observasjoner av møter og klasseromspraksis inn i en styringskontekst (se kapittel 2).

Både de kvalitative og de kvantitative dataene er anvendt for å belyse de ulike temaene og problemstillingene knyttet til Kunnskapsløftet som styringsreform. Gjennom dokumentanalysene får vi innsikt i reformintensjonene slik de er formulert av sentrale beslutningstakere på nasjonalt nivå. Det kvalitative materialet fra nasjonalt forvaltningsnivå, skoleeiernivå og skolenivå gir utdypende innsikt i sentrale aktørers forventninger til reformen, vurderinger av rolle- og ansvarsfordeling mellom styrings- og forvaltningsnivåene og mellom de ulike aktørene, og hvordan implementeringen er grepet an på de ulike nivåene. Gjennom det kvantitative materialet søker vi å få fram mer generelle og representative forventninger, vurderinger og operasjonalisering av styringsreformen på de ulike nivåene, samt eventuelle variasjoner innenfor et nivå med hensyn til noen aktuelle bakgrunnsvariabler.

Vi har gjennomført frekvensanalyser av spørsmål i fellessurveyen som er relevante for å belyse våre problemstillinger (univariat fordeling). De absolutte frekvensene bygger på opptelling av enhetene for de ulike verdiene. De relative frekvensene viser hvor mange prosent enhetene innenfor hver av kategoriene utgjør av alle enhetene. I analyser av de kvantitative dataene fra kommunene har vi gjennom bivariate analyser (krystabeller) sett nærmere på sammenhengen mellom variabler. Vi har tatt utgangspunkt i tre bakgrunnsvariabler. For det første kommunenes størrelse. Antall innbyggere i kommunen anvendes for kategorisering av kommuner etter størrelse. Vi har med utgangspunkt i SSBs gruppering konstruert en grovinndeling, som vil si at kommuner med færre enn 5000 innbyggere defineres som små, kommuner med 5000 til 19999 innbyggere defineres som mellomstore, og kommuner med 20000 innbyggere eller mer defineres som store. For det andre ser vi på hvordan kommunene er organisert, og skiller mellom såkalte tonivå eller trenivå kommuner. Vi har kontrollert for om det er samvariasjon mellom størrelse og organisering og finner dette i liten grad. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at det er en noe høyere andel trenivå kommuner i de store kommunene, men forskjellene er små. For det tredje har vi undersøkt variasjon i det kvantitative materialet med utgangspunkt i det pedagogiske støtteapparatet, det vil si om skoleeier selv oppgir at det er skolefaglig kompetanse i skoleeiers administrasjon. Vi har anvendt kjiqvadrattesten for å undersøke styrken av sammenhengen mellom variablene. I rapporten har vi bare lagt vekt på funn hvor kjiqvadrattesten viser at variasjonen er statistisk signifikant ($p < 0,05$). Det betyr at sammenhengen i vårt utvalg er så sterk at den med minst 95 % sannsynlighet vil finnes i et hvilket som helst tilsvarende utvalg fra det samme universet. I og med at antall enheter i analysene av fylkeskommunene bare er 19, har vi ikke gjennomført bivariate analyser etter fylkenes størrelse, organisering eller skolefaglig kompetanse fordi det blir så få i hver gruppe.

I analysen av de kvantitative dataene på skolenivå har vi sett på variasjoner i svar gjennom bivariate analyser der vi har tatt utgangspunkt i litt ulike bakgrunnsvariabler for ulike grupper. Variablene er blant annet valgt ut for å kunne sammenligne funn fra de kvalitative undersøkelsene vi har gjennomført på skolenivå, hvor kommune- og skolestørrelse samt skoletype i videregående opplæring indikerte viktige forskjeller. I tillegg har vi tatt med ansiennitet og formell lederutdanning da det gir en inngang for å diskutere våre funn med andre undersøkelser på dette feltet.

Når det gjelder rektorer i grunnskolen har vi analysert variasjonen med utgangspunkt i følgende fire bakgrunnsvariabler:

- Formell lederutdanning med utgangspunkt i antall studiepoeng. Her skiller vi mellom (i) ingen lederutdanning, (ii) inntil 30 studiepoeng og (iii) mer enn 30 studiepoeng
- Skolestørrelse (antall elever), hvor vi skiller mellom to kategorier: (i) færre enn 300 elever og (ii) 300 elever eller mer.
- Ansiennitet som rektor omfatter to kategorier: (i) inntil 5 år; (ii) mer enn 5 år.
- Kommunestørrelse: Vi har med utgangspunkt i SSBs gruppering konstruert en grovinndeling, som vil si at kommuner med færre enn 5000 innbyggere defineres som små, kommuner med 5000 til 19 999 innbyggere defineres som mellomstore, og kommuner med 20 000 innbyggere eller mer defineres som store.

Når det gjelder rektorer i videregående skole, har vi analysert variasjonen med utgangspunkt i tilsvarende bakgrunnsvariabler når det gjelder formell lederutdanning, skolestørrelse og ansiennitet. I

stedet for kommunestørrelse har vi trukket inn hva slags utdanningsprogram skolen tilbyr hvor vi har anvendt følgende kategorier: (i) Studieforberedende (ST, ID, MD⁹), (ii) yrkesfaglige (MK, HS, EL, TIP, BA, DH, RM, SS, NA¹⁰) og (iii) kombinert, som omfatter utdanningsprogram fra både kategori 1 og 2.

Når det gjelder lærere i videregående skole, har vi analysert variasjonen med utgangspunkt i følgende bakgrunnsvariabler:

- Antall års praksis ut fra to kategorier, (i) mindre enn 10 år og (ii) 10 år eller mer.
- Utdanningsprogram på skolen i forhold til tre kategorier, (i) studieforberedende, (ii) yrkesfaglig eller (iii) både studieforberedende og yrkesfaglig.

Vi har analysert variasjonen på tilsvarende måte for lærere på 10. trinn og kontaktlærere på 4. og 7. trinn med utgangspunkt i antall års praksis. I stedet for utdanningsprogram, har vi for disse respondentgruppene med skolestørrelse ut fra to kategorier: (i) færre enn 300 elever og (ii) 300 elever eller mer.

For alle gruppene har vi lagt vekt på funn der en kjiqvadrattest viser at variasjonen er statistisk signifikant ($p < 0,05$).

Alle intervjuene ble registrert med digital opptaker og transkribert. I tillegg skrev intervjuer en umiddelbar refleksjon i etterkant av intervjuet for å sikre en beskrivelse av konteksten for gjennomføringen. Vi har anonymisert våre informanter ved å kode dem og ved å omtale alle informanter som hun. Vi har også kodet informantene etter et bestemt sett av kjennetegn for å kunne knytte utsagn til bestemte bakgrunnsvariabler. Dette gir oss også mulighet for å se det kvalitative materialet i forhold til bakgrunnsvariabler i de kvantitative undersøkelsene, som kommunestørrelse og hvorvidt kommunene kan karakteriseres som urbane eller rurale (Se tabell 1.1 og kodeskjema for informanter fra statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå i vedlegg).

Arbeidet med analysen av intervjumaterialet har gått parallelt med utprøving, diskusjon og videreutvikling av de teoretiske perspektivene på reformimplementering. Etter hvert som noen begreper og teoretiske innfallsvinkler fremstod som gode analyseredskaper, skiftet fokus fra omfattende beskrivelser av den enkelte kommune/fylkeskommune og skole til mer avgrensede temaer som eksplisitt belyser evalueringens problemstillinger. For å studere oppfatninger må man både tilnærme seg meningsuttrykket gjennom innlevelse i opphavspersonens tankeverden, og man må tolke meningen ut av den konteksten som intervjuet er blitt til i. I analysen av de transkriberte intervjuene startet vi med en holistisk tilnærming hvor vi noterte ned helhetsinntrykket av den fortellingen vi fikk fra våre informanter. For hvert intervju oppsummerte vi det bærende hovedinntrykket, hvilke data som støttet dette og eventuelt om noen utsagn ga motforestillinger. Derne st grupperte vi materialet i innholdskategorier med utgangspunkt i undersøkelsens problemstillinger, den semi-strukturerte intervjuguiden og tematisering av respondentenes utsagn.

Prosjektet har som intensjon å kartlegge *endringer over tid*. Datamaterialet fra 2007/2008 da implementeringen av Kunnskapsløftet så vidt var startet, dokumenterer for det første nasjonale myndigheters, skoleeieres, skolelederes, læreres, instruktørers og representanter for organisasjonenes forventninger og vurderinger i den første fasen av reformen, forståelsen av endring i egen forvaltnings- og yrkespraksis i lys av styrings- og forvaltningsreformen og hvordan det nasjonale og lokale nivået hadde grepet an implementeringsprosessen. Datamaterialet fra 2010 og 2011 dokumenter for det første hvordan informantene og respondentene selv beskriver endringer som anses å være en følge av reformimplementeringen. For det andre kan vi vise endringer som eventuelt har funnet sted i informantenes og respondentenes vurdering av reformen, ved å sammenligne vurderingene som gjøres på de to innsamlingstidspunktene.

⁹ Studiespesialisering, Idrettsfag og Musikk, dans og drama.

¹⁰ Medier og kommunikasjon, Helse- og sosialfag, Elektrofag, Teknikk og industriell produksjon, Bygg- og anleggsteknikk, Design og håndverk, Restaurant- og matfag, Service og samferdsel og Naturbruk.

For å forstå hvilke endringer som har skjedd, har vi tatt utgangspunkt i hva vi vet om endringer i organisasjoner generelt og skolen spesielt, og om ledelse av endringsprosesser. Dette har gitt oss et sett med analysebegreper som vi redegjør nærmere for i kapittel 2.

1.4 Rapportens disposisjon

I kapittel 2 presenterer vi ulike teoretiske og analytiske perspektiver på implementering av utdanningsreformer, endring i organisasjoner, ledelse av endringsprosesser på institusjonsnivå og profesjonsforståelse. Kapittel 3 redegjør for reformens opprinnelige intensjoner og den politiske oppfølgingen på det nasjonale beslutningsnivået. I kapittel 4 retter vi oppmerksomheten mot det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået og drøfter aktørenes forventninger, vurderinger og oppfølging av reformen. I kapittel 5 ser vi på skoleeier som styrings- og forvaltningsnivå, og forventninger, vurderinger, erfaringer og oppfølging på dette nivået. Kapittel 6, 7 og 8 følger reformen på skolenivå og ser på rektorene og lærernes forventninger, vurderinger og oppfølging av reformen. Vi undersøker hvordan sentrale elementer i reformen er håndtert på skolenivå og spør om reformen har endret lærernes og rektorenes profesjonsforståelse. Kapittel 9 oppsummerer sentrale funn i vår evaluering av Kunnskapsløftet. Vi avslutter rapporten med et mer diskuterende kapittel som drøfter Kunnskapsløftet som styringsreform, hva den så langt har betydd for rolle- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og institusjonene generelt og det nasjonale nivåets bidrag til måloppnåelse spesielt.

2 Perspektiver på utdanningsreformer og endring i skolen

I dette kapitlet vil vi redegjøre for hvilke teoretiske perspektiver vi har anvendt i analysen av det kvalitative og kvantitative materialet som er samlet inn for å besvare prosjektets problemstillinger. Kunnskapsløftet kan benevnes som en systemisk utdanningsreform, og innledningsvis kommenterer vi hvordan Kunnskapsløftet bidrar til å knytte norsk utdanningspolitikk nærmere den internasjonale reformagendaen. Med referanse til internasjonal forskning viser vi hvordan reformimplementering kan studeres ut fra ulike perspektiver og presiserer hvorfor og hvordan hierarki, kollegium og nettverk som idealtyper er velegnet for å analysere forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet. Siden et viktig aspekt ved evalueringen er å studere *endring* i profesjonsforståelse og opplæringspraksis over tid, trenger vi også analytiske begreper om endring som kan fange inn skrittvis forandringer og eventuelle radikale brudd med tidligere praksis. I tillegg blir det viktig å studere hva slags rolle og funksjon ledelse har spilt og spiller i denne sammenhengen, siden behovet for tydelig og profesjonell ledelse på alle nivåer er understreket i Kunnskapsløftets intensjoner. Med referanse til en rekke studier på dette feltet begrunner vi hvilke begreper og perspektiver som er anvendt på datamaterialet for å belyse endringsprosesser.

2.1 Systemiske utdanningsreformer

Kunnskapsløftet er en nasjonal utdanningsreform som både omfatter styring, struktur og innhold. Reformens ambisjon er å endre grunnopplæringen som system. I den internasjonale litteraturen gis denne type utdanningsreformer betegnelser som "systemic education reform", "comprehensive reform" og "whole-school reform" (Bascia et al., 2005). I vårt land som tradisjonelt har hatt et sentralisert utdanningssystem, har denne type reform vært den vanlige strategien for utvikling av skoleverket, men over tid har det vært anvendt ulike strategier med hensyn til forarbeid og implementeringsstrategier. Nye samfunnsmessige utfordringer og utdanningspolitiske ambisjoner har ført til at det også i land der beslutningsmyndighet og forvaltning tradisjonelt har vært desentralisert, i løpet av de siste tiårene av det 20. århundre ble argumentert for og innført nasjonale utdanningsreformer som la sterkere nasjonale føringer på skoleutviklingen (Thomson, 2003/2004; Hertling, 2003/2004; Slavin & Fashola, 1998; Datnow 2002).

Den internasjonale reformbølgen som vi kan registrere i rike så vel som i fattige land fra rundt 1980, var først og fremst samfunnsøkonomisk begrunnet. Gjennom reformene ville myndighetene styrke nasjonal konkurransekraft i møtet med økonomisk globalisering. Dette er også den politiske konteksten som rammer inn både de norske 90-tallsreformene og Kunnskapsløftet (jf. kap. 3).

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

På mange måter ser det ut til at en diskurs om lærere som autonome profesjonelle yrkesutøvere som samarbeider om beslutninger, eksisterer side om side med et voksende system av kontrollmekanismer og eksterne krav som bidrar til å begrense lærernes profesjonelle autonomi (jf. kap. 3 og kap. 10). Utdanningsreformene representerer med andre ord ikke enten myndiggjøring eller deprofesjonalisering. Ulike elementer eksisterer side om side, slik for eksempel Klette (2002) viste i en studie av nordiske utdanningsreformer på 90-tallet. Og mer informasjon om resultater kan også bidra til myndiggjøring og profesjonalisering av læreryrket gjennom en styrking av kunnskapsgrunnlaget for praktisk yrkesutøvelse.

2.2 Perspektiver på reformimplementering

Internasjonal implementeringsforskning viser at nasjonale, "large scale" utdanningsreformer som implementeres fra nasjonalt beslutningsnivå, fortolkes og transformeres når de møter underliggende forvaltningsnivåer, det være seg utøvende myndigheter på nasjonalt nivå, lokalt forvaltningsnivå, den enkelte skole eller den enkelte lærer (Elmore, 1996; Fullan, 1999, 2001; Hargreaves & Fink, 2000; Datnow, 2002). Sagt med Larry Cuban (1998, s 455): *"...schools change reforms as much as reforms change schools"*. Samtidig viser reformforskningen at skolenes praksis og lærernes undervisning preges av stor grad av stabilitet til tross for nasjonale reformbestrebelsler. Nasjonale reformer har derfor en tendens til å bli introdusert igjen og igjen (Cuban, 1996; Tyack & Cuban, 1995; Datnow, 2002; Klette, 2003). Etter den andre verdenskrigen har således norsk skoleutvikling vekslet mellom reform- og implementeringsfaser. Den første store reformbølgen som ble innledet midt på 50-tallet, kulminerte midt på 1970-tallet med Mønsterplanen for grunnskolen av 1974, Lov om videregående opplæring, som ble satt ut i livet fra og med 1976 samtidig med en ny felles læreplan for videregående opplæring i fire bind, og reformer innenfor høyere utdanning gjennom blant annet etableringen av distriktshøgskoler. I et nyttårsintervju ved inngangen til 1976 sa Kirke- og undervisningsminister Bjartmar Gjerde: *"1975 vil for ettertiden bli stående som det året da Stortinget vedtok rammeverket som både grunnskolen, den videregående skolen og den høyere utdanning skal ha i mange år framover. Dermed er kanskje den viktigste 20-årsperioden i vår skolehistorie avsluttet"* (her sitert fra Telhaug 1997, s.41). Og Gjerde fikk rett i den forstand at siste halvdel av 1970-tallet og 1980-årene på mange måter representerte kontinuitet og konsolidering i skolepolitikken til tross for skiftende regjeringer. Da Kåre Willoch dannet en ren Høyre-regjering for første gang på 50 år i 1981, tok ikke regjeringen mål av seg å avvike den sosialdemokratiske orden i skolesektoren, slik det skjedde innenfor økonomi og handel, industri og medievirksomhet. Partiet Høyre krevde ro i skolen. Med den borgerlige trepartiregjeringen i 1983 fikk vi riktig nok en revidert læreplan for grunnskolen fra 1986, men uten at den representerte noen betydelig fornyelse av skolen (Telhaug & Mediås, 2003). Det var først med Gro Harlem Brundtlands tredje regjering i høsten 1990 at en ny reformbølge i skoleverket ble introdusert. Gjennom det neste tiåret fikk vi reformer både i grunnskolen, videregående opplæring og høyere utdanning gjennom henholdsvis Reform 97, Reform 94, Høgskolereformen av 1994 og

felles lov om universiteter og høyskoler av 1995. Bare ti år senere ble reformene i grunnsopplæringen avløst av Kunnskapsløftet, som den foreløpige siste reformen i norsk grunnsopplæring. Høgre utdanning ble reformert allerede i 2001 gjennom Kvalitetsreformen.

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

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

De forbindelseslinjene som etableres mellom styringsnivåene og forvaltningsnivåene, synes med andre ord å ha avgjørende betydning for reformimplementeringen.

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

- Dialog og partnerskap mellom nivåene
- Felles forståelse av reformen mellom aktører på ulike nivåer
- Et tydelig og gjennomgående ansvarsregime
- Tilslutning til reformens målsettinger og tillit til reformens virkemidler på underliggende nivå
- Finansiell og politisk oppfølging og insentiver
- Kompetanseutvikling på det operative nivået
- Lokalt lederskap og engasjement fra skoleeiere, lærere og lokalpolitikere
- Tillit mellom aktørene på og mellom de ulike nivåene
- Kobling mellom nye tiltak og etablert praksis
- Fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og løsninger

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

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

Poenget er at det vi ofte definerer som kontekstuelle elementer i realiteten er en del av reformprosessene. Reformers konstitueres gjennom kommunikasjon til ulike tider og på ulike steder. Det betyr at vi må tenke litt annerledes om forholdet mellom reform og kontekst. Konteksten kan ikke bare analyseres som noe som fremmer eller hemmer gjennomføringen av en reform. Reformers og kontekster må behandles som gjensidige og avhengige av hverandre. Reformers må i utgangspunktet forstås som kontekstualiserte. Ut fra dette perspektivet kan man se på reformene som betingede effekter av en rekke forhandlinger hvor grupper er opptatt av å definere seg selv og sine interesser ved å knytte seg til relativt varige, men også til skiftende nettverk. Det interessante er hvordan

politikken utformes lokalt, og søkelyset må derfor også rettes mot innflytelseskanaler lokalt, kanaler som ikke nødvendigvis er en del av det formelle, hierarkiske styringssystemet (Nespor, 2002).

På denne bakgrunn analyserer vi forvaltningsnivåene og institusjonenes rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet ut fra tre forskjellige synsvinkler på hvordan reformer formes og gjennomføres, og hvordan forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner kan forstås (se kapittel 1, tabell 1.1):

Ovenfra og ned (Hierarki), *Nedenfra og opp* (Kollegium) og *Politikk som læring* (Nettverk).

Forventningen vår er at disse tre perspektivene til sammen vil bidra til en økt forståelse av Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform; hvordan nivåer, institusjoner og aktører genererer, tolker, og implementerer vedtak og forordninger. De tre idealtypiske analytiske perspektivene for studier av reformer representerer også tre ulike implementeringsstrategier som sentrale myndigheter tar i bruk når reformer skal settes ut i livet.

Hierarki

Hierarki-perspektivet forstår reformer *ovenfra og ned*, og legger vekt på betydningen av sentral styring eller det vi også kan kalle *government*. Makten, sett fra dette aspektet, ligger hos reformatorene, det vil i vår sammenheng si det nasjonale statlig politisk-administrative nivået. Nasjonale beslutningsmyndigheter fattet vedtak. Det underliggende administrative apparatet i form av forvaltningsnivå og institusjoner, betraktes som middel til å implementere vedtaket slik at intensjonene og målene realiseres. Underliggende nivå instrueres via hierarkisk kommando. Ansvar er knyttet til formell posisjon.

Myndigheters handlinger forstås som bevisste valg, og organisasjonen betraktes som et aktivt styringsmiddel for å oppnå ett eller flere mål. Folkevalgte organer treffer beslutninger, forvaltningsapparatet iverksetter dem, befolkningen retter seg etter eller avviser politikken via valg. Dette tilsvarer den såkalte parlamentariske styringskjeden. Hierarkisk kommando er en viktig del av den typen organisering man innen samfunnsvitenskap verdinøytralt betegner byråkratisk. Max Weber brukte byråkratibegrepet om styre etter upersonlige og rasjonelle regler med sikte på mest mulig effektiv måloppnåelse (Weber, 1990). Forvaltningen skal være et nøytralt apparat for iverksetting av politisk ledelses mål. Byråkraten bemyndiges ut fra upersonlige og allment aksepterte regelverk, er lojal overfor politiske ledelse, men gjør vurderinger på et politisk nøytralt, faglig uavhengig og saklig grunnlag. Ifølge Weber inneholder det moderne embetsverket disse kjennetegnene (Weber, 1990, Østerud, 2002):

- Regelstyring: Avgjørelser treffes i henhold til formelle lover og regler.
- Autoritet knyttet til formell posisjon (i motsetning til tradisjonell og karismatisk autoritet).
- Hierarkisk autoritetsstruktur, med kommandolinjer fra topp til bunn i organisasjonen, og klare over- og underordningsforhold.
- Formalisert arbeidsdeling (spesialisering), med samsvarende og klart optrukne arbeidsområder.
- Upersonlig saksbehandling, likebehandling. Byråkratiet tar ikke hensyn til klientens person og status når det treffer avgjørelser.
- Skriftlig saksbehandling basert på nedskrevne regler og instruksjoner.
- Ansettelse og tjeneste forutsetter formell opplæring, og byråkratene (tjenestemennene) ansettes på grunnlag av formelle kvalifikasjoner.
- En fast lønnet administrativ stab av uavsettelige tjenestemenn.
- Klart skille mellom offentlig og privat sfære: Administrasjonsapparatet skal være fritt for tjenestemennenes egen interesse.
- Opprykk og forfremmelser etter ansiennitet.

Norsk sentralforvaltning bygger på disse prinsippene. Byråkratene skal være konstitusjonelt plikttro, politisk nøytrale og faglig uavhengige. De skal være lojale overfor den sittende regjering, stille sin ekspertise til disposisjon og på en faglig og upartisk måte utrede hvilke midler som mest effektivt og

med minst kostnader realiserer de politiske målene (Jacobsen, 1960). Byråkratisk organisasjonsform er en forutsetning for at offentlig forvaltning skal kunne fungere. Hensikten med byråkrati er å sikre likebehandling av like saker og stor grad av detaljkontroll fra ledelsen. Hierarkiet med sine faste rutiner og prosedyrer bidrar til effektivitet i beslutningsprosessene. Innen forvaltningen vil hierarkisk organisering innebære at saker behandles av saksbehandlere med nøye avgrenset beslutningsmyndighet etter et felles sett regler. Alle ansatte er ansvarlige overfor ledelsen for at beslutningene er i henhold til regelverket. I et reformimplementeringsperspektiv innebærer hierarki at politisk ledelse styrer via et nøytralt iverksettingsapparat.

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

Flere studier har imidlertid vist at implementering av politiske beslutninger gjerne fraviker premisser som legges fra sentralt nasjonalt hold (Brunsson og Winberg 1990). Det er sjelden en kort og enkel direktelinje mellom formuleringer og faktisk realisering (Cuban, 1998; Sivesind & Bachmann, 2002; Hopmann, 2003). Den begrensede forklaringskraften i et ovenfra-og-ned perspektiv begrunner derfor et nedenfra- og-opp perspektiv (kollegiumperspektivet) som en alternativ måte å forklare effekter, eller manglende effekter, av iverksetting av politiske beslutninger.

Kollegium

Kollegiumperspektivet forstår reformgjennomføring nedenfra og opp. Desentralisering og profesjonsstyre er stikkord idet makten forventes å ligge hos de som setter reformen ut i livet, altså i forvaltningsapparatet og hos profesjonene. Det administrative og utøvende apparatet er ikke verdinøytralt, det domineres av profesjonsidentiteter og rådende institusjonelle normer. Reformen kan dermed tenkes å møte kritikk og motstand, eller gjennomføres mer eller mindre som kompromisser, avhengig av i hvilken grad reformatorenes mål, tiltak og normer samsvarer med institusjonenes og profesjonenes. Ansvar er forankret i profesjonsetiske normer.

Ut fra et kollegiumperspektiv på styring er vi interessert i å fange opp innflytelsen til dem i grunnopplæringssektoren som skal gjennomføre de politiske beslutningene. Hva betyr yrkesgruppene i systemet, fra de som jobber i indre sentralforvaltning og til den enkelte lærer og instruktør? Institusjonene i grunnopplæringssektoren; departement, direktorat, den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen, grunnskoler, videregående skoler og lærebedrifter, rommer flere yrkesgrupper eller profesjoner, som må antas å spille viktige roller i gjennomføringen av reformen. Dette er feltet til utdanningsbyråkrater, skoleeiere, skoleledere, lærere, partene i arbeidslivet, bedrifter og instruktører i lærebedrifter. Hvilken betydning spiller posisjoner og profesjoner i reformimplementeringen?

Enkelt sagt er en profesjon en yrkesgruppe med bestemte faglige ferdigheter. Ulf Torgersen omtaler profesjonen som kjennetegnet ved en spesialisert utdanning, som er slik at alle som skaffer seg denne utdanningen, søker seg inn i bestemte yrker, og at disse yrkene utelukkende rekrutterer personer med denne bestemte utdanningen (Torgersen, 1972). Andrew Abbot definerer profesjoner ut fra evnen til å kontrollere sitt fagfelt, det vil si som "(...) *exclusive occupational groups applying somewhat abstract knowledge to particular cases*". (Abbot, 1988, s. 8). Mer funksjonalistisk orienterte profesjonsteoretikere har ment at profesjonsutøverne tar seg av samfunnsoppgaver som ikke kan ivaretas gjennom marked eller byråkratisk styring. Under et idealtypisk profesjonsstyre kontrollerer medlemmene av en yrkesgruppe det arbeidet som utføres. Eliot Freidson skisserer en idealtypisk profesjonalisert verden der

(...) those workers who have the specialized knowledge that allows them to provide especially important services have the power to organize and control their own work. Legally, only they can offer their particular services to consumers or hold jobs performing them in organizations: neither consumers nor managers are free to employ anyone else (Freidson, 2001, s. 2).

I dette systemet utnytter ikke profesjonene sine eksklusive rettigheter. Profesjonsutøveren gjør en god jobb til nytte for andre og for sin egen tilfredsstillelse, heller enn å mele sin egen kake i form av høyere inntekt.

Webers idealtypiske byråkratimodell har siden den ble formulert, blitt imøtegått av empiriske studier (Freidson, 2001). Også studier av norsk statsforvaltning har vist at byråkratiske elementer opptrer sammen med andre kjennetegn (Christensen & Lægreid, 1998). Med veksten i statens oppgaver har spesialiseringen tiltatt, særlig i underordnet sentralforvaltning. Sentralforvaltningsapparatet er sammensatt, bestående av til dels rivaliserende enheter med ulike mål, fylt av ulike profesjoner med ulike oppfatninger om hva som er viktige og riktige oppgaver, problemer og løsninger. Over tid har regelstyring blitt mindre viktig. Forvaltningen er gitt stadig større adgang til bruk av skjønn gjennom fullmakts- og rammelover. Det hierarkiske prinsippet kan sies å svekkes når beslutningsmyndighet delegeres, for eksempel ved at departementer overfører myndighet til direktorater. Saksinndelingsprinsippet er blitt litt mindre framtrедende, blant annet fordi samordnende tiltak og instanser blir flere og viktigere. De kollegiale arbeidsformene der folk fra ulike organisasjonsenheter kommer sammen i arbeidsgrupper eller møter, blir mer vanlige.

Både det hierarkiske perspektivet og forestillingen om en parlamentarisk styringskjede bygger på forutsetningen om at politikk og administrasjon skal og bør atskilles. Politiske spørsmål avgjøres av politikere, andre saker overlates til forvaltningen. Dette skillet har vist seg vanskelig både å trekke opp og opprettholde, spesielt når sakene blir flere, større og mer komplekse. Med oppbyggingen av det administrative apparatet i etterkrigstiden, har sentraladministrasjonen fått et betydelig innslag av nye profesjoner. De typiske regelforvalterne, juristene, var lenge helt dominerende. For å følge opp nye styringsintensjoner i etterkrigstiden rekrutterte staten etter hvert andre typer eksperter, som sosialøkonomer, ingeniører, agronomer, sosialøkonomer, statsvitere, organisasjonssosiologer og pedagoger. De enkelte fagdepartementenes sektoransvar har medført at mål, problemoppfatninger og prosedyrer utvikles ut fra disse feltene. Over tid utvikler enheter egne kulturer. Historie og tradisjoner preger de ansattes tanker og handlinger. Byråkratene sosialiseres; de tilegner seg de trekkene som er typiske for den organisasjonsenheten de er en del av. En departementsansatt vil preges av eget departements normer og perspektiver. Sammen med verdier og faktakunnskaper som tjenestemannen allerede har tilegnet seg gjennom utdanning og profesjon, gir dette bestemte organisasjonskulturer der en ansatts tanke- og handlingsmønstre avhenger av hvor vedkommende er plassert i sentraladministrasjonen. Den første norske maktutredningen viste for eksempel at byråkratene verken var helt nøytrale regelforvaltere eller fullstendig representative for folk flest. De var også forsvarere av egen institusjon og sektor (Lægreid & Olsen, 1978).

Tjenestemenn forventes å være politisk lojale, politisk nøytrale og faglig uavhengige (Jacobsen, 1960). Sentralforvaltningen skal lojalt iverksette regjeringens politikk. Like viktig er det at den er partipolitisk nøytral, og dermed et redskap for en hvilken som helst regjering som har støtte av stortingsflertallet. I konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet innebærer forventningen om lojalitet at den tjenestemann som representerer en bestemt profesjon, til enhver tid skal la faget tjene den politikken som føres ovenfra. Faglige synspunkter må med andre ord underordnes politisk instruks. Samtidig skal imidlertid de forvaltningsansatte være faglig uavhengige. Eksperten skal fritt legge fram faglige synspunkter som belyser en sak fra flere sider og som gir argumenter både for og i mot et standpunkt, selv om de ikke passer den politiske ledelsen. Når disse er vurdert, er det politisk ledelse som fatter endelig beslutning.

Innenfor forvaltningen kan det oppstå kryssende forventninger til hvilken type status som skal ha forrang: hierarkisk status som skyldes posisjon i et administrativt hierarki, eller faglig status basert på

faglig autoritet, beherskelsen av et kunnskapsfelt. Og det kan oppstå konflikter mellom aktører som belyser ulike kunnskapsfelt som er relevant for saksforholdet.

Prinsippet om kommunesektorens lokale selvstyre er ikke grunnlovsfestet, men likevel en bærebjelke i det norske politiske styringssystemet. Selv om kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) er integrert i det nasjonale styringsverket, er verken kommuner eller fylkeskommuner rene iverksettingsorganer for staten. Det lokale selvstyre innebærer at det til en hver tid vil eksistere et blandingsforhold. Fylkeskommuner og kommuner er også et selvstendige politisk nivå, som ikke kan instrueres direkte av sentrale myndigheter.

Kommunesektoren har dermed en tvetydig status. På den ene side er kommunene og fylkeskommunene forvaltningsorganer som staten pålegger oppgaver. Gjennomføring av utdanningsreformer er ett av mange oppdrag. På den annen side er kommunene og fylkeskommunene selvstyreorganer med egen beslutningsmyndighet, egne folkevalgte organer og egen administrasjon. I denne doble statusen aksentuerer spenning mellom hierarki og kollegialitet på underliggende forvaltningsnivå. Kommunene skal sette i verk det staten bestemmer, men kommunene skal også fatte beslutninger og styre selv. Slik kan forvaltningsnivåene være både partnere og konkurrenter. En sentral problemstilling blir derfor hvordan myndighet og ansvar fordeles mellom på nivåene¹¹.

Desentralisering av beslutnings- og forvaltningsmyndighet er ikke noe nytt fenomen i norsk grunnopplæring. Til tross for relativt sterk regelstyring og statlig virkemiddelbruk (se kapittel 3), har styringssystemet i den norske skolen blitt karakterisert som et fagstyrt sektorregime (Helgøy, 2001). Lærerstandens innflytelse på utdanningspolitikken så vel som praksis i klasserommet, har vært dokumentert i mange sammenhenger (Telhaug & Mediaas, 2003). Systemet har også i stor grad vært preget av gjensidig tillit og lojalitet, opprettholdt av veletablerte og tette bånd mellom nivåene i sektoren. Den tette sammenvevingen mellom skole, særlovsadministrasjon i kommunene og stat har gitt kommunene som politisk-administrativt system liten innflytelse over skolen. Mellom stat og skoler har det manglet system for informasjonsutveksling. Skolene og lærerstanden har derfor i realiteten hatt stor grad av frihet innenfor læreplanens og godkjente lærebøkers rammer. Norsk skole har lange tradisjoner for at lærerne har styrt seg selv. Personalet som kollegium har fungert som et viktig fellesskap utad. Samtidig vet vi at skolenes organisering tradisjonelt har gitt den enkelte lærer stor individuell frihet i klasserommet. På 1980-tallet la skoleutviklingen mer vekt på fellesskap også innad gjennom utviklingen av skolebasert evaluering og lokalt initiert skole- og organisasjonsutvikling.

Mens kollegiet kan skape grobunn for nye initiativ og fungere som et verdifellesskap, bidrar linjen til orden, retning og resultatstyring. Kollegiet som utviklende og lærende fellesskap, kan søke beskyttelse fra linjeledelse (departement, direktorat, skoleeier, rektor) for at de faglige og pedagogiske dialogene skal være tvangsfrie. I følge Helgøy ble imidlertid dette styringssystemet satt under press gjennom 1990-tallets reformer. Det fagstyrte sektorregimet ble utfordret av et forvaltningspolitisk regime. Kommunalreformer og målsettinger om desentralisering løste opp sektorene som organisasjonsform. Skolesektoren på 1990-tallet møtte trykket fra det nye forvaltningspolitiske regimet New Public Management, med vekt på mål- og resultatstyring, kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet, tjenesteproduiserende resultatenheter, helhetsledelse og brukerstyring (Helgøy, 2001).

Desentralisering innebærer å fristille underenheter. I et fullstendig desentralisert system vil skoleeiere og profesjonene i systemet kunne gjøre autonome beslutninger, uavhengige av hverandre og av forvaltningsnivåene over. I et reformimplementeringsperspektiv innebærer kollegium at profesjoners og institusjoners interesser, verdigrunnlag og normer legger føringer på reformgjennomføringen.

¹¹ Pådriverne bak den planlagte (men ikke realiserte) regionreformen var for eksempel opptatt av at sentralt statlig nivå var blitt sterkere og mer detaljregulerende. Sentraliseringstendensene skulle motvirkes gjennom etableringen av folkevalgte regioner som erstatning for fylkeskommuner (Fimreite og Selle 2007:78, refererer til St.meld. nr. 12 (2006-2007)).

Kollegiumperspektivet innebærer med andre ord at vi ser etter institusjonelle faktorer som påvirker realiseringen av reformen og måloppnåelse. I dette perspektivet er det først og fremst holdningene og prioriteringene til dem som skal sette politikken ut i livet, som settes i fokus. I den grad reformgjennomføringen primært kan forstås nedenfra og opp, ligger ikke makttyngdepunktet på statlig nivå, men desentralt på ulike nivåer i forvaltningsapparatet og hos profesjonene hvor reformen fortolkes og refortolkes.

Sett fra et kollegiumperspektiv er ikke det administrative apparatet og underliggende forvaltningsnivå verdinøytrale, men preget av profesjonsidentiteter og rådende institusjonelle normer og tradisjoner. Profesjoners og institusjoners interesser, verdigrunnlag og normer legger føringer på reformgjennomføringen. Endring i retning av nasjonale beslutningstakers intensjoner gjennomføres i den grad det er samsvar mellom reformatorenes og institusjonenes/profesjonenes vurdering av normer, mål og tiltak.

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

Nettverk

De to nevnte perspektivene kaster på hver sin måte lys over implementeringen av utdanningsreformer. Begge perspektivene forutsetter imidlertid et skille mellom politikk og implementering. Nyere studier av politikkutforming har vist at reformimplementering ofte skjer i nettverk av aktører der grensen mellom beslutninger og iverksetting er uklar. En reforms kontekst kan med andre ord ikke forstås som noe som hemmer eller fremmer en reform, men som noe som former reformen. Egenskaper ved forbindelseslinjene mellom aktører på ulike beslutnings- eller forvaltningsnivå blir avgjørende:

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

Med ståsted i et nettverksperspektiv betraktes reformer og deres iverksetting som en arena for gjensidig læring. Dette tilsvarer det som innen statsvitenskap er kalt *governanceperspektivet*. I dette blandingssystemet er det byråkratene, profesjonene, brukere og markedet som har makten, i den forstand at politikk utformes som resultat av mange berørte parter erfaringsutveksling og samarbeid om felles oppgaver eller problemer. Det administrative apparatet legger til rette for nettverksinnflytelse på reformers gjennomføring. Aktører fra offentlig og privat sektor viser hverandre tillit, inngår i bytterelasjoner og lærer av hverandre, og reformer får større legitimitet. Ansvar er personlig.

De senere årene har samfunnsforskere fattet interesse for framveksten av nye nettverks- og samarbeidsbaserte koordineringsformer i privat og offentlig sektor. Begrepet governance har i stor grad blitt utviklet innenfor en britisk kontekst (se for eksempel Rhodes, 1996), og betegner samfunnsmessig koordinering og styring. I Europa så vel som Norge, har bruken av koordinering via nettverksstyring blitt vanligere på felter der man tradisjonelt har hatt hierarkisk styring. Governanceperspektivet legger til grunn en forventning om at offentlige myndigheter er i ferd med å anta nye roller der de mer og mer opptrer som initiativtakere, deltakere og koordinatore av nettverk. Det vokser fram elementer av et blandingssystem innen politisk-administrative systemer. Nettverk bestående av lokale aktører og interesser bidrar til å påvirke utformingen av politikken på et felt (Offerdal & Ars, 2000).

Disse nye relasjonene innebærer en utvikling man ennå ikke kjenner rekkevidden av (Bjørkqvist, 2001). Governance forstått som selvorganiserende interorganisatoriske nettverk kan likevel tenkes å

være en fruktbar tilnærming til å forstå og studere mer uformelle strukturer. Kontakt mellom politikere og organiserte eller uorganiserte enkeltaktører er ikke noe nytt fenomen, men governancebegrepet favner videre enn fenomenet korporativisme. Samhandlingen mellom byråkrater og organiserte interessegrupper er en arbeidsform som bryter med Webers idealbyråkrati. Governance som styringsform kan tilpasse seg og utnytte den generelle markedstilpasningen i samfunnet, men reiser demokratiske og etiske utfordringer. Denne veien til politisk innflytelse er også en del av det norske styringssystemet (Fimreite & Medalen, 2005).

Rhodes (1996) betegner nettverk som en tredje styringsstruktur (de to andre er henholdsvis hierarki og marked) for myndighetene. Nettverk og partnerskap vil være basert på annen logikk enn folkevalgte institusjoners rasjonale. Nettverket som koordineringsform er mer fleksibelt enn hierarkiet. Et karakteristisk trekk ved nettverk er at de er lærings- og løsningsorienterte. Samtidig reguleres nettverk av det legalt opprettede hierarkiet. Det er ikke minst viktig i en (i all hovedsak) offentlig institusjon som skolen. Linjens oppgave er å bidra til at nettverkets energi kanaliseres i en retning som kan realisere skolens mål.

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

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

2.3 Perspektiver på endring i skolen som organisasjon

Kunnskapsløftet som reform er omfattende og ambisiøs. Gjennom reformen skal "det beste i grunnopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre – slik at elever og læringer settes bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer" (UFD, 2004, s. 3). Sitatet er hentet fra Rundskriv F-13/04: Dette er Kunnskapsløftet, som kan sees som startskuddet for implementeringen av reformen (se kapittel 4). I rundskrivet beskrives planer for og forventninger til de endringene Kunnskapsløftet skal medføre som innholdsreform, strukturreform og styringsreform. Og når målet er både å bevare og å utvikle, gir det mening å forstå implementering av Kunnskapsløftet som iverksetting av et omfattende utviklingsprosjekt i skolen som vil medføre store endringer både når det gjelder styring, ledelse og

undervisning. Ved siden av å fokusere på reformimplementering på nasjonalt og regionalt nivå, retter vår evaluering også søkelyset mot den lokale gjennomføringsarenaen, dvs. skolenes praktiske håndtering av reformen.

Profesjonsforståelse

En av hovedproblemstillingene fokuserer på skolens profesjonsforståelse. Kunnskapsløftet som reform har som intensjon å tydeliggjøre skillet mellom politisk og profesjonell styring, og å overføre myndighet og ansvar fra sentralt til lokalt beslutningsnivå. I tråd med dette har de nye læreplanene en utforming som nødvendiggjør lokalt læreplan- og utviklingsarbeid på skolen. Skoleledere og lærere har ansvar for å konkretisere de nasjonale målene og iverksette tiltak som kan bidra til å realisere dem, samtidig som skoleeiere skal ha et overordnet ansvar for at skolens virksomhet er i tråd med reformens intensjoner. Å realisere reformens ambisjoner i praksis forutsetter handlingsdyktighet og høy fagkompetanse blant de som har ansvaret for gjennomføringen: skoleledere, lærere og instruktører.

Hva som teller som kompetanse i en gitt situasjon når nye oppgaver skal løses, vil være avhengig av de personene som deltar, og de vurderingene som gjøres lokalt. Det er dermed ikke bare snakk om de kunnskaper og ferdigheter som lærere eller skoleledere bringer med seg inn i fellesskapet. Det er mer snakk om et handlingsrepertoar som tas i bruk og gis retning når anledningen byr seg i den konkrete situasjonen. Slik sett er kompetanse et sosialt konstruert begrep. Å være kompetent medarbeider er avhengig av å være anerkjent som kompetent av både elever og kolleger i de fellesskapene som man tilhører og deltar i (Boreham, 2004; Boreham & Morgan, 2004). En slik anerkjennelse reflekterer samtidig hvilke verdier som er dominerende i fellesskapet. Kompetansebegrepet berører sånn sett begrepet gjensidig anerkjennelse som skapes i det fellesskapet man er en del av. Kompetanse er både knyttet til enkeltindividet og til fellesskapet på arbeidsplassen. Slik sett står kompetanseutvikling i skolen i et spenningsfelt mellom individ og kollektiv, mellom deltakelse i ulike typer aktiviteter som bidrar til økt erkjennelse på den ene siden, og forpliktelse til handling på den andre siden. Figur 2.1 anskueliggjør denne spenningen mellom individ og kollektiv, mellom deltakelse i aktiviteter og forpliktelse til handling.



Figur 2.1 Tankemodell for kompetanseutvikling i skolen

Den horisontale dimensjonen i modellen eksemplifiserer hvordan kompetanseutvikling både foregår *individuell* og *kollektivt*, og den vertikale dimensjonen eksemplifiserer spenningen mellom deltakelse i

kompetanseutvikling og handling lokalt hvor kompetansen er i bruk. Disse to dimensjonene gir fire kvadranter som konkretiserer hva kompetanseutviklingen kan handle om. Den kan for eksempel ta form av seminarer og kurs som enkeltpersoner deltar i, (kvadrant 1), eller felles arbeid med læreplanutvikling og utvikling av vurderingskriterier som bidrar til økt innsikt og bevissthet knyttet til tilrettelegging av god undervisning for elevene (kvadrant 2). Samtidig er det først når økt innsikt manifesterer seg i handlinger i form av utprøving av nye ideer individuelt (kvadrant 3) og kollektivt (kvadrant 4) at skoleringen kan registreres som et resultat i skolen.

Figuren kan fungere som en tankemodell for hvordan rektorene og lærerne oppfatter tilbudet om individuell og kollektiv kompetanseutvikling, hvilke muligheter de har hatt til å delta i ulike typer faglige nettverk, etter- og videreutdanning og hvilke endringer de mener å ha gjennomført i praksis. Spørsmålet er hvordan og om strategier for kompetanseutvikling orienteres både mot fellesskapet og individet. Rektorene har det formelle ansvaret for å skape gode betingelser for læring og utvikling, men det er et empirisk spørsmål *hvordan* dette ansvaret ivaretas.

Kunnskapsløftets intensjoner om kunnskapsbasert yrkesutøvelse i skolen står i kontrast til konklusjoner i en studie hvor læreryrket på barnetrinnet ble sammenlignet med andre yrker som sykepleiere, dataingeniører og revisorer (Jensen, 2008). Her hevdes det at sammenlignet med de tre andre profesjonene synes allmennlærerne å være mindre berørt av nye kunnskapskrav og læringsprosesser, og lærerne bruker i liten grad kunnskapsressurser som er spesifikke for sin profesjon (ibid.). Ifølge denne undersøkelsen synes hovedstrategien for læring å hvile på personlig erfaring, innlesing i skolefagene og erfaringsutveksling med kolleger på arbeidsplassen. Lærerne er interessert i etterutdanning og leser mye, men ansvaret for oppdatering og videre læring er i høy grad overlatt til deres eget initiativ. Bare sporadisk refererer lærerne til forskning innen egen profesjon. En analyse av intervjuer med norske rektorer som deltok i studien «International Successful School Principalship Project», ISSPP, viser på tilsvarende måte at læring i kolleganettverk er den viktigste kilden til kunnskapsutvikling lokalt. Kunnskapsbasen er personlig og kontekstuell, og tidligere yrkeserfaringer er viktige for de valgene man gjør som leder (Møller, 2011).

Tradisjonelt er skolelederne blitt rekruttert fra lærernes rekke uten spesifikke krav til kvalifikasjoner utover krav til lærerutdanning og praksis som lærer. Men i 2004 ble det formelle kompetansekravet til skolelederne endret til at hver skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, og at kravet til rektor er pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper (opplæringslova) LOV-1998-07-17, § 9-1). Det er imidlertid ikke spesifisert i loven hva som menes med pedagogisk kompetanse. En viktig forskjell sammenlignet med tidligere, er at det før var et krav om formell kompetanse i form av lærerutdanning, mens det nå er snakk om realkompetanse (Aasen, 2006). I praksis er de fleste rektorer både i grunnskolen og videregående skole kvalifiserte som lærere gjennom en lærerutdanning. Den formelle profesjonsutdanning som ga inngangen til yrket, kan imidlertid være foreldet og utdatert ut fra dagens mål og forventninger. Derfor blir den kontinuerlige kunnskapsutviklingen som skjer i arbeidslivet et nøkkelbegrep for å forstå profesjonen (Jfr. Lahn & Jensen, 2008), og et element i vår drøfting av profesjonsforståelse vil inkludere læreres og skolelederes oppfatninger om egen kompetanse og kunnskapsutvikling.

Om endringer i organisasjoner

Evalueringen har som en av sine intensjoner å registrere *endring over tid* som følge av reformen, både når det gjelder skolens profesjonsforståelse og opplæringspraksis. Derfor er data samlet inn på to ulike tidspunkt (jf. kapittel 1).

Helt siden Sarasons epokegjørende studie om skolekultur og endring (Sarason, 1971) har studier av endring i skolen pekt på at det tar tid å forandre både strukturer, kultur og praksis. Skal vi vurdere graden av endring, må det være en viss varighet over tid og en endring av et visst omfang. Selv om Kunnskapsløftet er en reform, signaliserer den samlet sett ingen revolusjon. Tvert imot, slik vi viser i innledningsvis i kapittel 2.3, dreier det seg om en forventning om både å *bevare* og *utvikle*. Det er likevel elementer ved reformen som helt klart signaliserer endring i skolens praksiser, spesielt knyttet

til de praksisområdene vi har valgt å rette oppmerksomheten mot: Grunnleggende ferdigheter, elevvurdering og skolens kvalitetsarbeid.

En rekke internasjonale studier viser at lærernes undervisning preges av stor grad av stabilitet til tross for nasjonale reformbestrebelse (se for eksempel Cuban, 1996; Datnow, 2002; Tyack & Cuban, 1995). Det kan nærmest fremstå som et paradoks at kunnskapen om barns og studenters utvikling og læring har vokst ganske dramatisk de siste 30 årene, mens det i liten grad er mulig å spore hvordan dette kunnskapsgrunnlaget har påvirket skolen som institusjonell praksis (Olson, 2003). En mulig forklaring kan være at kunnskap om barns utvikling og læring i mindre grad har tatt hensyn til at læring i skolen er knyttet til spesifikke institusjonelle premisser. Læring i skolen er et normativt og didaktisk prosjekt der spesifikke institusjonelle premisser skaper bestemte vilkår for hvilke former for kunnskap som er gyldig og hvilke handlinger som verdsettes.

Forskere på feltet synes å enes om at prosessen mellom reformintensjoner og faktisk endring er lang og komplisert (Cuban, 1988; Shavinina, 2003). Et sentralt poeng i denne sammenhengen er at analyser av reformimplementering ofte har det vi i kapittel 2.2 har betegnet som et *ovenfra og ned* – perspektiv, dvs. man undersøker hvordan skoleledere og lærere tolker og handler i forhold til reformens intensjoner. I et slikt perspektiv framstilles reformens intensjoner som enhetlige og utvetydige, og man undersøker hvordan aktørene tilpasser sin praksis for eksempel gjennom å godta reformens krav, ved å avvise dem, eller ved å omforme dem (Hoyle & Wallace, 2007). Et annet perspektiv kan være å ta utgangspunkt i de praksiser som er etablert i skolen og studere endring gjennom mikroanalyser av skolelederes og lærernes arbeid, hvilke typer interaksjon som foregår for eksempel mellom lærere og elever og, mellom elever og mellom lærere og ledere, og hvilke nye praksisformer som utvikles i klasserommet. Implisitt i begge perspektivene ligger en forutsetning om at det etableres forhandlingssoner der lederne og lærere tolker og tar beslutninger i forhold til arbeidsformer og utvikling av innhold i fagene. For å forstå hvordan endringer i skolen som institusjon skapes, er det av betydning å få til en sammenkobling av disse perspektivene, jf. tabell 1.2. I vår evaluering har vi ikke hatt som intensjon å gjennomføre mikroanalyser av praksis. Men for å forstå endring er det likevel essensielt å undersøke møtepunktet mellom prosesser ovenfra-og-ned, nedenfra-og-opp og i horisontale nettverk (jfr. Møller, Prøitz & Aasen, 2009, s. 48; se også Ludvigsen & Rasmussen, 2006). Derfor tar vi utgangspunkt i sentrale aspekter i de forventninger om endring som reformen reiser, når vi undersøker hva lærere og rektorer mener om skolens praksis og om endringer som har skjedd under Kunnskapsløftet.

Begrepet reform signaliserer endring, og Kunnskapsløftet beskrives som en omfattende reform som fører til en rekke endringer i skolens innhold, struktur og organisering. Men i reformen ligger også en uttalt forventning om å ivareta og utvikle videre det beste i grunnopplæringen (UFD, 2004, s. 3). Slik sett ligger kilden til forandring når det gjelder skolens opplæringspraksis i møtet mellom nye betingelser og etablerte praksisformer (jfr. Klette, 1994). Et annet viktig trekk ved Kunnskapsløftet er at også reformen endres og intensjoner presiseres underveis; myndighetene ønsker å «tette hull i Kunnskapsløftet» (St.meld. 31 (2007-2008), s. 10). Derfor trenger vi begreper om endring som både kan fange inn skrittvis forandringer og eventuelle radikale brudd med tidligere praksis, og som kan beskrive hvordan aktørene søker å bevare etablert praksis eller forsvare seg mot det nye.

Thelen (2003;2009) har institusjonell teori som teoretisk forankring, og hun argumenterer for at de fleste institusjonelle endringer ikke kommer som et resultat av *omfattende* ytre påvirkning, men tvert imot handler nettopp om skrittvis endringer. Analysene må derfor fange opp samspillet mellom kontinuitet og endring som et forløp over tid. Slike inkrementelle endringer kan i et historisk perspektiv resultere i mer overgripende institusjonell transformasjon. Kunnskapsløftet representerer både noe nytt, 'institusjonell diskontinuitet' og en videreføring, 'institusjonell kontinuitet' (jfr. Streeck og Thelen, 2005). Hvordan skolens praksisformer endres i et samspill mellom endring og stabilitet, er av interesse i vår analyse av endring på institusjonsnivå.

Streeck og Thelen (2005, s.31) har utviklet en typologi der de skiller mellom fem typer transformasjoner i skrittvis institusjonelle endringsprosesser. Den første er forskyvning eller

fortrengning (displacement). Slike endringer kan oppstå når det ikke er samsvar mellom de institusjonelle normene eller forventningene, slik at det åpner seg et rom for avvikende handlinger. Det kan for eksempel innebære at alternative praksiser utvikles og befestes. En annen type er laglegging (layering). Når nye elementer introduseres i institusjonen, legges disse til det som eksisterte fra før, og ulike ordninger eller praksiser kan i perioder eksistere side om side. Det betyr at institusjonen samtidig kan framstå som stabil og innovativ. Endringer starter ofte i institusjonenes ytterkanter, men små justeringer kan sette i gang krefter som fører til omfattende endringer hvis nye institusjonelle lag over tid fortrenger det gamle systemet. For det tredje mener Streeck og Thelen (2005) at institusjoner ikke «av natur» er stabile, å opprettholde stabilitet krever systematisk vedlikehold. Dersom slikt vedlikehold blir forsømt over tid vil endringer i konteksten kunne medføre endring når praksis tilpasser seg. Denne typen endring som de kaller drift, innebærer at institusjonens praksis endres, mens det formelle regelverket består. Den fjerde typen er omforming (conversion), og handler om at institusjonen får nye mål mens gamle strukturer beholdes. Det kan oppstå en spenning mellom institusjonelle normer og regler og den faktiske funksjonen, for eksempel på grunn av uklare forventninger eller endrede kontekstuelle betingelser. Endringer i aktører og av problemer over tid, gir store muligheter for institusjonell omforming fordi aktører er strategiske og vil fortolke regler etter egne interesser. En siste type institusjonell endring er uttømming (exhaustion). Dette skjer når institusjoner forvitrer, mister sin funksjon og dør hen.

Begrepene forskyvning, laglegging, drift, omforming og uttømming kan bidra til å belyse endring og kontinuitet i skolen over tid. Et slikt perspektiv tar som et utgangspunkt at reformen (som en ytre forventning om eller et krav om forandring) ikke møter institusjonelle praksiser som er homogene og stabile. Streeck og Thelen (2005) mener tvert imot at det er svært uvanlig i avanserte politiske økonomier at endringer er plutselige og gjennomgripende, institusjoner endrer seg gradvis hele tiden. I et slikt perspektiv kan en reform som Kunnskapsløftet sett fra institusjonens side både innebære en formalisering av praksiser som allerede finnes (om ikke nødvendigvis alle steder), og være en påvirkning «utenfra» som styrer gradvise endringer i bestemte retninger. Det kan utløse mekanismer der institusjonen forsøker å forsvare seg mot endring gjennom institusjonell innkapsling eller tilbakevending (se Homme, 2008, Streeck & Thelen, 2005). Det er problematisk å spore endringer etter fire - fem år fordi skolen som institusjon preges av en kombinasjon av kontinuitet og endring. Men hvis vi kan identifisere små, skrittvis endringer, er det viktig å undersøke i hvilken retning disse trekker. Skoler har gjerne organisert endringsarbeidet sitt i prosjekter, satsningsområder eller utviklingsområder, som både kan virke sammen og resultere i fragmenterte endringsforløp. Slike prosesser har både individuelle, interaksjonelle og kollektive dimensjoner (Rasmussen & Ludvigsen, 2009).

I artikkelen *"The meaning of educational change: A quarter of a century of learning"* reflekterer Michael Fullan (2005) over de mange perspektivene som har vært foreslått (blant annet av ham selv) opp igjennom årene både for å forstå hvordan endring kan studeres, og hvordan endringer kan iverksettes. Han peker på at vi har gått fra å forstå endring som implementering, en lineær prosess fra ide til praksis på 70-tallet, til å se endring som meningsskapende prosesser på 80-tallet. Hovedpoenget var å holde fokus *samtidig* på endringsimpulser og de institusjonelle prosessene som bidrar til at aktørene forstår både hva, hvordan og ikke minst hvorfor endringer skal finne sted. Det innebærer også at vi må forstå hvordan endringer ser ut fra perspektivet til ulike aktører: elever, foreldre, ulike lærergrupper og rektorer. Fra 90-tallet og framover argumenterer Fullan for at endring har å gjøre med å bygge kapasitet. Fordi systemene rundt utdanning preges av stor kompleksitet, er fragmenterte og ikke-lineære, og fordi endring hele tiden er et uavsluttet prosjekt, handler det nå om å utvikle kapasitet for læring som gjør det mulig å skape "lommer" av perioder preget av sammenheng. Det handler om å styrke skolens og aktørenes forbedringskapasitet (Jfr. Blossing, Hagen, Nyen, & Söderström, 2010). Skoleeiers, skolelederes og læreres kapasitet og kompetanse i forhold til endring er derfor et gjennomgående tema i vår studie av implementeringen av Kunnskapsløftet.

Systemer for kvalitetsvurdering

For å styrke endringskapasiteten har Kunnskapsløftet ambisjon om å implementere systemer for kvalitetsvurdering som blant annet gjennom informasjon om elevenes læringsutbytte, skal bidra til skoleutvikling. De nye systemene gir samtidig muligheter for å stille skolen til ansvar for resultatene de kan vise til. Slik sett introduseres vurdering som virkemiddel for styring. Når vi spesielt drøfter rektorer og læreres fortellinger om vurdering som virkemiddel for endring og ansvarliggjøring, kan disse fortellingene speiles mot andre studier med dette som tematikk.

Med basis i omfattende studier av praksisendringer i skoler i Chicago, argumenterer O'Day (2002) for at systemer for kvalitetsvurdering vil bidra til skoleutvikling i den grad de

- a) genererer og har oppmerksomhet mot informasjon som er relevant for undervisning og læring, og som når helt frem til den enkelte lærer,
- b) motiverer enkeltindivider og skoler til å bruke informasjonen,
- c) stimulerer til at aktørene gjør anstrengelser for å forbedre praksis, og
- d) allokterer ressurser til tiltak nevnt under a, b og c.

O'Days hovedargument er at politikk som har til hensikt å stille skoler til ansvar, må overskride organisasjonsmessige hindringer for generering, fortolkning og bruk av informasjonen på skolene. Det kan for eksempel være både *for mye og for lite informasjon* i systemet. Mye av den informasjonen som tilflyter skolen, og som følges av en forventning om handling, kan for eksempel oppleves som irrelevant med hensyn til å utvikle læringsmiljøet, eller skoler kan velge å lukke ørene for all informasjon som en mestringsstrategi for å opprettholde status quo. Man isolerer seg og mister muligheter for å lære. Et annet forhold har å gjøre med *kompleksitet og problemet med attribusjon i skoler*. Resultatbasert ansvarliggjøring hviler på følgende antagelse: Aktører som oppdager et avvik mellom observerte resultater og det som er satt som mål for et godt resultat, motiveres til handling. Men O'Day's studier viser at det ikke nødvendigvis er tilfelle i praksis. Kostnadene ved å gjennomføre endringer, kan oppleves for store til at det er verdt innsatsen. Problematiseringer av gyldigheten til de resultatene som offentliggjøres, kan også bidra til å redusere skolenes endringskapasitet. Ifølge O'Day er det dermed ikke bare mangel på informasjon om resultater som er problemet. Skoler mangler i tillegg ofte kompetanse og innsikt i hensiktsmessige forklaringsmodeller. Et tredje forhold har å gjøre med *mangelfulle insentiver*, og O'Day dokumenterer hvordan negative sanksjoner kan virke mot sin hensikt. I mange skoler som deltok i Chicago studien, ble det et mål i seg selv å ikke få et negativt stempel, og dermed førte det til mye drill før testingen på bekostning av andre faglige mål. Testen ble den reelle læreplanen. Skoler som var truet, våget dessuten mindre, og negative sanksjoner var dermed med på å underminere innovasjoner i skolen. I denne sammenhengen syntes imidlertid rektorenes holdning og innsats å være avgjørende for hvorvidt informasjonen ble brukt i positiv eller i negativ retning innad i skolen.

Viktige spørsmål i vår sammenheng blir hvordan et system for kvalitetsvurdering og ansvarliggjøring kan sørge for at skolen får akkurat passe mengde informasjon, om den har kompetanse til å fortolke informasjonen, og evne til å fokusere hva som er mest egnet for å utvikle undervisning og læring?

Forventningen om at profesjonell ansvarliggjøring er en bedre løsning enn regelstyring og ekstern ansvarliggjøring, hviler på en antakelse om undervisning som en svært kompleks aktivitet, og som dermed ikke kan og bør styres for mye av regler og ekstern kontroll. Profesjonelt skjønn, spesialiserte kunnskaper og ferdigheter må stå sentralt. Dette innebærer at fokus flyttes til undervisningsprosessen og den kunnskapsutvikling som skjer hos lærerne, normer for kollektiv refleksjon og erfaringsdeling som setter eleven i sentrum for arbeidet, samarbeid med andre profesjonelle for å adressere behov og sikre god praksis, og en forpliktelse til å utvikle praksis kontinuerlig. På systemnivå handler dette for eksempel om kvalitative krav til lærerutdanning og skolelederutdanning. På skolenivå handler det både om den enkelte aktørs ansvar for å følge etablerte normer for praksis og om den profesjonelle interaksjonen aktørene imellom. Både ekstern og intern ansvarliggjøring krever at arbeidet ledes og

koordineres. Når nye kvalitetsinstrumenter for kartlegging av virksomheten er utviklet og tatt i bruk, er det samtidig en forventning at skoleledere i samarbeid med sitt personale tolker og anvender resultatene av slike undersøkelser i den hensikt å forbedre skolens praksis. Men det er et empirisk spørsmål om skolene har utviklet en slik profesjonell kultur som må være til stede for å kunne møte det nye systemet for ansvarliggjøring, og hvordan ledelsesfunksjonene fortolkes og ivaretas. Dette er også et element vi vil sette søkelyset på i vår drøfting av reformens implikasjoner for praksis på skolenivå. Mens perspektiver på reformimplementering og endring i skolen utgjør det overordnede teoretiske grunnlaget vi vil diskutere våre funn i lys av, vil vi også analysere hvilke ledelsesfunksjoner rektorene synes å prioritere i implementeringen av Kunnskapsløftet.

Ledelsesfunksjoner i skolen

Ledelse som funksjon handler om å ivareta viktige oppgaver i en organisasjon som for eksempel å formulere mål, utvikle en strategi og organisere. Dette perspektivet kan ses i nær sammenheng med ledelse som rolle som innebærer å imøtekomme forventninger knyttet til posisjonen. Tanken er at bestemte roller bidrar til å ivareta bestemte funksjoner (Nylehn, 1997, Strand, 2001). Ett eksempel på hvordan roller knyttes nærmere til bestemte organisasjonsfunksjoner, er det idealtypiske skillet mellom produsent, administrator, integrator og entreprenør. Rolle brukes her som betegnelse på oppgaver eller orienteringer som ledere kan ha. Det betyr ikke at det nødvendigvis er de formelle lederne som utfører oppgavene, men lederne har ansvar for at de blir ivaretatt. Hver av disse rollene antas å måtte ivaretas i alle slags organisasjoner (Strand, 2001).

Oversatt til skolen som organisasjon kan man ved hjelp av disse rollene ivareta hhv. det faglig/pedagogiske arbeidet, økonomi/administrasjon, arbeidsgiver/personalfunksjon og strategiutvikling, se figur 2.2.

1. Arbeidsgiver- og personalfunksjon	2. Strategiutvikling
3. Økonomi/administrasjon	4. Faglig/pedagogisk arbeid

Figur 2.2 Ledelsesfunksjoner i skolen

Analytisk kan man betrakte dette som fire atskilte funksjoner, men i det daglige arbeidet griper de inn i hverandre. Hver av disse funksjonene kan også ses i lys av to hoveddimensjoner: *interne versus eksterne forhold* og *endring versus stabilitet*, dvs. strategiutvikling kan i hovedsak være orientert mot interne eller eksterne forhold, eller karakteriseres ved opprettholdelse av stabilitet eller endring. Arbeidsgiver- og personalfunksjonen kan ha blikket orientert både innad og utad, selv om den gjerne er mest orientert innad. Det blir videre et empirisk spørsmål om funksjonene er orientert mot endring eller stabilitet. Tilsvarende for de øvrige funksjonene. Figuren er her en tankemodell som kan belyse hvordan rektor bidrar til de funksjonene som er nevnt, basert på deres egen rapportering i surveyen og i intervjuene. Selv om det kan være ledelsesfunksjoner som ikke fanges inn av modellen, kan den imidlertid med sin enkelthet likevel bidra til å skape klarhet i noen forhold. Vi vil til en viss grad anvende modellen som grunnlag for å kommentere hvilke ledelsesfunksjoner som rektorene i vårt utvalg synes å prioritere på de enkelte skolene.

Figur 2.2 får imidlertid ikke fram skolelederens *politiske funksjon* som i de senere åra har fått stadig større betydning som et resultat av økt desentralisering. Dessuten må skolen, nærmiljøet og storsamfunnet settes inn som en kontekst for utøvelse av ledelsesfunksjonene, og skoleledere må i økende grad legitimere sine prioriteringer og valg både innad og utad for å oppnå legitimitet. Det

handler om å orientere organisasjonen i forhold til omverdenen, og kan i så måte benevnes som en grenseregulerende funksjon. Til dels griper den politiske funksjonen over i strategiutvikling, men den politiske ledelsesfunksjonen er kanskje særlig relatert til økonomi og rammer for skolens virksomhet og da gjennom forhandlinger og drøftinger med nivået over. Den griper således inn også i de øvrige funksjonene. Ikke minst er samhandlingen med skoleeier og koblingen mellom nivåene, sentral i et desentralisert styringssystem.

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for perspektiver på implementering av reformer, endringer i organisasjoner, profesjonsforståelse og ledelsesfunksjoner i skolen. Det er bred enighet blant forskere om at prosessen mellom reformintensjoner og endring er lang og komplisert. En god kobling mellom den politiske formuleringsarenaen og den praktiske realiseringsarenaen forutsetter at det etableres gode forbindelseslinjer mellom styringsnivåene, forvaltningsnivåene og skolens aktører og praksis. Med referanse til metastudier av implementeringsforskning har vi som utgangspunkt at bærekraftige systemiske reformer forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene. Vi vil derfor i evalueringen forsøke å identifisere systemiske forbindelseslinjer mellom beslutnings- og forvaltningsnivåer som kan ha betydning for hvordan reformens intensjoner implementeres.

Vi vil analysere implementeringen av Kunnskapsløftet ut fra tre forskjellige synsvinkler på hvordan reformer kan gjennomføres og hvordan forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner kan forstås (se kapittel 1, tabell 1.1): *Ovenfra og ned, nedenfra og opp og nettverksperspektiv*.

Nettverksperspektivet kan også karakteriseres som *politikkutforming som en kontinuerlig læringsprosess*. Forventningen vår er at disse tre perspektivene til sammen vil bidra til en økt forståelse av Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform; hvordan nivåer, institusjoner og aktører genererer, tolker, og implementerer vedtak og forordninger.

Når oppmerksomheten rettes mot organisatoriske endringer på skolenivå, viser internasjonal forskning at det ikke er fruktbart å operere med et skarpt skille mellom de små skrittvisе endringer som manifesterer seg som små tilpasninger, og radikale brudd som ofte er en konsekvens av ytre forhold. Små endringer kan over tid få stor betydning. Begrepene forskyvning, laglegging, drift, omforming og uttømming kan dermed bidra til å belyse endring og kontinuitet i skolen over tid. Utfordringen vår er å fange opp betydningen av de små endringene som skjer i praksis, når vi skal vurdere styringsreformen og det nasjonale vurderingssystemet som virkemidler for endring.

Implementering av utdanningsreformer bygger i dag på ideen om profesjonelle, kunnskapsbaserte organisasjoner. Kunnskapsløftet forutsetter at utdanningssektoren fungerer som et kunnskapsbasert system slik at beslutninger på ulike nivå alltid kan dra veksler på tilgjengelig informasjon og viten. Vi vil derfor se nærmere på om det nasjonale vurderingssystemet bygger kapasitet og kompetanse som fremmer profesjonens utvikling og kvalitetsutvikling i skolene i tråd med reformens intensjoner.

DEL II REFORMENS INTENSJONER

Reformens mål, innhold og former og virkemidler for styring er formulert i utdanningspolitiske dokumenter. I del II belyses evalueringens første hovedproblemstilling: Hva karakteriserer den nye styringsmodellen for grunnsopplæringen slik den ble beskrevet på den politiske formuleringsarenaen? Oppmerksomheten rettes med andre ord mot reformens intensjoner.

Evalueringen av Kunnskapsløftet skal belyse og dokumentere i hvilken grad intensjonene med reformen følges opp gjennom forvaltning og praksis. Evalueringen av forvaltningsnivåenes og intensjonenes rolle skal vurdere rolle- og ansvarsfordelingen i grunnsopplæringen, og hvordan tolkninger og praktisk oppfølging påvirker måloppnåelsen. Innholdet i og intensjonene med reformen klargjør vi gjennom analyser av de sentrale reformdokumentene. Våre analyser av reformdokumentene valideres gjennom referanser til den generelle politikken for statlig styring som har gjort seg gjeldende i vårt land gjennom de siste par tiår, statsvitenskapelige perspektiver på statlig styring og andre analyser av reformens intensjoner. Kunnskapsløftets intensjoner er også tema i evalueringsprosjektet Analyse av Reformen Kunnskapsløftets forutsetninger (Dale et al. 2011). Evalueringen, som også er en del av den nasjonale evalueringen, retter først og fremst oppmerksomheten mot Kunnskapsløftet som innholdsreform eller læreplanreform. Den studerer reformens forutsetninger og intensjoner gjennom analyser av læreplanverket (LK06) i et læreplanteoretisk og kunnskapsteoretisk perspektiv. Når vi i del II i vår evalueringsrapport ser nærmere på reformens intensjoner, supplerer vi denne delevalueringen gjennom et bredere utdanningspolitisk perspektiv og ved å rette oppmerksomheten mot forutsetningene for og intensjonene bak Kunnskapsløftet som styringsreform.

Analysen av styringsreformens innhold og intensjoner, vil være referanserammen når vi senere i del III og IV i rapporten gjennom informasjon fra aktører på ulike beslutnings- og forvaltningsnivå, beveger oss fra den politiske formuleringsarenaen til de praktiske realiseringsarenaene der reformen tolkes, implementeres og institusjonaliseres.

3 Kunnskapsløftet som styringsreform

I juni 2004 ga Stortinget sin tilslutning til hovedlinjene i den nye reformen i grunnsopplæringen gjennom behandlingen av Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Meldingen bygde på to innstillinger fra det såkalte Kvalitetsutvalget (NOU 2002: 10, *Førsteklasses fra første klasse* og NOU 2003: 16 *I første rekke*). Regjeringen fulgte imidlertid ikke opp alle sider ved utvalgets innstilling gjennom meldingen, og den satte sitt tydelige preg på den. Det er for eksempel en ganske stor forskjell på utvalgets omtale av basisferdigheter og meldingens fokusering på grunnleggende ferdigheter. Et annet eksempel er utvalgets forslag om en kvalitetsportal, som ikke ble omtalt i meldingen, men som senere til en viss grad er realisert gjennom ulike systemer.

Stortingets flertall fulgte i det store og det hele Bondevik-II-regjeringens anbefalinger. Riktig nok tok en fløy på den politiske høyresiden representert ved Fremskrittspartiet, til orde for organisatorisk differensiering og karakterer også på barnetrinnet. Og den politiske venstresiden representert ved Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, betonte sterkere skolens sosiale funksjon, både den utjevnende og den sammenbindende, og la mindre vekt på det de oppfattet som reformens effektivitets- og nyttemål. I det hele tatt var et samlet Storting mer enn regjeringen opptatt av å markere skolen som kulturbærer (Telhaug 2005). Likevel kunne statsråd Kristin Clemet med stor rett under debatten i Stortinget uttale:

Jeg er glad for at meldingen nå også får Stortingets tilslutning og at den på alle vesentlige punkter får meget bred støtte. Jeg registrerer dessuten at det vanskelig kan spores noen samlet og konsistent alternativ skolepolitikk fra opposisjonens side (Stortingsforhandlinger 2003-2004 s. 3456).

Reformen innebærer en rekke endringer i skolens innhold og struktur fra første trinn i grunnskolen til siste trinn i videregående opplæring. Målet for Kunnskapsløftet er at alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet. Norsk skole skal være en inkluderende skole med plass for alle. Alle skal få de samme mulighetene til å utvikle sine evner. Kunnskapsløftet skal bidra til å sikre tilpasset opplæring for alle elever og legge økt vekt på læring av fag. Prinsippet om tilpasset opplæring befester beskrivelsen av grunnskolen gjennom begrepet "fellesskole" på bekostning av begrepet "enhetsskole".

Reformen ble gradvis innført fra august 2006 da 1. – 9. trinn i grunnskolen og Vg1 (1. trinn i videregående opplæring) tok i bruk nye læreplaner for fag og ny fag- og timefordeling. Skoleåret 2007 – 2008 ble nye læreplaner tatt i bruk for 10. trinn og Vg2 (2. trinn i videregående opplæring). Skoleåret 2008 – 2009 ble Kunnskapsløftet innført i Vg3 (3. trinn i videregående opplæring).

3.1 Reformens begrunnelse og politiske kontekst

Da reformen ble introdusert, het det at nye samfunnsmessige utfordringer og utdanningspolitiske ambisjoner krevde endringer i skolens struktur og innhold. Bak Kunnskapsløftet lå tre hovedbegrunnelser. For det første hadde Norge i løpet av relativt kort tid utviklet seg fra å være et homogent til et pluralistisk samfunn. Den nye reformen skal møte det nye etniske, religiøse og kulturelle mangfoldet i det norske samfunnet, men også mangfoldet når det gjelder den enkeltes behov og ønsker, evner og interesser. Denne begrunnelsen for en ny reform kan leses som en kritikk av 90-tallsreformene i grunnsopplæringen der ambisjonen om å styrke et fellesskapsfundament i det norske samfunnet var framtrædende.

For det andre viste myndighetene til de betydelige endringene i arbeidslivet. Stikkord i denne sammenheng er kunnskapssamfunnet og kunnskapsøkonomien. I det samfunn som nå vokser fram, er utdanning og utdanningsnivået i stigende grad avgjørende både for den enkelte og nasjonen. Det er stor etterspørsel etter utdanning og kunnskap i et livslangt perspektiv. Det gjelder både den grunnleggende utdanningen som styrker fellesforståelse, stimulerer nysgjerrighet og som gir forutsetning for videre læring, og den spesialiserte opplæringen tilpasset de konkrete behovene i arbeidslivet.

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

Hvorfor leverte så ikke grunnsopplæringen slik den var formet bare et tiår tidligere gjennom 90-tallsreformene, i forhold til disse kravene og forventningene? De politiske myndighetene beskrev norsk utdanning som et system hvor institusjoner, lærere og elever var ufrie. Den norske skolen representerte handlingstvang og ensretting i en tid som etterspurte individuell valgfrihet og større mangfold. Den var kneblet av legale og finansielle virkemidler, men også av statlig detaljstyring og verdistyring, slik det for eksempel kom til uttrykk gjennom relativt detaljerte nasjonale fagplaner. Gjennom en ny reform som svekket slike former for sentral styring og ved å prioritere andre virkemidler, ville de politiske myndighetene fremme kvaliteten og øke mangfoldet i norsk skole. Skolen skulle styrkes ved at kravene til den ble tydeligere. Skoleeier, skoler og lærere skulle ansvarliggjøres. Lærerprofesjonen måtte styrkes blant annet gjennom forventninger om at lærerne selv utformet lokale læreplaner og vurderte elevenes resultater i henhold til de nasjonale målene.

For å gjennomføre reformens intensjoner krevdes med andre ord endringer i styringen og forvaltningen av norsk grunnsopplæring. Kunnskapsløftet er derfor både en strukturreform, en innholdsreform og en styringsreform.

Den norske offentlige skolen har siden 1739 vært underlagt statlig styring. I vårt land er det med andre ord lange tradisjoner for at skolen er et viktig politisk nasjonalt anliggende. Prinsipielt kan vi skille mellom ulike former og ulike virkemidler for statlig styring av skolen (Lindensjö & Lundgren, 2000; Aasen, 2004; Telhaug & Mediås, 2003; Eide, 1973). Statlig *regelstyring* kontrollerer skolens virksomhet gjennom formelle regler. Tradisjonelt har styringen av norsk skole i stor grad bygget på regler for og kontroll av innsatsfaktorer eller rammefaktorer, som for eksempel budsjetter, lokaler og bemanning. *Målstyring og forventningsstyring* viser til statlig styring ved hjelp av definerte mål som skal følges opp i planlegging og gjennomføring, men der lokale enheter har frihet til selv å velge

hvordan målene skal nås. Endelig referer *verdistyring* til kontroll av virksomheten gjennom å foreskrive normer og verdier som skal legges til grunn for og utvikles gjennom pedagogisk praksis.

Når det gjelder styringens virkemidler, kan vi skille mellom fire hovedkategorier. *Legale virkemidler* (juridisk styring) gir bestemte regler for atferd gjennom for eksempel lover, forskrifter, reglementer, instruksjoner og planer. Et skolesystem dominert av legale virkemidler får gjerne en hierarkisk autoritetsstruktur med sterk sentral beslutningsmyndighet. I den norske skolens historie har legale virkemidler vært sentrale styringsverktøy, blant annet for å sikre at elevene får lik behandling og like muligheter uavhengig av bosted og sosial bakgrunn. Innholdsstyring gjennom relativt detaljerte læreplaner med status som forskrifter, har også vært et sentralt virkemiddel i denne sammenheng. *Finansielle virkemidler* (økonomisk styring) gir føringer på hvilke formål eller tiltak som skal tilgodeses med økonomiske midler. I Norge har finansielle virkemidler også vært sentrale for å sikre like opplæringsmuligheter uavhengig av for eksempel kommunal økonomi. Tidligere ble dette virkemidlet brukt aktivt overfor kommuner og fylkeskommuner gjennom øremerkede midler for å regulere hvor innsatsen skulle settes inn. Etter overgangen til et rammebasert inntektssystem for kommunene, gis i dag bevilgningene stort sett som rammebevilgninger som gir større rom for prioriteringer på det lokale planet, både mellom ulike samfunnssektorer og innenfor utdanningssektoren. *Informative virkemidler* (ideologisk styring, verdistyring) anvendes av sentrale myndigheter for å formidle kunnskap og informasjon som underlag for lokale beslutninger, det være seg på skoleeiernivå eller i klasserommet. Vi inkluderer også kompetanseutvikling og kapasitetsbygging i denne kategorien. Slike virkemidler baserer seg i liten grad på kontroll og sanksjoner, og gir dermed større lokalt spillerom enn legale og finansielle styringsredskaper. Den fjerde kategorien av virkemidler er *vrderende virkemidler* der tilsyn og resultatkontroll står sentralt. Opplæringsvirksomheten vurderes da med hensyn til lover og forskrifter og til måloppnåelse. En slik tilbakerapportering om skoleeiernes oppfølging av statlig politikk og de pedagogiske, juridiske og samfunnsmessige effektene av virksomheten, vil så i neste omgang gi grunnlag for sanksjoner, nye forvaltningsmessige tiltak og ny politikkutforming. De ulike tilnærmingene til styring og virkemiddelbruk stiller også virksomhetene overfor ulike former for ansvarlighet (accountability) med hensyn til iverksettelse av pålagte oppgaver.

Det er ofte nær sammenheng og overlapping mellom styringskategoriene. Økonomiske virkemidler er for eksempel gjerne hjemlet i lov (NOU 1995:18). På et gitt historisk tidspunkt vil nasjonale myndigheter anvende både ulike former for statlig styring og ulike virkemidler, men vektleggingen mellom dem vil variere. I St. meld. nr. 30 (2003 -2004) kan vi finne elementer av regelstyring og anvendelse av legale virkemidler gjennom for eksempel at læreplaner er forskriftsfestet. Men regelstyringen bekreftes også gjennom kontroll og tilsyn for å sikre at tilbudene er i samsvar med forskriftene og enkeltindividenes rettigheter. Med *Kultur for læring* og Kunnskapsløftet introduseres imidlertid for alvor resultatstyring og forventningsstyring i norsk grunnsopplæring. Det innebærer større handlingsrom og flere frihetsgrader for skoleeier, skolen og læreren i realiseringen og iverksettelse av aktiviteter for å nå politisk besluttede målsettinger. Sentrale virkemidler i styringen blir kompetansemål, kvalitetsvurderingssystem med nasjonale prøver, internasjonale kunnskapsprøver, vektlegging av resultat kvalitet og dokumentasjon av oppnådde resultater, utvikling av skoler som lærende organisasjoner og innføring av kraftfull og tydelig skoleledelse og tilrettelegging for kompetanseutvikling for lærere. Som vi skal se nedenfor, ble noen av disse virkemidlene, for eksempel nasjonale prøver (St. prp. nr. 1 (2002-2003). Tillegg nr. 3), lansert før innføringen av Kunnskapsløftet i 2006, men de må ses som en del av endringen av den statlige styringen av sektoren. Rasjonale bak nasjonale prøver ble på mange måter først klart når ny læreplan med kompetansemål kommer et par år senere. Med Kunnskapsløftet aksentueres for alvor spenningen mellom regel- og innholdsstyring på den ene siden, og mål- og resultatstyring på den andre siden.

Med St. meld. nr. 30 (2003 -2004) og den nye utdanningsreformen ville Samarbeidsregjeringen (Regjeringen Bondevik II) under statsminister Kjell Magne Bondeviks ledelse (2001 – 2005), introdusere et utdanningspolitisk systemskifte for å gi større rom for lokalt initiativ og skapertrang. Samarbeidsregjeringen og daværende utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet beskrev det nye styringsregimet som skulle innføres, på følgende måte (UFD, 2002, s. 1):

Vi må desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. Skolen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål... Vi skal mobilisere til større kreativitet og engasjement ved å gi frihet til å ta ansvar.

I foredrag og debatter understreket statsråden om og om igjen at den statlige ensrettingen skulle avløses av en mangfoldighet som forutsatte at den detaljregulerte sentrale styringen, ble erstattet av et desentralisert ansvar. Det første skrittet mot økt desentralisering ble tatt allerede våren 2002 da alle kommuner og skoler mottok en såkalt Vær aktiv-plakat fra statsråden. Her oppfordret regjeringen til mer variert bruk av skoledagen og skoleåret, til variert organisering av elevgrupper og pedagogisk-personale, til tilpasning av læreplanen til lokale forhold, til bruk av nye yrkesgrupper i skolen, til differensiert lønn og til lokale forsøk.

Samarbeidsregjeringen fulgte opp med en rekke reformer som alle hadde som formål å redusere den sentrale statlige styringen av skolen til fordel for økt kommunalt og lokalt handlingsrom. I sammenheng med Vær aktiv-plakaten, opprettet regjeringen i 2002 en ordning med bonus- og demonstrasjonsskoler, som innebar utbetaling av en pengepremie til skoler som var spesielt utviklingsorienterte. Det ble videre åpnet for at lærere kunne få individuelle lønnspåslag etter innsats. I 2003 ble forhandlingsansvaret for lærernes lønns- og arbeidsbetingelser overført fra staten til kommunene. Samme år ble skolenes handlingsrom utvidet gjennom endringer i Opplæringslova ved at de tradisjonelle klassedelingslinjene med et bestemt delingstall i barneskolen og i ungdomsskolen, ble erstattet av en ordning som ga skolene frihet til å dele elevene i grupper etter behov (§ 8.2). Også Samarbeidsregjeringens endringer i friskoleloven var et virkemiddel for å svekke den nasjonale ensrettingen. Med Kunnskapsløftet og de nye læreplanene ble den statlige verdistyringen gjennom relativt detaljerte nasjonale fagplaner, betydelig svekket.

Den rød-grønne regjeringen (Regjeringen Stoltenberg II) under ledelse av statsminister Jens Stoltenberg, som tok over etter valget høsten 2005, så det samme behovet for endringer i styringsformen og videreførte dereguleringen og desentraliseringen i grunnopplæring. Den nye regjeringen kuttet imidlertid ned antallet nasjonale prøver, videreførte ikke prøvene i videregående opplæring og ønsket ikke å bruke offentliggjøring av elevenes resultater på nasjonale prøver som virkemiddel for å fremme lokal ansvarlighet og brukerorientering.

Reformens politiske forutsetninger

I løpet av 90-tallet ble den statlige styringen av utdanningssektoren satt på den politiske dagsordenen i forlengelsen av Hermansen-utvalgets utredning *"En bedre organisert stat"*, som ble lagt fram i 1989 (NOU 1989:5). Utredningen inneholdt en omfattende drøfting av statlige virksomheter. Årene som fulgte ble preget av omfattende reformer og omorganiseringer i statsforvaltningen. For utdanningssektoren som innenfor andre sektorer, ble mål- og resultatstyring et retningsgivende styringsprinsipp (jf. St. meld. nr. 37 (1990-91) *Om organisering og styring av utdanningssektoren*).

I forbindelse med Ot.prp. nr. 46 (1997-98) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (Opplæringsloven) drøftet Stortinget sentrale styringsprinsipper og styringsvirkemidler (Innst. O. nr. 70 (1997-1998)). Her ble det lagt til grunn at rettighetslovgivning og lovfestede nasjonale standardkrav skulle være de viktigste styringsvirkemidlene for å oppnå målet om et likeverdig opplæringstilbud, uavhengig av geografi, økonomi, kjønn eller sosial tilhørighet. Gjennom individuelle rettigheter, nasjonalt fastsatte læreplaner, nasjonale krav til lærernes og skoleledernes kompetanse, nasjonale krav til ressursinnsats, forsterkning av det statlige tilsynet og individuell klageadgang til staten skulle likeverdig rett til opplæring sikres. Organiseringen av opplæringsvirksomheten skulle imidlertid i stor grad overlates til skoleeier. Innenfor nasjonale rammer skulle det være rom for lokal tilpasning og pedagogisk frihet.

Selv om rammestyring over lengre tid hadde vært et viktig styringsprinsipp i forholdet mellom staten og kommunesektoren, konkluderte en offentlig utredning i 2000 fra det såkalte Oppgavefordelingsutvalget (Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, NOU 2000:22) og den påfølgende St.

meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling, med at detaljstyringen av kommunesektoren likevel har økt. Regelverk, øremerkede tilskudd, plan- og rapporteringskrav mv. var blitt benyttet i stadig økende grad. I St. meld. nr. 31 (2000-2001) het det bl.a.:

”Regjeringen mener at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren må reduseres. Regelverk, øremerkede tilskudd og handlingsplaner er blitt benyttet i stadig økende grad det siste tiåret sammen med krav til rapportering og statlig innsyn. Regjeringen innser at denne sterke statlige styringen ikke nødvendigvis har gitt et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Samtidig har den statlige detaljstyringen svekket mulighetene til lokale løsninger tilpasset det enkelte lokalsamfunns og dets innbyggers behov og prioriteringer” (St. meld. nr. 31 (2000-2001), s. 23)

Det kommunale selvstyret grunngis tradisjonelt ut fra verdiene frihet, deltakelse og effektivitet (se f. eks. St. meld. nr. 31 (2000-2001), s.11). Kommunalt selvstyre er en verdi i seg selv, ved at den enkelte borger gis innflytelse og mulighet til å påvirke egen hverdag. Lokalt selvstyre og lokal beslutningsmyndighet er samtidig viktig for å sikre at ressursene utnyttes effektivt, og for at kommunesektoren selv tar ansvar for kvaliteten, omfanget og utviklingen av sitt tjenestetilbud. Utover kvaliteten på tjenestene, er hensynet til innbyggerne, dvs. brukerne, ofte relatert til to forhold: hensynet til tilgjengelighet og hensynet til sammenhengende tjenester. Den enkelte bruker legger neppe avgjørende vekt på om en offentlig tjeneste er statlig, fylkeskommunal eller kommunal. Det vesentlige er om det gis et helhetlig og sammenhengende tilbud, med god kvalitet og tilgjengelighet. Nasjonale mål er knyttet til ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og geografiske områder, nasjonaløkonomiske hensyn, miljø og en bærekraftig utvikling, samordning og effektivitet i forvaltningen og hensynet til minoriteter.

Kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere, lever i et spenningsfelt mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt. Det er en utfordring å utforme relasjonen mellom staten og kommunesektoren slik at det tas hensyn til statens behov for å styre kommunesektoren, samtidig som det kommunale selvstyret respekteres. Ved tusenårsskiftet var det imidlertid en gjennomgående konklusjon i analysene av statlig styring at styringssystemet var i ubalanse til fordel for statlig detaljstyring. En rapport fra Statskonsult i 1998 slo fast at lovbasert styring, finansiell styring, innholdsstyring (faglig styring gjennom læreplaner) og tariffavtaler var de mest sentrale styringsvirkemidlene som departementet gjorde bruk av innenfor utdanningssektoren. Ovenfor kommunesektoren var den lov- og avtalebaserte styringen relativt omfattende og detaljert, selv om det hadde skjedd betydelige forenklinger i løpet av 1990-tallet (Statskonsult, 1998).

Parallelt med ambisjonene om desentralisering av myndighet og oppgaver, skjer det en reorganisering på nasjonalt nivå. Regjeringen la den 19. mars 1999 fram St. meld. nr. 28 (1998-99) *Mot rikare mål*. Meldingen omhandlet bl.a. en nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og i videregående opplæring. Regjeringen gikk her inn for å styrke og koordinere arbeidet med utvikling og vurdering av skoleverket gjennom å samle ansvaret for denne type oppgaver og kompetanse i én instans, et nasjonalt utviklingssenter. Senteret skulle bidra til et mer helhetlig perspektiv på læring, forsøks- og utviklingsarbeid, forskning og vurdering. Opprettelsen av Nasjonalt utviklingssenter for læring og utvikling (Læringssenteret) 1. september 2000 medførte at en fikk ett organ som kunne skjøtte sentrale utviklings- og informasjonsoppgaver. I St.meld. nr. 28 (1998-99) ble formålet med å opprette et nasjonalt utviklingssenter formulert slik, jf. kapittel 7.3.1:

- *å samle oppgaver med relevans og sammenheng på én stad og skape eit breitt miljø slik at ein oppnår heilskapleg oversikt og samla kompetanse på område som har sammenheng med kvarandre.*
- *å få eit organ som er i stand til å skjøtte sentrale utviklings- og informasjonsoppgaver overfor departement, kommunar, fylkeskommunar, skolar og lærebedrifter.*

Departementet oppsummerte senterets hovedoppgaver slik i St.prp. nr. 38 (1999-2000) *Opprettelsen av Nasjonalt senter for læring og utvikling*:

- Initiere og iverksette evalueringer, forskning, forsøks- og utviklingsarbeid
- Formidle resultater fra forskning og utviklingsprosjekter
- Ta initiativ som kan gi støtte og veiledning i lokalt utviklingsarbeid
- Utvikle læremidler, f.eks. materiell til språkopplæring, temahefter og annet hjelpemateriell
- Koordinere arbeidet med innhenting av statistikk og andre utviklingsdata til bruk for både senteret, departementet og utdanningssektoren som helhet
- Utarbeide veiledninger og forslag til læreplaner ut fra mål og retningslinjer trukket opp av departementet
- Utvikle nye prøve- og vurderingsformer i elev- og lærlingvurderingen
- Distribudere trykte og elektroniske læremidler tilrettelagt for opplæringsbruk

Det var i hovedsak utviklingsoppgavene som skulle stå i fokus for senterets arbeid.

Forvaltningsoppgavene som senteret skulle ivareta, ville i hovedsak være en videreføring av de forvaltningsoppgavene som tidligere hadde vært utført av Nasjonalt læremiddelsenter (NLS) og Eksamenssekretariatet ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus (SUE).

I den første av sine to innstillinger foreslo Kvalitetsutvalget at det ble opprettet en egen enhet på sentralt hold som fikk et overordnet ansvar for kvalitetsvurderingen. Utvalget konstaterte at evalueringen av norsk skole var høyst mangelfull og at Norge i internasjonal sammenheng lå langt tilbake på dette området. Norge var et av få land i Europa som manglet et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen. Systematiske data både når det gjaldt opplæringsprosesser og resultater manglet. Skoler og skoleeiere tok ikke systematisk i bruk kartleggings- og læringsstøttende prøver, og skoleeierne fulgte heller ikke opp den skolebaserte vurderingen. Utvalget tok derfor til orde for en betydelig oppgradering av den nasjonale evalueringen gjennom etablering av et eget nasjonalt system som framfor alt skulle vurdere elevenes læringsutbytte med hensyn til kunnskaper, ferdigheter og holdninger. For å sikre at enheten som skulle forvalte dette systemet, ikke ble en politisk instans, mente utvalget at enheten burde skilles ut fra Læringssenteret, som primært hadde ansvaret for informasjons-, utviklings- og veiledningsoppgaver.

Et klart skille mellom politikk og forvaltning/profesjonell styring er et sentralt prinsipp i den nye ideologien for statlig styring som vokste fram på 90-tallet, ofte omtalt som New Public Management. Kvalitetsutvalgets anbefalinger var også i tråd med utviklingen i Sverige, der den sentrale forvaltningsmyndigheten ble delt i to i mars 2003. *Statens skolverk* skulle konsentrere seg om kvalitetskontroll og inspeksjon, mens *Myndigheten för skolutveckling* skulle forvalte den utviklingsstøttende virksomheten (Aasen & Prøitz, 2004). I Norge valgte imidlertid myndighetene å skille politikk og forvaltning, men ikke forvaltningen av kontrolloppgavene fra utviklingsoppgavene, slik Kvalitetsutvalget hadde anbefalt. Etter anbefaling fra Statskonsult (Statskonsult, 2001) og en arbeidsgruppe nedsatt av departementet (KUF, 2001), besluttet regjeringen å etablere en ny nasjonal institusjon, et nytt sentralt forvaltningsorgan, under KUF. Oppgavene til Læringssenteret skulle være en grunnstamme i den nye institusjonen, men institusjonen skulle få oppgaver og ansvar som gikk utover det Læringssenteret hadde hatt. Institusjonens faglige selvstendighet skulle styrkes. Reelt var det tale om å avvikle Læringssenteret og etablere en ny institusjon. Formelt var det en omdanning av Læringssenteret da det på dette tidspunktet ikke var politisk klima for å opprette noe nytt direktorat lokalisert i Oslo.

Den statlige utdanningsadministrasjonen ble omorganisert i juni 2004. Det ble etablert et eget utdanningsdirektorat med hovedansvaret for kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering av grunnskolen og videregående opplæring. Utdanningsdirektoratet skulle også ha sentrale forvaltningsoppgaver og få ansvaret for tilsyn (St.prp. nr 1 Tillegg nr. 1 (2003-2004). Direktoratet for utvikling i grunnskole og videregående opplæring - Utdanningsdirektoratet - fikk omkring 200 ansatte og inkluderte det

daværende Læringssenteret og Statens spesialpedagogiske støttesystem (Statped). Utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet uttalte at opprettelsen av Utdanningsdirektoratet skal gjøre norsk skole enda bedre: *"Utdanningsdirektoratet skal være en dynamo i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. Samtidig er det skoleeierne og skolene selv som har hovedansvaret for at endring og utvikling skjer"*, sa Clemet (Pressemelding fra Utdannings- og forskningsdepartementet 26. januar 2004). Utdanningsdirektoratet skulle blant annet ha ansvaret for det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering (nettportalen Skoleporten.no og nasjonale prøver), som var etablert i 2003 (St. prp. nr. 1 (2002-2003). Tillegg nr. 3), for kvalitetsutvikling, for tilsyn og ha ulike forvaltningsoppgaver. I tillegg skulle direktoratet ha etatsstyringen av fylkesmennenes utdanningsavdelinger. Omkring 25 ansatte ble overflyttet fra Utdanningsdepartementet til Utdanningsdirektoratet ved opprettelsen.

I juridisk og statsvitenskapelig faglitteratur er det flere ulike definisjoner eller beskrivelser av hva et direktorat er. I følge Direktoratshåndboka, utgitt av Administrasjonsdepartementet februar 1993, er et direktorat et statlig forvaltningsorgan. Det har sentrale administrative (forvaltningsmessige) oppgaver og som oftest også andre faglige oppgaver, som er tillagt institusjonen i lov, eller i instruks eller fullmakt iht. lov. Dette kan også omfatte myndighetsutøvelse. Et direktorat arbeider med hele landet som virkefelt og er ikke integrert i noe departement. Det er likevel direkte underlagt et (eller flere) departementers instruksjonsmyndighet.

Hensikten med opprettelsen av direktorater har ofte vært at direktoratene skulle utføre det løpende, praktiske og faglige arbeidet, mens politikken var forbeholdt det overordnede departement. For direktoratene er det imidlertid også en viktig funksjon å legge faglige premisser og gi faglige råd som grunnlag for departementets veivalg. Fra departementshold har det vært gitt klart uttrykk for at direktoratene ikke må framstå som politiske aktører, f. eks. ved å opptre som kamporganisasjoner mot eget departement eller drive lobbyvirksomhet overfor Stortinget. Dette anses å være i strid med god forvaltningsskikk. Men samtidig understrekes det at direktoratsledere fritt og offentlig kan uttale seg om spørsmål på sitt fagfelt.

Direktoratene er ordinære forvaltningsorgan. Hermansenutvalget (NOU 1989:5, *En bedre organisert stat*) peker på at ordinære forvaltningsorgan brukes for følgende virksomhetstyper:

- Direkte myndighetsutøvelse; oftest basert på lovgivning, regelverk og forskrifter
- Virksomheter som stiller særlige krav til samordning med andre statlige virksomheter
- Virksomheter som driver direkte statlig virkemiddeldisponering under strenge krav til bl.a. rettssikkerhet
- Fordelingsadministrasjon; dvs. organer som bl.a. driver politisk definert inntektsomfordeling i samfunnet
- Kontroll og tilsynsvirksomheter
- Tjenesteyting når det er snakk om å tilby:
 - kollektive goder (eks. politi eller vegvesenet)
 - individualiserbare goder når det er snakk om grunnleggende frie tjenester eller tjenester som skal tilbys med begrenset og ikke kostnadsbasert betaling (sykehussektoren).

Dette tilsier at direktoratsformen brukes for de statlige virksomheter der overordnede myndigheters behov for direkte styringsmuligheter er størst. Anvendelsen av styringsmulighetene kan imidlertid variere.

Både regjeringen og Stortinget sluttet seg til Oppgavefordelingsutvalgets konklusjon om at det kommunale selvstyre hadde blitt svekket som følge av statens bruk av detaljstyrende virkemidler som regelverk, øremerkede tilskudd, handlingsplaner, plankrav, rapporteringskrav, statlig tilsyn og kontroll (NOU 2000:22). Den statlige detaljstyringen måtte derfor reduseres og det kommunale handlingsrommet økes. Gjennom desentralisering av oppgaver og myndighet skulle ansvaret for beslutningene og oppgaveløsningen flyttes nærmest mulig dem det gjelder. Styringsfilosofien innebar

at statens styring av grunnsopplæringen skulle begrenses, mens kommunesektoren skulle få større handlingsrom. Når det gjaldt det statlige, regionale styringsleddet, gikk både Oppgavefordelingsutvalget, regjeringen og Stortinget inn for at det skulle effektiviseres og samordnes. Det statlig-regionale nivået og dermed også Statens utdanningskontor, skulle konsentrere seg om formidlingen av nasjonale mål, om veiledning angående lover og regelverk, om behandling av klagesaker, om kontroll med at lov- og regelverket ble etterlevd. Etterlevelse av rettssikkerheten ble understreket særlig. Utvalget foreslo på denne bakgrunn at utdanningskontorene ble integrert i fylkesmannsembetet. Forslaget fikk enstemmig tilslutning i Stortinget under behandlingen av St. meld. nr. 31 (2000-2001). Da Stortinget under budsjettbehandlingen høsten 2001 behandlet utdanningskontorenes nye oppgaver, opponerte imidlertid flertallet i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen mot at de statlig-regionale oppgaver skulle begrenses til tilsyn, kontroll, klagebehandling, veiledning i forhold til lov- og regelverk og informasjon om nasjonale saker. Komiteen mente at utdanningskontorene fremdeles burde ha en pådriverrolle. Flertallet i komiteen mente at kontorene burde bruke mindre ressurser på kontroll og rapportering og i stedet prioritere utviklings- og veiledningsoppgaver i forhold til en målbevisst kvalitetsutvikling i skolene (Telhaug & Mediås, 2003).

I de to offentlige utredningene som lå til grunn for Kunnskapsløftet (NOU 2002: 10, og NOU 2003: 16), er styrkingen av skoleeiers rolle når det er tale om plassering av oppgaver og ansvar i utdanningssektoren, understreket. Utvalget understreket behovet for en styringsreform som skulle bære på den utydelige rolle- og ansvarsdelingen og erstatte utdaterte og lite hensiktsmessige former for sentral nasjonal styring med andre virkemidler. Gjennom å foreta grunnleggende endringer i måten grunnsopplæringen ble styrt på samtidig som innholdet i skolen ble endret og kravene skjerpet, ville de politiske myndighetene fremme kvaliteten og øke mangfoldet i norsk skole.

Kvalitetsutvalget hadde som en hovedpremiss at skoleeier ved kommune og fylkeskommune måtte bevisstgjøres om sitt ansvar og settes i bedre stand til å lede grunnsopplæringens utvikling. Kommune og fylkeskommune skulle være det regionale beslutnings- og forvaltningsnivået (NOU 2002:10). Også Kvalitetsutvalget foreslo derfor at Statens utdanningskontor ble avviklet da dette styringsleddet blant annet førte til en ansvarsfraskrivelse fra skoleeiers og statens side, og at det medførte en unødvendig byråkratisering. Utvalget foreslo at tilsyns og klagebehandling ble overført til fylkesmannen, mens høgskole- og universitetsmiljøene fikk ansvar for kvalitetsutvikling i skolen etter anbudsrunder.

Endring i den statlige styringen og en styrking av skoleeiers myndighet og ansvar, er en hovedpremiss for den tenkning som ligger til grunn for St. meld. nr. 30 (2003-2004). For å understreke dette grunnleggende forholdet, ble derfor også her det nye styringssystemet omtalt som et nødvendig systemskifte. Under overskriften *Frihet, tillit og ansvar: et systemskifte*, skrev Bondevik II-regjeringen i Stortingsmelding nr. 30: *"Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål"*.

Et systemskifte

Systemskiftet i styringen av grunnsopplæringen skulle være bærebjelken for Kunnskapsløftets endringer av skolens struktur og innhold.

Kunnskapsløftet og de reformene som gikk forut for og som understøtter reformen, innfører et tydeligere skille mellom politisk styring og profesjonell styring, og reformene overfører myndighet og ansvar fra sentralt til lokalt beslutningsnivå. Stortinget som politisk myndighet, fastsetter nasjonale overordnede mål og rammer for opplæringen. Kunnskapsdepartementet har ansvaret for utforming av nasjonale læreplaner for fagene. Skoleeier og institusjonene får en viktig rolle når det gjelder å allokere ressurser til skolesektoren og definere innhold, metoder og virkemidler for å realisere reformens mål og intensjoner, blant annet gjennom lokale læreplaner. Skolene og lærerne ansvarliggjøres, men de stilles også til regnskap for undervisningens kvalitet og elevenes

læringsutbytte. Nasjonale myndigheter vil derfor kontrollere hvordan skolen ivaretar juridiske forpliktelser, mandatet i det nasjonale læreplanverket og om elevene lærer det de skal lære (læringsutbyttet). Gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og fylkesmannens tilsynsfunksjon institusjonaliseres derfor evaluering og kontroll som statlig styringsverktøy. Skolen skal i større grad enn tidligere styres ved hjelp av kunnskap om forvaltningspraksis og resultater.

Den norske skolen har tradisjonelt vært utviklet og kontrollert gjennom en kombinasjon av sterk regelstyring gjennom legale og finansielle virkemidler, og verdistyring i form av for eksempel formålsparagraf og nasjonale læreplaner med relativt detaljerte fagplaner. Systemskiftet som skal gjennomføres med Kunnskapsløftet, har lokal autonomi, myndiggjøring og ansvarliggjøring av skoleeier og den enkelte skole som utdanningspolitisk merkesak. Målstyring og forventningsstyring er blitt dominerende styringsform, og staten prioriterer rammebevilgninger, informative virkemidler, tilsyn og evaluering. Når den enkelte skole og lærerprofesjonen myndiggjøres og stilles til ansvar, betyr det at skolene oppfattes som egne resultatenheter som utad skal stå til regnskap/er ansvarliggjort for beslutninger som fattes, den pedagogiske praksis og resultater som oppnås.

Som ledd i implementeringen av reformen, har sentrale politiske myndigheter bevilget særskilte midler for å styrke kompetansen til skoleeiere, skoleledere, lærere og instruktører i grunnopplæringen (se kapittel 4). Det er også bevilget midler til lokalt forankret utviklingsarbeid. På den andre siden er nasjonale tilsyns- og revisjonsordninger styrket. Med Kunnskapsløftet er det med andre ord tatt grep som endrer norsk grunnopplæring både ovenfra og nedenfra. Det nye styringssystemet er basert på prinsippene om *klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering, lokal handlefrihet, et godt støtte- og veiledningsapparat og kunnskap om forvaltning og resultater*.

Kunnskapsløftets nye styringssystem introduserer en ny balanse mellom styringsvirkemidler som ikke nødvendigvis hviler på samme logikk eller drar i samme retning. Den relative betydningen og utbredelsen av ulike virkemidler i styringen av skolen varierer over tid. Dette gjelder for eksempel blandingsforholdet mellom legale, finansielle, informative og vurderende virkemidler (Lindensjö & Lundgren, 2000; Aasen, 2004; Telhaug & Mediås, 2003; Eide, 1973). Stortingsmelding nr. 30 (2003 - 2004) har elementer av regelstyring gjennom eksempelvis forskriftsfestede læreplaner, omfattende revisjon av forskrift til opplæringsloven, utforming av rundskriv og gjennom kontroll og tilsyn for å sikre at tilbudene er i samsvar med forskriftene og enkeltindividenes rettigheter. Samtidig innføres en ny form for av resultat- og forventningsstyring, hvor sentrale redskaper er kompetansemål, kvalitetsvurderingssystem med nasjonale prøver, internasjonale ferdighets- og kunnskapsprøver, vektlegging av resultat kvalitet og dokumentasjon av oppnådde resultater, utvikling av skoler som lærende organisasjoner og innføring av kraftfull og tydelig skoleledelse og tilrettelegging for kompetanseutvikling for lærere. Noen av disse virkemidlene, for eksempel nasjonale prøver og Norges deltakelse i internasjonale undersøkelser som PISA, TIMSS og PIRLS, ble som allerede nevnt, lansert før Kunnskapsløftet i 2006. Som tidligere påpekt bør de likevel ses som en del av styringsreformen. Med Kunnskapsløftet aksentueres for alvor spenningen mellom regel- og innholdsstyring på den ene siden og mål- og resultatstyring på den andre siden. Men med Kunnskapsløftet aksentueres også spenningsforholdet mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre.

I regjeringens oppfølging av den siste maktutredningen (NOU 2003: 19) i St. meld. nr. 17 (2004 – 2005) *Makt og demokrati*, drøftes forholdet mellom staten og kommunene. Regjeringen understreker at den vil arbeide kontinuerlig for å øke det kommunale selvstyret, og vise den nødvendige vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der ønsket om statlig styring står mot lokal autonomi. I meldingen framheves Kunnskapsløftet blant viktige initiativ fra regjeringen for å styrke det lokale selvstyret: *Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring, jf. Innst. S. nr. 268 (2003–2004), vil dagens detaljstyring av arbeidsmåter og organisering av opplæringen reduseres, og det vil skje en oppmykning av nasjonale regler om fag- og timefordelingen som vil gi skolene større mulighet til lokal og individuell tilpassing. Samlet sett skjer det et systemskifte i styringen av skolen.*

Etter regjeringsskiftet i 2005 understreket stadig politisk ledelse i Kunnskapsdepartementet skoleeiers sentrale rolle i det nye styringssystemet. Kunnskapsminister Bård Vegar Solhjell uttalte for eksempel følgende i en tale til Landskonferansen for skoleledere i Oslo 1. november 2007:

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

3.2 Sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform

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

Kunnskapsløftet som styringsreform kan, ut fra intensjonene, oppsummeres i følgende punkter:

- Klare nasjonale mål
- Ny type læreplaner
- Tydelige kompetansemål
 - Fem grunnleggende ferdigheter integreres i alle fag på alle nivå
 - Lese- og skriveopplæring fra 1. trinn
 - Ny fag- og tidsfordeling
 - Lokal valgfrihet når det gjelder innhold, arbeidsmåter, metoder og organisering av undervisningen.
- Ny struktur i videregående opplæring
- Individuelt tilpasset opplæring
- Vektlegging av læringsresultater
- Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem
- Styrke lærerprofesjonens kompetanse
- Styrke skoleledelse
- Styrke statlig tilsynsordninger
- Et godt støtte- og veiledningsapparat
- Styrke skoleeier som beslutnings- og forvaltningsmyndighet
- Tydelig ansvars plassering

Med utgangspunkt i analysene av reformens intensjoner og karakter samt den internasjonale litteraturen som har studert nyere reformer i offentlig sektor generelt og utdanningssektoren spesielt, vil vi trekke fram fire sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform: a) mål- og resultatstyring; b) kunnskapsbasert yrkesutøvelse; c) myndiggjøring av profesjonen; og d) et nytt ansvarliggjøringsregime.

Mål- og resultatstyring

Bak Kunnskapsløftet ligger en styringsfilosofi kjennetegnet ved overgangen fra statlig regelstyring og detaljstyring til målstyring, rammestyring og resultatstyring, fra sentralt definerte universelle løsninger

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

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

Kunnskapsbasert yrkesutøvelse

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

Myndiggjøring av profesjonen

Den nye styringsmodellen skiller skarpt mellom politisk og profesjonell styring. Det er et sentralt reformmål å skape en balanse mellom politikk og faglig/pedagogisk profesjonalitet. En slik balanse forutsetter en desentralisering som gir skolen, skoleledelsen og lærerne et tydelig ansvar for å konkretisere og gjennomføre de nasjonale målene. Reformen skal myndiggjøre lærere som lærere og skoleledere som pedagogiske og administrative ledere. Politikerne på sin side skal på det nasjonale nivået definere målene og sørge for at skoleeierne har ressurser til å realisere reformens ambisjoner, og på det lokale nivået sørge for kompetanseutvikling og strategiske og økonomiske rammebetingelser. Vi må derfor spørre om politikerne "stopper ved skoleporten" og legger til rette for økt profesjonalisering og fristilling av skoleledere og lærere. Myndiggjør reformen lærerne som lærere og skolelederne som pedagogiske og administrative ledere? Er det en god balanse i styringen av norsk skole mellom på den ene siden tillit til profesjonen og på den andre siden statlig tilsyn gjennom krav til rapportering og oppfølging for å opprettholde en nasjonal fellesskole med høy kvalitet?

Ansvarliggjøring

I norsk offentlig forvaltning forstås *ansvarsdelingen* gjennomgående slik: Ansvaret ligger hos det forvaltningsorgan som er gitt formell myndighet knyttet til beslutningen om mål, styring og organisering av offentlige oppgaver (NOU 2000: 22). I politisk-administrative systemer handler ansvar både om politisk-moralsk ansvar (responsibility) og om ansvarsplikt i mer administrativ, revisjonsmessig forstand (accountability) (Darling-Hammond, 2004).

I sin første innstilling beskrev Kvalitetsutvalget det norske utdanningssystemet preget av uklarhet med hensyn til ansvarsforhold og oppgavefordeling (NOU 2003 16, s 245). Kunnskapsløftet som styringsreform skal bøte på dette. Med desentralisering av beslutningsmyndighet og oppgaver følger derfor krav om tydelig ansvars plassering.

Tydelig ansvars plassering innebærer ikke bare at skoleeier, skoleledere og skoler får ansvar, men også forventninger om at de skal stå til ansvar for den opplæringen som tilbys og de resultater som oppnås. Kunnskapsløftet understreker skoleeiers ansvar, men når vi i vårt delprosjekt av evalueringen retter blikket mot forvaltningsnivåene og institusjonenes rolle og spør hvem som skal stå til ansvar overfor hvem, ser vi at Kunnskapsløftet rommer ulike ansvarsrelasjoner eller ansvarliggjøringsstrategier der både staten som politisk myndighet og forvaltningsbyråkrati, skoleeier som politisk beslutningsmyndighet og underliggende statlig forvaltningsenhet, skolen forstått både som skoleledere og lærere og skolens brukere ("markedet"), både foreldre, elever og ulike samfunnsaktører, er sentrale aktører. Vi må spørre hvordan balansen mellom de ulike "ansvarsregimene" utvikler seg innenfor norsk grunnopplæring. I forvaltningen betyr i regelen *rolledeleling* det samme som formell ansvarsdeling, og vi må spørre om aktører på underliggende nivå knytter ny rolledeleling til ny formell ansvarsdeling.

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

3.3 Den politiske oppfølgingen av reformen

Etter iverksettelsen av Kunnskapsløftet høsten 2006, har det kommet en rekke dokumenter fra den nasjonale formuleringsarenaen som følger opp reformen og som blant annet adresserer hvordan staten kan styre og styrke fristilte skoleeiere og skoler. Disse nye politiske styringsdokumentene illustrerer dynamikken i en utdanningsreform. Vi har sett nærmere på et utvalg som vi mener dekker de viktigste dokumentene for vår evaluering i perioden fram til og med våren 2011¹². Utvalget av kilder inkluderer partipolitiske program, offentlige utredninger (NOU), stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og komiteinnstillinger. I den systematiske

¹² Av andre St.meld. i perioden kan nevnes St.meld. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*. Vi har valgt å ikke gå inn i denne, da spesialundervisning er behandlet i andre deler av evalueringen av Kunnskapsløftet.

gjennomgangen av dokumentene har vi rettet oppmerksomheten mot styringssignalene, nærmere bestemt omtalen av forholdet mellom stat og kommunesektor, og mot hvordan forståelsen og operasjonaliseringen av fordelingen av beslutningsmyndighet og oppgaver mellom forvaltningsnivåene kommer til uttrykk. Formålet har vært å få en oversikt over situasjonsbeskrivelser og hvilke argumenter som brukes og signaler som gis.

Bærebjelken i det norske styringssystemet

Ovenfor har vi referert til St. meld. nr. 17 (2004 – 2005) *Makt og demokrati*, som drøftet forholdet mellom staten og kommunene. Maktutredningen pekte på forhold som indikerte et svekket lokaldemokrati, og regjeringen understreket i meldingen på denne bakgrunn at den ville arbeide kontinuerlig for å øke det kommunale selvstyret og vise den nødvendige vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der ønsket om statlig styring står mot lokal autonomi. På bakgrunn av generell uro i det politiske miljøet om situasjonen i lokaldemokratiet, ble Lokaldemokratikommisjonen oppnevnt i 2004. Kommisjonens arbeid munnet ut i to utredninger: NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet* og NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*.

Kommisjonen var i sine innstillinger opptatt av at det lokale selvstyret må gjøres tydelig og respekteres. Innenfor rammen av kommuner og fylkeskommuner gir lokaldemokratiet innbyggerne muligheter for å delta og engasjere seg i det offentlige livet. Det er viktig at forholdet mellom staten og kommunene blir utformet slik at det er interessant å delta i lokalpolitikken. Kommisjonen la vekt på det klassiske verdigrunnlaget for det lokale selvstyret: demokrati, frihet og effektivitet.

Kommisjonen foreslo flere tiltak for å styrke samspillet mellom kommunesektoren og staten. Blant annet at den statlige styringen av kommunene i større grad blir preget av dialog og partnerskap heller enn hierarkiske styringsvirkemidler.

Regjeringen fulgte opp innstillingene gjennom St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. Her blir det understreket at det er en tett integrasjon mellom staten og kommunene i gjennomføringen av velferdspolitikken:

Regjering og storting vert stilte til ansvar for resultata av kommunane si verksemd når kommunane står for utføringa av det dei fleste oppfattar som «nasjonale» velferdstenester. Dette krev ein vanskeleg balansegang mellom statlege krav til kommunane på den eine sida og tilstrekkeleg kommunal handlefridom på den andre sida. Denne balansen vert best sikra gjennom økonomisk og juridisk rammestyling, som gjev rom for både nasjonale omsyn og lokale vegval. Denne statlege styringa kan supplerast ved å styrkja den dialogprega samhandlinga mellom forvaltningsnivåa: på sentralt nivå mellom anna gjennom konsultasjonsordninga, på regionalt nivå til dømes gjennom fylkesmannen si samordning av regionale statsetatar og kontakt med kommunane.

Regjeringen sier videre at den ønsker å legge til rette for et sterkt og robust lokaldemokrati. Det vil den gjøre ved å gi kommunene utvidet handlingsrom og styrke dialogen mellom staten og kommunene.

Kommunane er dei som best kan gjera demokratiske forankra prioriteringar innanfor ei ramme prega av knappe ressursar.

Vi ser at både St. meld. nr. 17 (2004 – 2005) og St.meld. nr. 33 (2007-2008) understreker styringsprinsippene som ligger til grunn for Kunnskapsløftet: Økt desentralisering av så vel forvaltningsmyndighet som beslutningsmyndighet.

Det norske styringssystemet hviler på en del grunnleggende prinsipper knyttet til ansvars- og rollefordeling mellom statlig, kommunalt og fylkeskommunalt beslutnings- og forvaltningsnivå. Det lokale selvstyret er en bærebjelke i det norske styringssystemet.

Dette styringssystemet har gjennom de senere år blitt styrket, blant annet gjennom kommuneloven av 1992 og rammefinansieringssystemet. Kunnskapsløftet bygger på premissene i et desentralisert styringssystem og styrker disse styringsprinsippene innenfor grunnopplæringen. Det kan i denne sammenheng for eksempel vises til læreplanene for de enkelte fagene som forutsetter at det konkrete innholdet i opplæringen, hvordan opplæringen skal organiseres og hvilke arbeidsmåter som skal brukes i opplæringen, bestemmes på lokalt nivå. Skolene må dermed konkretisere læreplanene gjennom lokale planer som er konsistente med kompetansemålene og ivaretagelse av de grunnleggende ferdighetene. Dette innebærer at skolene i stor grad får frihet/ansvar til selv å definere innholdet i opplæringen og egnede gjennomførings- og vurderingsinstrumenter.

Stortingsmelding 16 (2006 -2007)...og ingen sto igjen

Samme høst som Kunnskapsløftet ble implementert la den rød-grønne regjeringen (Regjeringen Stoltenberg II) fram St. meld. 16 (2006 – 2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Også denne meldingen adresserer styringsdimensjonen i utdanningspolitikken. Departementet skriver at det er avgjørende for å videreutvikle kvaliteten i norsk skole og for å bedre skolens evne til å utjevne sosiale forskjeller at skoleeier i styringen av skolene, baserer den lokale skolepolitikken og prioriteringer på informasjon om kvaliteten på læringsprosessene og elevenes resultater.

Departementet viser videre til at flere kommuner har redusert den sentrale skoleadministrasjonen og lagt flere oppgaver til ledelsen ved den enkelte skole, noe som innebærer større krav til lederkompetanse hos skoleledelsen og som må følges opp gjennom et godt styringssystem mellom skoleeier og skoleledelse. Departementet annonserer at det vil kartlegge ulik ivaretagelse av ledelsesfunksjonen ved skolene og vurdere om kravet til skoleledelse er godt nok ivare tatt i dagens lovverk.

I meldingen blir det også vist til at Riksrevisjonen gjennom en undersøkelse av opplæringen i grunnskolen, Dokument nr. 3:10 (2005-2006), har påvist at det ofte er mangler ved oppfølgingen av opplæringsloven med tilhørende forskrifter i mange kommuner. Det er et problem at det i en rekke tilfeller ikke blir tatt stilling til om alle elever får tilfredsstillende utbytte av opplæringen ut fra sine evner og forutsetninger på en adekvat måte. Departementet vil derfor videreutvikle Skoleporten slik at den gir mer relevant og tilrettelagt styringsinformasjon til skoler og skoleeiere. Sentrale data fra ulike kilder, som for eksempel elevundersøkelsene og nasjonale prøver, skal presenteres på Skoleporten, og det skal utvikles nye indikatorer på de mest relevante områdene. Det blir videre understreket at det vil bli lagt vekt på god kommunikasjon med skoleeierne ved utvikling av den nye skoleporten. Det vil ikke bli lagt til rette for sammenlikninger av enkeltskoler i publiseringen. Departementet vil styrke Skoleporten som styringsverktøy for skoleeiere og skoleledelse:

(...) Systematisk oppfølging av skolenes resultater bør være kjernen i kommunenes og fylkeskommunenes styring av skolene” (s. 77).

Meldingen er imidlertid ikke spesielt opptatt av lokalt selvstyre, institusjonell autonomi eller den lokale handlefriheten. Termen handlefrihet brukes kun en gang i forbindelsen med omtalen av regionale partnerskap for karriereveiledning – og da problematiseres prinsippet:

Den lokale handlefriheten kan medføre svært ulike løsninger, og det kan bli vanskelig å sikre likeverdig kvalitet. Departementet mener derfor det er behov for nasjonal koordinering av partnerskapene (...) (s. 94).

Stortingsmelding 31 (2007 – 2008) Kvalitet i skolen

To år etter at implementeringen av Kunnskapsløftet startet (13. juni 2008), la Stoltenberg-II-regjeringen fram St. meld. nr. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*. Her påpeker regjeringen at opplæringslovgivingen de siste tiår på forskjellige måter har utvidet det lokale handlingsrommet og at Kunnskapsløftet forsterker denne utviklingen.

I St. meld. nr. 31 understreker regjeringen at et større ansvar for skoleeier forutsetter evne og vilje til å ta ansvar for og forbedre kvaliteten i opplæringen. Den understreker også at det er nødvendig at den enkelte skole besitter kompetanse som gir et grunnlag for god opplæring for elevene. Samtidig må skoleeier ha kompetanse til å vurdere sterke og svake sider ved skolene i kommunen, og styringsvilje og evne til å iverksette og pålegge tiltak der det er nødvendig.

I meldingen heter det videre at det har vært et sentralt premiss for utvidelsene av det lokale handlingsrommet at skoleeierne etablerer forsvarlige vurderings- og oppfølgingssystemer og er aktive kvalitetsutviklere. Skoleeierne skal følge opp resultatene fra virksomhetsbaserte vurderinger og nasjonale kvalitetsvurderinger, bl.a. gjennom dialog med skolene. Dessuten skal kommunene ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået og sørge for at personalet har nødvendig kompetanse. Skoleeierne forventes også å følge opp skolene med faglig støtte og organisasjonsutvikling, og har også en veilednings- og kontrollfunksjon overfor den enkelte skole.

Også i denne meldingen viser regjeringen til at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av grunnskolen og statlig tilsynsvirksomhet har avdekket at mange kommuner ikke fyller rollen som skoleeier på en tilfredsstillende måte. Det er også indikasjoner på at Kunnskapsløftets krav om lokalt arbeid med læreplaner og vurdering er for krevende for en del skoleeiere og skoler, og at det brukes unødvendig mye tid og ressurser på dette. På denne bakgrunn mener Kunnskapsdepartementet at det er grunn til å justere balansen mellom det lokale handlingsrommet og den statlige styringen. Meldingen fremmer flere tiltak for å bedre oppfølging av grunnopplæringen både på lokalt og statlig nivå. Flere av disse tiltakene innebærer en mer aktiv statlig styring, som skal sikre at alle skoleeiere og skoler i større grad kan ivareta elevenes rettigheter og samtidig ta i bruk det lokale handlingsrommet på en målrettet og effektiv måte. Tiltakene skal også styrke det lokale nivået og gi skoleeiere bedre mulighet for å drive godt utviklingsarbeid. Departementet vil bidra til å styrke kompetansen på skoleeiernivået slik at det i større grad blir i stand til å omforme nasjonale styringsdokumenter til operative styringsredskaper lokalt. Staten skal videre utvikle felles verktøy og veiledninger til bruk lokalt. For at veiledningene ikke skal innskrenke forventningene til lærerne og deres handlingsrom til selv å velge innhold og tema for undervisningen, skal de veiledende planene ikke dekke alle områder og kompetansemål i fagene. Departementet ser med andre ord faren ved at heldekkende læreplaner med innholdselementer kan oppfattes som nye nasjonale læreplaner. Likevel, innføringen av veiledninger til Kunnskapsløftets læreplaner kan karakteriseres som et vesentlig brudd med prinsippene i den nye læreplanen. Endelig skal det statlige nivået styrke og målrette tilsynet. Departementet vil innføre bedre systemer for kvalitetsvurdering og kommunal plikt til å utarbeide en rapport om tilstanden i sektoren. Samlet varsler meldingen om en klarere nasjonal styring av skolen:

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

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

Når meldingen omtaler skoler og skoleeieres økte handlefrihet, brukes begrepet kun om metoder og organisering av opplæring. Når det snakkes om at handlefriheten ikke er brukt godt nok, dreier det seg derimot om lav kompetanse og svak oppfølging av skoler, regelverk og resultater, for å sikre rettigheter og læringsutbytte:

Over tid har skoleeiere og skoler fått større handlefrihet, både til å organisere opplæringen og til å selv velge metoder. Reformen gir handlefrihet for at den enkelte skole skal kunne utøve et godt faglig skjønn til elevenes beste. Det er mange positive sider ved den økte lokale handlefriheten, og mange har brukt den godt. Men det er også mange eksempler på at manglende kompetanse og for dårlig lokal oppfølging gir betydelige utfordringer. For denne regjeringen er det et viktig politisk valg at det skal være en klar nasjonal styring med retningen på skolepolitikken (s. 7).

(...) Det er viktig at det lokale nivåets økte handlefrihet ikke fører til at elevenes rettigheter blir svekket. For å sikre at disse rettighetene blir ivaretatt er det viktig at skoleeier besitter god skolefaglig kompetanse. Samtidig må staten gi skoleeier nødvendig støtte og veiledning. Det er også viktig at staten gjennomfører tilsyn og kontroll med det lokale nivåets oppfølging av regelverket (s.56).

Samlet gir meldingen klare signaler om at statlig styring skal styrkes på bekostning av lokal styring. Samtidig gis det signal om at systemiske forbindelseslinjer mellom forvaltningsnivåene skal styrkes: Bedre dialog mellom nivå, mer veiledning og støtte fra staten og nedover i systemet. En god balanse mellom styring og hjelp. Allerede to år etter innføringen av reformen mener Kunnskapsdepartementet at det er grunn til å justere balansen mellom det lokale handlingsrommet og den statlige styringen.

Tiltak for å bedre oppfølging av grunnopplæringen både på lokalt og statlig nivå presenteres i punktene 4.4 og 4.5. Flere av disse tiltakene er svar på behovet for en mer aktiv statlig styring, som skal sikre at alle skoleeiere og skoler i større grad kan ivareta elevenes rettigheter og samtidig ta i bruk det lokale handlingsrommet på en målrettet og effektiv måte (s. 50).

Mye tyder på at styrking av skoleeiernivået har blitt for lite vektlagt tidligere. Behov for mer styring og veiledning fra staten overfor skoleeiere begrunnes i flere forhold. For det første er det indikasjoner på at mange skoleeiere ikke har den kompetansen som skal til for å styre sektoren gjennom resultatoppfølging og støtte. Mange lokale planer gjentar overordnede målsettinger fra nasjonale styringsdokumenter framfor å omforme dem til operative styringsredskaper lokalt. For det andre har statlige myndigheter gitt for lite støtte til det kommunale nivået og ikke styrket og målrettet tilsynet tilstrekkelig i takt med at kommunene har fått større ansvar. For det tredje mener departementet at det er mye å tjene på at statlig nivå i større grad tar på seg oppgaven med å utvikle felles verktøy og veiledninger til bruk lokalt. Det er ikke god ressursutnyttelse at alle kommuner eller skoler skal utvikle planer og lokale opplegg som bygger på mange av de samme elementene (s. 79).

Meldingens styringsbudskap følges opp i komiteinnstillingen (Innst. S. nr. 42 – 2008–2009. Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kvalitet i skolen):

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener skolens viktigste oppgave er å sette barn og unge i stand til å møte framtiden på en best mulig måte gjennom å gi dem identitet og kunnskap. Da er det avgjørende at skolen klarer å gi elevene en helhetlig kompetanse. Flertallet er enig i at det er behov for en noe sterkere nasjonal styring av utdanningspolitikken (s. 7).

Komiteen bemerker at det kan synes som om det store ansvaret som gjennom Kunnskapsløftet er pålagt kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere, ikke i tilstrekkelig grad avspeiler seg i det lokale arbeidet. Altfor mange skoleeiere synes ikke å ha oppfattet og etablert operative styringssystemer i tråd med det økte ansvaret og statlige forventninger i 2008 – 2009.

Stortingsmelding 44 (2008-2009) Utdanningslinja

12. juni 2009 la regjeringen fram St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, en tilråding som omhandler helheten i samfunnets kompetansebehov, og drøfter hvordan strategiske utfordringer i møte med disse skal håndteres. Meldingen sier relativt lite om styring av utdanningssystemet og

forholdet mellom forvaltningsnivåene. Den understreker imidlertid betydningen av et godt samarbeid mellom de ulike aktørene og forvaltningsnivåene innenfor kompetansepolitikken. I den grad "styring" nevnes, er det i forbindelse med fagopplæringen. Da er det behovet for kunnskapsbasert kvalitetsutvikling som adresseres:

Samfunnet er avhengig av en fag- og yrkesopplæring av høy kvalitet. Tilgangen på systematisk informasjon om kvaliteten på opplæringen er en sentral forutsetning for nasjonal og regional styring og kvalitetsutvikling. Forskning viser at det er tydelige sammenhenger mellom elevers faglige prestasjoner og i hvilken grad elevresultater følges opp på alle nivåer av opplæringssystemet (s.48).

I komiteinnstillingen gjentas imidlertid budskapet fra St. meld. 31 om behovet for sterkere nasjonal styring av utdanningssystemet (Innst.192 S (2009–2010) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Utdanningslinja). Komiteen viser under overskriften Kunnskapsløftet til at det er nødvendig at skolen får tilstrekkelig ro til å få Kunnskapsløftet til å virke etter intensjonene. De neste årene må preges av stabilitet i skolen. Komiteen vil videreutvikle **Kunnskapsløftet**, som ble innført i 2006, gjennom klarere nasjonal styring for å oppnå viktige kvalitetsmål i skolen.

Under overskriften **God skoleledelse** understreker komiteen betydningen av god ledelse på alle trinn i utdanningssystemet. Tettere oppfølging av resultater, bedre faglig veiledning og god ressursutnyttelse er viktige faktorer som god ledelse kan bidra til både på myndighetsnivå, skolenivå og i klasserommet. Om skoleeernivået, som bør bli mer resultatoppfølgende, heter det:

Komiteen ser det som viktig at lokale folkevalgte følger opp resultatene i skolen tettere. Komiteen viser til at kommunene er pålagt å utarbeide en årlig rapport om kvaliteten i skolen. De nasjonale prøvene bør følges aktivt opp på kommune- og skolenivå. Frafallsutviklingen bør også følges tett på skoleeernivå, og skolene må møte krav og forventninger til høy gjennomføring – samtidig som det gis rammebetingelser og faglig støtte som kan sikre dette (s. 23).

Under overskriften **Kartlegging og kunnskapsdeling**, sier komiteen følgende:

Komiteen mener at resultatene fra nasjonale prøver og kartleggingsprøvene er nyttige verktøy både for lærerne, elevene, foreldrene og skoleeierne. (...) Komiteen har merket seg at utviklingen og bruken av kartleggingsverktøy i skoleverket har vært god de siste årene. (...) I det videre arbeidet bør det fokuseres spesielt på få på plass mekanismer for en systematisk anvendelse og oppfølging av den nye innsikten kartleggingen gir skoleeiere og beslutningstakere. Komiteen mener det er viktig å få på plass systemer for kunnskapsspredning mellom de ulike forvaltningsnivåene og skoleeierne, samt mellom skoleeierne (s. 25).

Oppsummert kan vi si at St.meld. nr. 44 og komiteinnstillingen bekrefter at termer og prinsipper som desentralisering, autonomi, selvstyre og handlefrihet ikke lenger synes å stå like sentralt i den nasjonale skolepolitikken 2 – 3 år etter at Kunnskapsløftet ble vedtatt innført. Tvert om signaliseres behov for en sterkere nasjonal styring av grunnopplæringen.

Stortingsmelding 19 (2009-2010) Tid for læring

Gjennom stortingsmelding 19 (2009-2010) *Tid til læring* som ble lagt fram 11. juni 2010 og som bygger på Tidsbruksutvalgets rapport av 15.12 2009, retter regjeringen oppmerksomheten mot blant annet profesjonell ledelse i kommuner, skoler og klasserom og støtte og veiledningsfunksjonene. Ønsket om tettere oppfølging av resultatene i skolen og oppfølgingen av regelverket har ført til større krav til rapportering og dokumentering. Meldingens utgangspunkt var et ønske om å skape en sterkere bevissthet både hos nasjonale og lokale myndigheter om hvor mye tid som går med til å iverksette nye tiltak eller pålegg.

I stortingsmeldingen understreker regjeringen at det er et mål å styrke profesjonell skole- og klasseromsledelse og kommunal styring med skolen. Når det gjelder det første framheves en egen rektorutdanning for nytilsatte rektorer som ble etablert i 2009. Tilbudet skal bygges ut fram mot 2011. Det vises også til de nye grunnskolelærerutdanningene som legger stor vekt på at lærerne er ledere i klasserommet. Faget *pedagogikk og elevkunnskap* er mer omfattende enn pedagogikkfaget i den tidligere lærerutdanningen. Lærerstudentene skal tidligere ut i praksis, samtidig som praksisperioden utvides. Når det gjelder det andre vises det til at det er innført krav om at alle kommuner årlig skal legge fram en rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen for sin kommune, samtidig som informasjonen fra nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i Skoleporten er forbedret. Departementet forventer at alle kommuner drøfter og utvikler strategier og tiltak for å heve kvaliteten i skolen.

Departementet vil også styrke oppfølgingen av kommuner med spesielle utfordringer. Departementet slår fast at nasjonale myndigheter gjennom lovverk, finansiering og tilsyn påvirker kommunenes rammebetingelser for utføring av sine oppgaver. Departementet vil blant annet gjennom tilsyn, støtte og veiledning til kommunene, søke å bidra til god og hensiktsmessig tidsbruk i skolen. Det understrekes at hovedansvaret for god utnyttelse av tiden i skolen ligger hos lokale myndigheter og skolene selv. Et godt skoletilbud til elevene forutsetter at staten, skoleeiere, skoleledelse og skolens ansatte trekker i samme retning. Det må utøves tydelig ledelse på alle nivåer, parallelt med god kommunikasjon mellom nivåene for oppgaver som krever felles innsats. En sentral utfordring for enhver skoleeier må være å etablere gode rutiner for kommunikasjon og rapportering mellom skole- og kommunenivå med formålstjenlige verktøy som sikrer informasjon og kunnskap om elevers og skolars utvikling og utfordringer.

Statlige myndigheter fastsetter regelverket i form av lov og forskrift, og fører tilsyn for å sikre at dette følges opp lokalt. Kommunene har ansvaret for å gjennomføre opplæringen innenfor regelverket. Denne ansvarsdelingen stiller krav til et godt samspill mellom det statlige og det lokale nivået.

En viktig forutsetning for at dette samspillet skal fungere, er at lokale myndigheter har en god forståelse av regelverket. Skoleeierne har stor frihet til å organisere og utføre opplæringen, noe som krever god kjennskap til den enkelte skole. Det følger av opplæringsloven § 13 – 10 annet ledd at kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov og forskrift faktisk blir fulgt. Departementet understreker at systemet må være i stand til å avdekke regelbrudd og sørge for at tiltak for å rette opp eventuelle feil blir satt i verk.

I meldingen påpekes det videre at den økte bruken av tilsyn forsterker behovet for et enklere regelverk – Opplæringslova har vært skjønnspreget.

God regelverksforståelse bidrar til at skoleledere og lærere får mer tid til pedagogisk ledelse. God kunnskap om regelverket i den enkelte virksomhet bidrar også til effektiv ledelse og godt arbeidsmiljø. Som utgangspunkt bør derfor regelverket være så enkelt og tilgjengelig som mulig. Samtidig skal regelverket regulere et komplekst område. Dette skaper utfordringer og krever bevissthet i valget mellom skjønnspregede regler (rettslige standarder) kontra en mer presis og detaljert reguleringsform. Nasjonale myndigheter legger stor vekt på å gi støtte og veiledning for å bedre forståelsen og etterlevelsen av regelverket (s.7).

Blant annet på bakgrunn av resultatene fra fylkesmennenes årlige nasjonale tilsyn fra 2006, signaliseres det at departementet i løpet av 2010 vil foreta en gjennomgang av deler av opplæringsloven for å vurdere om det er behov for et enklere regelverk. Dette skal legge grunnlag for bedre regeletterlevelse og sikre elevenes rettigheter og dessuten forenkle tilsynet. I dette arbeidet vil departementet vurdere fordeler og ulemper ved ulik lovgivningsteknikk på grunnopplæringens område, herunder vurdere hensiktsmessigheten av skjønnsmessige bestemmelser. I meldingen vises det til at de endringene i styring av sektoren som har funnet sted de siste to tiårene, har gitt kommunene som skoleeier en handlefrihet som skoleeierne utnytter ulikt. Det vises i denne sammenheng til Anne Hommes doktoravhandling *Den kommunale skolen*, som dokumenterer hvor ulikt skoleeiere og skoleledere løser sine oppgaver (Homme 2008). Avveiningen mellom hensynet til lokalt selvstyre og

ønsket om mest mulig lik praksis uavhengig av geografi vil være et vurderingstema når departementet skal se nærmere på detaljeringsgraden i den legale styringen av grunnopplæringen.

Regjeringen understreker at delegering av ansvar og oppgaver må ledsages av oppfølging. Det vises til flere studier belyser spenningsforholdet mellom sentral og lokal styring og utforming av rammebetingelsene for skoler og skoleeiere. OECDs TALIS-studie viser at Norge har særlige utfordringer for samhandling mellom nivåene fordi det er en svakt utviklet oppfølgingskultur.

Ved økt handlingsrom for skoleeiere og skoler kan det skapes økt kraft på det lokale nivået, men det kan samtidig føre til vakuum mellom forvaltningsnivåene, slik at samspillet om skoleutvikling kan bli dårligere enn før... Det er nødvendig med god samhandling og gode systemer i kommunen og på skolen for oppfølging når ansvar og oppgaver delegeres fra kommunalt nivå til skolenivå (...) (s 23).

Et hovedanliggende i meldingen er å vurdere tidsbruken i opplæringen i et styrings- og ledelsesperspektiv. En styrking av ledelsesfunksjonene og kunnskapsgrunnlaget for skolens virksomhet står da sentralt. Med dette som utgangspunkt vil Departementet blant annet (s.25):

- evaluere den nasjonale rektorutdanningens kapasitet, kvalitet og grad av praktisk tilnærming
- videreutvikle rektorutdanningen på bakgrunn av evalueringer og definerte behov i sektoren
- utvide tilbudet om rektorutdanning til å omfatte ansatte som ønsker å kvalifisere seg for rektorstilling, etter hvert som det blir ledig kapasitet
- utvikle et langsiktig program for lederskolering i utdanningssektoren, herunder program for rekruttering til lederstillinger i dialog med KS
- utvikle tilbud om skolebasert etterutdanning i klasseledelse
- initiere en undersøkelse for å dokumentere og vurdere den tiden skoleledere har til disposisjon til pålagte oppgaver, og sammenligne med tid til ledelse i andre virksomheter
- etablere Kunnskapssenter fra 1. januar 2011.

St.meld. 22 (2010-2011) Motivasjon – Mestring – Muligheter

Våren 2011 la regjeringen fram en egen stortingsmelding om ungdomstrinnet. I meldingen gjør departementet opp status for ungdomstrinnet med sikte på å gjøre opplæringen mer praktisk og variert, og dermed mer motiverende og relevant. Meldingen har et eget kapittel om struktur og styring. Kunnskapsdepartementet engasjerte et OECD-oppnevnt ekspertpanel som ga innspill til arbeidet med meldingen (OECD-Norway Steering Group on Lower Secondary Education, 2011). OECDs ekspertgruppe peker på uklarhet i roller og utfordringer i styring av norsk grunnopplæring. Den anbefaler klarere strategier for gjennomføring av skolepolitikken, og mener noen hovedområder bør prioriteres og kommuniseres tydelig til sektoren.

Kunnskapsdepartementet understreker at meldingens tiltak baserer seg på prinsippet om at skoleeier, den enkelte skole og lærerne er ansvarlige for å velge innhold og metoder, skal videreføres. I tillegg vil departementet gi skoleeier noe mer fleksibilitet enn i dag innenfor fag- og timefordelingen, og elevene skal tilbys valgfag innenfor nasjonalt fastsatte læreplaner. Selv om den nasjonale styringen av fag- og timefordelingen dermed blir noe mindre, vil departementet videreføre og delvis styrke den dialogbaserte styringen av sektoren. Behovet for et styrket tilsyn understrekes i denne sammenheng. Departementet er også opptatt av kompetanseutvikling i grunnopplæringen. Det vises i denne sammenheng til flere iverksatte tiltak som Kunnskapsløftet – fra ord til handling, veilederkorps og lederutviklingsprogram. I meldingen heter det at departementet vil legge bedre til rette for regionalt samarbeid mellom skole, skoleeier og lærerutdanning.

I sin rapport peker OECD på at Norge mangler en klar strategi for å gjennomføre reformer og endringer i utdanningssystemet som er gjennomgående for alle nivåer i systemet. Departementet sier

at det tar disse styringsutfordringene på alvor og vil arbeide frem en bredt anlagt strategi for gjennomføring av prioriterte tiltak i meldingen.

I meldingen heter det at en viktig erfaring fra reformimplementering i andre land er at det er avgjørende å sikre en felles forståelse om mål, oppslutning og deltakelse fra sentrale aktører nasjonalt og lokalt. Endring skjer ikke gjennom styring fra nasjonalt nivå alene. De ulike aktørene må involveres i prosessen med implementering gjennom å etablere felles møteplasser for dialog, både innenfor og mellom nivåene. Representanter for organisasjonene sentralt, fra kommunene, UH-institusjonene og andre aktører vil derfor bli invitert til å delta i arbeidet med å utvikle strategien. Departementet vil på denne bakgrunn utarbeide en strategi for gjennomføring av prioriterte tiltak i meldingen. En gjennomføringsstrategi vil omfatte følgende elementer:

- a. En tydelig formidling av prioriterte nasjonale mål
- b. Indikatorer for oppfølging av resultater
- c. Forankring og dialog, tydeliggjøring av roller og ansvar
- d. Utvikling av lokal kapasitet og støtte.

Gjennomføringsstrategien medfører ingen regelverksendringer. Strategien skal legge til grunn gjeldende ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene og bygge på prinsippene for statlig styring av kommunesektoren.

Følgende tiltak vil bli prioritert i strategien (s. 100):

- bedre klasseledelse
- bedre regne- og leseopplæring
- økt valgfrihet gjennom innføring av valgfag og fleksibilitet

OECD Review on Evaluation and Assessment

I 2011 deltok Norge i OECDs *Review on Evaluation and assessment Frameworks for Improving school Outcomes*. I den sammenheng utarbeidet Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en norsk landrapport (Utdanningsdirektoratet, 2011). Landrapporten beskriver det norske utdanningssystemet og rammeverket for evaluering og vurdering – nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, som ble innført med Kunnskapsløftet. Systemet omfatter en rekke elementer: Nasjonale prøver, internasjonale undersøkelser, utdanningsstatistikk, tilsyn, skoleeiers egenvurdering, skolebasert vurdering, brukerundersøkelser, lærervurdering og individuell vurdering (underveisvurdering og sluttvurdering). Rapporten redegjør for en rekke implementeringstiltak som vi vil komme tilbake til i kapittel 4 og kapittel 7. Men landrapporten peker også på utfordringer knyttet til implementeringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Nasjonale myndigheter oppfatning er at de største utfordringene i arbeidet med å implementere kvalitetsvurderingssystemet er knyttet til kommunikasjon, kultur, kompetanse og kapasitet.

Landrapporten viser til at utydelig kommunikasjon om hva systemet er, formål og hvordan data fra ulike kvalitetsvurderinger kan behandles i sammenheng, bidrar til at nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) ennå ikke har full tillit som et nyttig verktøy på lokalt nivå. Det er avgjørende at skoleeiere og skoler ikke opplever NKVS som et redskap mer til bruk for nasjonale myndigheter enn for dem, og at de opplever at systemet har et sterkere lærings- enn kontrollperspektiv. Det er like avgjørende at myndighetene, skoleeiere og skoleledere kommuniserer sammenhengen mellom de verktøyene som utvikles nasjonalt i systemet og det arbeidet som skal gjøres lokalt med skolebasert vurdering.

Landrapporten baserer seg blant annet på funn presentert i en tidligere delrapport fra vår evaluering av Kunnskapsløftet, som viser at det ikke er gode forbindelser mellom styringsnivåene. Sett fra skolenivå kommuniserer verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok hvordan Kunnskapsløftets

elementer skal virke sammen for å styrke kvaliteten i skolen. En noe uklar ansvarsfordeling i Kunnskapsløftet, både på nasjonalt og lokalt nivå, forsterker at NKVS "mangler adresse" (Møller, Prøitz & Aasen, 2009).

Når landrapporten viser til policy-initiativ på systemnivå for å få til en bedre oppfølging av grunnopplæringen i kommunesektoren, vises det blant annet til at det satses på å forbedre det statlige tilsynet. Prioriteringer av tilsyn og tilsynsystema skal i større grad gjøres på grunnlag av risikovurderinger og vurderinger av kost-nytte. Det er viktig å få oversikt over risikoområder og regelverksbrudd, noe som krever bedre områdeovervåking.

Det vises i denne sammenheng blant annet til at Utdanningsdirektoratet utarbeider en ny metode for valg av tema for tilsyn. Denne metoden skulle etter planen vært ferdigstilt i løpet av 2011. I denne sammenheng arbeides det med å kartlegge all tilgjengelig informasjon om sektoren, og vurdere hvordan direktoratet kan benytte informasjonen i en utvelgelse av tema for tilsyn. Det arbeides med at tilsynsmodellen får en fastere frekvens når det gjelder hvor ofte det skal føres tilsyn med skolene. Det blir også satset på å forbedre tilsynskapasiteten hos fylkesmannsembetene. Begrunnelsen for dette er mangelfullt samsvar mellom tilsynskapasiteten hos fylkesmannsembetene og det avdekkede tilsynsbehovet i sektoren.

I landrapporten heter det også at Kunnskapsdepartementet vurderer det slik at myndighetene har lagt for lite vekt på å støtte og veilede skoleeiere og skolene slik at de klarer å nyttiggjøre seg informasjonen fra kvalitetsvurderingssystemet. Noe av grunnen til det som framheves i rapporten, er manglende kompetanse - innen kvalitetsvurdering, men også innenfor ledelse. Det vises til at det med utgangspunkt i St.meld. nr. 31 de siste årene er utviklet flere statlige støtte- og utviklingstiltak for å styrke det lokale kvalitetsvurderingsarbeidet.

I OECDs tilbakemelding til norske myndigheter i rapporten *Reviews of Evaluation and assessment in Education: Norway* (OECD 2011) heter det:

Norway has a well-established tradition of decentralisation and school autonomy, with a strong sense of individual schools being "owned" by their local communities and accountable to them rather than the national authorities. This decentralisation is especially marked in the case of primary and lower secondary education, where, with the exception of a small private sector, schools are run by the 430 municipalities. Many of these, especially in rural areas, are very small and responsible for just a few schools each. In this decentralised context, evaluation and assessment are essential to monitor the quality of education nationally and provide feedback for improvement to school owners and schools (s. 9).

Ved siden av å styrke overvåking og tilsyn av skoler, læringsprosesser og resultater, gir OECD en rekke policy anbefalinger med hensyn til styrking av selve kvalitetsvurderingssystemet og skoleeieres, skolelederes og læreres kunnskap om kvalitetsvurderingssystemet og evalueringskompetanse. OECD peker dessuten på utfordringer knyttet til anvendelsen av kunnskapen som systemet genererer i utviklingen av skoler, lærere og elevenes læreprosesser.

Noen overordnede politiske styringsdokumenter

I budsjettproposisjonen for 2010 (*Prop. 1 S (2009–2010) Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2010 Kunnskapsdepartementet*) er regjeringen opptatt av å styrke det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og hvordan skoleeier kan styrkes via veiledning. Videre understrekes prinsippet om mål- og resultatstyring og behovet for rapportering, revisjonsteknikker, bruk av indikatorer som styringsredskap og oppfølging av kommuner som ikke innfrir i forhold til regelverk. I budsjettproposisjonen blir også tilsyn prioritert (s.30):

Tilsyn er eit viktig verkemiddel for gjennomføring av politikken på område der kommunesektoren eller private aktørar står for tenesteproduksjonen. Departementet har retta stor merksemd mot arbeidet med å styrkje og målrette tilsynet, og har tilført meir ressursar til dette arbeidet (...).

Under programkategori 07.20 Grunnopplæringa, sier regjeringen følgende i innledningen:

Det overordna målet for skoleeigarane er å verkeleggjere samfunnsmandatet. Kvaliteten på grunnopplæringa blir vist gjennom graden av realisering av dei ulike måla i dette mandatet. Sjølv om grunnopplæringa har mange positive sider, er det godt dokumentert at sentrale område ikkje har tilstrekkeleg kvalitet. Innanfor denne programkategorien vil departementet derfor prioritere tiltak retta mot tre sentrale sektormål.

- *Alle elevar som går ut av grunnskolen, skal meistre grunnleggjande dugleikar som gjer dei i stand til å delta i vidare utdanning og arbeidsliv.*
- *Alle elevar og lærlingar som er i stand til det, skal gjennomføre vidaregåande opplæring med kompetanseprov som kan verdsetjast for vidare studium eller i arbeidslivet.*
- *Alle elevar og lærlingar skal inkluderast og oppleve meistring.*

Regjeringen framhever at for hvert av disse tre sektormålene presenterte St meld 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* et sett indikatorer som skal gi grunnlag for å vurdere måloppnåelse. I proposisjonen gir regjeringen en tilstandsvurdering på nasjonalt nivå basert på indikatorene. Etter gjennomgangen konkluderes det med at tilstandsvurderingen viser tydelig behov for å gjennomføre tiltak. Forslagene under overskriften Strategier og tiltak kan oppsummeres med stikkordene helhetlig skoledag, kompetanseutvikling, helhetlig system for vurdering, støtte og veiledning, tiltak for økt fullføring av vidaregåande opplæring, ny realfagssatsing.

I styringssammenheng er tiltakene foreslått under overskriftene Helhetlig system for vurdering og Støtte og veiledning spesielt interessante:

Ein føresetnad for å kunne setje i verk effektive tiltak på alle nivåa i grunnopplæringa er kunnskap om tilstanden. (...) Skoleeigarane har dei siste åra blitt meir opptekne av innhaldet og resultatata i skolen. Likevel er hovudbiletet at skoleeigarane manglar systematikk i oppfølginga av resultatata i brei forstand ved eigne skolar. Mange skoleeigarar manglar forsvarlege system for å vurdere om dei oppfyller opplæringslova (...). Departementet vil dessutan setje i verk fleire tiltak for å styrkje kvaliteten på nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Ei arbeidsgruppe leidd av departementet har vurdert offentleggjering og oppfølging av nasjonale prøver, og har komme med ulike tilrådingar om dette. Departementet vil vurdere korleis råda frå arbeidsgruppa skal følgjast opp (s.39).

Kompetanse i lokal bruk av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem skal styrkes både på skoleeiernivå og skoleledernivå, og det skal utarbeides tilbud om kompetanseutvikling med særskilt fokus på bruk av Skoleporten med ståstedsanalyse og organisasjonsanalyse.

Det er behov for meir støtte og rettleiing til både skolar og skoleeigarar, jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008). Det er særleg behov for meir rettleiing i korleis godt utviklingsarbeid kan drivast lokalt. Departementet vil derfor halde fram med arbeidet med å etablere rettleiarkorps som kan støtte skoleeigarar og skolar med vurdering og kvalitetsutvikling. I tillegg vil utarbeidinga av rettleiingar for dei gjennomgåande læreplanane i Kunnskapsløftet og Kunnskapsløftet samisk bli vidareført (s. 39).

I proposisjonen blir det også lagt vekt på å støtte og rettlede skoler og skoleeiere slik at de skal greie å nyttiggjøre seg informasjonen fra nasjonal og lokal vurdering og beskrive og vurdere tilstanden på en måte som kan gi grunnlag for å velge gode, målretta tiltak.

Under overskriften **Mål for 2010** heter det (s. 45):

Førebels tilbakemelding frå det nasjonale tilsynet våren 2009 syner framleis svak etterleving av regelverk. Direktoratet skal følgje opp desse resultatata, mellom anna gjennom dialog med skoleeigarane og KS om korleis kommunane kan betre etterlevinga av regelverket.

Hovudutfordringane framover er å skape ei einskapleg forståing av regelverket og utvikle effektive metodar for risikobasert tilsyn og bruk av indikatorar.

Budsjettproposisjonen for 2011 (Prop. 1 S (2010–2011) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*). For budsjettåret 2010. Kunnskapsdepartementet) er også opptatt av grunnopplæringens styring, mål- og resultatstyring, rapportering, revisjonsteknikker, bruk av indikatorer som styringsredskap, og oppfølging av kommuner som ikke innfrir i forhold til regelverk. Utover dette framheves to sentrale statlige utviklingsaktører:

Det er oppretta to hovudtypar av statlege utviklingsaktørar: nasjonale senter og rettleiingskorps. Formålet med begge utviklingsaktørane er å støtte den lokale kvalitetsutviklinga i sektoren (s. 58).

3.4 Oppsummering

Det norske styringssystemet hviler på noen grunnleggende prinsipper knyttet til ansvars- og rollefordeling mellom statlig, kommunalt og fylkeskommunalt forvaltningsnivå. Det lokale selvstyret har vært en bærebjelke i det norske styringssystemet. Kommunene og fylkeskommunene har ulike roller ved at de både er selvstendige lokal–regionaldemokratiske aktører og egne rettssubjekter (beslutningsnivå), og samtidig utførere av statlig politikk (underliggende forvaltningsnivå). Den lokale friheten har gjennom utbyggingen av offentlig sektor måttet balanseres mot nasjonale utjevningsbehov og andre statlige styringsbehov. Det er et spenningsforhold mellom kommunens/fylkeskommunens rolle som selvstendig politisk aktør og som utfører av statlig politikk. St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* uttaler at de klassiske grunnverdiene for det lokale selvstyret er frihet, demokrati og effektivitet, og at diskusjoner om rammevilkårene til lokaldemokratiet dypest sett handler om et ønske om å nå nasjonale politikk mål på en måte som hegner om det lokale folkestyret og de verdiene dette representerer. Stortingsmeldingen uttaler videre at en verdifull egenskap ved de norske kommunene og de regionale folkevalgte organene er det brede spekteret av oppgaver og funksjoner som gjør kommunene til generalister. Dette gjør det mulig å se sammenhenger, prioritere og samordne på en bedre måte enn dersom oppgavefeltet hadde vært snevrere og ansvaret for fellesoppgavene hadde vært splittet opp. Meldingen påpeker at nærheten til innbyggerne gir kommunene relativt bedre vilkår enn staten for å legge til rette for effektiv utførelse av en rekke av velferdstjenestene. Kommunene skiller seg fra statlige etater ved at de i større grad har ansvar for lokalsamfunnene som helhet. Det såkalte ansvarsprinsippet innebærer at den instansen (det nivået) som er tillagt de praktiske avgjørelser og som dermed produserer utgiftene, også bør ha et vesentlig økonomisk ansvar. Omvendt formulert innebærer dette prinsippet også at statlig inngripen i den kommunale frihet, gjennom mer detaljert styring, vil kunne utløse krav om økt statlig finansiering. I ovennevnte stortingsmelding påpekes det at det har utviklet seg en mindre grad av aksept for ulikheter i kommunenes tjenestetilbud. Kommunal- og regionaldepartementet mener ulikhet i kommunenes inntekter langt på vei kan forklare ulikheten i de kommunale tjenestetilbudene. Det er i stor grad staten som avgjør disse inntektsulikhetene: «*Det vil då framstå som eit svært lite effektivt styringssystem først å vera med på å skapa inntektsskilnader, og dernest prøva å motverke følgjene av slike skilnader gjennom sterkare statleg styring*». Det framheves at statliggjøring av oppgaver og større bruk av sterke virkemidler som stykkprisfinansiering og rettighetsfesting undergraver kommunenes fortrinn som arena for prioriteringer. De spenninger som stortingsmeldingen beskriver påvirker politikktutforming på de fleste områder, og ikke minst på opplæringsområdet. Særlig skolen står i en sterk sektorpolitisk tradisjon og er omfattet av sterke nasjonalpolitiske interesser. Skolen har lenge vært gjenstand for mer detaljert statlig styring enn andre områder kommunene har ansvaret for. Gjennom de siste tiårene er imidlertid også styringen og forvaltningen av denne sektoren gradvis blitt mer desentralisert.

Bærebjelken i Kunnskapsløftet som innholds- og strukturreform slik det kommer til uttrykk i de politiske reformdokumentene og i andre utdanningspolitiske dokumenter/utredninger som kom forut for reformen, er en styringsreform som omtales som et systemskifte. Kunnskapsløftet som styringsreform

betr en ytterligere desentralisering av beslutningsmyndighet og forvaltningsoppgaver innenfor utdanningssektoren. Også i St. meld. 30 (2003 – 2004) finner vi imidlertid elementer av sentraliserende styringsformer og virkemidler. Reformen aksentuerer dermed spenningen mellom regel- og innholdsstyring på den ene siden og mål-, forventnings- og resultatstyring på den andre siden. Med Kunnskapsløftet introduseres imidlertid for alvor resultatstyring og forventningsstyring i norsk grunnopplæring. Det innebærer større handlingsrom og flere frihetsgrader for skoleeier, skolen og læreren. Sentrale virkemidler i styringen blir kompetansemål, kvalitetsvurderingssystem og vektlegging av resultat kvalitet og dokumentasjon av oppnådde resultater, lokal kompetanseutvikling og kapasitetsbygging, utvikling av skoler som lærende organisasjoner og innføring av kraftfull og tydelig skoleledelse.

Et hovedinntrykk fra en systematisk gjennomgang av et utvalg av utdanningspolitiske dokumenter som har blitt lagt fram i perioden 2006 – 2011, etter at reformen ble vedtatt og implementeringen startet, er imidlertid at statlige politisk-administrative myndigheter i denne perioden i økende grad synes å betrakte underliggende forvaltningsnivå – særlig skoleeiernivået – mer og mer som redskaper for å iverksette nasjonal politikk på grunnopplæringens område.

Dette inntrykket underbygges av to forhold. For det første av at lokalt selvstyre og skoleautonomi er ikke-temaer. Begreper som omhandler lokalt handlingsrom brukes ikke i de politiske oppfølgingsdokumentene. Begreper som desentralisering, lokalt selvstyre, autonomi, fristilling og handlingsrom brukes i svært liten grad om skoleeiernivået og skolenivået. Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåer er også i liten grad tematisert. Sentrale begreper i beskrivelsen av systemskiftet i styringen av grunnopplæringen som skulle understøtte Kunnskapsløftet som struktur- og innholdsreform, anvendes med andre ord i liten grad i oppfølgende styringsdokumenter.

Det andre forholdet som støtter dette inntrykket, er de former og virkemidler som får mest omtale i dokumentene. De statlige styringsmidlene som omtales mest i dokumentene er regelstyring, i sær gjennom mer detaljert og operasjonaliserbar lovfesting av skoleeierens og skoleledernes plikter og gjennom tilsyn. Riktig nok understrekes behovet for nasjonal støtte, veiledning og for styring gjennom dialog for å styrke kommunesektorens og skolens kompetanse og kapasitet, men sett opp mot de grunnleggende elementene i styringsmodellen i Kunnskapsløftet og de politiske intensjonene, ambisjonene og føringene som ble brakt til torgs før innføringen av reformen, ser vi en forskyvning, eller heller en tilbakevending til mer sentralisert statlig styring av grunnopplæringen. Underliggende nivå betraktes i mindre grad som selvstyrte beslutnings- og forvaltningsenheter. Regelstyringen blir viktigere, resultatstyringen blir mer fokusert gjennom mer detaljert regelverk, overvåking, tilsyn og inspeksjoner. Begrunnelsen synes å være mangelfull kapasitet og kompetanse i kommunesektoren og i skolene, samt en kommune- og skolestruktur som ikke synes å være bærekraftig i forhold til reformens intensjoner og ambisjoner.

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

Gjennom nye politiske signaler er det med andre ord på mange måter skapt uklarhet rundt det annonserte systemskiftet som bærebjelke i Kunnskapsløftet som innholds- og strukturreform. Gjennom nyere styringsdokumenter og uttalelser tar regjeringen til orde for sterkere sentral styring. Dette skjer uten at vi kan se at regjeringen har tatt et prinsipielt oppgjør med reformens ambisjon om systemskifte mot mer oppgavedelegering og større kommunalt selvstyre i norsk grunnopplæring.

DEL III DET NASJONALE STYRINGSNIVÅET

Del III belyser problemstillingen hvordan den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene fungerer. Oppmerksomheten rettes mot det nasjonale styringsnivået, både det sentrale statlige nivået (departement og direktorat) og det regionale statlige nivået (fylkesmennene): Hvordan er styringsmodellen tolket og forstått, vurdert og praktisert? Hvordan har det vært arbeidet med planlegging, tilrettelegging, iverksetting og gjennomføring av reformen? Hvordan er samhandlingen mellom nasjonalt styringsnivå og nasjonalt forvaltningsnivå? Hvordan er samhandlingen med andre forvaltningsnivå? Hvordan vurderer sentrale aktører på nasjonalt nivå skoleeieres og skolars håndtering av reformen?

Evalueringen av Kunnskapsløftet skal belyse og dokumentere om og i hvilken grad reformen følges opp og gir forventede resultater i praksis. Vår evaluering av forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle skal vurdere betydningen av rolle- og ansvarsfordelingen i grunnopplæringen, og om tolkning og praktisering påvirker måloppnåelsen. Vårt utgangspunkt for analysene av intervjuene med sentrale aktører på nasjonalt og regionalt statlig nivå, er derfor de politiske reformdokumentene som klart har signalisert en endring i styringsstrukturen i grunnopplæringen som en avgjørende forutsetning for at reformens intensjoner kan innfris (jf. kapittel 3).

Kapitlet bygger på implementeringsdokumenter fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, intervjuer med aktører i viktige posisjoner på sentralt og regionalt statlig nivå i 2007 og 2011, samt spørreundersøkelse til fylkesmennene i 2011 (se kapittel 1).

I dette kapitlet skal vi først se på det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået forventninger til og vurderinger av reformen i den tidlige reformperioden. Videre ser vi nærmere på implementeringsstrategier og administrativ oppfølging fra det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået i løpet av reformperioden. Deretter ser vi på det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået (sentral stat) vurderinger av og erfaringer med reformen etter 5 år, før vi til slutt retter oppmerksomheten mot det regionale statlige forvaltningsnivåets vurderinger av og erfaringer med reformen.

4 Det nasjonale og regionale styrings- og forvaltningsnivåets forventninger, vurderinger og oppfølging

Kunnskapsløftet ble gradvis innført på skolenivå fra høsten 2006. De siste nye læreplanene ble innført skoleåret 2008 – 2009 i Vg3. I det følgende skal vi først se nærmere på forventninger til og vurderinger av reformen blant aktørene på sentralt og regionalt statlig beslutnings- og forvaltningsnivå like etter at reformen ble introdusert basert på intervjuer i 2007 (4.1). Deretter ser vi nærmere på statlige myndigheters implementeringsstrategier og administrative oppfølging i reformperioden 2006 – 2011 (4.2). I del 4.3 ser vi på det nasjonale styrings- og forvaltningsnivåets (sentral stat) vurderinger av og erfaringer med reformen etter 5 år, basert på intervjuer i 2011. Vi ser blant annet på hvordan informantene mener reformgjennomføringen har forløpt, hvordan de vurderer styringsvirkemidlene under Kunnskapsløftet og hvordan de vurderer rolle- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Til slutt retter vi oppmerksomheten mot det regionale statlige forvaltningsnivåets vurderinger av og erfaringer med reformen. Vi ser på hvordan de vurderte reformen i den tidlige reformfasen basert på intervjuer i 2007, og deretter på deres erfaringer og vurderinger etter 5 år med reformen, basert på intervjuer og en spørreundersøkelse i 2011 (4.4). Til slutt diskuterer vi nasjonal og regional stats rolle i reformimplementeringen (4.5).

4.1 Det nasjonale styrings- og forvaltningsnivåets forventninger og vurderinger i den tidlige reformperioden

Stortinget er formuleringsarenaen og vedtar nasjonale mål og strukturelle og økonomiske rammer for grunnopplæringen (jf. kap. 3). I den første intervjurunden tidlig i reformperioden i 2007, intervjuet vi sentrale aktører på det nasjonale politisk-administrative nivået. Informantene kom fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, og hadde alle hatt en sentral rolle i politikkkutforming og/eller var sentrale aktører i implementeringsprosessen. Vi spurte dem om hvordan styringsreformen, slik den kommer til uttrykk på den nasjonale formuleringsarenaen, var tolket og operasjonalisert av aktørene på det sentrale nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået. Først og fremst var vi opptatt av å undersøke hvordan de statlige aktørene oppfattet og vurderte Kunnskapsløftet som styringsreform. Hvordan ble styringssystemet forstått, hvordan var desentralisert beslutningsmyndighet og ansvars plassering tolket og operasjonalisert? Hvordan var forholdet mellom innholdet i reformdokumentene og aktørenes oppfatninger og vurderinger av reformen? Hvordan ble implementeringen av reformen vurdert og hvordan var den strukturert? (Sandberg & Aasen, 2008).

Som vi har sett i kapittel 3, understreker reformdokumentene at grunnopplæringens formelle styringsstruktur endres med Kunnskapsløftet. Organisasjonsstrukturen endres vertikalt ved økende

fristilling av underliggende beslutnings- og forvaltningsnivå; skoleeiere og skoler/institusjoner. Vi skiller i analysen mellom desentralisering av myndighet og desentralisering av oppgaver. Før Kunnskapsløftet ble innført i 2006, fattet regjeringen en rekke beslutninger som førte til en viss desentralisering av myndighet. Kommunale og fylkeskommunale skoleeiere ble stilt friere til for eksempel å disponere arbeidstid, forhandle om lønn og bestemme klassestørrelsen i skolene. Ikke overraskende skilte derfor ikke våre informanter klart mellom disse tiltakene og tiltak som ble fremmet med Kunnskapsløftet. Når temaet er styring av utdanningssektoren, viste informantene til det mangfold av både juridiske, organisasjonsmessige og andre formelle endringer i kommunestrukturen som hadde pågått forut for og som fremdeles pågikk parallelt med innføringen av Kunnskapsløftet. Informantene understreket at det derfor var vanskelig å vurdere Kunnskapsløftet som styringsreform som isolert fenomen (se Sandberg og Aasen, 2008).

Informantene på sentralt nivå ga i 2007 uttrykk for at styringen av grunnopplæringen ikke var endret med Kunnskapsløftet. Grunnopplæringen hadde lenge vært deregulert og desentralisert i den forstand at det var læreren som var den viktige aktøren i skolen. Lærerne ble betraktet som relativt selvstendige aktører, men samtidig som både konservativ og usikker når det gjaldt å ta ansvar for nye oppgaver som fulgte av reformen. Skoleeiernivået ble vurdert med noen få unntak som relativt svakt, dels uten både vilje og evne til å styre og fornye utdanningssektoren. Informantene på sentralt nivå vurderte underliggende forvaltningsnivå som helt vesentlige for iverksetting av reformen, men de vurderte samtidig manglende lokal kompetanse og profesjonsbasert motstand som viktige elementer som hindret implementeringen av reformen. Med hensyn til reformimplementering var en vesentlig innvending fra sentralt hold at skoleeiere ikke ville ta ansvar.

I St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, het det at nettverksperspektivet eller partnerskapsperspektivet burde karakterisere styringsforholdet mellom staten og kommunesektoren. Dette perspektivet, som i den internasjonale litteraturen ofte omtales som *governanceperspektivet*, er en videreføring og ytterligere understreking av *samspillmodellen* som ble framhevet i St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*.

Kort tid etter innføringen av reformen hadde ikke aktørene på det nasjonale forvaltningsnivået fokus på det å bygge arenaer for dialog og samarbeid mellom forvaltningsnivåene som en strategi for å fremme reformgjennomføring. De syntes også i beskjeden grad å være opptatt av å styrke skoleeierens selvstyre. Det som ble oppfattet som skoleeierens likegyldighet til statlige mål, manglende evne til å iverksette tiltak og lærerkollegiets passivitet måtte heller møtes med statlige initiativ som forsterket tilsyn. Selv om enkelte informanter fra Utdanningsdirektoratet vektla betydningen av statlige støttefunksjoner, definerte informantene i overveiende grad statens ansvar overfor kommunesektoren som en kontrollfunksjon.

Med reformen er det er hensynet til det lokale selvstyret, hensynet til innbyggerne som brukere og hensynet til nasjonale mål som skal avgjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse verdiene kan imidlertid trekke i ulike retninger, og til en viss grad stå i motstrid til hverandre. I forhold til ansvars- og oppgavefordelingen må verdiene veies mot hverandre. I 2007 syntes ikke våre informanter å gjøre disse avveiningene innenfor rammene av et governanceperspektiv, men innenfor en hierarkisk forståelse av reformimplementering og statlig styring.

Våre informanter mente imidlertid også at Kunnskapsløftets intensjoner ikke innebar en reell myndighetsoverføring. Desentraliseringen i grunnopplæringen, slik våre informanter vurderte situasjonen, var i første rekke funksjonell. Det var oppgaver som var desentralisert, ikke beslutningsmyndighet. Nasjonale myndigheter som hadde en sentral rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet i 2007, tolket med andre ord ikke reformen dit hen at den innebar en ny styringsideologi eller styringsstruktur. Nasjonale grep og strategier for delegering av beslutningsmyndighet og for kapasitetsbygging og kompetanseheving som styrket evnen til lokal ansvarsforvaltning, ble ikke nevnt som sentrale virkemidler i reformimplementeringen.

Reformdokumentene understreker at skoleeier forventes å spille en helt sentral rolle i gjennomføringen av reformen. Skoleeier skal ta ansvar for kvaliteten og resultatene i grunnopplæringen. Et gjennomgående tema i intervjuene var derfor ansvarliggjøringen av skoleeier. Samtalene med sentrale aktører på det nasjonale forvaltningsnivået i 2007 avdekket imidlertid uklarhet rundt hvem denne ansvarliggjorte skoleeier var. Funnet var ikke overraskende. Både ut fra kommunesektorens doble status som selvstyreorgan og som underliggende forvaltningsorgan, og ut fra at organiseringen av norske kommuner og fylkeskommuner er mangfoldig og i rask endring, kan både den vertikale og horisontale styringslinjen være uklar. I løpet av de siste årene før reformimplementeringen startet, hadde det skjedd en rivende utvikling i kommunesektoren, noe som hadde skapt et mangfold og en høyst differensiert flora av både politiske og administrative modeller. Til dette kom den varierte delegasjonspraksisen som ble praktisert i kommunesektoren og som ytterligere bidro til å svekke et entydig og universelt gjeldende skoleeierbegrep. I tillegg er fylkeskommunene også skoleeiere i fag- og yrkesopplæringens såkalte 2-pluss-2-modell, som inkluderer eierskap og det overordnede ansvaret for opplæringen i den halvdel av modellen som i praksis er underlagt næringslivet.

Uklarheten om skoleeierbegrepet som ble avdekket i 2007, kan med andre ord forstås og begrunnes. I et styrings- og reformimplementeringsperspektiv er dette imidlertid problematisk. Reformen peker på behovet for tydelig ansvars plassering, og det er vanskelig å delegere ansvar når det er usikkert hvor delegasjonen skal plasseres. Når skoleeier var en uklar aktør, kan det ha vært problematisk å knytte rolleforventninger til dette beslutnings- og forvaltningsnivået.

Når informantene ikke klart definerte skoleeier til kommunesektorens politiske beslutningsnivå, kan det ha sammenheng med at intervjuene viste at aktørene på sentralt nivå ikke oppfattet at Kunnskapsløftet innebar delegering av politisk beslutningsmyndighet. Skoleeiers selvstyre var med andre ord i følge informantene, ikke styrket gjennom reformen. Aktørene mente imidlertid at ansvaret for flere oppgaver som tidligere lå på sentralt nivå, gjennom reformen var plassert på lavere forvaltningsnivåer. Dette ble framhevet som en begrunnelse for behovet for mer sentralisering og en styrking av hierarkiet, i den forstand at informantene i overveiende grad pekte på at den lokale handlefriheten måtte balanseres med mer statlig styring. I følge våre informanter legitimerte den nye oppgavefordeling en styrking av tilsynet og den statlige oppfølgingen. Våre informanter mente med andre ord at grunnopplæringen som følge av Kunnskapsløftet, var karakterisert ved desentralisering av ansvar for oppgaver, men sentralisering av makt og myndighet gjennom tilsyn, kontroll, revisjon og oppfølging.

Den forståelse og operasjonalisering av reformen som våre intervjuer i 2007 avdekket, ble begrunnet på flere måter. For det første mente våre informanter at verken underliggende forvaltningsnivåer eller lærerprofesjonen hadde tilstrekkelig kompetanse og endringskultur som fremmet reformimplementeringen. For det andre ble det pekt på innebygde spenninger og interessekonflikter i sektoren som hindret reformimplementeringen. For det tredje mente flere informanter at vi ikke hadde en nasjonal forvaltningsstruktur/styringsstruktur som kunne bære intensjoner om større selvstyre for skoleeiere. Men informantenes observasjoner og vurderinger kunne også være et resultat av at styringssignaler fra politiske myndigheter hadde vært både for svake og tvetydige (se kapittel 3).

Generelt viser vårt intervjumateriale fra 2007 at reformen forstått som styringsreform var svakt forankret blant sentrale aktører på det nasjonale beslutnings- og forvaltningsnivået som skulle gjennomføre den. Det var relativ stor diskrepans mellom reformens mål og intensjoner slik den kom til uttrykk på den politiske formuleringsarenaen, og aktørenes forståelse, forventninger og vurderinger. Sentrale myndigheter syntes heller ikke å ha tatt et helhetlig grep om reformimplementeringen. Selv om aktørenes forståelse, forventninger og vurderinger kan forklares, er de problematiske i et styringsperspektiv. I Stortingets behandling av Maktutredningen understreket regjeringen at det kreves vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der konflikten mellom ønsket om statlig styring og lokalt selvstyre kommer opp (St. meld. 17 (2004 – 2005)).

Sett fra hierarkiperspektivet forvalter kommunesektoren "avledet statsmakt" og er rene iverksettere av statlig formulert politikk. Autoriteten i forvaltningsnivåene er knyttet til formell posisjon. I følge våre informanter var denne autoritetsfordelingen i realiteten uendret med Kunnskapsløftet, med unntak av etableringen av Utdanningsdirektoratet i juni 2004.

Direktoratet ble opprettet som følge av et departementsinitiativ som fulgte opp regjeringens mer generelle fornyelsesprogram for offentlig sektor. En arbeidsgruppe nedsatt av departementet foreslo å etablere det de kalte en ny nasjonal institusjon under departementet. Etableringen ble begrunnet blant annet med behovet for å skille mellom politikk og administrasjon, og for å oppnå bedre samordning av opplæringsnivåene (KUF, 2001). Departementets store saksmengde ble ansett som et hinder for primære oppgaver som politikikutforming og strategisk ledelse. Arbeidsgruppen bak utredningen om fornyelse av statlig utdanningsadministrasjon gikk inn for å gi den nye nasjonale institusjonen større myndighet og et samlet ansvar for gjennomføringen av faglige og forvaltningsmessige oppgaver som fortsatt skulle løses nasjonalt. Institusjonen skulle ha samordningsoppgaver overfor regionalt nivå i statlig utdanningsadministrasjon og overfor kommunesektoren. Arbeidsgruppen mente omorganiseringen ville gi bedre vilkår for en nasjonal og samordnet utvikling av forvaltningsnivåene og for politisk styring av utdanningssektoren. En så for seg at rolle- og oppgavefordelingen innen statlig utdanningsadministrasjon kunne bli mer oversiktlig og klar. Modellen ble også antatt å være fordelaktig for styringsrelasjonen til kommunesektoren:

(...) for så vidt som den nasjonale institusjonen på utdanningsfeltet vil få et ansvar for å utvikle den statlige styringsdialogen med kommunesektoren, innenfor rammen av et etatsstyrt og institusjonalisert samarbeid med statens utdanningskontorer/det regionale nivået. I styringsrelasjonen og samhandlingen mellom den nasjonale institusjonen og de regionale enhetene, må det forventes utviklet fruktbare prosesser i forholdet til kommunesektoren, ikke minst med hensyn til samordning, samarbeid, veiledning og dialog. At utdanningskontorene skal innlemmes i fylkesmannsetaten, ses ikke å være til hinder for dette.(...) (KUF 2001).

Det kan imidlertid være vanskelig å trekke et klart skille mellom politisk ledelse og teknisk-faglig iverksetting. Enkelte av informantene i vårt materiale fra 2007 nevnte overlappende ansvarsforhold mellom departement og direktorat på det sentrale forvaltningsnivå. Sluttdokumentet fra det såkalte rolleutvalget, nedsatt for å avklare rollene, viste da også at det har vært en noe uklar rollefordeling også etter at direktoratet ble opprettet (Kunnskapsdepartementet 2006). Våre intervjuer i 2007 viste at det var tette forbindelseslinjer mellom ledelsen i henholdsvis departementet og direktoratet, og at det fremdeles ble arbeidet med å avklare rollene.

Bildet som tegnet seg gjennom intervjuene på sentralt nivå, ble ikke enklere når den nye ansvarsfordelingen ikke ble oppfattet som å dreie seg om ansvar for beslutninger, men kun om ansvar for å gjennomføre nye oppgaver. I prinsippet svekkes den hierarkiske styringsmodellen når beslutningsmyndighet delegeres fra overordnede til underordnede instanser, for eksempel ved at departementer overfører myndighet til direktorater. Vårt materiale viser imidlertid at hierarkiet bestod i den forstand at aktørene på sentralt nivå klart hadde en oppfatning av at beslutningsmyndigheten øverst i hierarkiet var beholdt, mens ansvaret for oppgaveløsning var skjøvet nedover i systemet.

4.2 Implementeringsstrategier og administrativ oppfølging fra sentralt statlig nivå

Kunnskapsdepartementet er regjeringens fagdepartement for blant annet grunnopplæringen. Departementet har tre hovedoppgaver. For det første skal det være faglig sekretariat for politisk ledelse. Det innebærer at det forbereder og utarbeider departementets proposisjoner, forskrifter, meldinger, svar på spørretimespørsmål, R-notater¹³, kgl. res., handlingsplaner og strategier, samt ulike dokumenter til politisk ledelse m.v. I rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse er det også departementets ansvar å synliggjøre den til enhver tid sittende regjeringens politikk på departementets

¹³ Regjeringsnotater

ansvarsområde. Det innebærer at styringen i departementet må være i samsvar med politisk ledelses behov og forventninger. For det andre utøver departementet sektormyndighet. I rollen som utøver av sektormyndighet iverksetter departementet politiske vedtak gjennom bruk av ulike virkemidler (jf. kapittel 3). Departementet har ansvar også for rene forvaltningsoppgaver som tilskuddsforvaltning, behandling av enkeltsaker og utarbeidelse av forskrifter. For det tredje har departementet ansvar for styring av underliggende virksomheter og statlige selskaper. Denne oppgaven inngår som en del av gjennomføringen av sektorpolitikken. Departementet styrer underliggende virksomheter gjennom tildelingsbrev og oppdragsbrev. Gjennom etatsstyringen skal departementet sikre at underliggende virksomheter ivaretar sitt samfunnsoppdrag, bidrar til å oppnå mål og prioriteringer, utnytter tildelte ressurser effektivt, samt opererer innenfor de lover, regler og delegasjoner som er satt.

Som vi har sett ovenfor og i kapittel 3, ble den statlige utdanningsadministrasjonen omorganisert i 2004 gjennom opprettelsen av Utdanningsdirektoratet. Direktorat er et statlig forvaltningsorgan. Det har sentrale administrative (forvaltningsmessige) oppgaver, som også omfatter myndighetsutøvelse. Det er ikke integrert i departementet, men er likevel direkte underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Utdanningsdirektoratet har et overordnet faglig ansvar for tilsyn med opplæringen, og forvaltningen av embetsstyringen og sentrale lover og forskrifter.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har med andre ord ansvaret for utviklingen av grunnskole og videregående opplæring generelt og for implementeringen av Kunnskapsløftet spesielt. I Kapittel 3 har vi sett hvordan regjeringen ved Kunnskapsdepartementet har fulgt opp Kunnskapsløftet gjennom nye politiske signaler. Som vi har sett i kapittel 3, var en begrunnelse for å opprette Læringssenteret og senere Utdanningsdirektoratet, å institusjonalisere et klarere skille mellom politikk og forvaltning. I det følgende skal vi se nærmere på hvordan Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet som nasjonale forvaltningsorgan har forvaltet ansvaret for reformimplementeringen gjennom myndighetsutøvelse og administrativ oppfølging.

Kunnskapsdepartementets oppfølging av reformen

Hvordan har så reformens intensjoner vært ivarettatt av de sentrale myndighetene gjennom prioriteringer, strategier og tiltak? Kunnskapsdepartementet har fulgt opp reformen overfor underliggende nivåer direkte og indirekte gjennom tildelingsbrev og oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsløftet som utdanningsreform er fulgt opp direkte gjennom endringer i opplæringsloven, forskrift til opplæringsloven, læreplanverket som er vedtatt med hjemmel i loven og som har status som forskrift (generell del av læreplanen, prinsipper for opplæringen og læreplaner for fag), nasjonale utviklingsstrategier, innføringen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, en rekke høringer og rundskriv til berørte parter herunder skoleeierne, om endringer og tolkninger av lover og forskrifter, og gjennom informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet. Det første sentrale informasjonsrundskrivet var Rundskriv F-13/04 *Dette er Kunnskapsløftet*.

Opplæringsloven gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlige skoler og i lærebedrifter, private grunnskoler som ikke mottar statstilskudd og privat hjemmeopplæring i grunnskolen. Den omfatter også spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder og grunnskole- og videregående opplæring for voksne. Loven regulerer retten og plikten til grunnskoleopplæring og retten til videregående opplæring.

Opplæringsloven fastsetter at det er kommunene som er ansvarlige for den offentlige grunnskolen og fylkeskommunene som er ansvarlige for offentlig videregående opplæring. Loven har regler om blant annet:

- Opplæringens omfang og innhold,
- Skoleplassering (gjelder bare grunnskolen)
- Undervisningsorganiseringen
- Tilpasset opplæring
- Spesialundervisning

- Det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet (omfatter også mobbing)
- Elev-/foreldredeltagelse (herunder rådsorganer)
- Skoleledelse og lærerkompetanse
- Skoleskyss
- Fagopplæring i bedrift
- Klage på mangelfull oppfyllelse av rettigheter
- Statlig tilsyn med at lov- og regelverk blir overholdt

Gjeldende lov ble formelt vedtatt 17. juli 1998. Det ble imidlertid gjort endringer i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet og den nye styringsstrategien. Blant annet ble det i 2004 gjort endringer i § 8 *Organisering av undervisninga*, som ga større lokal handlefrihet i grunnopplæringen. Siden er det årlig gjort en rekke mindre endringer i opplæringsloven. Forslag til endring er sendt til høring og deretter er vedtakene formidlet til skoleeierne gjennom rundskriv. Gjennom behandlingen av Ot. prp. 55 (2008 – 2009) ble det gjort en sentral endring i lovens §§ 13 - 10, som lovfestet skoleeiers plikt til å utarbeide årlig rapport om tilstanden innenfor grunnskolen og videregående opplæring. Rapporten skal minimum omtale læringsresultat, frafall og læringsmiljø, men kan utbygges med omtale av forhold som skoleeier mener er formålstjenlige for lokale behov. Regjeringen valgte ikke å lovfeste krav om at årsrapporten skal behandles i de øverste folkevalgte organene i kommunene og fylkeskommunene, men oppfordret disse politiske organene om å vise årsrapportene nødvendig oppmerksomhet.

Med hjemmel i loven har departementet fastsatt en forskrift som regulerer ulike sider ved opplæringen. Også denne forskriften er endret en rekke ganger siden 2006. Forskriften til opplæringsloven inneholder blant annet regler om:

- Elevvurdering og skolens tilbakemelding til elever/foreldre
- Klage på vurdering
- Sikkerheten til eleven
- Retten til nødvendig rådgivning om sosialpedagogiske forhold og utdannings- og yrkesrådgivning
- Inntak til videregående opplæring
- Formidling av lærlinger/lærekandidater til lærebedrifter
- Oppfølgingstjenesten for ungdom som ikke er i videregående opplæring eller arbeid

Det sentrale implementeringsrundskrivet fra Kunnskapsdepartementet, er rundskriv F-012-06 *Innføring av Kunnskapsløftet*. Rundskrivet beskriver blant annet bestemmelser om tilbudsstruktur og fag- og timefordeling. Rundskrivet ble i 2008 revidert gjennom rundskriv F-012-08, som ble gjort gjeldende fra og med skoleåret 2008 – 2009. Revisjonen dreide seg først om fremst om endringer i tilbudsstrukturen i videregående opplæring der blant annet programområdet for språkfag og programområdet for samfunnsfag og økonomi ble slått sammen til ett programområde innen det studiespesialiserende utdanningsprogrammet. I grunnskolen ble det gitt nye retningslinjer for programfag til valg og muligheter for elever på ungdomstrinnet til å ta fag i fra videregående opplæring. Departementets oppfølging av reformen er altså blant annet nedfelt i sentrale dokumenter for styring og utvikling av grunnopplæringen.

Vi har derfor sett nærmere på et utvalg sentrale dokumenter i perioden 2006-2010, som kan gi et bilde av hvilke tiltak Kunnskapsdepartementet har prioritert og initiert, og hvordan Utdanningsdirektoratet har fulgt disse opp. Vi har tidligere pekt på at Kunnskapsløftet som styringsreform ut fra intensjonene, har følgende sentrale karakteristiske trekk (kapittel 3):

- Klare nasjonale mål
- Ny type læreplaner
 - Tydelige kompetansemål
 - Fem grunnleggende ferdigheter integreres i alle fag på alle nivå

- Lese- og skriveopplæring fra 1. trinn
- Ny fag- og tidsfordeling
- Lokal valgfrihet når det gjelder innhold, arbeidsmåter, metoder og organisering av undervisningen
- Ny struktur i videregående opplæring
- Individuelt tilpasset opplæring
- Vektlegging av læringsresultater
- Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem
- Styrke lærerprofesjonens kompetanse
- Styrke skoleledelse
- Styrke statlig tilsynsordninger
- Et godt støtte- og veiledningsapparat
- Styrke skoleeier som beslutnings- og forvaltningsmyndighet
- Tydelig ansvars plassering

Vi har tatt utgangspunkt i disse sentrale elementene ved utvalg av dokumenter og for identifisering av temaer i materialet. Kunnskapsdepartementet styrer Utdanningsdirektoratet gjennom sin årlige oversendelse av tildelingsbrev etter behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget. Tildelingsbrev er dermed det sentrale styringsinstrumentet fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomheten. Utdanningsdirektoratet på sin side skal rapportere tilbake til departementet i sin årsrapport. Årsrapporten skal blant annet angi måloppnåelse og vurdering av oppnådde resultater i henhold til tildelingsbrev for gjeldende år. I tillegg angir departementet ytterligere presiseringer og bestillinger av mer spesifikk art gjennom året i form av oppdragsbrev. Vi har gjennomgått følgende dokumenter:

- Tildelingsbrev for perioden 2006-2010
- Årsrapporter for perioden 2006-2009
- Et utvalg oppdragsbrev for perioden 2006-2010

I og med at antallet oppdragsbrev for perioden 2006-2010 er meget omfattende har vi sett nærmere på et utvalg, dels basert på henvisninger i tildelingsbrevene, dels på en vurdering av hva som kan tilskrives implementeringen av Kunnskapsløftet som (styrings)reform.

Kunnskapsdepartementet har fulgt opp implementeringen av Kunnskapsløftet gjennom bestillinger i de årlige tildelingsbrevene til Utdanningsdirektoratet. Tildelingsbrevene for 2006 – 2008 følger en bestemt mal og er inndelt i en Del I og II. Del I beskriver direktoratets ansvar, faste oppgaver, regelverk eller instruksjoner som omfatter virksomheten og internforvaltning. Del II beskriver de årlige føringer og oppgavene knyttet til tildelte midler som er øremerket til de spesifiserte oppgavene og tiltakene. Her beskrives resultatmål for året, det angis fullmakter og rapporteringskrav. Form- og innholdsmessig bryter tildelingsbrevene for 2009 – 2010 med de tidligere tildelingsbrevene. I det følgende ser vi nærmere på hovedprioriteringene i tildelingsbrevene i årene 2006 – 2010 (se tabell 4.1).

Tabell 4.1 Oversikt over hovedprioriteringer i tildelingsbrev for perioden 2006-2010

Tild.br.	Hovedprioriteringer
2006	Oppfølging av <i>Kunnskapsløftet</i>, reformen i grunnsopplæringen, herunder: - utvikling og fastsetting av nye læreplaner - gjennomføring av <i>Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-08</i> - oppfølging av de nasjonale strategiplanene - evaluering av <i>Kunnskapsløftet</i> Videreutvikle og evaluere nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Videreutvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsyn.
2007	Oppfølging av <i>Kunnskapsløftet</i>, reformen i grunnsopplæringen, herunder: - gjennomføre <i>Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-08</i> - følge opp de nasjonale strategiplanene - evaluere <i>Kunnskapsløftet</i> - ferdigstille læreplaner i tråd med innfasingen av reformen Videreutvikle og evaluere nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Foreslå og gjennomføre tiltak som skal fremme en likeverdig og rettferdig vurderingspraksis i grunnsopplæringen. Departementet vil komme nærmere tilbake til dette i eget oppdragsbrev. Videreutvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsyn og ellers følge opp fylkesmennene på tilsynsområdet i forhold til avdekket behov og føringer fra departementet.
2008	Ferdigstille læreplaner i tråd med innfasingen av <i>Kunnskapsløftet</i> og videreutvikle læreplandatabasen <i>Grep</i>. Videreutvikle nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Videreføre arbeidet med å fremme en likeverdig og rettferdig vurderingspraksis i grunnsopplæringen. Evaluere <i>Kunnskapsløftet</i>. Styrke, videreutvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsyn og ellers følge opp fylkesmennene på tilsynsområdet, ut fra avdekket behov og føringer fra departementet
2009	St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen, jf. Innst. S. nr. 42 (2008-2009), varsler sterkere nasjonal styring av grunnsopplæringen. Tettere oppfølging fra nasjonalt nivå skal kombineres med mer støtte til lokal oppfølging, kompetanseutvikling og ledelse. Den statlige innsatsen skal konsentreres om kjerneutfordringene i sektoren. Direktoratet har hovedansvaret for oppfølgingen av tiltakene i St.meld. nr. 31. Hovedmålet for Regjeringens politikk er en grunnsopplæring med høy kvalitet (St.prp. nr. 1 (2008-2009)). Målet har fire deler: • Elever og lærlinger skal få et bedre læringsutbytte • Elever og lærlinger skal ha et godt læringsmiljø • Skoleeiere og skoler skal bygge kvalitetsutvikling i skolen på systematisk resultatoppfølging • Lærere og skoleledere skal ha høy kompetanse Hovedprioriteringene for direktoratets arbeid i 2009 er knyttet til disse fire områdene.
2010	Hovedmålet for Regjeringens politikk er en grunnsopplæring med høy kvalitet, jf St. meld. nr. 31 (2007-2008) <i>Kvalitet i skolen</i>. Følgende tre sektormål er sentrale, jf. Prop. 1 S (2009-2010): • Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv • Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet. • Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring Departementet la våren 2009 frem St.meld. nr. 44 (2008-2009) <i>Utdanningslinja</i>. Meldingen varsler en forsterket innsats mot frafall i videregående opplæring. Tidlig innsats, kvalitetsheving og bedre læringsutbytte i grunnsopplæringen er sentrale satsingsområder for å få flere til å fullføre. Direktoratet har ansvar for å utvikle og videreutvikle tiltak for å få flere til å fullføre videregående opplæring.

De første tre første årene av implementeringen omhandler hovedprioriteringene i tildelingsbrevene på mange måter de samme elementene, men formuleringene viser klart en utviklingslinje i arbeidsprogrammet. Blant annet fremgår det tydelig at arbeid med læreplaner, kompetanseutvikling av lærere, nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og tilsyn står sentralt. I 2009 og 2010 angis det eksplisitt en kursendring når det gjelder nasjonal styring av sektoren. Det skjer også en redefinering av hva som er sentrale mål og arbeidsområder i grunnsopplæringen. Det vises konkret til at med St.meld. nr. 31

(2007 – 2008) Kvalitet i skolen og Innst.S.nr 42 (2008-2009) varsles sterkere nasjonal styring av grunnopplæringen. En tettere styring og oppfølging fra nasjonalt nivå skal kombineres med mer støtte til lokal oppfølging, kompetanseutvikling og ledelse. Innsatsen skal konsentreres om kjerneutfordringene i sektoren. Videre heter det at hovedmålene for Regjeringens politikk er en grunnopplæring med høy kvalitet, og at dette målet har fire deler: Bedre læringsutbytte, godt læringsmiljø, kvalitetsutvikling i skolen skal bygge på systematisk resultatoppfølging, og lærere og ledere skal ha høy kompetanse. Det vises til at hovedprioriteringene for direktoratets arbeid i 2009 skal være knyttet til disse fire områdene.

Læreplanarbeid

Læreplanarbeid fremgår som en sentral og gjennomgående hovedprioritering i 2006, 2007 og 2008. Over perioden handler disse prioriteringene om å utvikle, fastsette, ferdigstille og innfase læreplaner i tråd med Kunnskapsløftet. Resultatmål for 2006 er blant annet å utarbeide veiledninger for fag som inngår i grunnskoleopplæring for voksne. Disse veiledningene skal kunne ses i sammenheng med læreplanveiledningen som skal lages for Kunnskapsløftet, men utformes på en slik måte at skoleeierne har mulighet til å tilrettelegge grunnskoleopplæringen for voksne. Formuleringen er interessant fordi læreplanveiledninger ikke stod på dagsorden da Kunnskapsløftets læreplanverk ble introdusert i 2006. Tvert imot ble det uttalt at nasjonale veiledninger ikke harmonerte med lokal frihet og ansvaret for lokalt læreplanarbeid. Som vi skal se nedenfor, ble dette imidlertid satt på dagsorden i tildelingsbrevet i 2009. I tildelingsbrevet for 2006 vises det også til at departementet vil komme med et særskilt oppdragsbrev om elev- og lærlingvurdering. I 2008 løftes arbeidet med å videreutvikle læreplandatabasen GREP fram.

Under punktet om *Utvikling og implementering av læreplaner* i tildelingsbrev for 2009 gjentas direktoratets ansvar for å forvalte læreplanverket. Det heter også at direktoratet skal produsere, distribuere og informere om fastsatte læreplaner og vedlikeholde og videreutvikle læreplandatabasen GREP og etablere et system og et verktøy for erfarings- og kunnskapsinnhenting om implementering, bruk og forståelse av læreplanene i Kunnskapsløftet som grunnlag for justering av læreplanene ved behov. Resultatmål for 2009 er bl.a. å utvikle veiledninger til læreplaner i sentrale fag, her refererer departementet til eget oppdragsbrev (nr 50-2008). Dette er et nytt resultatmål. Bortsett fra formuleringen i tildelingsbrevet fra 2006 har det tidligere ikke vært nevnt noe om behovet for utvikling av veiledninger til læreplanene. En årsak kan være at en delrapport fra den pågående evalueringen av reformen hadde pekt på at skoleeierne og skolene strevde med lokalt læreplanarbeid basert på det nye læreplanverket (Engelsen, 2008).

I tildelingsbrevet for 2010 under punktet *Læreplaner og struktur*, er tre nye punkter er lagt til. Det første er en understrekning om at direktoratet skal sørge for at de ordningene for fleksibilitet for den enkelte elev som er innført gjennom Kunnskapsløftet, blir bedre kjent og utnyttet. Det andre er en henvisning til at direktoratet på oppdrag fra departementet har ansvar for å utvikle og justere læreplaner og iverksette og gjennomføre forsøks- og utviklingsarbeid knyttet til læreplaner. Direktoratet skal i 2010 foreslå eventuelle justeringer til læreplanene i fellesfagene i videregående opplæring, med det formål å sikre at de gir rom for relevant og tilpasset opplæring i samtlige utdanningsprogram. For det tredje vises det til at direktoratet har ansvar for oppfølgingen av flere av tiltakene i en ny handlingsplan for entreprenørskap (Entreprenørskap i utdanningen – fra grunnskole til høyere utdanning 2009-2014). Det henvises her til at et eget oppdragsbrev vil komme. Resultatmålene knyttet til læreplanarbeid for 2010 er mange og detaljerte. Blant annet handler det om forsøk med et felles fremmedspråksfag på 6.-7.- trinn, publisering av veiledninger til læreplaner i flere fag, kartlegging av sektorens bruk av og erfaringer med veiledninger til læreplaner i fag og veiledningen om lokalt læreplanarbeid, justeringer av læreplaner i fellesfagene og endring av forskrift til opplæringsloven § 1-14 slik at grunnskoleelevers mulighet for til å ta fag i videregående opplæring utvides.

På læreplansiden synes tildelingsbrevene for 2009 og 2010 til dels å være preget av nye problemstillinger og satsinger. For eksempel gjelder dette frafallsproblematikken i videregående opplæring og det å utnytte fleksibiliteten i læreplanverket slik at barn, unge og voksne kan fullføre

opplæringen innenfor de rammer som er satt. I tillegg er det et klart fokus på revisjon av læreplanene for fag dersom det kommer signaler om at det er nødvendig. I det hele tatt synes tildelingsbrevene fra de to siste år å være preget av en generell åpenhet for revisjon, reorganisering eller andre former for tilpasninger av de ulike elementene i reformen.

Kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling for lærere omtales spesielt som en hovedprioritering i 2006 og 2007. Dette arbeidet handler i hovedsak om å gjennomføre *Strategi for Kompetanseutvikling i grunnskolingen* (2005 – 2008). Utdanningsdirektoratet skal tildele 375 mill. kroner til kommuner og fylkeskommuner og andre skoleeiere i 2006 og i 2007. I tildelingsbrevet for 2007 understrekes det at kompetanseutvikling i individvurdering skal være en del av strategien, og at det i samarbeid med partene skal vurderes og fremmes forslag til hvordan dette kan gjøres. Departementet henviser også her til eget oppdragsbrev om individvurdering. Videre er det lagt inn krav til hvordan midlene til skoleeiere skal fordeles i 2007, hvilket er ut fra lokale behov etter særskilt vurdering, og at det skal fremgå i fullmaktsbrev til fylkesmennene at en forutsetning for å få midler er at skoleeierne har sikret lokal delaktighet og forankring på det enkelte lærested. Informasjon og rapportering om bruk av midlene skal også styrkes (Tildelingsbrev 2007:17).

I tildelingsbrevet for 2009 heter det innledningsvis at direktoratet skal forvalte og videreutvikle nasjonale virkemidler for kvalitetsutvikling, kompetanseutvikling, de nasjonale strategiplanene og andre utviklingstiltak. Det presiseres at arbeidet skal bygge på at ansvaret for grunnskolingen ligger hos skoleeierne. Under hovedprioriteringene heter det at: *“Når det gjelder kompetanseutvikling og utviklingsarbeid, skal direktoratet prioritere etablering av et varig system for videreutdanning av lærere, etterutdanning for lærere innenfor prioriterte områder og rektorutdanning som skal tilbys alle nytilsatte rektorer”*. Dette punktet er videreført i form av et resultatmål der det pekes på at arbeidet skal gjøres i samarbeid med relevante parter og organisasjoner, direktoratet skal tildele midler for videreutdanning av lærere med utgangspunkt i *Kompetanse for kvalitet - Strategi for videreutdanning av lærere* undertegnet av partene. Det vises til at nærmere føringer kommer i eget oppdragsbrev. I tillegg omfattes dette punktet av resultatmål om at direktoratet i samarbeid med KS, organisasjonene og lærerutdanningsinstitusjoner skal bidra til at det utvikles og tilbys etterutdanning i lese-, regneopplæring, bruk av digitale verktøy, elevvurdering og rådgiving. Det vises her til eget oppdragsbrev. Direktoratet skal også utlyse tilbud om ny skolelederutdanning og sørge for etablering av tilbudet fra høsten 2009, departementet viser til eget oppdragsbrev (nr. 25. 2008).

Et resultatmål som er gitt omfattende plass i 2009, er å gjennomføre IKT-tiltak i grunnskolingen. Blant annet skal det utredes kvalitetskriterier for digitale læringsressurser i grunnskolingen (oppdragsbrev nr. 45-2008), det skal opprettes et kunnskapssenter for IKT og arbeidet med trygg bruk av digitale medier skal videreføres.

Kunnskapsdepartementet gir videre direktoratet i oppdrag å etablere veilederkorps som skal bistå skoleeier med skoler med svake resultater i spesielt lesning, regning eller lav gjennomføring i videregående opplæring eller dokumenterte utfordringer med læringsmiljøet med sitt utviklingsarbeid. Her vises det også til eget oppdragsbrev (nr. 51-2008).

Det siste resultatmålet under dette punktet vi vil nevne her er at direktoratet i samarbeid med fylkesmennene og evt. KS skal arrangere fylkesvise konferanser/kurs for å informere skoleeier om sentrale bestemmelser som gjelder grunnskolingen.

Under punktet om kvalitetsutvikling i tildelingsbrevet for 2010, heter det på samme måte som for 2009 at direktoratet skal følge opp Regjeringens satsing på videreutdanning i strategien *Kompetanse for kvalitet*. Det heter at direktoratet skal sørge for god informasjon om studietilbudene i strategien og motivere skoleeiere til deltakelse. Resultatmål som er satt for 2010, er blant annet at 2500 lærere skal delta i videreutdanning høsten 2010, det skal være igangsatt nødvendige rapporteringer, evalueringer og kompetansekartlegginger for å følge arbeidet med videreutdanning, skolelederutdanning skal være

gjennomført og det skal være etablert evalueringsopplegg for skolelederutdanningen, 500 begynner på rektorutdanning høsten 2010 og rektorutdanningen skal være i henhold til kravspesifikasjon. Videre skal direktoratet innen 1. april 2010 ha utviklet rammer for utdanning av mentorer som skal veilede nyutdannede lærere, det skal også fra høsten være igangsatt mentorutdanning i alle lærerutdanningsregioner som videreutdanning for lærere med omfang inntil 30 studiepoeng.

I tillegg til at formuleringer av resultatmål inneholder også tildelingsbrevene i 2009 og 2010 avsnitt kalt *styringsparametere* under noen av punktene. For kompetanseutvikling i 2010 angis styringsparametere for eksempel å være; antall lærere og rådgivere som har gjennomført etterutdanning, antall yrkesfaglærere, faglige ledere/instruktører og prøvenemndsmedlemmer som har gjennomført etterutdanning, tall for deltakelse i videreutdanning og etterutdanningstilbud, samt antall søkere og antall som har påbegynt rektorutdanning.

I den første perioden synes tildelingsbrevene i stor grad å reflektere situasjonen i forvaltningen som preget av innføring av en ny reform. Det tildeles midler til kompetanseutvikling av lærere spesielt gjennom hele denne første perioden. Med tanke på at det er gjort store tildelinger til direktorat, skoleeier og fylkesmann på dette området i første periode, kunne det kanskje vært forventet at dette etter hvert ble tonet ned. I tildelingsbrevene for 2009 og 2010 viser imidlertid at det ikke er tilfelle. Bestillingene fra departementet til direktoratet er flere, mer detaljerte og det synes å være flere spesifikke satsinger enn i den innledende fasen. Mye av dette er knyttet til oppfølgingen av St. meld. Nr. 31 (2007-2008) – Kvalitet i skolen.

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

I 2006, 2007 og 2008 er videreutvikling og evaluering av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) en gjennomgående prioritering. I tillegg skal Utdanningsdirektoratet foreslå å gjennomføre tiltak som skal fremme en likeverdig og rettferdig vurderingspraksis i grunnopplæringen (2007 og 2008). Departementet viser i tildelingsbrevet av 2007 til at det vil komme nærmere tilbake til dette i eget oppdragsbrev. Resultatmål som kan knyttes til NKVS øker i antall og spesifiseres over perioden. I 2006 er resultatmål på dette området i hovedsak begrenset til at direktoratet skal tildele midler til fylkesmennene til arbeid med NKVS og arbeid knyttet til Kunnskapsløftet. I første rekke formidles det i tildelingsbrevet for 2006 at departementet i særskilt oppdragsbrev vil komme tilbake til oppgaver knyttet til NKVS og nasjonale prøver. I 2007 fokuseres arbeidet med NKVS, og det tildeles omlag 50 mill kroner til utvikling og gjennomføring av nasjonale prøver i henhold til det fastsatte rammeverket, herunder skal direktoratet også utarbeide opplegg for utvalgsundersøkelser i skriving på norsk og engelsk. Et annet resultatmål er å utvikle prøve- og kartleggingsmateriell med veiledninger og legge til rette for at dette er lett tilgjengelig på nett. Det skal også utvikles nye obligatoriske kartleggingsprøver i lesing for 2. trinn og i regning og tallforståelse for samme trinn. I 2008 tas disse resultatmålene videre og det heter at direktoratet fortsatt skal utvikle og gjennomføre nasjonale prøver, men i tillegg skal resultatene fra prøvene for 2007 vurderes og direktoratet skal gi anbefaling om videre utvikling av prøvesystemet i flere fag og på flere trinn. Direktoratet skal også analysere og gi departementet råd om oppfølging av resultatene. Direktoratet skal i 2008 videreutvikle prøve og kartleggingsmateriellet og i 2008 legge frem en plan for utvikling av nytt materiell.

Gjennomgående for disse årene skal direktoratet også følge opp *Kunnskap for utvikling – strategi for forskning, dokumentasjon og analyse i grunnopplæringen 2005-2008* og det skal tildele midler til fylkesmennene til oppfølging av reformen (hhv 15 og 7,5 mill kroner i 2007 og 2008). Videre skal direktoratet i 2007 og 2008 videreføre deltakelse i internasjonale undersøkelser og videreutvikle NKVS, nærmere bestemt statistikkgrunnlag og Skoleporten.

I tildelingsbrevet for 2010 vises det blant annet til at NKVS er et av statens virkemidler for kvalitetsutvikling og politikkutforming. Systemet skal forvaltes og videreutvikles av direktoratet og utnyttes i dokumentasjon og vurdering av tilstanden i sektoren. God formidling av resultater og analyser til sektoren gjennom Skoleporten, Utdanningsspeilet og andre kanaler er ansett som sentrale for å sikre at kvalitetsvurderingssystemet fører til endret praksis i opplæringen. I følge resultatmål for

2009 skal direktoratet utvikle og gjennomføre nasjonale prøver etter fastsatt rammeverk, det skal videreutvikle prøve- og kartleggingsmateriell, tildele fylkesmennene midler til oppfølging av Kunnskapsløftet og St.meld. nr. 31. Det skal også videreutvikle NKVS deriblant statistikkgrunnlaget og Skoleporten med støttesystemer. Disse resultatmålene var i de tidligere tildelingsbrevene fra 2007 og 2008 utformet som hovedprioriteringer. I tillegg skal direktoratet samle spørreundersøkelser rettet mot skoleeiere og skoleledere i to årlige spørringer og foreslå ulike modeller for skolebidragsindikatorer som en del av NKVS.

Departementet har i tildelingsbrevet for 2010 omtalt internasjonale undersøkelser, nasjonale prøver, prøve- og kartleggingsmateriell og brukerundersøkelser under et punkt kalt *Faste undersøkelser*. Resultatmål under dette punktet er; økt bruk av de frivillige brukerundersøkelsene, at skoleeiers bruk av informasjon fra Skoleporten har økt, verktøy for utarbeiding av kommunale kvalitetsrapporter er utviklet og det er gjennomført kartlegging av kommunenes bruk av rapportene, nye kartleggingsprøver er gjennomført, det er gjennomført utvalgsundersøkelse knyttet til de nasjonale prøvene i 2010, det skal legges til rette for måling av trend (over tid) på nasjonale prøver i engelsk og regning ved utforming og valg av oppgaver høsten 2010. Styringsparametere under dette punktet er også svarprosent på brukerundersøkelsene, antall påloggede brukere på Skoleporten og antall brukere av ståstedsanalysen. Vi merker oss at tildelingsbrevet for 2010 skiller seg fra tidligere tildelingsbrev med mer konkretiserte og tallfestede resultatmål.

Et nytt underpunkt i tildelingsbrevet av 2010 sett i forhold til de tidligere, er punktet om *Individuell vurdering*. Her heter det at direktoratet skal videreutvikle et helhetlig system for individuell vurdering som ledd i arbeidet med kvalitet i skolen. Det presiseres at det skal legges vekt på tiltak som styrker læringsfremmende og rettferdig underveis- og sluttvurdering. Resultatmål under dette punktet er blant annet; direktoratet har igangsatt utviklingsarbeid som oppfølging av prosjektet Bedre vurderingspraksis, det har tilrettelagt for og påbegynt en utprøving av nye vurderings- og eksamensformer (her henvises det til eget oppdragsbrev nr 27-2009), kjennetegn for måloppnåelse skal være inkludert i veiledninger for læreplaner for fag og skolenes/lærernes og bedriftenes/instruktørenes vurderingskompetanse er styrket (departementet viser her til eget oppdragsbrev nr. 58-2008).

Når det gjelder tilnærmingen til nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, er det tydelig at mye av arbeidet de første årene handlet om å få systemer opp og stå. Tildelingsbrevene i den første perioden bærer preg av å forsøke å holde fokus på etablering, videreføring og vurdering av erfaringer med systemene innenfor de fastlagte rammene, dette gjelder i hovedsak nasjonale prøver og kartleggingsprøver. Etter hvert handler dette også om innføring av elektroniske systemer for prøveadministrasjon og -gjennomføring (PAS og PGS). En refleksjon basert på gjennomgangen av tildelingsbrevene, er at det er brukt omfattende ressurser på å styrke den sentrale forvaltningens infrastrukturelle og systemiske behov for innhenting og behandling av innsamlet materiale fra sektoren. Det kan være grunn til å spørre om fokuset på å få orden på styringsverktøyene, eller kanskje mer verktøyene for informasjonsinnhenting på nasjonalt nivå, har fått stor oppmerksomhet sammenliknet med tilsvarende behov på skoleeiernivået og skolenivået. På den andre side må det faktum at implementering av systemer som nasjonale prøver o.l. er omfattende og har høye initialkostnader, tas med i dette bildet.

Med tanke på sammenhengen mellom reformens mange elementer og de tiltak som er igangsatt, viser imidlertid departementets hovedprioriteringer at arbeidet med å få på plass nasjonale verktøy for informasjon og resultatinnhenting, har hatt prioritet fremfor for eksempel lokale behov for tilsvarende. Departementet synes å ha lagt mindre vekt på lokale behov for systemer for kvalitetsvurdering. Dette fremgår tydelig gjennom fraværet av prioriteringer knyttet til for eksempel kvalitetsvurdering i de tidlige tildelingsbrevene både på individ- og skolenivå. I de senere tildelingsbrevene blir imidlertid dette behovet fremhevet. Resultater fra vår evaluering av Kunnskapsløftet, har også vist at det på lokalt nivå har vært entusiasme blant lærere og skoleeier over innføringen av det nye planverket, men at usikkerheten har vært stor når det gjelder arbeid med vurdering (Møller, Prøitz & Aasen, 2009).

Tilsyn

En fjerde gjennomgående hovedprioritering i tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet, er å videreutvikle og systematisere innholdet i og metodikken for tilsyn. I 2007 og 2008 legges det til at direktoratet skal prioritere å følge opp fylkesmennene på tilsynsområdet i forhold til avdekket behov og føringer fra departementet. I tildelingsbrev for 2006 presiseres det at direktoratet i første halvår skal gjennomføre nasjonalt tilsyn med opplæringslovens § 13-10, andre ledd¹⁴, resultatet skal rapporteres til departementet innen utgangen av sommeren samme år. Det skal også utvikles overordnede felles føringer for fylkesmennenes oppfølging av § 14-1 i opplæringsloven. Paragrafen omhandler statlig tilsyn og kontroll og legger føringer for forholdet og samarbeid mellom departementet og skoleeiere. Den beskriver også departementets muligheter til å gi pålegg om å rette opp forhold som er i strid med loven. I 2007 og 2008 videreføres dette. I tillegg heter det i tildelingsbrev av 2007 at direktoratet skal gjennomføre nasjonalt tilsyn der det skal kontrolleres om skoleeier oppfyller lovens krav til tilpasset opplæring og spesialundervisning (i henhold til § 1-2 femte ledd og kapittel 5). Direktoratet skal også oppsummere og vurdere det generelle tilsynet fylkesmennene har gjort i 2007 og rapportere om dette til departementet. Langt på vei gjelder det samme under det prioriterte området i 2008. En ny presisering er imidlertid at departementet definerer (i samsvar med direktoratets forslag) hvilke tilsynsobjekter som skal velges ut (en privatskole, fire kommuner og fylkeskommunen), og at utvalget skal baseres på risikovurderinger. Det pekes også fremover på temaet for det felles nasjonale tilsynet for 2009 som skal omhandle organisering av elever i grupper (Opplæringslovens § 8-2). Utdanningsdirektoratet skal i denne forbindelse utarbeide et felles indikatorsett og levere forslag til tilsynets omfang og metodikk.

Under punktet om Regelverk og tilsyn i tildelingsbrev for 2009, er direktoratets oppgaver og ansvar definert. Store deler av teksten er på flere måter lik som tekstene fra tidligere år. Det er imidlertid noen nye punkter som i stor grad er knyttet til St. meld nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen. Blant annet skal direktoratet i oppfølgingen av meldingen sørge for å kommunisere mål og indikatorer for kvalitet i opplæringen som følger av meldingens punkt 1.3. Av meldingen følger det også forslag om endringer i tilstandsrapporteringen fra skoleeier om læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Direktoratet bes om å sørge for at denne ordningen kan gjennomføres på en så enkel måte som mulig for kommunesektoren. Videre vises det til at tilsynet for de private skolene i 2009 overføres fra fylkesmannen til en landsdekkende enhet i Utdanningsdirektoratet, formålet med dette er å effektivisere denne typen tilsyn og samtidig frigjøre kapasitet hos fylkesmennenes ordinære tilsyn med offentlige skoleeier.

I tildelingsbrevet for 2010 heter det at direktoratet har den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid som følger av opplæringsloven og privatskoleloven. Fylkesmannen gjennomfører tilsyn med opplæringsloven og direktoratet skal behandle kommunesektorens klager til fylkesmannens pålegg om retting. Direktoratet skal foreslå områder for felles nasjonalt tilsyn for departementet. Direktoratet må sikre at tilsyn og veiledning utvikles i samsvar med føringer i St.meld. nr 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen. Resultatmål for 2010 er blant annet at direktoratet skal ha; fulgt opp tidligere nasjonale tilsyn, legge til rette for at resultater fra tilsyn gir god læringseffekt som sikrer at regelverket oppfylles og at avvik lukkes, det nasjonale tilsynet av elevenes psykososiale skolemiljø som er fastsatt for 2010 og 2011 er påbegynt, fulgt opp og videreført det samiske tilsynet, at det er gjennomført tilsyn med regelverket i opplæringslovens kapittel 4A, at det er utviklet en styringsmodell (herunder styringshjul) for tilsynet som bidrar til utvelgelse av objekt og tema for tilsyn basert på risiko, vesentlighet, akseptabel dekningsgrad og effektiv ressursbruk, at forholdet mellom tilsyn og veiledning er utviklet med henblikk på størst mulig effekt på regelverksetterlevelsen i hele landet.

¹⁴ § 13-10. *Ansvarsomfang* (annet ledd): Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leinga ved dei private grunnskolane.

Oppsummering av tildelingsbrevene for 2006 - 2010

Vi har sett at Kunnskapsdepartementet styrer Utdanningsdirektoratet gjennom årlige tildelingsbrev etter behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget. Tildelingsbrev er det sentrale styringsinstrumentet fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomheten.

Utdanningsdirektoratet på sin side skal rapportere tilbake til departementet i sin årsrapport.

Årsrapporten skal blant annet angi måloppnåelse og vurdering av oppnådde resultater i henhold til tildelingsbrev for gjeldende år.

I tildelingsbrevene har vi sett at departementet definerer oppgaver som Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre, med tilhørende øremerkede midler, resultatmål og etter hvert styringsparametere, som gir stadig tydeligere føringer. I tildelingsbrevene har vi imidlertid også sett at Kunnskapsdepartementet viser til oppdragsbrev som presiserer oppgaver ytterligere. Tabell 4.2 viser at antall oppdragsbrev fra departementet til Utdanningsdirektoratet er omfattende. Vi har registrert 244 gyldige oppdragsbrev for perioden 2006 – august 2010. Ikke alle, men et stort flertall oppdragsbrev kan tilskrives implementeringen og oppfølgingen av Kunnskapsløftet. Tabellen viser at Kunnskapsdepartementet gjennom perioden har fulgt opp Kunnskapsløftets ulike elementer gjennom en detaljert politisk styring av Utdanningsdirektoratets oppgaver og arbeid. Samtidig viser innholdet i oppdragsbrevene at departementet ikke bare har vært opptatt av å følge opp Kunnskapsløftet gjennom retningsgivende strategier og bestillinger. Oppdragenes karakter viser at departementets oppfølging i stor grad har vært tiltaksorienterte. Og i tråd med den annonserte endringen i styringsstrategi i tildelingsbrevet for 2009, har departementet gjennom oppdragsbrevene gitt bestillinger som kan tolkes som brudd med styringsfilosofien som lå til grunn for Kunnskapsløftet. Bestillingene har ikke bare betydd tydeligere politisk styring av Utdanningsdirektoratet som underliggende forvaltningsmyndighet. Når de har blitt operasjonalisert, har de, som vi senere skal se i kapittel 5, også utfordret skoleeierens handlefrihet og styrket statlig styring og kontroll av grunnopplæringen.

Tabell 4.2 Antall oppdragsbrev fordelt på år per august 2010 og antall utvalgte oppdragsbrev.

År	Antall oppdragsbrev
2006	25*
2007	72
2008	60
2009	54*
2010 per august	37
Totalt ant. gyldige	244

* Hvorav 1 er tilbaketrukket, ** Hvorav 3 utgår

Oppdragsbrevenes funksjon

I intervjuene med aktører fra det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået i 2011, spurte vi informantene om hvilken funksjon oppdragsbrevene fra departementet til direktoratet har og hvordan oppdragsbrevene står i forhold til det årlige tildelingsbrevet¹⁵.

Informantene fra departementet er for det første klare på at oppdragsbrevene er viktige markører som skiller mellom hva som er styring og hva som er dialog. Det som er på trykk enten gjennom tildelingsbrev eller oppdragsbrev, forstås som styring fra departementet. Informantene viser til at forholdet mellom departementet og direktoratet er en styringsrelasjon, og at styring skal foregå formelt. De viser videre til at oppdragsbrevene er knyttet til å tydeliggjøre rolle- og ansvarsforholdene mellom departement og direktorat, og for å unngå å drive ad hoc og bilateral personifisert styring. En av informantene sier at *"Hvis det ikke er veldig klart hva som er styring og hva som er dialog åpner det for veldig mange spillsituasjoner som vi veldig gjerne vil unngå"* (D2).

¹⁵ For oversikt over koding av informanter, se 4.3 og vedlegg.

Informantene forklarer at tildelingsbrevet blir for knapt i formen til å gi tilstrekkelige føringer for direktoratets arbeid, og at det er behov for oppdragsbrev for å presisere føringene. I tillegg oppstår det ting i løpet av året som gjør oppdragsbrevene nødvendige.

Når det gjelder omfanget av oppdragsbrev, viser informantene til at mye av det som står i oppdragsbrev er nokså små oppgaver, men som man likevel har valgt å nedfelle i oppdragsbrev for at det skal være formalisert og for at det skal være tydelig hva departementet har bedt direktoratet om å gjøre og hvilke frister som gjelder.

Informantene viser også til at det i ressurskapitlene i tildelingsbrevet presiseres at det vil komme oppdrag i løpet av året som finansieres innenfor direktoratets rammer, og at oppdrag som legger beslag på ressurser av noe betydning alltid skal formaliseres gjennom oppdragsbrev. Departementet vil vurdere særskilte tildelinger ved særlig ressurskrevende oppdrag. De mest ressurskrevende oppdragene er omtalt i tildelingsbrevet.

Informantene viser imidlertid også til at de ofte samarbeider med direktoratet om utformingen av oppdragsbrevene, og til at det også er politiske prosesser på de "større viktige oppdragsbrevene" (D3). En informant utdyper at alle utkast til oppdragsbrev oversendes direktoratet formelt slik at de kan behandle det i sitt ledermøte og gi tilbakemelding på hvordan oppdraget er formulert og om det er håndterbart innenfor tidsmessig og ressursmessig rammer, før det sendes formelt fra departementet (D4). Den samme informanten sier også at en målsetting er å begrense antall oppdragsbrev og at det skal være en terskel å sende ut disse: *"Det er styring, ikke noe tvil om det"*.

Informantene fra direktoratet er også samstemte om at oppdragsbrevenes viktigste funksjon er å formalisere styringen og forventningene fra departementets side. Flere viser til at oppdragsbrevene ble innført for å rydde opp i prosesser, roller og ansvar og for å unngå en form for muntlig styring og ad hoc-styring av direktoratet. En informant sier i denne forbindelse at

Vi jobber for skattebetalerne, vi jobber på mandat fra KD. Vi er et hierarki her og det er da statsråden som er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for det vi gjør (Di1).

Flere av informantene viser til det er viktig at forventningene fra departementet blir formulert som oppdrag fordi de er knyttet til ressursbruk, og at dette innebærer at noe må prioriteres og andre ting nedprioriteres. Dermed må det være synlig hvor oppdraget kommer fra. En informant sier:

(...) Bransjen vi er i er sånn at departementet begrunner sin rolle som politisk sekretær og til enhver tid må kunne forsøke å fordele de behovene som kommer derfra, og det er ikke alltid det passer inn i våre planer eller økonomi. Det å være leder i et direktorat... det er på en måte bransjen du er i, det må du kunne håndtere. Det kan være utrolig irriterende (Di2).

Flere av informantene forteller at oppdragsbrevene er ønsket fra direktoratets side, fordi de bidrar til å holde orden og til å sikre at oppdrag kan etterspores og forankres. Informantene viser også til at de har dialog med departementet om utforming av oppdragsbrevene og at det i flere tilfeller er direktoratet som selv tar initiativ og foreslår at det gis et oppdrag. Direktoratet gir tilbakemelding på alle utkast til oppdragsbrev:

Vi ser på dem i utkastform og vi kan si at dette oppdraget kan ikke gis, det kan være mange grunner til det og da går vi i diskusjon med departementet om det. De kan mest sannsynlig i de fleste tilfellene si "ok, vi hører hva dere sier og det var kanskje ikke så gjennomtenkt". Eller så kan de si "vi hører hva dere sier, men vi ønsker å gjennomføre dette", og da må vi gjennomføre det (Di1).

Et par av informantene sier at de forstår at omfanget av oppdragsbrev kan gi inntrykk av detaljstyring, men at det i praksis heller er slik at mange av oppdragsbrevene kommer på direktoratets eget initiativ. Noen av informantene gir imidlertid uttrykk for at oppdragsbrevene i noen tilfeller er i overkant detaljert, også når det gjelder hvordan oppgaven skal løses. En av informantene sier at det handler

om å være "trent" i å gi tilbakemelding på utkast til oppdragsbrev: *"Å være trent i å si at dette er feil, det blir for detaljert, det er for få ressurser eller tilsvarende (Di5)".*

Til tross for at informantene peker på at omfanget av oppdragsbrev er stort, gir de generelt uttrykk for at ordningen fungerer greit og at de etter hvert har fått en god løsning og god dialog med departementet når det gjelder hvordan brevene utformes.

Informantene fra både departementet og direktoratet gir altså uttrykk for at oppdragsbrevene er knyttet til styring og til formalisering av forventninger til direktoratet fra departementets side. De gir også uttrykk for at det er stor grad av dialog mellom departement og direktorat om utformingen av oppdragene. Noen av informantene fra direktoratet oppgir i tillegg at oppdragsbrevene ble initiert for å endre en organisasjonskultur der mye av styringen var ad hoc og foregikk muntlig. Selv om oppdragene er mange, mener de at dette ikke nødvendigvis er uttrykk for detaljstyring fra departementets side, selv om noen informanter også uttrykker skepsis til detaljeringsgraden i oppdragsbrevene.

Vi har sett at rolleavklaring i relasjonen mellom departementet og direktoratet har stått på dagsorden. I vårt prosjekt har vi ikke spesielt sett på forholdet mellom de to enhetene innenfor sentral stat. Vi har imidlertid sett at et sentralt premiss for styringsreformen var et klarere skille mellom politikk og forvaltning. Vårt materiale viser imidlertid at rollefordelingen og forholdet mellom politikk og administrasjon fremdeles synes å være flytende. Det at oppdragsbrevene ofte skrives i samarbeid og at det i mange tilfeller er direktoratet selv som tar initiativ til og foreslår utforming av oppdragsbrevene, kan være et uttrykk for at det er god samhandling mellom politikk og forvaltning som fører til at overordnede politiske vedtak implementeres og operasjonaliseres på en hensiktsmessig måte. På den andre siden kan slik praksis også bidra til å utydeliggjøre styringslinjen og svekke transparensen i beslutningsprosesser. Videre kan direktoratets ønske om at dialog skal resultere i formaliserte oppdragsbrev med føringer fra departementet, også være et uttrykk for sterk hierarkisk styring. Utdanningsdirektoratet skal i utgangspunktet ha en faglig uavhengig rolle i forhold til departementet som retningsgivende politisk organ. Når direktoratet selv ber om å få oppdragsbrev, kan det bety at det ønsker å "pushe" departementet, men det kan også indikere behov for politisk ryggdekning, liten grad av selvstendighet og svak faglig autoritet og legitimitet overfor eget departementet. Når Kunnskapsdepartementet konkretiserer tildelingsbrevene gjennom en rekke oppdragsbrev, kan det bety forvaltningsmessig og politisk overstyring. Når føringene så mange og detaljerte, kan det være et uttrykk for sterk politisk detaljstyring av grunnopplæringen.

Utdanningsdirektoratets oppfølging av reformen

Utdanningsdirektoratet skal følge opp tildelingsbrev og oppdragsbrev fra departementet og tolke opplæringsloven med tilhørende forskrifter når det er behov for avklaring på nasjonalt nivå. Direktoratet skal gi veiledning om regelverk og regelverksendringer i grunnopplæringen. Utdanningsdirektoratet følger opp sektoren gjennom tolkningsuttalelser av forskrift til opplæringsloven, rundskriv, strategiplaner, evalueringer og forvaltningsmessige tiltak. På direktoratets hjemmeside vises det til 61 gjeldende rundskriv for grunnopplæringen (per 15.05.2012).

Som vi har sett over har Kunnskapsdepartementet i løpet av reformperioden gitt direktoratet omfattende oppgaver knyttet til oppfølgingen av ulike elementer i reformen.

Læreplaner

Læreplaner for fag i Kunnskapsløftet skulle inneholde tydelige kompetansemål for hva elevene/lærlingene skal mestre etter opplæring på ulike trinn. Grunnleggende ferdigheter skulle prioriteres og gis større oppmerksomhet, og mål for grunnleggende ferdigheter ble derfor integrert i læreplaner for alle fag. Det var Kunnskapsdepartementet som fastsatte læreplaner for fellesfagene for trinn 1 – 13 i grunnopplæringen, men Utdanningsdirektoratet hadde ansvar for utvikling av planene. Utdanningsdirektoratet utviklet og fastsatte læreplaner for VG2, Vg3 og alle yrkesfagene.

Utdanningsdirektoratet har også i 2010 justert læreplanene i noen fag, blant annet for å gi rom for tilpasset opplæring i alle utdanningsprogram.

Hensikten med læreplanstrukturen var for det første å definere klare og tydelige kompetansemål som utgangspunkt for elevenes læring og for mål- og resultatstyringen. Videre ble læreplanene utformet for å gi stor lokal handlefrihet. Avgjørelser om organisering, metoder, arbeidsmåter og lærestoff skulle overlates til skolene. Kunnskapsløftet kombinerer med andre ord nasjonale myndigheters sterkere vektlegging av elevenes læringsutbytte med et relativt stort handlingsrom for lokalt arbeid med læreplaner. Dette var avgjørende for å gi grunnlag for utvikling av skolen som lærende organisasjon.

I St.meld. nr. 30 – Kultur for læring – ble det lagt til grunn at kompetansemålene i læreplanene for fag skulle utformes slik at elevene kunne vurderes ut fra disse, og at det på lokalt nivå skulle utvikles vurderingsstandarter eller -kriterier. De nye læreplanene for fag ga få anvisninger om individuell vurdering, med unntak av beskrivelser av ordning for sluttvurdering i faget. Læreplanene forutsetter dermed at det på lokalt nivå gjøres et arbeid med utvikling av vurderingskriterier eller -standarter. Utdanningsdirektoratet anbefalte i brev til Kunnskapsdepartementet av 26.04.06¹⁶ blant annet å gjennomføre en utprøving av nasjonale vurderingskriterier i noen fag. Gjennom oppdragsbrev nr. 6-07 *"Tiltak knyttet til individvurdering i skole og fag- og yrkesopplæring"*¹⁷ fikk direktoratet i oppdrag å iverksette en rekke tiltak på vurderingsfeltet, som samlet skulle bidra til et klarere regelverk om vurdering, økt vurderingskompetanse, en mer faglig relevant og rettferdig vurderingspraksis og et bedre system for dokumentasjon av underveis- og sluttvurdering. Blant annet skulle direktoratet gjennomføre en utprøving av kjennetegn på måloppnåelse i fag, som ble igangsatt gjennom prosjektet *Bedre Vurderingspraksis* i 2007-2009.

Da læreplanene ble innført i 2006 ble det ikke utviklet veiledninger til disse. Det må forstås i lys av det nye styringssystemet og den betydning som ble tillagt lokalt handlingsrom og en lærende skole med styrket pedagogisk og administrativ skoleledelse og en myndiggjort lærerprofesjon. Virkemiddelet skulle være erfaringsdeling lokalt, noe som ga sentrale myndigheter lite styring og kontroll i den første implementeringsfasen. En devaluering som eksplisitt har fokusert på implementeringen av de nye læreplanene, konkluderte i en delrapport i 2008 med at den statlige oppfølgingen, veiledningen og støtten til skoleeierne i implementeringsarbeidet, hadde vært mangelfull (Engelsen, 2008). Denne rapporten viste også til at skoleeierne på sin side overlot mye av implementeringsarbeidet til skolen og lærerne. Samtidig viser en senere rapport fra dette prosjektet at et flertall av skoleeierne har tilbudt etterutdanning i lokalt læreplanarbeid til rektorer og lærere (Dale & Øzerk, 2009). Dette samsvarer med tidligere funn i vårt materiale fra skoleeier og skolenivå. Overgangen fra en innholdsorientert læreplantradisjon til en målorientert læreplan, utfordret skolene. Lærerne strevde de første årene (Møller, Prøitz & Aasen, 2009).

Utdanningsdirektoratet utviklet et nettbasert verktøy, GREP, som skulle gjøre læreplanene tilgjengelige. Læreplanene skulle gjøres kjent for sektoren blant annet gjennom en rekke konferanser som skulle bidra til informasjon og dialog om de nye læreplanene. Skoleeier fikk ansvar for at skolene organiserte arbeidet med de lokale læreplanene slik at opplæringen var i tråd med de nasjonale læreplanene.

Som vi har sett, fikk Utdanningsdirektoratet i 2009 i oppdrag å utvikle veiledninger til læreplanene som støtte for det lokale læreplanarbeidet. Det ble utviklet en generell veiledning for det lokale læreplanarbeidet og i tillegg fagspesifikke veiledninger for læreplanarbeidet i fag. Veiledningene er publisert på Utdanningsdirektoratets nettsider. Veiledningen i lokalt læreplanarbeid og veiledninger til læreplanene i norsk, samfunnsfag og matematikk, er evaluert av et eget delprosjekt i den nasjonale evalueringen av Kunnskapsløftet (Dale, Engelsen & Karseth, 2011).

I 2010 fikk direktoratet gjennom oppdragsbrev 42-10 blant annet i oppdrag å utvikle et rammeverk for grunnleggende ferdigheter og deretter igangsette et arbeid med justering av læreplaner i noen fag

¹⁶ Utdanningsdirektoratet (2006) - *Elevvurdering i Kunnskapsløftet*.

¹⁷ Kunnskapsdepartementet 2007.

(norsk, samfunnsfag, naturfag, matematikk og engelsk) for å legge til rette for god progresjon i utviklingen av elevenes ferdigheter gjennom hele opplæringsløpet. I oppdragsbrevet vises det til delrapport 2 i vårt evalueringsoppdrag - *Kunnskapsløftet – tung bør å bære* (2010) - og til at det i denne blir pekt på svake styringssignaler når det gjelder de grunnleggende ferdighetene og på at arbeidet med de grunnleggende ferdighetene ennå ikke er blitt tatt tilstrekkelig på alvor i skolen. I oppdragsbrevet understrekes det at det skal legges til rette for at de reviderte læreplanene implementeres med best mulig effekt og med et tydelig fokus på grunnleggende ferdigheter.

Direktoratet skal parallelt med dette også vurdere andre justeringer i de samme fagene, blant annet om noen er for omfattende på enkelte områder og for å tydeliggjøre visse faglige perspektiver. Det vises her til andre delrapporter i evalueringen som har pekt på ulike problemstillinger knyttet til kompetansemålenes utforming (delprosjektene *Sammenhengen mellom undervisning og læring* og *Analyse av reformens forutsetninger*). Utdanningsdirektoratet har videre understreket at læreplanene skal fremstå med en mer enhetlig språkføring og begrepsbruk, samtidig som fagenes egenart ivaretas. I arbeidet med revideringen legges det videre vekt på god progresjon og godt samsvar på tvers av læreplanene. Utdanningsdirektoratet vil i den sammenheng vurdere om kompetansemålene kan uttrykkes mer enhetlig i de ulike fagene.

Direktoratet har understreket at veien fra plan til praksis i klasserommet er en utfordrende oppgave. Direktoratet vil i det videre arbeidet med læreplanarbeidet, derfor mer aktivt arbeide med formidling av læreplaner og veiledninger. Kompetanseutvikling på lokalt nivå vil også være sentralt i dette arbeidet. Utdanningsdirektoratet erkjenner også at mange skoler i liten grad kjenner til og bruker veiledningene til Kunnskapsløftet. Direktoratet arbeider for å gjøre veiledningene mer kjent. Direktoratet vil også vurdere en revidering av veiledningene til læreplanene for fag. De justerte læreplanene skal tas i bruk skoleåret 2013-2014 (jf. Utdanningsdirektoratets hjemmeside).

Nasjonale strategier

En overordnet kompetanseutviklingsstrategi for gjennomføringen av reformen ble lansert i statsbudsjettet for 2004. Strategien Kompetanse for utvikling – Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005 – 2008 definerer mål og målgrupper for kompetanseutviklingen. Strategiplanen omtaler statens, skoleeiers og universitets- og høyskolesektorens ansvar og oppgaver. Kompetanseutviklingsstrategien tydeliggjør de ulike aktørers rolle og ansvar. Prioriterte områder i strategien er:

- Kompetanseutvikling for ledelsen av den enkelte skole og lærebedrift
- Reformrelatert kompetanseutvikling for det pedagogiske personalet i grunnopplæringen og utvikling av kultur for læring i den enkelte skole og lærebedrift:
 - o Skolen som lærende organisasjon - tilpasset opplæring
 - o Nye læreplaner
 - o 2. fremmedspråk
 - o Fysisk aktivitet
 - o Utdannings- og yrkesrådgiving
 - o Videreutdanning for det pedagogiske personalet i grunnopplæringen

Medregnet kommunenes bidrag har strategien disponert i underkant av tre mrd. kroner til kompetanseutvikling. Strategien ble evaluert av Fafo (Hagen & Nyen, 2009).

Evalueringen viser at de fleste skoleeierne har valgt å bruke mesteparten av midlene på skoleeiernivå for å utvikle tiltak der framfor å fordele midlene direkte ut til skolene. Det vises til at det stilles en del forutsetninger for en desentralisert kompetanseutviklingsstrategi. Blant annet stilles det spørsmål til om det er rimelig å forvente at skoleeierne skal kunne ta det ansvaret de er gitt gjennom strategien. Strategien forutsetter at skoleeiere tar en rolle som det ikke er opplagt at alle skoleeiere har kapasitet og kompetanse til å ta.

Kompetanseutviklingsarbeidet ble videreført gjennom strategien Kompetanse for kvalitet 2009 - 2012. Denne ble evaluert i 2011 og er videreført fram til 2015 (Oxford Research AS & Aalborg Universitet, 2012).

En annen sentral satsing med direkte tilknytning til reformen, var programmet Kunnskapsløftet – fra ord til handling 2006 - 2010, som skulle bidra til at flere skoler blir dyktigere til å vurdere egne resultater og forbedre opplæringa i tråd med kravene i Kunnskapsløftet. Dette ble blant annet gjort ved at det ble gitt økonomisk støtte til lokale utviklingsprosjekter hvor deltakerne grep fatt i en konkret utfordring i arbeidet med elever og lærlinger. Strategien ble evaluert av Fafo (Blossing, Hagen, Nyen og Søderstrøm, 2010). Målet var for denne satsingen var å skape et bedre læringsmiljø og større faglig og sosial fremgang for elevene på kort og lang sikt gjennom å utvikle hele skolen som organisasjon. Universiteter og høyskoler skulle bidra inn i partnerskapet. Evalueringen viste imidlertid at det var vanskelig å se om og hvordan prosjektene hadde nådd klasserommene og påvirket elevenes læring. Det var også påfallende hvor mange av skolene som hadde valgt å jobbe med prosjekter som ikke var undervisningsrelaterte.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet iverksatte direktoratet i 2007 prosjektet Bedre vurderingspraksis med en rekke tiltak for å bedre vurderingspraksisen i grunnopplæringen. Prosjektet ble evaluert av ILS, UiO (Throndsen et al., 2009). Prosjektet er fra 2010 videreført gjennom en fireårig nasjonal satsing på vurdering for læring.

Andre nasjonale strategier/handlingsplaner som har vært/er iverksatt er (www.utdanningsdirektoratet.no):

- Et felles løft for realfagene
- Gi rom for lesing
- Likeverdig opplæring i praksis
- Læringsmiljø i skole og bedrift
- Program for digital kompetanse
- Se mulighetene og gjør noe med dem! Handlingsplan for entreprenørskap
- Skapende læring - kunst og kultur i opplæringen
- Språk åpner dører
- Sammen for fysisk aktivitet. Handlingsplan for fysisk aktivitet
- Bærekraftig utvikling. Utdanning for bærekraftig utdanning
- "...sammen om psykisk helse". Psykisk helse i skolen
- Oppskrift for et sunnere kosthold
- Strategiplan for nynorsk i opplæringa

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem

Bakgrunnen for utviklingen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet var behovet for systematiserte data om resultater i opplæringen i en slik form at læresteder, skoleeiere og nasjonalt nivå kunne nyttiggjøre seg av disse. Skoler og skoleeiere manglet redskaper for å vurdere resultater og prosesser i opplæringen. Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering skulle ansvarliggjøre skoleeiere som den fremste garantist for gode skoler (Utdanningsdirektoratet, 2010).

Nasjonale prøver og Skoleporten ble utviklet som de første elementene i systemet i 2004. I dag er sentrale elementer nasjonale prøver, internasjonale undersøkelser, brukerundersøkelser, tilsyn og Skoleporten. De fleste av disse elementene retter seg samtidig mot flere nivåer i systemet, både lærer-, skoleleder, skoleeier- og statlig nivå. Formålet med de ulike elementene vil kunne variere avhengig av hvilket nivå som skal bruke informasjonen.

Som vi har sett har Utdanningsdirektoratet i perioden 2006-2010 fått en rekke oppdrag knyttet til videreutvikling av kvalitetsvurderingssystemet. De første årene etter innføringen av Kunnskapsløftet i

2006 handlet mye av arbeidet om å få systemer opp og stå. Etter hvert har systemet blitt utvidet med nye elementer. I løpet av reformperioden har det blitt stilt større krav til skoler om å ha gode kvalitetsvurderingssystemer. I tillegg er det fastsatt i opplæringsloven og privatskoleloven at skoleeiere plikter å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen.

Nasjonalt tilsyn er et element i NKVS, og ble første gang gjennomført i 2006. Formålet med tilsynet er å avdekke om skoleeiers opptreden er i samsvar med de lovkrav som er gjenstand for tilsynet. Skoleeiers ansvar er å bruke informasjonen fra tilsynet til å lukke avvik og korrigere egen praksis hvis nødvendig. I perioden fra 2006 til i dag har tilsynet vært et prioritert virkemiddel for realisering av politiske mål i opplæringssektoren (Utdanningsdirektoratet, 2011). Et hovedfokus i nasjonale tilsyn har hittil vært å føre kontroll med skoleeiers systemer for oppfølging av egen virksomhet.

Oppsummering

Så langt vi kan se utviklet verken departementet eller direktoratet en helhetlig strategi for reformimplementeringen da reformen ble introdusert i 2006. Det ble utviklet læreplaner som gir rom for lokale prioriteringer og tilpasset opplæring, og som samtidig forutsetter lokalt læreplanarbeid. Læreplanene forutsetter også at det på lokalt nivå gjøres et arbeid med utvikling av vurderingskriterier eller -standarder. Det ble utviklet et nettbasert verktøy, GREP, som skulle gjøre læreplanene tilgjengelige for sektoren. Det ble imidlertid ikke i første omgang utviklet veiledningsmaterieell for å støtte det lokale læreplan- og vurderingsarbeidet.

Kompetanseutviklingsmidlene som var knyttet til reformrelatert kompetanseutvikling, var basert på en desentralisert strategi som innebar at skoleeier fikk ansvaret og stod for prioriteringene. Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) er gjennom reformperioden blitt bygget opp og utviklet for å kunne gi tilgang til kunnskap om resultater og om tilstanden i utdanningssektoren. Etter hvert som man fikk tilbakemelding om hvordan de nye læreplanene fungerte i sektoren og hvordan skoleeier ivaretok sitt ansvar, ble det iverksatt en rekke støttetiltak for å imøtekomme sektorens behov. Blant annet ble det utviklet veiledninger til læreplanene som skulle være til støtte for det lokale læreplanarbeidet. Videre ble det iverksatt blant annet veiledningskorps og støtte til kommuner med spesielt svake resultater (SKUP). Det ble igangsatt store prosjekter på vurderingsfeltet som blant annet skulle bidra til bedre regelverkforståelse og til å styrke vurderingskultur og -praksis i sektoren. I tillegg til støttetiltakene er det iverksatt tiltak for å kontrollere at skoleeier ivaretar sitt ansvar. Det nasjonale tilsynet er utvidet på flere områder. Det er utviklet verktøy i NKVS som skal sikre at skoleeier tar ansvar for skolens virksomhet. Det er i løpet av reformperioden også lansert en rekke nasjonale strategier som ikke eksplisitt er knyttet til reformen, men som også skal bidra til å flytte målene i Kunnskapsløftet fra formuleringsarenaen til realiseringsarenaen. På områder hvor det er etablert nasjonale sentre, er oppfølgingen av strategier overført til senteret. Etableringen av Utdanningsdirektoratet og sentrene kan i seg selv forstås som strategiske grep og virkemidler i implementeringen av nytt styringssystem for sektoren. En egen strategi knyttet til Kunnskapsløftet som styringsreform og med underliggende styrings- og forvaltningsnivå som målgruppe, har imidlertid ikke blitt utarbeidet.

4.3 Det nasjonale styrings- og forvaltningsnivåets vurderinger av og erfaringer med reformen etter 5 år

I 2011 intervjuet vi igjen sentrale aktører på det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået. Informantene var ansatte i Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet som har hatt sentrale roller i reformperioden. Blant informantene fra Kunnskapsdepartementet var en fra den politiske ledelsen i departementet. I tillegg intervjuet vi to representanter fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og en sentral aktør fra Kommunenes sentralforbund (KS).

Informantene er anonymisert og gitt kodenavn som refereres ved presentasjonen av materialet. Følgende anonymiserte informanter har bidratt med informasjon:

Kunnskaps-departementet	Utdannings-direktoratet	Kommunenes sentralforbund (KS)	Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)
D1	Di1	KS	SRY1
D2	Di2		SRY2
D3	Di3		
D4	Di4		
	Di5		
	Di6		

I intervjuene med aktører fra det nasjonale nivået i 2007 var vi først og fremst opptatt av hvordan Kunnskapsløftet som styringsreform var tolket og operasjonalisert og hvordan man hadde planlagt implementeringen av reformen på det sentrale beslutnings- og forvaltningsnivået. I 2011 har vi bedt informantene om å vurdere hvordan reformgjennomføringen har forløpt, hvilke tiltak som har fungert, hvilke utfordringer de har sett underveis og hvilke faktorer som har påvirket kursen i reformen. Videre er informantene bedt om å vurdere den statlige styringen under Kunnskapsløftet, hvilke styringsvirkemidler de mener har preget reformperioden, hvordan de vurderer det lokale handlingsrommet etter innføringen av Kunnskapsløftet og om de mener at reformen har fått konsekvenser for rolle- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Informantene er også bedt om å vurdere kompetansen for implementering av reformen på ulike nivåer.

Vurdering av reformgjennomføring og tiltak

I intervjuene i 2011 spurte vi informantene fra det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået om hva de mener har vært de viktigste tiltakene som er gjennomført for å nå målene med reformen og hvorfor de mener disse har fungert.

Generelt beskriver informantene kjernen i Kunnskapsløftet som de innholds- og strukturendringene som ble innført med de nye læreplanene i 2006. Noen viser også til at reformen var en "ansvarsreform" som innebar at det ble delegert mye ansvar til lokalt nivå. Flere beskriver også innføringen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som en del av Kunnskapsløftet.

På spørsmål om hvilke tiltak som har vært de viktigste for å nå reformens målsettinger, trekker informantene både fra departementet og direktoratet frem ulike eksempler, men viser til at det er iverksatt en rekke ulike tiltak som samlet skal bidra til at målsettingene nås, både juridiske, økonomiske og ulike former for støtte og veiledning. Informantene virker å være samstemte om at tiltakene som er iverksatt etter at læreplanene ble innført, i stor grad har vært knyttet til at ansvaret for reformen ikke i tilstrekkelig grad er ivarettatt av mange skoleeiere, og til manglende kompetanse på ulike nivåer i sektoren. En informant fra departementet sier:

Slik at hvis du ser hele veien tilbake til starten så er det etter mitt syn slik at du må oppfatte selve læreplanskiftet som det viktigste virkemiddelet. Altså den støtten og veiledningen som kommer inn tydeligere fra 2006 og utover, en litt eskalerende utvikling kanskje. For å støtte opp under den opprinnelige endringen i læreplanene (D4).

Flere av informantene viser til at Kunnskapsløftet som reform var krevende for sektoren og at man før innføringen var klar over at ikke alle skoleeiere og skoler var i stand til å ivareta de forventningene og kravene som reformen stilte. De peker imidlertid på at det var et bevisst valg å innføre læreplaner med høye ambisjoner:

Dette er målene, her er det mål for i snitt hvert tredje år, det øker det profesjonelle rommet, og det var viktigere enn å støtte de som ikke greide å fylle det rommet. Så var det kompetanseutviklingsbiten som var et bidrag til å gjøre dem i stand til å fylle det rommet (D2).

Generelt beskrives tiltak knyttet til kompetanseutvikling som å ha vært blant de viktigste i løpet av reformperioden. En informant fra departementet viser i denne sammenheng til at midlene som ble

avsatt til etter- og videreutdanning i den tidlige reformfasen skulle dreie seg om reformrelatert kompetanseutvikling, mens kompetanseutviklingstiltakene i løpet av perioden og overgangen til det varige systemet for etter- og videreutdanning er begrunnet ut fra nasjonale behov (D2).

Rektorutdanningen trekkes av flere fram som et viktig tiltak de siste årene. Blant annet vises det til at denne i større grad vektlegger faglig-pedagogisk ledelse framfor rent administrative sider ved rektorenes oppgaver.

Informantene viser generelt til at mange av tiltakene som er igangsatt den siste perioden er knyttet til St.meld. 31 og handler om å "tette hull" i Kunnskapsløftet og om tettere oppfølging fra statens side. Eksempler som nevnes er veiledninger til læreplanene og tiltak knyttet til klargjøring av vurderingsforskriften, bedre regelverkforståelse og styrking av vurderingskultur. Det vises også til tiltak som handler om målrettet innsats overfor de som trenger det spesielt. For eksempel gjelder dette veiledningskorpset og direktoratets samarbeid med kommuner som har hatt svake resultater over tid.

Ut over dette viser informantene til at det er brukt mye ressurser på utvikling av kvalitetsvurderingssystemet og ulike prøver, undersøkelser og verktøy.

En informant fra departementet trekker frem at en av utfordringene de siste årene har vært å bli tydeligere på målene fra statens side, og at sektormålene som kom med kvalitetsmeldingene er et ledd i arbeidet med tydeliggjøring av prioriteringer (D3).

På spørsmål om hvordan de oppfatter at det går med reformen, uttrykker informantene fra sentral stat generelt at de ser at det fortsatt er store variasjoner når det gjelder hvor langt kommuner og skoler har kommet i arbeidet med reformimplementeringen og med å ivareta de nasjonale målsettingene. En informant sier i denne forbindelse at det naturlig nok tar tid før reformen er innarbeidet alle steder, men at *"det skal helst ikke ta for lang tid og man skal ikke rykke fram ekstremt ulikt"* (D3).

Vi spurte informantene om de fortsatt arbeider med Kunnskapsløftet som reform eller om de anser reformen som gjennomført. Informantene svarer at dette er et definisjonsspørsmål og at det er vanskelig å skille mellom hva som er oppfølging og videreføring av Kunnskapsløftet og hva som er andre ting som skal gjøres fordi det er behov for endringer for eksempel i lovverk eller finansiering. En informant fra direktoratet beskriver reformen som å være i en "konsolideringsfase" i den forstand at de fleste elementene er på plass, og at man nå er i en fase der man ser på om noe mangler, om noen faktorer bør justeres og om alt henger godt nok sammen (Di1).

Informantene uttrykker imidlertid at de på flere områder ikke anser reformen som ferdig implementert. For eksempel viser en informant fra departementet til at mange studier har synliggjort at det åpenbart er mange elementer ved reformen som fortsatt ikke er gjennomført:

Det er mange indikasjoner på at ting som ikke lå der i begynnelsen men som har kommet med senere, men som man ikke har fått til på en god måte. Det er klart at når man ikke klarer en såpass fundamental ting som å være opptatt av grunnleggende ferdigheter i alle fag og ikke klarer å utnytte det... det er klart at man ikke har gjennomført intensjonene i praksis (D2).

Flere forteller at det er igangsatt et arbeid med etablering av et system for kontinuerlig og systematisk oppfølging om læreplanene som styringsinstrument fungerer etter intensjonene i sektoren. Både vurdering av læreplanjusteringer og ulike tiltak for å støtte opp om læreplanene kan være en konsekvens av dette.

Videre gir flere informanter både fra departementet og direktoratet uttrykk for at det er en målsetting at det ikke skal være behov for en ny stor utdanningsreform hvert tiende år fordi man har hatt for lite kunnskap underveis. En informant sier på denne bakgrunn at *"det som heter Kunnskapsløftet om noen år vil ha gjennomgått mange endringer"* (D1). Informanten utdyper at det handler om å følge med på behov for justeringer i stedet for å legge opp til at reformen må være fullt ut evaluert før det kan gjøres

noen endringer. Som eksempel viser informanten til at det er igangsatt endringer i fellesfagene i videregående opplæring fordi man ønsket å legge bedre til rette for yrkesretting:

Så fra dag en har vi hatt en sånn tilnærming at vi på den ene siden må sikre en stabil innføring av reformen og ikke snu opp ned på ting for mye fra dag til dag, og at vi samtidig må være åpne for å gjøre kontinuerlige endringer for å hindre de store reformene som lærerne gir uttrykk for er trøtte av.

Implementering av nye læreplaner

Implementeringen av de nye læreplanene beskrives som å ha vært en utfordring, samtidig som mye har skjedd i løpet av reformperioden. I en tidlig fase var det støy knyttet til at det skulle gjøres et omfattende lokalt læreplanarbeid, og mange lærere ønsket mer detaljerte læreplaner. Flere informanter fra direktoratet viser imidlertid til at de også fikk tilbakemeldinger om at mange lærere mente det var fornuftig at ansvaret for å velge arbeidsformer, metoder og lærestoff faktisk ble gitt til de som stod overfor elevene og kjente elevgruppene. En informant sier: *"Jeg oppfatter at den delen av reformen som forutsatte profesjonelle lærere hadde gjenklang. Så var det selvfølgelig noen som syntes det var greit å få alt detaljert"* (Di3).

En annen forteller at kompetansemålbaserte planer forutsatte en helt annen organisering enn hva mange skoler var vant til, og et *"brudd med individualisert undervisning"* (Di5). Informanten sier at forberedelsen av skolene på hva som ville vente nok mange steder var for dårlig. Det var for få i direktoratet som skulle formidle dette til sektoren, og man rakk ikke gjennom alt. Informanten sier imidlertid at man prøvde å være veldig tydelig på at reformen ikke lar seg implementere *"uten at man er veldig bevisst på at dette fører til et krav om å organisere opplæringen på en annen måte"*.

Informantene viser til at kompetansebaserte læreplaner stiller nye krav til lærernes kompetanse. En av informantene sier:

Daværende statsråd uttrykte når det kom bekymringsmeldinger fra sektoren at læreplanene var lite innholds... altså kompetansebaserte læreplaner og ikke innholdsstyrende og ikke toneangivende, så var tenkningen slik jeg oppfattet det at staten ønsket å utvikle læreplaner som man mente var ... uttrykte den kompetansen som man mente at barn og unge måtte ha. Man kunne ikke lage læreplaner for en lærergruppe med for lav kompetanse. (...) Så fikk man bruke de hundrevis av millionene som ble bevilget til kompetanseutvikling til faktisk å ruste sektoren (Di3).

Flere informanter fra direktoratet gir uttrykk for at det ikke nødvendigvis var heldig at skoleeier ble gitt en veldig stor autonomi når det gjaldt kompetanseutviklingsmidlene. For eksempel forteller en at *"skoleeier tilbød kurs for sine lærere på temaer som vi kanskje noen ganger, i den grad vi hadde oversikt over det, stusset over at var reformrelevant"* (Di3). En annen sier at det riktignok er viktig med skolefag, men at det i reformsammenheng er viktigere å *"ruste opp lærere i læreplananalyse og -anvendelse og i organisasjon, å forstå hvordan en skole kan organiseres for å få optimal nytte av lærerne"* (Di5).

Flere av informantene viser også til at prosessen i forhold til "tidstyvarbeidet" i stor grad var knyttet til krav om dokumentasjon i forhold til vurderingsforskriften, men at det lokale læreplanarbeidet etter hvert ble inkludert i dette. Flere uttrykker at det er problematisk at læreplanarbeidet blir sett på som et forstyrrende element. For eksempel sier en av informantene:

Jeg sier at det å faktisk bestemme hvordan man skal legge opp undervisningen i klassen sin kan umulig bli en tidstyv som forstyrrer lærerens tid, det er faktisk kjernen i lærerens arbeid. Man kan godt spørre seg.. skal staten faktisk akseptere at lærere ikke skal se på det som en naturlig del av sitt arbeid å jobbe konkret med hvordan man skal undervise elevene? (Di3).

Flere informanter fra sentral stat forteller at det var et bevisst valg å ikke utvikle veiledninger til læreplanene da disse ble innført. Veiledninger er i utgangspunktet ikke konsistent med logikken rundt læreplanene, fordi hensikten med utformingen av læreplanen var at konkretisering av planene skulle foregå lokalt. Man ønsket ikke at veiledninger skulle medføre at det ikke ble igangsatt et læreplanarbeid på lokalt nivå. Blant annet som følge av underviseevalueringen av reformen ble det etter hvert besluttet å innføre veiledninger. Flere forteller imidlertid at de i etterkant av at veiledningene ble utviklet, har fått tilbakemeldinger om at dette ikke nødvendigvis var heldig, fordi investeringene lærerne har gjort i det lokale læreplanarbeidet har bidratt til en bevisstgjøring og til et eierforhold til læreplanene. Noen mener at dersom det skulle utvikles veiledninger burde disse ha blitt innført mye tidligere. Det stilles også spørsmål til om veiledningene kan være til hjelp for de som trenger det mest. Noen understreker også at det uansett vil være behov for kompetanse på lokalt nivå som kan bistå i det lokale læreplanarbeidet.

Arbeidet med vurdering i tilknytning til nye læreplaner beskrives som et utfordrende område. De nye læreplanene forutsatte at det skulle foregå et arbeid med vurderingskriterier på lokalt nivå, og kompetansen på dette området var lav i sektoren. Etter hvert ble det igangsatt omfattende prosjekter på vurderingsfeltet. Flere av informantene beskriver disse som å ha vært viktige for implementeringen av læreplanene.

Det å kommunisere forventningene til arbeidet med grunnleggende ferdigheter beskrives også som en stor utfordring. Informantene viser til at det er store variasjoner når det gjelder hvordan dette er tatt tak i på kommune- og skolenivå, og til at det de fleste steder ikke er arbeidet systematisk med grunnleggende ferdigheter på skolenivå. Det er derfor tatt initiativ til å justere læreplanene for å synliggjøre progresjonen i grunnleggende ferdigheter i enkelte fag. Informantene viser også til at arbeidet med grunnleggende ferdigheter stiller nye krav til kompetanse hos lærere:

(...) lesing er for eksempel blitt jobbet mye med, men det å introdusere... og dette med muntlig presentasjon jobbes det med... litt som å slå inn åpne dører (...). Men dette med regning og skriving og digitale ferdigheter i alle fag er vanskelig. (...) Det er ikke sånn du kan gjøre sånn med (knipser) så får du det. Men etter hvert er det mange som får til å gjøre det, så jeg tror det vil komme (Di1).

Barrierer i reformgjennomføringen

Vi ba informantene om å vurdere hva de mener har vært de største barrierene for gjennomføring av reformen. Informantene viser til en rekke ulike faktorer. Gjennomgående uttrykker de at kapasitet og kompetanse både på skoleeier-, skoleleder- og lærernivå er de største utfordringene. Blant annet vises det til at skoleeiernivået tradisjonelt har vært mer opptatt av budsjettbalanse og regeloverholdelse enn å diskutere innholdet i opplæringen. Flere knytter utfordringene spesielt til ledelse. En av informantene sier:

... i hvilken grad er ..har lærere overskudd, tid, kapasitet og interesse for å på en måte orientere seg og følge med av egen ..ut fra eget initiativ nærmest? (Di3).

En annen viser til at det er ganske entydig at dersom man ikke forankrer hos en kompetent og ambisiøs skoleeier er det fryktelig sårbart. Informanten forteller at man gjennom tilsynet har fått noen tydelige illustrasjoner på ulikhet *"hvor vi så de mest outrerte tilfellene, men ikke mer outrert enn at de faktisk fantes. Vi så ikke spor av kontakt mellom skole og skoleeiernivået utover økonomi- og budsjettoppfølging"* (Di4).

En informant fra departementet beskriver det å få det lokale nivået til å jobbe godt nok med de nasjonale målsettingene og det å få et desentralisert ansvar til å fungere er *"et gjennomgangstema i utdanningspolitikken"* (D1).

Utfordringer knyttet til kommunenes størrelse opptar flertallet av informantene. Selv om flere understreker at det ikke nødvendigvis er noen systematikk i at små kommuner er dårligere enn store,

mener informantene at det for mange små kommuner er et for stort ansvar å ivareta skole og at det ofte blir tilfeldigheter som rår. Både små og også mange mellomstore kommuner mangler et robust skoleadministrativt nivå. Det vises til at tilsynet har avdekket svikt når det gjelder å ha forsvarlige systemer, og at det i de større kommunene hvor de har store profesjonelle skoleadministrasjoner er en annen systematikk i arbeidet. Et par av informantene peker på at det har det kommet mange signaler om at direktoratet og departementet i den tidlige reformfasen var for utydelige når det gjaldt hvilke forventninger man hadde til skoleeiernivået, og at man overvurderte skoleeiers kapasitet både ressursmessig og kompetansemessig for å implementere reformen innenfor egen virksomhet. Flere mener at det er uheldig at mange kommuner velger å delegere for mange oppgaver til skolenivå, slik at rektor får ansvar blant annet for felleskommunale oppgaver. En informant sier i denne forbindelse at det er viktig at noen på skoleeiernivå *"holder ett blikk på helheten" og at dette er noe av bakgrunnen for at kommunene er pålagt en tilstandsrapport til sine folkevalgte hvert år, som skal "sammenfatte resultater og analysere helheten i kommunen" (D1).*

Informanten fra KS uttrykker i likhet med informantene fra departement og direktorat at utfordringene på skoleeiernivå er knyttet til kompetanse og kapasitet. Informanten utdyper at det i en del kommuner ikke er lagt til rette for profesjonelle og politiske styringsdialoger. Det er behov for både gode kvantitative og kvalitative parametere som gjør at man kan ha en god profesjonell styringsdialog, som igjen legger grunnlag for politisk styringsdialog der lokalpolitikere kan aktiviseres:

Situasjonen i mange kommuner er at skoleeierne representert ved det politiske forvaltningsnivået, har enten blitt deaktivert gjennom å bli passivisert eller at de får tilført informasjon som er mer til orientering og ikke legger til grunn at de skal involveres i forhold til å mene noe om prosessene når det gjelder resultater som skolene leverer (KS).

Når det gjelder lærernes kompetanse understreker flere av informantene fra det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået at utfordringene ikke nødvendigvis er relatert til Kunnskapsløftet spesielt, men at det dreier seg om mer generelle utfordringer. Blant annet vises det til utfordringer når det gjelder rekruttering til læreryrket og til nødvendigheten av å øke læreryrkets status. Samtidig tar det tid å bygge opp kompetanse i forhold til den type læreplan som Kunnskapsløftet representerer.

Flere viser til at en forutsetning for å nå Kunnskapsløftets målsettinger er at skolene fungerer som lærende organisasjoner, og at dette er et utfordrende område. En informant sier for eksempel at det er en tung tradisjon for at *"enhver lærer er sin egen øy"* og at det har vært lite betraktninger om skolen som organisasjon (D1). Informanten viser også til at *"hvis du har en leder også som ofte har betraktet seg som først blant likemenn, så er det vanskelig å få signaler nedover og få noen til å ta ansvar for de ulike tingene. Det er ikke sånn at det endrer seg hos alle med en gang"*.

Videre beskrives begrenset juridisk kompetanse, både på skoleeier- og skolenivå, som en barriere for reformgjennomføring. En informant viser i denne forbindelse til at økt desentralisering av ansvar ikke bare innebærer et større fokus på resultatoppnåelse i form av læringsresultater, men også i form av hvorvidt man ivaretar elevenes rettigheter:

(...) vi har et stort og mangfoldig lovverk som både angir et omfattende rettighetssett for elever og foreldre pluss at det angir prosess... altså prosesskrav. (...) Det er basert på skjønnsmessige vurderinger, rettslig standard, som må gjøres lokalt. Det er komplekst. (...) Jeg tror at med Kunnskapsløftet så får du et økt fokus på resultatoppnåelse på begge de to ulike måtene, både for foreldre, lærere og rektorer som både møter krav fra foreldre og elever. Som hvor... på en måte den kanskje noe svake juridiske kompetansen blir en barriere (D4).

Tilbakemeldinger og justeringer

Vi spurte informantene om den løpende reformevalueringen har hatt noe å si for måten å jobbe på, om den har bidratt til å justere kursen og eventuelt hvilken innflytelse den løpende evalueringen har hatt.

Informantene fikk også spørsmål om hva slags annen informasjon som legges til grunn for vurdering av behov for justering av tiltak.

Gjennomgående svarer informantene at de følger med på den løpende evalueringen av reformen, og at funn fra delrapportene er fulgt opp i løpet av prosessen. En informant sier at *"vi har et bevisst forhold til det, det som virker unisont det gjør vi noe med"* (D3). Den samme informanten viser til at både evalueringen av Kunnskapsløftet og andre funn, for eksempel OECDs gjennomgang av kvalitetsvurderingssystemet viser at den største utfordringen for nasjonalt nivå er å *"fokusere og prioritere og få det helt ut (...)"*, og at dette er det som har vært mest unisont i den seneste perioden. Informanten sier også at det i den tidlige reformfasen, var det behovet for veiledninger til læreplanene som var mest unisont, men *"mest fra forskerhold egentlig. Og jeg er litt usikker på om det er et verktøy som blir mye brukt"* (D3).

Flere viser til at OECD har fått en tydelig rolle på utdanningsfeltet, spesielt når det gjelder områder som statistikk, dokumentasjon, kunnskapsgenerering og ledelse. Flere trekker fram at OECDs rapport om skoleledelse hadde mye å si for utvikling av rektorutdanningen Norge. Informantene viser også til at internasjonale tester og studier har hatt stor innflytelse på politikktutforming og er viktige blant annet fordi de gir informasjon om elevenes utvikling over tid.

Informantene forteller også at PISA har satt preg på politikktutviklingen. En informant viser i denne forbindelse til at PISA-resultatene i 2000 viste at norske elever lå omtrent på gjennomsnittet, for deretter å gå ned i 2003 og ytterligere i 2006. Særlig gjaldt dette lesing, som en hadde satset mye på. Informanten forteller at PISA-resultatene i 2006 satte preg på arbeidet med St. meld. 31 – Kvalitet i skolen:

Det gjorde også noe med vilje til å gjøre mer på en måte, og politisk ble det et rom for å satse mer, men også dreiningen i den St. meld. 31 på litt mer mykere. Stort sett var det de litt mykere styringsvirkemidlene, men også de hardere (D3).

Informantene viser også til at internasjonal forskning generelt er til inspirasjon. En av informantene understreker at man orienterer seg etter en *"salig blanding av veldig mye"* når man endrer kurs: *"Vi leser med stor interesse reformevalueringene og vi ser også på både på all mulig data og statistikk og indikatorer. Vi er mye ute og snakker med folk"* (Di1).

Fag- og yrkesopplæring: Synspunkter fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)

I 2011 intervjuet vi også to informanter fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY). SRY oppnevnes av Kunnskapsdepartementet og er et felles samarbeidsråd for partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene. Vi var spesielt opptatt av hvordan Kunnskapsløftet hadde fungert som reform når det gjaldt fag- og yrkesopplæringen, og av hvordan den statlige styringen fungerer når det gjelder fag- og yrkesopplæringen spesielt.

På spørsmål om hvordan Kunnskapsløftet har fungert, viser informantene til at reformen har svakhetstegn, noe som man så allerede da reformen ble introdusert. Partene hadde vært av den oppfatning at det måtte gis mulighet for fordypning og fordypningsområder i alle utdanningsprogram, og at en av forutsetningene for å ha så få utdanningsprogram med så brede inngangsporter, nettopp var mulighet til fordypning slik at en kunne ivareta spesialiseringsbehov.

Informantene viser også til en rekke andre utfordringer på fag- og yrkesopplæringsfeltet som reformen skulle imøtekomme. For eksempel gjelder dette små fag, der man trodde at Kunnskapsløftet skulle bidra til å sikre rekruttering, men der lærerkompetanse fortsatt er en barriere. Videre er utfordringene knyttet til feilvalg, svake teoretiske kunnskaper, utfordringer med yrkesretting og vansker med å tilby utdanning slik at alle får utdanning der de bor. Ikke minst er en utfordring at det er store kulturforskjeller mellom fag- og yrkesopplæringen og skolesystemet som sådan. Den ene informanten sier det slik at *"Så satte vi i gang Kunnskapsløftet, og så ser vi nå er at det er de tingene som vi sliter med ennå"* (SRY1).

Informantene forteller at de er i en prosess med å se på endringsbehov innenfor rammene av Kunnskapsløftet, og i dialog om hvordan de mer systematisk kan bruke de faglige rådene som "kunnskapsinnhentere" i forhold til bransjenes utvikling.

Informantene viser til at det er en rask utvikling i arbeidslivet, og at skolesystemet ikke omstiller seg raskt nok. På bakgrunn av dette mener de at det statlige byråkratiet arbeider for langsomt: *"Noe av utfordringen er jo å fange opp intensjonen med Kunnskapsløftet og å justere kursen i tide slik at fag eller strukturer ikke går ut på dato"* (SRY 2).

Informantene er klare på at de viktigste kursendringene som må til framover, er yrkesretting og fag- og yrkesfagdidaktiske kurs for alle lærere som skal undervise i yrkesfaglige utdanningsprogram. Videre er større fleksibilitet i modellene et viktig område. Ellers handler det om kompetanse og bevissthet blant rektorene om fag- og yrkesopplæringen.

På spørsmål om de mener at fylkeskommunene tar tilstrekkelig ansvar, vises det til at det er store variasjoner og at det jobbes veldig bra mange steder, men at det generelle inntrykket er at de i for liten grad tar ansvar for å sikre kvalitet i lærebedriftene, læreplasser og kvalitet i fag- og yrkesopplæringen generelt. Informantene henviser til at fylkeskommunene har et redskap som, om det brukes riktig, er "et fantastisk verktøy for å få dette til", og dette er Y-nemndene:

De skal heve blikket, de skal tenke regionalt og ikke bare trange fylkeskommunale grenser. De skal tenke kvalitetsutvikling, dimensjonering og disse tingene og vi vet at i noen fylkeskommuner fungerer dette fantastisk bra. Det blir slik y-nemnda har sagt at det bør bli (...) Så har vi andre plasser der vi har inntrykk av at Y-nemndene er litt mer sånn, ja...pain...ja ett eller annet (SRY1).

Videre viser informantene også til at fylkesgrensene er kunstige i forhold til å tenke utdanningstilbud, og at det er nødvendig å tenke mer regionalt. Det er derfor behov for organer som går ut over fylkesgrensen. For eksempel peker informantene på at en del fylkeskommuner vil kjøpe skoleplasser i nabofylket, og dermed *"torpederer utmerkede tilbud som bransjene har behov for"* (SRY1).

På spørsmål om hvordan statlig styring av fag- og yrkesopplæringen fungerer, svarer informantene at de mener det bør åpnes for mer sentral styring på en del områder for å sikre lik kvalitet på fag- og yrkesopplæringen på tvers av landet. De viser til at fylkeskommunen etterspør sentrale direktiver for fag- og yrkesopplæringen, og at dette er et tegn på at ikke alt er optimalt. Informantene sier selv om de kunne tenke seg en sterkere sentral styring er det uansett kunnskap og erfaringsutveksling som gir innholdet. *"Om en får på plass den biten så vil ropet om sentral styring bli mindre"* (SRY1).

Styring og handlingsrom

Vi ba informantene om å vurdere den statlige styringen under Kunnskapsløftet og eventuelle endringer i styringen i løpet av reformperioden. Generelt oppgir informantene at den statlige styringen har blitt sterkere i løpet av reformen. De har imidlertid litt ulike oppfatninger av hvorvidt dette innebærer en annen type styring enn den som ble annonsert med innføringen av Kunnskapsløftet.

På spørsmål om St.meld. 31 – *Kvalitet i skolen* – representerer en annen type styring enn den som ble presentert gjennom St. Meld. 30 – *Kultur for læring*, svarer flere av informantene fra departementet at 'kvalitet i skolen' kan karakteriseres som en videreføring av 'kultur for læring', og ikke som et brudd. Blant annet er det ikke gjort endringer når det gjelder ansvarsfordelingen på ulike nivåer, men heller gjort mye for å sette de ulike nivåene i stand til å gjøre det de skal. En informant viser til at det er mye av den samme begrepsbruken i de to meldingene, og at dette gjelder begrepene "systemsifte, frihet, tillit og ansvar, klare nasjonale mål, kunnskap om resultater, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt veilednings- og støtteapparat". Informanten sier videre:

Det står tydelig beskrevet her, de samme temaene går igjen i disse to, når du setter deg høyere mål og når du skaffer deg kunnskap, så ser du at; jo kommunene klarer å følge opp kravene

som er satt eller iverksette sin egen frihet... og delegert ansvar på ulike måter. Ikke alle klarer å håndtere det like godt fordi forutsetningene er forskjellige. Når du vet mer sitter du med et ansvar for å følge opp den kunnskapen. Så tror jeg at St meld 31 har en annen ..tyngre betoning i de andre elementene som er nevnt i St meld 30 - et godt støtte- og veiledningsapparat (D4).

Den samme informanten sier videre at det kan diskuteres om begrepet "klarere statlig styring" som ble brukt i St.meld. 31 var et godt begrep, og at dreiningen i hovedsak dreier seg om sterkere styring, og da først og fremst gjennom støtte og veiledning. Informanten viser til at dette for eksempel dreier seg om veiledning til læreplanene, veiledningskorpset og en sterkere betoning av "veiledningsbiten og tilsynet":

Man har ikke forlatt den grunnleggende ideen om at ansvaret er plassert lokalt, men man ser behovet for å støtte opp. I utgangspunktet må kommunene ønske å motta denne hjelpen.

En annen informant fra departementet sier at den statlige styringen har blitt sterkere først og fremst ved en sterkere vektlegging av "myke" støtte- og veiledningsvirkemidler, men at det også er tatt i bruk flere "harde" styringsvirkemidler etter St.meld. 31 (D3).

En informant fra direktoratet mener at det at den statlige styringen har blitt sterkere, innebærer at staten "går mye lenger nå inn på det som i utgangspunktet var kommunenes og KSs oppgave" (D1). Informanten vurderer det slik at dette nok ville ha skjedd uavhengig av regjering:

Det som da har skjedd er at staten har valgt og det har både med politikk å gjøre... Jeg vil anta at mye av det samme ville ha skjedd uavhengig av regjering, for du ser at det går litt for langsomt. Og vi har ikke tålmodighet til å vente til at alle er på plass en eller annen gang i framtiden, derfor etablerer man ting for å få fortgang.

Informanten vurderer det videre slik at en del av de støtte- og veiledningstiltakene som nå ivaretas fra statens side i framtiden bør ivaretas av lærerutdanningene, og at kommuner og skoler som har utfordringer og ønsker hjelp burde kunne henvende seg til disse:

Så burde det være naturlig å henvende seg til de som utdanner lærerne, fordi de bør ha kunnskap både om skolens organisasjon og hvilken kompetanse som kreves, og de bør ha kompetanse til å kartlegge problemene ute på skolen. Det hadde vært enormt viktig for lærerutdanningen at de hadde det. (...) men der er den ikke i dag (D1).

Informantene virker stort sett å være samstemte om at det er behov for en sterkere statlig styring og om at begrunnelsene for dette er knyttet til at skoleeiere har et stort ansvar, til at kapasitet og kompetanse varierer og til at det fortsatt er et stort informasjonsbehov om ulike sider ved reformen på skolenivå. De mener at det ville tatt lang tid dersom alle kommuner og skoler skulle ha løst utfordringene knyttet til å innfri Kunnskapsløftets ambisjoner uten at staten hadde tatt et sterkere grep. På bakgrunn av dette er det behov for at staten er "tettere på" og tar grep om det som ikke fungerer i tråd med intensjonene.

Samtidig uttrykker flere at det prinsipielt kan stilles spørsmålstegn ved den rollen staten har tatt ved å gå ut av rollen som sentral myndighet som driver med avstandsregulering av sektor, til å ta en mer tydelig rolle for eksempel når det gjelder skoleutvikling. En av informantene sier at "det var et prinsipielt utgangspunkt og så blir man mer pragmatisk etter hvert, for man ser at ok, man kan ikke vente til alle er på plass" (D1). Informanten viser til at utgangspunktet for reformen da den ble lansert, var at man ønsket et veldig stort lokalt handlingsrom og at dette forutsatte et kompetent og autonomt skoleeier- og skoleledernivå. Det var viktig at staten skulle holde avstand på en del områder og at dette skulle "tvinge fram" kommunalt engasjementet og kompetanse. Informanten sier videre at det kanskje er usannsynlig at staten holder på med dette om fem eller ti år, og at andre kanskje kan ta over da, men at staten i løpet av den siste perioden har hatt en rolle som pådriver for å få ting i gang

(Di1). En annen informant mener at det kan diskuteres om det i lengden er funksjonelt at sentral stat går inn og bruker tid og ressurser på veiledningsoppgaver helt ned på den enkelte skole:

Jeg tenker at hadde det ikke vært mer naturlig, i alle fall i en... at man bruker ressurser som kan bygge kompetanse der kompetansen må være, nemlig på skoleeiernivå, på en måte som gjør at man treffer alle, og ikke bare 40 skoler eller 40 kommuner. 10 prosent, det er jo ingenting (Di3).

Informanten mener at i den grad staten skal inn på slike typer oppgaver bør man bruke regional i stedet for sentral stat, og at sentral stat i hovedsak bør jobbe på systemnivå og legge rammer og jobbe på en måte som dekker hele sektoren. Informanten sier videre at direktoratet og departementet bør klargjøre hvordan man bør bruke ressurser for å myndiggjøre skoleeier og styrke kapasitet på en måte som "tydeliggjør at vi er på statlig nivå, at vi er ett land og at vi forholder oss til hele landet. Nå er vi i strid med oss selv synes jeg" (Di3).

Vi spurte informantene om hva de mener er de viktigste styringsvirkemidlene fra statlig nivå, og om de mener at bruken av virkemidler er endret i løpet av reformperioden. Flere trekker fram læreplanen som det viktigste virkemidlet ved reformen, selv om flere påpeker at de er klar over at ikke alle deler av sektoren ville sagt seg enige i dette. Ellers vises det til en rekke ulike virkemidler som har bidratt til oppmerksomhet om ulike sider ved reformen og som har vært viktige på ulike måter. Informantene synes å vektlegge de ulike virkemidlenes betydning noe ulikt, først og fremst avhengig av hvilken fase i reformimplementeringen det er snakk om, men også av hvilke elementer de har vært mest involvert i.

Samtidig er informantene samstemte om at den største endringen i løpet av reformperioden handler om at staten har tatt i bruk flere nye virkemidler, først og fremst "myke" virkemidler som støtte, veiledning og kapasitetsbygging, men også flere "harde" virkemidler som handler mer om mer regulering og kontroll. Myke virkemidler knyttes for eksempel til veiledningskorps, veiledninger til læreplaner, ulike kompetanseutviklingstiltak som det varige systemet for etter- og videreutdanning og prosjekter på vurderingsfeltet knyttet til vurderingskultur og -praksis. Harde virkemidler knyttes for eksempel til lov, forskrift og tilsyn. Det vises også til at enkelte av virkemidlene på samme tid tjener ulike hensikter. Eksempler på dette er tilstandsrapporten, som er et lovfestet styringsvirkemiddel som skal bidra til at skoleeiere ivaretar sitt ansvar, samtidig som den skal skape bevissthet om resultater på skoleeiernivå som grunnlag for kvalitetsutvikling. Flere av elementene i kvalitetsvurderingssystemet blir nevnt som virkemidler som skal tjene flere ulike formål.

Støtte og veiledning betraktes som en del av den nasjonale styringen. En informant sier i denne forbindelse at noe av ideen er at det ikke nødvendigvis skal oppfattes som styring på lokalt nivå, selv om det fra nasjonalt nivå anses som en del av styringen (D4). En annen informant sier imidlertid at det også i veiledningsmaterieell ligger en klar styring: "Selv om vi sier at dette er et eksempel så vet vi hvilken kraft eksempelets makt har" (Di6).

Informantene er også samstemte om at det i perioden har vært en forskyvning i retning av sterkere resultatstyring. De viser til at denne forskyvningen har vært intendert og at større fokus på læringsresultater var et helt sentralt element ved reformen slik den ble introdusert, og at dette har som mål å forbedre elevenes læring og resultater. I løpet av relativt kort tid er det utviklet en rekke verktøy for å få større fokus på resultater og gjøre disse tilgjengelige som grunnlag for kvalitetsutvikling. Eksempler på dette er ulike prøver, ståstedsanalysen, organisasjonsanalyser, brukerundersøkelser og tilstandsrapporten. En informant fra departementet viser til at fokuset på resultater ikke har blitt mindre vektlagt i løpet av perioden:

Jeg tenker at målene i St. meld 31 er resultatmål. Alle skal gjennomføre videregående som er i stand til det, alle skal ha de grunnleggende ferdighetene for å gå videre og alle skal mestre, og det kan man og det står det også i meldingen at det kan man måle gjennom internasjonale undersøkelser, nasjonale prøver, elevundersøkelsen. Det er ikke tvil om at der har resultatene blitt trukket fram. Det at vi henvender oss til kommuner som har hatt svake resultater over tid er jo et tegn på at man er opptatt av resultater (D3).

På spørsmål om det fra statlig nivå legges vekt på styring gjennom dialog og hvordan det tilrettelegges for arenaer for erfaringsutveksling, samarbeid og dialog mellom forvaltningsnivåene, viser flere spesielt til prosjektene på vurderingsfeltet, der både skoler, skoleeiere og UH-sektoren har vært involvert, som tiltak de har god erfaring med. Noen trekker fram Utdanningsdirektoratets dialog med kommuner som har gjort det dårlig over en periode, og NY GIV som eksempler i denne forbindelse. En informant mener at dialog etableres ved at man gir oppmerksomhet om et tema og en anledning til å diskutere det:

Jeg tror den NY GIV satsningen der man går i dialog med fylkeskommunen helt eksplisitt og sier at statsråden vil møte dere da og da, jeg tror at det fungerer, at det man gir oppmerksomhet blir det gjort noe med (D3).

En av informantene viser imidlertid til at styring gjennom dialog er en utfordring for nasjonalt nivå, blant annet på grunn av omfanget kommuner: "Hvem er det du ringer til når du skal ringe til skoleeierne? Skal du ta 430...Ja, så har du 300 private skoler" (Di4).

Når det gjelder hvorvidt regelstyringen har økt i løpet av perioden fra 2006, gir intervjuene inntrykk av noe ulike oppfatninger om dette. Flere mener at regelstyringen ikke har økt, til tross for at det er gjort mange små og store endringer i lov og forskrift i løpet av perioden. Noen viser til at det totale omfanget lover, regler og rundskriv er det samme som tidligere, men at disse er mindre detaljert enn tidligere, spesielt på ressursiden. Andre peker på at det på noen områder har blitt sterkere lovfesting enn på andre, men at det først og fremst er når det gjelder bestemmelsen om tidlig innsats og tilstandsrapporten at det har blitt mer detaljert regelstyring. En informant fra departementet sier at det ikke er riktig å konkludere med at regelstyringen øker selv om det ofte er endringer i lov og forskrift. Informanten viser til at regelverket i utgangspunktet er omfattende og at verden forandrer seg, og at man da oppdager at "ikke alle bestemmelser er like hensiktsmessige, i tillegg så vil du noe nytt (D4).

En av informantene fra direktoratet mener imidlertid at det når det gjelder de juridiske virkemidlene "er klart at det har vært en utrolig vekst i grunnopplæringen" (Di2). Informanten knytter dette til at man i utgangspunktet skulle gi økt lokal handlefrihet:

Man kan redegjøre for at det har vært en vekst og antagelig som en konsekvens av at man fra lovgivers side, våre demokratisk folkevalgte, har hatt et ønske om å holde igjen noe av det som man har gitt fra seg i en reform som jo hadde som grunnlag.. der man skulle snu litt om på det og gi lokal handlefrihet, så har man antagelig ønsket å legge noen normer for hva som skal gjelde, og det velger man gjennom lov og forskrifter, og det har vokst enormt.

På spørsmål om hvordan de ser på bruk av tilsyn i grunnopplæringen og om tilsynet har økt i løpet av reformperioden, pekes det på at tilsynet i utgangspunktet lå som en sentral bestanddel av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, men at tilsynet har blitt understreket sterkere i St.meld. 31 *Kvalitet i skolen* og at det er lagt inn mer ressurser på dette området. Informantene gir uttrykk for at det de siste årene er jobbet mer systematisk med tilsynet og at de underveis har sett behov for justering av dette på flere områder. En informant fra direktoratet viser til at det bare føres tilsyn med sentrale bestemmelser, som hvorvidt kommunen har et internkontrollsystem og et forsvarlig system, og at "nå for tiden ser vi på skolemiljø, og det er en konsekvens av lovgivningen som har vokst fram på dette feltet" (Di2). Informanten mener at tilsynet er et effektivt instrument for å få synliggjort hva som er viktig i skolen, og at det kan ha en like stor utviklingseffekt som andre virkemidler, selv om kommunene ofte opplever det utelukkende som kontroll. Informantens inntrykk er at kommunene nå stort sett tar inn over seg at de må forholde seg til en Opplæringslov og at noen har besluttet hva som skal være standarden i skolen. Informanten sier videre at tilsynet nå er endret på en slik måte at "vi har fått det veldig tydelig og klart hva som er lovgivers intensjon eller politikken intensjon". Informanten ser likevel ikke for seg at tilsynet skal fortsette å utvikles i det sporet det har gjort til nå, men at ulike virkemidler må ses mer i sammenheng slik at tilsynet ikke får "en egen logikk som går i en egen retning".

En informant fra departementet mener at man kan se en utvikling i retning av økende grad av "rettsliggjøring" i skolen, og at det økte fokuset på resultater som kom med Kunnskapsløftet inneholder elementer som bidrar til dette:

Når vurderingssamtaler mellom lærer, elever og foreldre i Oslo tar utgangspunkt i et skjema der du går detaljert inn på hvordan har din sønn..., hvordan har han nådd det kompetansemålet eller er han på vei? (...) Ikke sånn opplevelsen på 1970-tallet var: Det går greit med Per.. Han er stille.. snakker litt mye.. (D4).

Når det gjelder statlig styring og virkemidler, beskriver en av informantene det slik at man har flere styringssystemer "ved siden av hverandre", og ulike virkemidler som sender "ulike impulser inn i skolesektoren" (D2). Informanten viser til at mål- og resultatstyring i utgangspunktet forutsetter at det skal gis en viss grad av frihet for å nå nasjonalt bestemte mål. Parallelt med dette har man et lovverk som i stor grad forplikter sentrale myndigheter til å styre de som skal ha frihet, og som dermed bidrar til å stramme inn den lokale handlefriheten. De siste årene er det brukt mest tid og ressurser på virkemidler på utviklingssiden, som etter- og videreutdanning og veiledningskorpset. Flere av informantene viser til at utfordringen nettopp er å forstå hvordan de ulike virkemidlene virker sammen og å finne den riktige balansen.

I intervjuene spurte vi om vektleggingen av det lokale handlingsrommet har fått mindre betydning i løpet av reformperioden, og om informantene mener at det lokale handlingsrommet er endret. Generelt uttrykker informantene at det fortsatt er ønskelig med et stort lokalt handlingsrom, men at man fra nasjonalt nivå ser at handlingsrommet for en del kommuner kan bli for stort, på den måten at de ikke klarer å ivareta det ansvaret dette innebærer.

På spørsmål om hva de mener det innebærer at styringsdokumentene i løpet av reformperioden har hatt en svakere betoning av lokalt handlingsrom, får vi litt ulike svar. En informant i departementet sier for eksempel at regjeringsskiftet i 2005 innebar en justering av handlingsrommet "ved å bringe inn en litt tettere på-rolle for staten og hank inn noe av handlefriheten til det lokale nivået" (D1). En annen informant fra departementet sier at selv om St.meld. nr. 31 *Kvalitet i skolen* annonserte sterkere statlig styring og justering av kursen, kan dette ikke forstås som at lokalt handlingsrom ikke lenger er viktig, og at det handler om hvordan man leser stortingsmeldingene i forhold til hverandre:

Legger du de oppå hverandre eller tenker du at det ene erstatter det andre? Jeg ville være tilbøyelig til å legge det ene oppå det andre. Og se at først tar du ett dokument som nettopp bygger grunnmuren, og så får du et nytt dokument som justerer kursen (D4).

En tredje informant fra departementet svarer at det er riktig at "Skolen vet best og de tingene der er litt nedtonet", men at de samtidig mener at det er stort handlingsrom når det gjelder undervisningen (D3). Informanten viser til at det er store forskjeller når det gjelder hvordan handlingsrommet tas i bruk, og at dette har sammenheng både med ledelse på skole- og skoleeiernivå og med læreres kompetanse. Informanten mener på bakgrunn av dette at det handler mye om kompetanse til å kunne utnytte handlingsrommet: "Det var noen som sa: gi oss handlingsrom og si oss hva vi skal bruke det til" (D3).

Vi ba informanten fra KS om å vurdere den statlige styringen og handlingsrommet under Kunnskapsløftet. Informanten gir klart uttrykk for at den statlige styringen på flere områder er for sterk, og at det nå ser ut til å være ønske om en "statlig detaljstyring av skolenivået" (KS). Informanten mener at dette er uheldig på sikt fordi det kan ha motsatt effekt enn det som er intensjonen: "(...) på sikt så skaper det mer maktesløshet enn det motsatte. Det handler om å utfordre aktørene der de står i dag og erkjenne at hver enkelt aktør har et viktig oppdrag". På spørsmål om skoleeiers handlingsrom, svarer informanten at de i utgangspunktet har et handlingsrom som ikke alle har tatt, selv om mange skoleeiere fungerer svært godt. Informanten mener at det er grunnleggende for at de etter hvert skal kunne ta dette handlingsrommet at de vises tillit, og at denne tilliten ikke ser ut til å være til stede i tilstrekkelig grad.

Informanten mener at det er grunn til å stille spørsmål om man fra nasjonalt nivå nå jobber med å justere kursen, eller om det i realiteten handler om større endringer:

Kristin Halvorsen sier at de ikke skal ha store reformatoriske tiltak, men plutselig har vi NY GIV-utfordringene. Plutselig har vi 200 millioner kroner for økt gjennomstrømning, fra 69 til 75 prosent, alle må kaste seg rundt for å få dette til. Kommunene skal levere 30 av 50 prosent første året i forhold til de elevene som står i faresonen (KS).

Informanten sier videre at en kan få inntrykk av at nasjonalt nivå mener at fylkeskommunen ikke har gjort noe med frafallsproblematikk tidligere, og at det er "en veldig forenkling hele veien".

Informanten etterlyser en eksplisitt tydeliggjøring i utdanningspolitikken når det gjelder hvilken retning kommuner og fylkeskommuner skal ta for å ivareta oppdraget som skoleeier.

På spørsmål om ulike styringsvirkemidler, svarer informanten at tilsyn kan fungere godt både som kontroll og støtte, men at dette stiller noen forutsetninger. Tilsynet bør være basert på vesentlighetsvurderinger:

Altså, fram til 1990 fantes det en lov om å plukke multekart på Hardangervidda. Du kunne godt hatt politi ute på Hardangervidda og tatt folk, men det må gjøres noen vesentlighetsvurderinger. Hva kan vi være enig om er veldig viktig å ha på plass? Og at man gjør noen sånne vurderinger i forkant av tilsynene og ikke vurderer alt som likt og ulikt (KS).

På spørsmål om hva slags virkemidler man bør bruke fra statlig hold for å få gjennom reformen på en hensiktsmessig måte, svarer informanten at dette for det første handler om å innse at det er "de som har skoene på som vet best. Da må man tørre å ta den vanskelige distinksjonen mellom likeverd og likhet". For det andre mener informanten at det handler om at "hele tilsynsinstituttet må revurderes":

For ut fra statlig perspektiv som skal ivareta et likt opplæringstilbud for alle så kan man ikke akseptere at det er så stor ulikhet, og så da går en i gang med ulykksalige statlige virkemidler som binder skoleeier på hender og føtter, og som bidrar til at en skaper spenninger og bidrar til at man ikke kan ta dette handlingsrommet (KS).

Når det gjelder hva som kjennetegner en god skoleeier, mener informanten at dette handler om tillit mellom nivåene, anerkjennelse om at politisk skoleeier er viktig og om god administrativ organisering som følger opp skolene ikke bare når det gjelder økonomi, men også når det faglige prosessuelle innganger. Informanten viser til at det handler om å utvikle en "produktiv læringskultur":

Ha etablerte arenaer, systemer, tillit og gjensidige ambisjoner, og der en er mer opptatt av å spille hverandre gode enn markert revir" (KS).

Roller og ansvar

Vi ba informantene om å vurdere rolle- og ansvarsfordelingen i grunnopplæringen og eventuelle endringer på dette området som følge av reformen.

På spørsmål om hvilke aktører og nivåer de har mest kontakt med, svarer informantene fra direktoratet at de ut over departementet og fylkesmennene i stor utstrekning har kontakt med både kommunale og fylkeskommunale skoleeiere, og at de også gjennom ulike prosjekter og konferanser også har en del kontakt med skolenivået". En informant sier i denne forbindelse at staten ikke er så "rene og ranke" i forhold til rolle- og ansvarsdelingen som tidligere: "Nå går staten mer målrettet ut, og mer selektivt i forhold til å treffe noen skoler og skoleeiere som har noen utfordringer andre ikke har" (Di4). Informanten viser til eksempler som vurdering, læringsmiljø og lese- og regneopplæring, og sier at "det er profesjonen som burde vært driveren bak dette. Ikke et departement eller et direktorat".

På spørsmål om de mener at skoleeiers roller og ansvar er endret som følge av reformen, virker informantene å være samstemte om at det i mange kommuner er tatt et mer aktivt grep om

skoleeierrollen i løpet av reformperioden. Det vises blant annet til at mange kommuner etter hvert har tatt grep og innført skolesjef igjen. Mange små kommuner har også organisert seg slik at de jobber i nettverk, og på den måten skapt bedre forutsetninger for å ivareta ansvaret.

Informantene uttrykker imidlertid at det er store variasjoner når det gjelder hvorvidt skoleeier ivaretar det ansvaret de er pålagt. De peker på flere faktorer i denne forbindelse. For eksempel delegerer mange kommuner ansvar til rektorene uten å ha kontroll med delegasjonen, og skolene blir på denne måten selvstendige resultatenheter. De viser videre til at kompetanse på skoleeiernivå er en forutsetning for å kunne ha oversikt over hva skoleeierrollen innebærer. En informant i departementet forteller at St.meld. om kvalitet i skolen handlet mye om å *"tette disse hullene vi tenkte oppsto når man tenkte rollefordelingen mellom stat og kommune i reformen"* (D1).

Når det gjelder skoleeiers rolle og ansvar beskriver informantene gjennomgående at skoleeierstrukturen er en stor utfordring. De viser til at implementeringen av reformen foregår i ulikt tempo, og at dette er noe som stadig diskuteres. En informant sier:

Noen er 'fast lane' og noen 'slow lane', og vi må bekymre oss... hvis vi tenker oss at det er statsråden som har ansvaret for gjennomføringen av den nasjonale politikken, så er det ikke godt nok at noen kjører den langsomme filen... (D2).

Flere viser til at man må forholde seg til den strukturen man har og ta konsekvensene av de utviklingstrekkene man ser. En informant sier det på denne måten:

Man kan ikke gå og ønske seg at det skulle vært 100 kommuner eller... det er ikke der vi er (...). Skoleeiernivået er et ledd som er utrolig mangslungent og har veldig ulike evner og muligheter. Det betyr mye, men sånn er det og det er vel derfor at vi tenker mer i retning av målretting (D3).

Informantene både fra departementet og direktoratet synes å være samstemte om det å ha større kontroll og sterkere statlig styring ikke handler om å rokke ved ansvarsforholdene for gjennomføringen av reformen. Det er fortsatt skoleeiers ansvar å sikre kvalitet i opplæringen.

Hovedinntrykket fra intervjuene med informantene fra nasjonalt styrings- og forvaltningsnivå, er at de først og fremst er opptatt av at skoleeier i større grad må ivareta det ansvaret de er pålagt fra sentrale myndigheter. Flertallet beskriver desentraliseringen først og fremst som funksjonell. Imidlertid uttrykker noen av informantene også at skoleeiere må bli bedre til i større grad å gjøre lokale prioriteringer, noe som kan forstås som at de mener at også beslutningsmyndighet er desentralisert. For eksempel sier en informant:

Jeg tenker at skoleeier bør være et slags filter som ser på... det finnes en haug av handlingsplaner og de må bli flinkere til å si at dette prioriterer vi. Kanskje de er for lite flinke til å gjøre det, kanskje tenker de at alt som kommer fra staten må vi gjøre noe med eller noe sånt. De gjør jo ikke det heller (D3).

Vi ba informantene om å vurdere den politiske skoleeierrollen under Kunnskapsløftet og om de opplever at reformen har bidratt til endringer på dette området. Informantene fra departementet uttrykker at skolen skal være forankret i det lokale politiske miljøet, men at de ser at lokale politikere fortsatt overlater for mye til rådmenn og det administrative nivået. En informant mener dette kan skyldes at det på andre områder, for eksempel helse, er en mye synligere svikt dersom noe går galt:

Hvis et sykehjem havner i avisa så er det fordi det ligger en bestemor i kottet. Det er en veldig synlig svikt, det er tydelig og lett å klage på fordi det er så åpenbart at dette ikke er ment å være sånn, og så er det lett å rette på hvis du kan hoste opp de pengene. Det får stor politisk oppmerksomhet og det betyr at noe må skje (D4).

Informanten sier videre at sammenhengen mellom kvalitet og innsats på utdanningsområdet handler om en mye mer kompleks blanding av innsatsfaktorer som har betydning for resultatet. I tillegg har få

politikere tidligere etterspurt informasjon om hvor god norsk skole er. Informanten viser til at man før 2001 var "helt hellig overbevist om at vi hadde verdens beste skole":

Man trodde det internasjonalt og alle norske lærere og rektorer og forskere trodde at det ikke var noe bedre i verden, så fikk vi PISA og da var vi ikke det. Da er spørsmålet: når det helt ut, ned eller opp til kommunalt politisk nivå. Barrieren for det er at det er mer komplekst å måle resultater.

Det vises til at det er gjort mye for å gjøre informasjon om resultater tilgjengelig lokalt, blant annet gjennom krav om tilstandsrapport. I tillegg er det systematisk lagt til rette for et aktivt skoleeierskap blant annet gjennom tilgangen til resultater. En informant sier i denne forbindelse at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet på mange måter er en forutsetning for et aktivt skoleeierskap:

(...) å ha den veldig delegasjonen uten at du hadde systemer hvor du faktisk på en noenlunde fornuftig vis måler tilstand og framganger. Identifiserer hvor du har problemer. Det tror jeg ville ha vært veldig vanskelig (D1).

På spørsmål om det at det settes mål for skolen på lokalt nivå kan medføre at nasjonale mål forrykkes, svarer en av informantene fra departementet at det hender at lokale skoleeiere gjør valg som en ikke nødvendigvis alltid er enige i fra nasjonalt nivå, men at man ikke er bekymret for dette:

(...) de tingene som vi har behov for å rette på og endre på ute i kommunene handler veldig sjelden om resultater av politiske valg, det handler om at det ikke er gode nok systemer og at det ikke er høy nok kompetanse. Så har vi tydelig regelverk på de områdene det kunne gått galt (D1).

Flere av informantene fra direktoratet forteller at det først og fremst er det administrative nivået i kommunen de har kontakt med, men at det jobbes aktivt med å komme i inngrep med det politiske nivået. Informantene viser til at det politiske skoleeiernivået har vært mye fraværende, men at de ser at det i mange kommuner har vært en endring på dette området de siste årene: "(...) det begynner å skje ting. Det har vært oppvåkning" (D1).

4.4 Oppsummering: Det nasjonale styrings- og forvaltningsnivåets vurdering av reformimplementering

Informantene fra det nasjonale styringsnivået beskriver kjernen i Kunnskapsløftet som de endringene som kom med læreplanskiftet i 2006. Læreplanene ble utformet for å gi stor grad av lokalt handlingsrom. Det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået var klar over at mange skoleeiere ikke hadde tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta ansvaret som reformen innebar. De nye læreplanene var utfordrende for skoler og lærere og forutsatte ny kompetanse. Midlene som ble avsatt til reformrelatert kompetanseutvikling skulle bidra til å ruste sektoren for å imøtekomme forventningene som reformen stilte.

Informantene beskriver i 2011 en rekke ulike barrierer for reformgjennomføring. Det vises for det første til manglende kompetanse både på skoleeier, skoleleder og lærernivå. Flere elementer i reformen var nye og krevende på mange måter. Det var store variasjoner på skoleeiernivå. Blant annet var dette knyttet til kommunenes størrelse, manglende involvering fra politisk skoleeiers side og til at et for stort ansvar var delegert til rektorene. Disse beskrivelsene samsvarer med informantenes vurderinger i 2007.

Informanter både fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet viser til at deres inntrykk er at mange lærere sluttet opp om grunnideen om større lokal handlefrihet. Likevel har mange lærere ønsket sterkere nasjonale føringer for læreplanarbeidet. Vurderingsarbeidet var også et spesielt utfordrende område i forhold til kompetansebaserte læreplaner. Etter hvert ble læreplanarbeidet av en del sett på som en tidstyv.

Informanter fra departement og direktorat viser til at det gjennom de nasjonale tilsynene er avdekket at mange skoleeiere har manglet forsvarlige systemer, og at de gjennom sin forvaltning ikke har tilfredsstilt kravene i loven på flere områder.

Generelt virker informantene å være samstemte om at det er behov for en sterkere statlig styring av sektoren enn det som ble lagt til grunn med "Kultur for læring". De mener at det ville tatt for lang tid dersom alle kommuner og skoler skulle ha løst utfordringene knyttet til å innfri Kunnskapsløftets ambisjoner uten at staten hadde tatt et sterkere grep. Flere av informantene gir imidlertid uttrykk for at det prinsipielt kan stilles spørsmål ved den rollen staten har tatt ved å gå ut av rollen som sentral myndighet som driver med avstandsregulering av sektor, til å ta en mer tydelig rolle for eksempel når det gjelder skoleutvikling.

Informantene beskriver at styringsvirkemidlene i løpet av reformperioden har blitt forsterket på flere områder. For det første gjelder dette resultatstyringen, der en i løpet av reformperioden har understreket resultatfokus gjennom en rekke tiltak. Videre er det tatt i bruk en rekke "myke" virkemidler knyttet til støtte, og som handler om veiledninger, kompetanseutvikling og tiltak rettet mot enkelte kommuner. Informantene har delte oppfatninger når det gjelder hvorvidt omfanget av regelstyringen har økt i løpet av reformperioden. Det har vært en rekke justeringer av lov og forskrift i løpet av reformperioden. Noen viser til at de juridiske virkemidlene er blitt mer detaljert på enkelte områder og mindre på andre. Noen informanter mener at omfanget er det samme som tidligere, mens andre mener at omfanget er økt betraktelig i løpet av reformperioden. Det pekes på at det parallelt med Kunnskapsløftet og fokuset på resultater har blitt et sterkere rettighetsfokus i skolen. Elever og foresatte etterspør i større grad begrunnelser for de resultatene som oppnås. Generelt viser informantene til at behovet for juridisk kompetanse både på skoleeier- og skolenivå har blitt større i løpet av perioden.

Når det gjelder styring gjennom dialog og tilrettelegging for arenaer for erfaringsutveksling, samarbeid og dialog mellom forvaltningsnivåene, viser noen av informantene spesielt til prosjektene på vurderingsfeltet, der både skoler, skoleeiere og UH-sektoren har vært involvert, som eksempler de har god erfaring med. Noen trekker fram også fram Utdanningsdirektoratets dialog med kommuner som har gjort det dårlig over en periode, og NY GIV som eksempler i denne forbindelse.

Generelt uttrykker informantene at det fortsatt er ønskelig med et stort lokalt handlingsrom, men at man fra nasjonalt nivå ser at ansvaret for en del kommuner kan bli for stort.

Informantene virker å være samstemte om at det i mange kommuner er tatt et mer aktivt grep om skoleeierrollen i løpet av reformperioden. De uttrykker imidlertid gjennomgående at skoleeierstrukturen er en stor utfordring når det gjelder skoleeiers rolle og ansvar. Implementeringen av reformen foregår i ulikt tempo. Det er de små kommunene som strever.

Informantene både fra departementet og direktoratet synes å være samstemte om det å ha større kontroll og sterkere statlig styring ikke handler om å rokke ved ansvarsforholdene for gjennomføringen av reformen. Det er fortsatt skoleeiers ansvar å sikre kvalitet i opplæringen. Hovedinntrykket fra intervjuene med aktører fra nasjonalt styrings- og forvaltningsnivå er at de først og fremst er opptatt av at skoleeier i større grad må ivareta det ansvaret de er pålagt fra sentrale myndigheter. Flertallet beskriver desentraliseringen først og fremst som funksjonell. Imidlertid uttrykker noen av informantene også at skoleeiere må bli bedre til i større grad å gjøre lokale prioriteringer, noe som kan forstås som at de mener at også beslutningsmyndighet er desentralisert.

Representanter fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), understreker at Kunnskapsløftet ikke har bidratt i noen særlig grad til å løfte fag- og yrkesutdanningen. Informantene viser til den raske utviklingen i arbeidslivet og at skolesystemet ikke omstiller seg raskt nok. På spørsmål om hva som er de viktigste kursendringene som må til framover, er informantene klare på at det handler om sterkere yrkesretting og fag- og yrkesfagdidaktiske kurs for alle lærere som skal undervise i yrkesfaglige utdanningsprogram. I tillegg er større fleksibilitet i modellene et viktig område som trekkes fram. Ellers

handler det om bevisstheten om og kompetansen blant rektorene når det gjelder fag- og yrkesopplæringen.

Informanten fra Kommunenes interesseorganisasjon, KS, gir klart uttrykk for at den statlige styringen på flere områder er for sterk. Det understrekes at dette ikke er i samsvar med reformens intensjoner, og at det derfor på sikt kan undergrave det nye ansvarsregimet som følger av Kunnskapsløftet. Når det gjelder skoleeiers handlingsrom, svarer KS at de i utgangspunktet har et lokalt handlingsrom, men at dette nå begrenses gjennom statlig regulering og standardiserte tilsyn. I tillegg utnytter ikke alle skoleeiere handlingsrommet. Informanten mener at det er grunnleggende for at skoleeier etter hvert skal kunne fylle handlingsrommet at de vises tillit. Så langt mener informanten at denne tilliten ikke synes å være til stede i tilstrekkelig grad.

På spørsmål om hva som kjennetegner en god skoleeier, svarer informanten fra KS at det handler om tillit mellom nivåene, anerkjennelse om at politisk skoleeier er viktig og god administrativ organisering som følger opp skolene, ikke bare når det gjelder økonomi, men også faglig.

4.5 Det regionale forvaltningsnivåets vurderinger av og erfaringer med reformen

Det regionale forvaltningsnivåets vurderinger i den tidlige reformfasen

I 2007 intervjuet vi fire utdanningsdirektører ved fylkesmannskontorer øst, vest, nord og sør i landet. Fylkesmannen er statlige organer med myndighet og oppgaver innenfor en geografisk avgrenset del av landet over kommune- og fylkeskommunalt nivå. I hovedsak organiseres fylkesmannsembetene som hierarkiske forvaltningsorganer (St. meld. nr. 12 2006-2007). Utdanningsdirektørene sitter i en hierarkisk linje med Storting, departement og direktorat over seg.

Tross reformens intensjon om en ny rolle- og ansvarsdeling i grunnopplæringen, var den eneste reelle endring utdanningsdirektørene identifiserte i forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner, knyttet til egen rolleutøvelse: Styrkingen av Utdanningsdirektørens tilsynsfunksjon og den korresponderende nedtoningen av veiledningsfunksjonen. Intervjuene på det nasjonale forvaltningsnivået avdekket et uklart skoleeierbegrep. Denne konklusjonen fant vi også støtte for i samtaler med utdanningsdirektørene. Skoleeierbegrepet var flertydig. Litt i motsetning til hva vi fant i intervjuene med det sentrale nasjonale nivå, ga likevel alle utdanningsdirektørene uttrykk for at de var denne tvetydigheten bevisst. Vi spurte utdanningsdirektørene om hvem de oppfattet som skoleeier, om det var politikerne eller administrasjonen. En utdanningsdirektør nord i landet beskrev det slik *"Ja, skoleeier er jo per definisjon politisk ledelse. Men det er klart at når vi sier skoleeier, så mener vi det administrative!"* En annen utdanningsdirektør sør i landet besvarte spørsmålet med at selv om de sa til kommunene at det er politikerne som er skoleeiere, pleide de likevel å si til rådmannen at de er skoleeiere på det administrative plan. Informanten viste til at forholdet mellom politisk og administrativ skoleeier var en utfordring: *"Fordi at når vi skriver brev til kommunene og skoleeier, så vet vi jo pinadø ikke alltid hvem som får det brevet, altså!"*

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

Regional stats bevissthet omkring dette spenningsforholdet, gjør imidlertid ikke ansvarliggjøring av skoleeier enklere. Utdanningsdirektørene pekte på problemer med å få både lokalpolitikere og administrativ ledelse i kommunesektoren til å ta ansvar som skoleeiere, slik Kunnskapsløftet innbød til. Et par av informantene viste til at det var vanskelig å få engasjert politikerne i spørsmål knyttet til opplæringsfeltet. En utdanningsdirektør øst i landet viste til at de nettopp hadde hatt en høringskonferanse om ny formålsparagraf og hadde invitert politikerne til denne:

Og hvis det var noe eieren, altså kommunens politikere og ledelse skulle vært opptatt av, så måtte det jo vært å la seg høre og komme med innspill til det. Det er helt stille. Det er helt stille!

Vi har sett at sentralt nivå i 2007 vurderte skoleeiernivået som forholdsvis svakt, med liten eller manglende vilje og evne til å styre utdanningssektoren. Utdanningsdirektørene hadde også vurderinger som pekte i den retning, men de hadde ulike oppfatninger om hva dette skyldtes. En interessant betraktning var at skolesektoren historisk hadde vært en til dels selvstendig og skjermet søyle i det kommunale systemet. Utdanningsdirektøren i vestfylket hevdet for eksempel at verken politikere eller kommunens øverste administrative ledelse *ville* ta ansvar for grunnskolens utvikling, og mente at skolesektorens tradisjonelle autonomi og manglende kobling til kommunesektoren for øvrig forklarte dette. For eksempel viste informanten til at det var vanskelig å få skoleeierne til å delta på skoletematiske samlinger i regi av fylkesmannen, og at skole ikke var gjenstand for politisk interesse:

Og vi gjør ganske mye, og vi prøver å få KS til å gjøre innpiskerrollen, for å få disse rådmennene til å komme, sammen med politikere. Det er ikke særlig suksessrikt! (...) Hvis det er et spørsmål om veiutbygging eller et eller annet, ikke sant, beredskap og sikkerhet eller et eller annet sånt, da kommer de.

Noe liknende ble antydnet utdanningsdirektøren i sør, som knyttet denne uavhengigheten til skolefolk generelt, og dermed i en vid forstand til profesjonen: *"Men å få kommunen til å diskutere hva de vil med skolen sin, og utøve det handlingsrommet de har som kommune! Det har vært vanskelig".* Når vi spurte utdanningsdirektørene om hva de trodde dette kunne skyldes, svarte informanten i sørfylket at det kunne ha sammenheng med at skolen som arena har vært lukket og at skolefolk til dels selv har *"holdt kortene tett til brystet og ikke har villet vite på en måte hvilke muligheter det er. Ikke sant. Kom ikke her og pirk på meg, jeg gjør som jeg vil!"*.

Slike vurderinger er i tråd med en forståelse av grunnopplæringen som kollegiumstyrt, hvor skolesektoren har profesjonell autonomi og er løst koblet til kommunen ellers.

Utdanningsdirektøren i øst forklarte manglende skoleeierengasjement fra kommunesektorens politiske og administrative ledelse med oppgavemengden. Utdanningssystemet hadde mange baller i lufta samtidig som politikerne ikke klarte å fange. Dermed ble det avgjørende at kommunene hadde skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen.

Vi har påpekt at den mangfoldige og foranderlige organiseringen av kommunesektoren gjør både vertikal og horisontal styringslinje uklar. Regional stat erfarte også at delegasjon av myndighet og plassering av ansvar var utydelig. Utdanningsdirektørene mente videre at nettopp klar delegasjon av myndighet var en kritisk faktor i den kommunale forvaltningen.

Vi spurte utdanningsdirektørene om det var noen systematisk forskjell mellom tonivå og trenivåkommuner. Flere av informantene mente i denne forbindelse at trenivåkommunene oftere hadde tydeligere delegasjoner, og at tonivåkommunene burde bli tydeligere på delegasjonen, hvem som er skoleeier og hvem som i praksis har ansvar for kommunens skolepolitikk.

En informant i vestfylket viste til at hun ikke hadde noen bestemt oppfatning om hvordan tonivå kommunene burde organisere seg, men mente at det var et faktum at de hadde mindre kompetente ansatte på det kommunale nivået til å kunne gjøre jobben i tonivå-kommunene. Informanten sa også at det gjennom tilsynene kom tydelig fram at det var uklart i kommuneadministrasjonene hvilket ansvar de hadde og hva de kunne delegere.

Utdanningsdirektørene skilte mellom skoleeierne i kommunesektoren. Fylkeskommunene og store kommuner ble oppfattet som generelt bedre rustet enn små kommuner til å gjennomføre reformen. Dette ble forklart med størrelse, ressurser, kompetanse, organisering og for fylkeskommunens del, en posisjon nærmere sentralmakten.

Vi har sett at sentral stat ga uttrykk for at delegering av oppgaver til lavere forvaltningsnivåer begrunnet sentralisering, tilsyn og mer hierarkisk styring. Utdanningsdirektørene var mer opptatt av støtte i form av ressurser og veiledning. Kompetanse og ressurser var nøkkelord som disse informantene mente var avgjørende om kommunene skulle lykkes med reformimplementering. Vi spurte informantene om hva slags rolle de trodde styringsstrukturen ville ha for muligheten for å gjennomføre de sentrale målene i selve reformen. Utdanningsdirektøren i vestfylket svarte på denne måten:

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

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

Det regionale nivåets vurderinger av og erfaringer med reformen etter 5 år

I 2011 intervjuet vi igjen fire utdanningsdirektører. I tillegg ble det gjennomført en survey der alle utdanningsdirektører deltok.

I spørreundersøkelsen til fylkesmannen ved utdanningsdirektørene våren 2011, nærmere fem år etter at reformen ble introdusert, svarer 14 av 17 utdanningsdirektører at de ut fra sine erfaringer med reformimplementeringen mener at skoleeierne i stor grad slutter seg til reformens målsettinger. De tre øvrige svarer i verken stor eller liten grad på dette spørsmålet. Samlet bekrefter utdanningsdirektørene at reformens ambisjoner fremdeles har stor oppslutning blant skoleeierne (se tabell 4.8).

Utdanningsdirektørene ble spurt om hvordan de ut fra sin erfaring vurderer at reformen har bidratt til endringer i grunnopplæringen på sentrale områder som Kunnskapsløftet adresserer (se tabell 4.3).

Respondentene er stort sett samstemte om at Kunnskapsløftet har ført til nye krav til lærernes kompetanse (15 nokså eller helt enig), mens de har delte oppfatninger om hvorvidt Kunnskapsløftet har stilt nye krav til instruktørens kompetanse. Flertallet mener at Kunnskapsløftet har ført til bedre samarbeid mellom lærerne (14 nokså enig).

Det er stor enighet blant respondentene om at reformen har bidratt til endringer når det gjelder noen sentrale elementer i Kunnskapsløftet. Først og fremst er de samstemte når det gjelder bedre vurderingspraksis (16 nokså eller helt enig), større metodefrihet (13 nokså eller helt enig) og bedre arbeid med læreplaner lokalt (12 nokså eller helt enig). Bare 7 sier seg enige i at reformen har bidratt til bedre undervisningsmetoder. Flertallet er verken enige eller uenige i at Kunnskapsløftet har ført til bedre tilpasset opplæring.

Respondentene ser ikke ut til å mene at Kunnskapsløftet har ført til redusert frafall i videregående opplæring. 7 er nokså eller helt uenige

Flertallet synes ikke å mene at Kunnskapsløftet har ført til bedre ivaretagelse av elever som trenger spesialundervisning og mindre spesialundervisning etter enkeltvedtak.

Når det gjelder fag- og yrkesopplæringen har utdanningsdirektørene delte oppfatninger om hvorvidt reformen har ført til bedre muligheter for lærekandidater og til større fleksibilitet i tilrettelegging av opplæringen. 9 er uenige i at Kunnskapsløftet har bidratt til større fokus på yrkesretting av undervisningen. 10 er verken enige eller uenige i at Kunnskapsløftet har ført til økt samarbeid mellom skole og lærebedrift.

Tabell 4.3 Erfaringer med Kunnskapsløftet. Fylkesmannen. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring med reformen som Utdanningsdirektør, hvor enig eller uenig er du i at Kunnskapsløftet har ført til:	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Bedre undervisningsmetoder	1	0	0	9	7	0	17
Bedre tilpasset opplæring	0	1	3	11	2	0	17
Bedre samarbeid mellom lærerne	0	0	1	2	14	0	17
Bedre arbeid med læreplaner lokalt	0	0	1	5	10	1	17
Bedre vurderingspraksis	0	0	0	1	14	2	17
Bedre ivaretagelse av behovene til elever som trenger spesialundervisning	0	0	8	8	1	0	17
Mindre spesialundervisning etter enkeltvedtak	0	5	7	2	3	0	17
Større metodefrihet	0	0	0	4	9	4	17
Nye krav til lærernes kompetanse	0	0	1	1	9	6	17
Nye krav til instruktørens kompetanse	3	0	2	4	4	4	17
Redusert frafall i videregående	3	1	6	7	0	0	17
Økt samarbeid mellom skole og lærebedrift	2	0	1	10	4	0	17
Bedre muligheter for lærekandidater	2	1	3	7	4	0	17
Større fokus på yrkesretting av undervisningen	0	1	8	4	4	0	17
Større fleksibilitet i tilrettelegging av opplæringen	2	2	4	5	4	0	17

Respondentene ble videre bedt om å vurdere ulike påstander om forutsetninger for at skoleeier skal lykkes med gjennomføring og iverksetting av Kunnskapsløftet, se tabell 4.4.

I tråd med intervjuene i 2007 er respondentene samstemte om at kommuner med skolefaglig kompetanse på nivået over skolelederne/rektorene har bedre forutsetninger for å lykkes med iverksetting av Kunnskapsløftet enn kommuner uten slik kompetanse. Flertallet mener at tonivå kommuner i seg selv er dårligere rustet enn trenivå kommuner for å gjennomføre Kunnskapsløftet (10 nokså eller helt enige 6 nokså uenige). Dette samsvarer også med informantenes oppfatninger i 2007.

Når det gjelder små kommuners forutsetninger har respondentene ulike oppfatninger. På spørsmål om disse mangler den nødvendig faglige kompetansen for å lykkes med å gjennomføre reformen, er 4 nokså enige, og 5 er nokså uenige. På spørsmål om små kommuner mangler økonomiske ressurser for å gjennomføre Kunnskapsløftet er 11 er verken enige eller uenige.

I 2007 ga informantene uttrykk for at kontakt med det statlige nivået var av betydning for å ivareta skoleeieransvaret og dermed lykkes med reformen. I 2011 er 4 respondenter enige i at fylkeskommunene har mer kontakt med det statlige nivået og derfor bedre forutsetninger for å lykkes med iverksetting enn kommunen. Dette kan tolkes som at tett kontakt med statlig nivå anses som mindre viktig i 2011 enn i 2007. En alternativ tolkning er at utdanningsdirektørene ikke mener at fylkeskommunene har mer kontakt med statlig nivå enn kommunene.

Tabell 4.4 Suksessfaktorer for vellykket implementering. Fylkesmannen. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring som Utdanningsdirektør, hvor enig eller uenig er du i disse påstandene	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Fylkeskommunen har mer kontakt med det statlige politisk/administrative nivået og har derfor bedre forutsetninger for å lykkes med iverksettingen enn kommunen	0	3	3	7	4	0	17
Kommuner som har ansatte med skolefaglig kompetanse i administrasjonen på nivå over skolelederne/rektorene har bedre forutsetninger for å lykkes med iverksetting av Kunnskapsløftet	0	0	0	0	6	11	17
Tonivåkommuner er i seg selv dårligere rustet enn trenivåkommuner til å gjennomføre Kunnskapsløftet	0	0	6	4	4	3	17
Kommuner med færre enn 2.500 innbyggere mangler den nødvendige faglige kompetansen for å kunne lykkes med å gjennomføre reformen Kunnskapsløftet	1	0	5	7	4	0	17
Kommuner med færre enn 2.500 innbyggere mangler de nødvendige økonomiske ressurser for å gjennomføre Kunnskapsløftet	1	1	3	11	1	0	17

Utdanningsdirektørene ble videre bedt om å vurdere skoleeierens behov for veiledning, tilsyn og kontroll fra fylkesmannens side (se tabell 4.5 og 4.6).

Når det gjelder kommunen som skoleeier er respondentene mest samstemte om at de (i stor eller svært stor grad) har behov for fylkesmannens veiledning, tilsyn og kontroll når det gjelder formidling av statlige styringssignaler (15), tilsyn etter særlov (15), faglig/pedagogisk veiledning (14) og klagesaksbehandling over vedtak etter særlov (14) – tabell 4.5.

Tabell 4.5 Kommunens behov for fylkesmannens oppfølging. Fylkesmannen. 2011. Antall.

Hvordan vurderer du som Utdanningsdirektør kommunens som skoleeier behov for fylkesmannens veiledning, tilsyn og kontroll?	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	Total (N)
Formidling av statlige styringssignaler	0	1	1	14	1	0	17
Faglig/pedagogisk veiledning	0	1	2	11	3	0	17
Økonomisk/administrativ veiledning	0	8	4	3	1	1	17
Fordeling av statlige tilskuddsordninger	0	6	7	4	0	0	17
Klagesaksbehandling over kommunale og fylkeskommunale vedtak etter særlov	0	1	2	12	2	0	17
Tilsyn etter særlov	0	0	2	11	4	0	17

Når det gjelder fylkeskommunen som skoleeier, er respondentene mest samstemte om at de (i stor eller svært stor grad) har behov for fylkesmannens veiledning, tilsyn og kontroll når det gjelder tilsyn etter særlov (16) og klagesaksbehandling over vedtak etter særlov (13). De er delt i vurderingen av behovet for veiledning, tilsyn og støtte når det gjelder formidling av statlige styringssignaler og faglig/pedagogisk veiledning (7 i stor grad, 3 i liten grad) – tabell 4.6.

Tabell 4.6 Fylkeskommunens behov for fylkesmannens oppfølging. Fylkesmannen. 2011. Antall.

Hvordan vurderer du som Utdanningsdirektør fylkeskommunens som skoleeier behov for fylkesmannens veiledning, tilsyn og kontroll	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	Total (N)
Formidling av statlige styringssignaler	0	3	6	6	2	0	17
Faglig/pedagogisk veiledning	0	3	7	7	0	0	17
Økonomisk/administrativ veiledning	1	9	4	2	0	1	17
Fordeling av statlige tilskuddsordninger	3	6	7	1	0	0	17
Klagesaksbehandling over kommunale og fylkeskommunale vedtak etter særlov	0	1	3	10	3	0	17
Tilsyn etter særlov	0	0	1	13	3	0	17

Vi ser altså at utdanningsdirektørene vurderer det slik at både kommuner og fylkeskommuner har behov for faglig/pedagogisk veiledning fra fylkesmannens side, selv om færre mener at fylkeskommunene har behov for slik veiledning enn kommunene.

Utdanningsdirektørene ble spurt om sin erfaring med kvalitetsutvikling i sin region som følge av implementeringen av sentrale elementer i Kunnskapsløftet; nye læreplaner, større vekt på lokalt læreplanarbeid, grunnleggende ferdigheter, økt vekt på undervisningsvurdering og vurdering av elevenes og lærlingenes resultater (se tabell 4.7).

12 er enige i at nye læreplaner bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen i sin region, og 11 i at større vekt på lokalt læreplanarbeid har bidratt til å styrke kvaliteten. Samtlige er (nokså eller helt) enige i at større vekt på grunnleggende ferdigheter har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen, og 15 i at økt vekt på undervisningsvurdering har bidratt til styrket kvalitet (nokså eller helt enige). De har noe mer delte oppfatninger større om vekt på vurdering av lærlingenes resultater har bidratt til styrket kvalitet enn når det gjelder elevenes resultater.

Tabell 4.7 Fylkesmannens vurdering av Kunnskapsløftet som kvalitetsreform. 2011. Antall.

Hvor enig er du som Utdanningsdirektør i at disse delene av Kunnskapsløftet har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen i grunnopplæringen i din region?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Nye læreplaner	0	0	0	5	11	1	15
Større vekt på arbeid med læreplaner lokalt	0	0	0	6	11	0	17
Større vekt på grunnleggende ferdigheter	0	0	0	0	9	8	17
Økt vekt på undervisningsvurdering	0	0	1	1	10	5	17
Større vekt på vurdering av elevresultater	0	0	2	2	8	5	17
Større vekt på vurdering av lærlingenes resultater	1	0	2	5	6	3	17

I intervjuene med fire utdanningsdirektører i 2011 spurte vi informantene om hva de mener har vært de viktigste målene med reformen, hvilke tiltak de mener har vært de viktigste som fylkesmannen har gjennomført for å nå reformens målsettinger, og hva de mener har vært de største barrierene for reformgjennomføring. Vi spurte også om den løpende reformevalueringen har bidratt til å justere

kursen på fylkesmannens arbeid og andre hvilke andre faktorer som ellers eventuelt bidrar til å endre kursen på arbeidet med Kunnskapsløftet.

Fylkesmannens oppfatning av reformens mål

Informantene er samstemte om at de viktigste målene med reformen har vært knyttet til nye læreplaner med kompetansemål og fokus på økt læringstrykk og resultater. I tillegg viser de til at en viktig målsetting har vært arbeidet med å styrke kompetanse på ulike nivåer, både på skoleeier- og skolenivå.

Informantene synes generelt å støtte opp om fokuset på økt trykk på elevenes ferdigheter og resultater. Enkelte mener likevel at resultatfokuset også kan ha uheldige konsekvenser. En informant mener for eksempel at fokuset på ferdigheter blant annet som følge av PISA-resultatene, har gått ut over oppmerksomheten om andre sider ved skolens målsettinger, for eksempel opplæring om demokrati og miljø (FM3).

Fylkesmannens vurdering av tiltak i reformgjennomføringen

På spørsmål om hva de mener har vært de viktigste tiltakene som er gjennomført fra fylkesmannens side, vises det først og fremst til tiltak knyttet til kompetanseheving og til å støtte implementeringen av læreplanarbeidet, blant annet gjennom informasjonsarbeid og erfaringsdeling. Det kommer fram av intervjuene at fylkesmannen i den tidlige reformfasen var involvert i det generelle informasjons- og veiledningsarbeidet rundt reformen, blant annet gjennom regionale konferanser og samarbeid og møter med skoleeiere.

På spørsmål om de har arbeidet for å etablere arenaer for dialog og samhandling, forteller flere at de har vært pådrivere for etablering av ulike regionale og kommunale samarbeidsfora. For eksempel gjelder dette samarbeidsfora mellom kommunene, KS, UH-sektoren og organisasjonene. I tillegg nevnes samarbeid med universitets- og høyskolesektoren om utvikling av kurs. Informantene forteller om ulike former for nettverk og arbeidsdeling i sitt fylke. En informant viser for eksempel til at kommunene har etablert seg i regionale nettverk og fordelt ansvar seg imellom, blant annet for etter- og videreutdanning (FM1). Informantene gir generelt uttrykk for at slik nettverksbygging er av stor betydning for å styrke skoleeierne.

Informantene forteller at en utfordring er å formidle informasjon om Kunnskapsløftet og ulike satsninger i reformen til de nivåene som har ansvar. Flere viser til at de fortsatt får mange henvendelser fra skolenivå, for eksempel når det gjelder læreplaner, vurderingssystem og generelle spørsmål knyttet til reformen. Informantene kobler dette til lav skolefaglig kompetanse på kommunenivå i en del kommuner, blant annet på det juridiske feltet.

Ut over dette viser informantene til at de i løpet av perioden har jobbet med oppgaver knyttet til utvikling av nasjonalt system for kvalitetsvurdering, og etter hvert mer med yrkes- og utdanningsveiledning og ulike nasjonale strategier.

Selv om informantene viser til at de har fått omfattende oppgaver de siste årene knyttet til klagehåndtering, tilsyn og kontroll, understreker flere at de likevel har vært opptatt av å bidra med det de kan på veiledningssiden, for eksempel i kommunemøter eller ulike ledernetttverk. For eksempel arrangerer de konferanser med fokus på ulike tema som læringsmiljø og vurdering hvor både rektor og skolefolk har vært invitert, selv om hovedfokuset er rettet mot skolefaglige rådgivere i kommunene.

Informantene gir generelt uttrykk for at mange kommuner har gjort en grundig jobb med Kunnskapsløftet og at det selv om det har tatt tid har blitt et annet fokus enn tidlig i reformfasen. En av informantene sier: *"Det er et annet fokus det og mye lettere å snakke om læring og fokus på læringsarbeid nå enn for bare 3-4 år siden"* (FM2). De mener også at skoleeiere i løpet av reformperioden i større grad enn tidligere følger opp sine skoler, blant annet ved at de har blitt opptatt av resultater og ønsker å støtte opp om skoler med svake resultater.

På spørsmål om hvordan de jobber med Kunnskapsløftet i dag, svarer informantene at de jobber med Kunnskapsløftet i den forstand at det har betydning for hvordan de generelt jobber med eksamensarbeid, klagesaksbehandling i spesialundervisning og tilsyn. De forteller ellers at de har et omfattende driftsarbeid i forhold til ulike nasjonale føringer, og at de ellers jobber med GNIST, etter- og videreutdanningstilbud og med oppgaver som handler om å *"sette kommunene i stand til å håndtere de ulike utfordringene"* (FM4).

Fylkesmannens vurdering av barrierer i reformgjennomføringen

Informantene knytter de største barrierene for å nå Kunnskapsløftets målsettinger til ressurser, skoleledelse og kommunalledelse, og til i hvilken grad skoleeier tar ansvar.

Informantene er samstemte om at en forutsetning for en vellykket reformimplementering er at skoleeiernivået fungerer og ivaretar sitt ansvar for koordinering, samordning og prioritering av skolens oppgaver. Informantene knytter dette blant annet til at det bør være en viss likhet i det tilbudet elevene får. Informantene viser til at det i mange kommuner er sterke skoleeiere som i stor grad tar dette ansvaret og har høy kompetanse. På spørsmål om hva som kjennetegner kommuner som er gode skoleeiere, viser informantene generelt til at disse har beholdt ressurser til pedagogisk fagutvikling på kommunenivå, og til at de har ledere på kommunenivå som har kunnskap om hva som skal til for å skape god læring i skolen. Imidlertid peker de på at blant annet økonomi er en faktor som bidrar til å skape forskjeller mellom kommunene, og at det å ha et skoleeiernivå som har kapasitet og kompetanse til å ivareta skoleeieransvaret krever økonomiske ressurser.

Når det gjelder kommunenes organisering mener informantene at man ikke uten videre kan si at det ene er bedre enn det andre. De mener at det i noen tonivå-kommuner er et veldig uklart skoleeiernivå og at de har eksempler på at det noen steder ikke fungerer godt at det er rådmannen som skal styre skolene. Samtidig viser de til at det også i mange tonivå-kommuner fungerer godt. Informantene viser også til at mange har fått til en koordinering mellom skolene som fungerer godt.

På spørsmål om hvordan forholdet mellom administrativ og politisk skoleeier fungerer innenfor et slikt system og om dette bidrar til at det blir færre kontaktflater for politikerne, svarer en av informantene at dette kan bidra til *"politikkerne skal ha kontakt med rådmannen eller en hel haug med rektorer"*, og at dette stiller store krav til kommunalsjefens kompetanse (FM2).

Informantene mener at det i noen av tonivå-kommunene er delegert et stort ansvar til rektor, uten at det følger ressurser med, og at rektorene beklager seg over at de har for mye administrativt arbeid.

Informantene mener at store kommuner generelt har et bedre apparat for å få satt ting i gang og for utvikle seg i riktig retning enn små kommuner. Blant annet har de små kommunene ofte utfordringer med rekruttering på skoleeiernivå. Informantene mener likevel at en del av de små kommunene også fungerer godt. Forutsetningen er imidlertid at de har et team på kommunalt nivå som kan samarbeide. En av informantene beskriver det slik at skolen ikke må være *"et isolat, men at rådmannen har et kvalitetsblikk, eller i alle fall er opptatt av skole og barnehage"* (FM4).

Enkelte forteller at de jobber aktivt for at de små kommunene skal delta i nasjonale satsninger, og viser i denne sammenheng blant annet til *"Fra ord til handling"*, forsøk med arbeidslivsfag og andre fremmedspråk og *"Vurdering for læring"*. Informantene mener det er viktig at små kommuner deltar i slike satsninger fordi det bidrar til interkommunalt samarbeid og kompetanseheving.

Et par av informantene har også vurderinger av forholdet mellom skolene og kommunen som kan ses i sammenheng med en forståelse av grunnopplæringen som kollegiumstyrt, hvor sektorens profesjonelle autonomi er løst koblet til kommunen ellers. For eksempel mener en informant at det fortsatt enkelte steder henger noe igjen fra den tiden skolen ikke var en del av den *"kommunale familien"*, på den måten at skolene mener at skoleeier ikke har kompetanse og rett til å mene noe om skolens virksomhet:

(...) man skal helst ikke komme inn og stille for mange spørsmål, for da blir man møtt med at dette forstår du ikke, det er så vanskelig (...). For noen rådmenn så trekker de seg litt og de har andre ting og gjøre også, men der du får til at de spiller på lag både rektor og rådmenn og politikerne så borger det for et bedre skoletilbud, det er ikke noe tvil om det (FM4).

Tilbakemeldinger og justeringer

På spørsmål om de bruker evalueringsforskning eller andre forskningsresultater i sitt arbeid, forteller informantene at de har diskutert resultater fra evalueringen av Kunnskapsløftet blant annet i forbindelse med at det har deltatt på spredningskonferanser. De viser ellers til at de prøver å holde seg oppdatert både om stortingsmeldinger og andre sentrale styringsdokumenter, og om forskning, resultater og nasjonale føringer. I forbindelse med evalueringen av reformen peker imidlertid en informant om at det ikke har kommet tydelige nok signaler om hvordan de skal forholde seg til funnene, og videre at

(...) når vi har et så sentralt oppdrag som er så 'tight' som det er, så er det vanskelig å snu på det. Det er klart at vi driver ikke med småplukk. (...) Vi er nødt til å prioritere og da vil jeg nesten si forsømme, det er en del ting vi ikke tar tak i fordi vi må holde på denne strategien for i det hele tatt komme gjennom året (...) (FM1).

Et par av informantene viser til at PISA-resultatene får mye oppmerksomhet og store konsekvenser blant annet for politikktutforming, og har ulike oppfatninger om dette. Den ene informanten viser til at PISA har fått kritikk for å måle et snevert utvalg, men at de har gått gjennom det og mener at det ikke bare handler om reproduksjon av kunnskap, slik mange mener. Informanten sier: *"Man må bare stå i det motstandsregnet en stund og så ser de at det faktisk hjelper og når vi gjør det bedre er det hyggelig"* (FM4).

En annen informant mener at innflytelsen fra PISA og OECD har fått for stor innflytelse til fordel for eksempel for UNESCO. Informanten mener at den sterke påvirkningen fra PISA og OECD bidrar til en målforskyvning i skolen i retning av sterkere måling, og at den generelle delen av læreplan på denne måten blir "glemt":

Den er der, men ikke lett å måle, demokratikunnskap... den er et overordnet dokument. Det er greit nok, men vi må også ha det elementet med at skolen skal være et sted der du skal forholde deg til andre og møte andre mennesker hvis det er det vi mener. (...) Om vi ikke kan måle det, må vi snakke om det og iverksette tiltak i forhold til det (FM1).

Styring og handlingsrom, roller og ansvar

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene om å vurdere styringssystemet under Kunnskapsløftet, handlingsrommet som reformen gir og rolle- og ansvarsfordelingen som følger av reformen.

Respondentene ble blant annet bedt om å ta stilling til en rekke påstander om styring og styringsverktøy, handlingsrom og innflytelse og rolle og ansvarsdeling – se tabell 4.8.

Mens 14 av utdanningsdirektørene mener at skoleeier kan slutte seg til reformens målsettinger, mener 9 at skoleeierne har tillit til reformens virkemidler.

Delegering av beslutningsmyndighet og oppgaveforvaltning var på formuleringsarenaen sentrale styringsvirkemidler i reformen. Som vi ser har utdanningsdirektørene delte oppfatninger både om hvorvidt skoleeier har fått mer politisk beslutningsmyndighet og andre oppgaver enn før Kunnskapsløftet. (5 i stor grad, 4 i liten grad).

11 mener at skoleeiere i verken stor eller liten grad har blitt mer ansvarliggjort som følge av delegert beslutningsmyndighet fra sentrale myndigheter. Når ansvarliggjøring kobles til oppgavedelegering fra sentrale myndigheter, har også respondentene delte oppfatninger. 6 mener at skoleeier i stor grad har

blitt mer ansvarliggjort, mens 8 svarer at de i verken stor eller liten grad har blitt mer ansvarliggjort som følge av oppgavedelegering. 13 mener at skoleeierne i verken stor eller liten grad har blitt mer ansvarliggjort som følge av delegert forvaltningsmyndighet.

Vi ser at flertallet mener at skoleeiere i stor grad har fått økonomisk bistand fra sentrale myndigheter for å kunne gjennomføre reformen (11).

Når det gjelder etablering av arenaer for samarbeid og erfaringsutvikling i gjennomføringen av reformen, mener 5 at skoleeier har fått hjelp til dette av sentrale myndigheter. 9 mener at de verken i stor eller liten grad har fått hjelp.

Utdanningsdirektørene har også delte oppfatninger om hvorvidt skoleeier opplever at reformen gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger. Bare 3 respondenter mener at skoleeier i stor grad opplever at reformen gir fleksibilitet og åpenhet.

Tabell 4.8 Fylkesmannens vurdering av skoleeiers forhold til sentrale styringsvirkemidler. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring som Utdanningsdirektør, i hvilken grad vil du si at skoleeier	I svært liten grad		I verken stor eller liten grad		I svært stor grad		Vet ikke	Total (N)
	grad	grad	grad	grad	grad	grad		
Kan slutte seg til reformens målsettinger	0	0	3	14	0	0	0	17
Har tillit til reformens virkemidler	0	1	6	9	0	1	0	17
Har fått mer politisk beslutningsmyndighet enn før Kunnskapsløftet	0	4	8	5	0	0	0	17
Har fått andre oppgaver enn før Kunnskapsløftet	0	4	8	5	0	0	0	17
Har blitt mer ansvarliggjort på grunn av delegert beslutningsmyndighet fra sentrale myndigheter	0	1	11	4	1	0	0	17
Har blitt mer ansvarliggjort på grunn av delegerte oppgaver fra sentrale myndigheter	0	3	8	6	0	0	0	17
Har blitt mer ansvarliggjort på grunn av delegert forvaltningsmyndighet fra sentrale myndigheter	0	2	13	2	0	0	0	17
Har fått økonomisk bistand fra sentrale myndigheter for å kunne gjennomføre reformen	0	2	4	11	0	0	0	17
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling i gjennomføringen av reformen	0	3	9	5	0	0	0	17
Opplever at reformen gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger	0	4	8	3	0	2	0	17

Tabell 4.9 viser at flertallet av respondentene er enige i at det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy og at rolle- og ansvarsfordelingen i styringen av grunnopplæringen er klar (12 nokså enig). På spørsmål om skolene med Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra, av brukere og lærere, er imidlertid 8 nokså uenige og 6 verken enige eller uenige. Respondentene har også delte oppfatninger om hvorvidt skoleleder/rektorer har fått større innflytelse med Kunnskapsløftet. 6 er nokså enige og 5 nokså uenige.

Tabell 4.9 Fylkesmannens vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring som Utdanningsdirektør, hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om skolenivået?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Det nye læreplanverket i grunnopplæringen er et godt styringsverktøy	0	0	2	3	12	0	17
Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av grunnopplæringen som klar	0	0	2	1	12	2	17
Skolene styres i større grad nedenfra, av brukere og lærere, med Kunnskapsløftet	0	1	8	6	2	0	17
Skoleledere/rektorer har fått større innflytelse med Kunnskapsløftet	0	0	5	6	6	0	17

Respondentene ble også bedt om å vurdere skoleeierens handlingsrom under Kunnskapsløftet. Tabell 4.10 og 4.11 viser at utdanningsdirektørene har delte oppfatninger om hvorvidt både fylkeskommunene og kommunene har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet. 8 er nokså eller helt enige, mens hhv 7 og 6 verken er enige eller uenige.

Tabell 4.10 Fylkesmannens vurdering av fylkeskommunens handlingsrom. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring som utdanningsdirektør, hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om fylkeskommunen i din region?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet	0	0	2	7	5	3	17

Tabell 4.11 Fylkesmannens vurdering av kommunenes handlingsrom. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring som utdanningsdirektør, hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om kommunene i din region?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet	0	0	3	6	5	3	17

Styring og handlingsrom

I intervjuene i 2011 ba vi informantene om å vurdere den statlige styringen under Kunnskapsløftet og forholdet mellom ulike styringsvirkemidler i reformperioden. Vi ba dem også om å vurdere skoleeiers lokale handlingsrom.

Flere av informantene gir uttrykk for at de mener at det er nødvendig med klare nasjonale føringer når det gjelder de viktigste målene og hva som skal prioriteres ressursmessig. Et par av informantene sier også at de mener det er nødvendig med en sterkere styring fra nasjonalt nivå på en del områder. Imidlertid peker informantene på flere utfordringer knyttet til sterkere statlig styring. Blant annet uttrykker flere at dette ikke nødvendigvis gir bedre grunnlag for at målsettingene med reformen nås. En av informantene stiller også spørsmål til måten den statlige styringen drives på:

Nå må staten slutte å snakke om statlig styring om de ikke vet hva statlig styring er. På den ene siden er statlig styring det de kan regulere gjennom lov og pengebruk og informasjon og veiledning. Hvis det å regulere gjennom lov bare betyr å drive tilsyn og si at dere er dårlig... - i

stedet for å øke informasjons- og veiledningskapasitet så tror jeg ikke den statlige styringen når sine mål (FM1).

Flere av informantene uttrykker at en sentral forutsetning for å nå de nasjonale målsettingene er at den enkelte kommune og skole kan "gjøre dette til sitt", og at dette forutsetter lokalt handlingsrom. De mener at skolen i større grad enn i dag må bære bevisst på både målene som læreplanen og utdanningsmyndighetene trekker opp og de prioriteringene som kommunene gjør, men at skolene må få mulighet til å velge hvordan de skal gjennomføre det. Den ene informanten sier:

(...) Det hadde vært veldig greit om det hadde vært sånn at regjeringen og departementet og direktoratet hadde bestemt seg for å gjøre noe sånn, og så fulgte alle det. Men det har jeg ikke noen tro på. Du må finne ordninger som gjør at skoleeier og læreren trigges til å gå i den retning samfunnet vil at skolen skal utvikle seg i (FM2).

Flere peker på at de ser stadig flere eksempler på at Utdanningsdirektoratet går direkte til kommunene i stedet for gjennom fylkesmannen. Dette kan være effektivt, men samtidig bidra til at kommunene føler seg mindre ansvarliggjort. For eksempel sier en av informantene:

Det må gjøres på en måte som gjør at kommunene beholder sin oppfatning av at de er ansvarlig for og har en god del handlingsrom i forhold til å gjennomføre utdanningspolitikken. Om kommunene opplever at de blir mistenkeliggjort eller at de ikke har handlingsrom begynner de å fraskrive seg ansvar (FM2).

En av informantene mener at det er behov for en gjennomgang av virkemiddelbruken og at staten må "gå i seg selv" og tenke nøye gjennom prioriteringene framover: "...vi drukner jo..., hva er det viktigste?" (FM3). Informantene uttrykker at kontrollperspektivet er for sterkt fra statens side, og at de statlige styringsvirkemidlene må balanseres. For eksempel sier en informant at dersom staten viderefører den statlige styringen som nå, vil dette kunne gå ut over tilliten mellom stat og kommune. Dersom regional stat skal ivareta folks rettssikkerhet må fylkesmannen drive både veiledning og kontroll, og viser til at kommunene ikke bryter loven "fordi de absolutt vil det", men blant annet fordi de mangler rett kompetanse:

Så kommer vi og sier at det blir feil når dere gjør det sånn. Da mener jeg den norske stat må stille seg spørsmål om det er de som gjør feil eller kommunene (FM1).

Informantene gir uttrykk for at de mener at tilsyn er et godt virkemiddel dersom det brukes riktig og i rett mengde. En av informantene sammenlikner med den perioden fylkesmannen brukte veiledning for å oppnå målene, og mener at det ikke ga bedre resultater enn å bruke tilsyn (FM2). Informantene mener at tilsynet må følges opp av veiledning dersom det skal være hensiktsmessig og at poenget med tilsynet må være å få til læring.

Flere av informantene gir uttrykk for at det statlige tilsynet nå er overdimensjonert i forhold til andre virkemidler. En av informantene knytter dette til manglende tillit til kommunene. Informanten stiller spørsmål til metoden å drive tilsyn etter som handler om å finne avvik:

(...) vi sier jo nesten ikke at det er noe av det vi finner er bra. For vi driver streng juridisk metode som gjør at vi må telle feilene. Da blir overskriftene sånn, og det øker ikke tilliten (FM1).

En annen informant mener at det er en utfordring å føre tilsyn med et lite område av kommunal virksomhet for deretter å lage en rapport som i media blir formidlet som om manglene "gjelder hele skoleverket heller enn den ene lille biten" (FM2). Informanten mener videre at det er viktig at kommunene forstår at de har ansvar for å oppfylle Opplæringsloven, men at fylkesmannen slik regimet er nå kan være en bidragsyter til å rive ned omdømmet til kommunene på skolesiden: "Tillit bygges millimeter for millimeter og rives kilometer for kilometer". Informanten mener videre at forholdet mellom skoleeiere i fylket og fylkesmannen er "i ferd med å slites noe av tilsynsaktiviteten".

Flere viser samtidig til at en del skoleeiere også er fornøyd med tilsynet og at de også får positive tilbakemeldinger fra mange. De mener likevel at det er nødvendig å utvide veiledningselementet i tilsynet for de som har større behov. For å få til det må nettopp dette være en prioritering: *"(...) vi har ikke tid til å være drøftings- og dialogpartner. (...) Den eneste måten å få det til på det er at du må gjøre mindre av en ting for å få den plassen (FM1).*

Den samme informanten mener at den økte kontrollen opp mot jussen har sammenheng med en "rettighetsfiksering" som blir forsterket med at myndighetene iverksetter kontrollfunksjonen så mye som nå. Informanten viser også til at utdanning er blitt et veldig politisert område:

Og det kan man si er med på å gjøre den situasjonen selvfølgelig vanskeligere for direktoratet. Det forsvaret skal de ha. Det er fort gjort for statsråder å si at fylkesmannen får se til at.. selv om vi egentlig ikke har noen mulighet til å gå inn i det og gjøre det fordi det er overlatt til kommunen.

En annen informant understreker også at omfanget tilsyn må diskuteres i forhold til hva man ønsker å oppnå:

(...) jeg mener at for å få frem dette med svikt trenger vi ikke ti tilsyn, kanskje bare tre, nå er vi i en fase der vi må diskutere om dette fører til endringsatferd som fører til at unge lærer mer (FM3).

På spørsmål om hva de tenker om at regelstyring skulle reduseres med desentralisert ansvar og erstattes av mål- og resultatstyring, svarer en av informantene at omfanget av endringer i lov og forskrift og i tillegg med utdypende rundskriv, har vært svært omfattende og at dette utløser store behov for hjelp fra lokalt nivå:

Det har tatt helt overhånd, hvor tykk ble denne vurderingsforskriften? (...) her jobber vi med regelfortolkning, det er å tolke skriv og tolke enkeltbestemmelser, ikke minst i forbindelse med videregående og alle de finurlighetene der (...). De trenger hjelp med fortolkning og det har jo også med implementering å gjøre. Selv om det er solgt ut som forenkling så blir det ikke alltid slik (FM3).

Informantene virker i utgangspunktet å være samstemte om at økt fokus på mål- og resultatstyring er positivt. Likevel ser de utfordringer med dette. En informant sier at mange strever med å balansere på den ene siden resultatfokus, læringstrykk og læringsutbytte og på den andre siden "de gode tingene"; *"den generelle delen av læreplanen, holde fokus på dannelse, demokratifokus er et eksempel på det"* (FM2). Et par av informantene viser til at fokuset på resultater har utløst et omfattende krav til dokumentasjon. Kombinert med et økt fokus på rettigheter bidrar dette til økning i klagesaker blant annet på standpunkt karakterer og dermed også til økt belastning på flere nivåer. En informant forteller også at behandlingen av klagesaker har endret karakter de siste årene:

Tidligere var det slik at om du skulle få nedsatt karakter skulle du få melding med hjem først. Det var stort sett det vi så på, det var formalitetene, er det sendt melding hjem eller ikke. Nå skal vi se til at alle kunnskapsmålene har fått en vurdering. Jeg tror også at det er mange fler som har fått medhold enn tidligere, og det gjør at bare flere... (FM4).

Når det gjelder arenaer for erfaringsutveksling, partnerskap og samarbeid og felles læring forteller et par av informantene at de har etablert ulike nettverk som fungerer bra. Informantene viser ellers til kontaktmøter i fylkesmannens regi, regionnettverk og til ulike forum og fagutvalg som gir mulighet for erfaringsutveksling. I tillegg viser flere til at det er etablert nettverk ute i regionen.

På spørsmål om hvordan de opplever kommunenes og skolenes handlingsrom, svarer informantene at handlingsrommet nok er til stede, men at det er et stort trykk både på kommuner, rektorer og lærere som kan bidra til å begrense handlingsrommet.

Roller og ansvar

Informantene er samstemte om at fylkesmannens rolle er betydelig endret som følge av en sterkere betoning av tilsyn og kontroll. Noen viser til at økt vektlegging av tilsyn ikke bare har med reformen å gjøre. Imidlertid er tilsynene knyttet til opplæringsloven, og med tydeligere krav i loven øker også tilsynet. Et par informanter viser også til at de i løpet av reformperioden har fått mer omfattende oppgaver knyttet til klagesaksbehandling.

Informantene uttrykker at de ser at det er et stort behov for veiledning i sektoren, og at fylkesmannen bør ha "to ben å stå på" – ikke bare tilsyn, men også en rolle knyttet til faglig veiledning og utvikling. Noen mener også at fylkesmannen bør være bindeledd mellom tilbydere i UH-sektoren og de som er etterspørrere.

Intervjuene gir også inntrykk av at skoleeieres rolle er endret som følge av reformen og at flere skoleeiere har tatt mer ansvar for å følge opp skolene i større grad. Informantenes erfaring er at forholdet mellom skoleledere og kommunenivået varierer stort fra kommune til kommune. En informant mener at de kommunene som får det til er de som klarer å "*balansere dialog og medbestemmelse på den andre siden med styring og krav*" (FM2).

Informantene mener at blant annet nasjonale prøver og tilstandsrapporten har bidratt til at flere skoleeiere har blitt mer aktive, og at en del skoleeiere må få noen konkrete oppgaver for at de skal involvere seg i skolen. De gir imidlertid også eksempler på at ikke alle skoleeiere nødvendigvis er like opptatt av det pedagogiske innholdet i skolen. En informant sier for eksempel:

Skoleeier her ute er mest opptatt av at ungdommen som vokser opp skal få en opplæring og en tilhørighet til stedet slik at de kommer tilbake igjen, de er mer opptatt av entreprenørskap og hvordan de kan utnytte arenaen enn selve fagplanene i Kunnskapsløftet (FM3).

En annen informant mener at det er viktig at kommunestyret en gang i året diskuterer hva som skal være konkrete mål for skolen, men at det likevel er viktig at politikerne forholder seg til hva som er skolens ansvar og handlefrihet og at de ikke griper for langt inn i det som bør være et profesjonelt ansvar:

Jeg tenker ikke at folkevalgte skal blande seg inn i hverdagen i norsk skole på det pedagogisk faglige. Det er en utfordring i kommune-Norge i dag der grensen mellom folkevalgte og administrasjon noen ganger kan være uklar, og jeg ser at det er uheldig om de folkevalgte blander seg for mye i helt konkrete ting og blir ombudsmann i enkeltsaker som de ikke kjenner godt nok til å vurdere (FM2).

Informanten mener derfor at det er behov for å trekke opp grensene mellom det politiske ansvaret og lærernes profesjonelle ansvar.

Flere av informantene mener at Utdanningsdirektoratets rolle er endret i løpet av reformperioden. De viser til at direktoratet er "lenger ute i sektoren" og i noen tilfeller jobber helt ut mot skolenivå, og stiller spørsmålsteget ved at sentral stat skal ha en slik rolle. En informant sier i denne forbindelse:

(...) om du skal snakke om skoleeierrollen og tillit til kommunene som skoleeiere så blir det feil at sentralmyndighetene er så langt ute i sektoren som på skolenivå, at de er inne på skolene, og det mener jeg kanskje skjer fordi man ikke tør å ta den beslutningen at man må gjøre noe med kommunestrukturen (FM1).

Som eksempler trekker informanten fram veilederkorpset og SKUP-prosjektet. Informanten viser til at kommuner som ønsker å delta i forbindelse med veilederkorpset må søke om bidrag, og mener at dette ikke er økonomisk effektivt og en lite hensiktsmessig ad hoc løsning.

En annen informant sier at direktoratet i prinsippet skal gå via fylkesmannen, og at *"hvis de skulle opparbeide legitimitet så måtte de være strikte på det"* (FM3). Informanten mener at staten for eksempel gjennom NY GIV er tilbake i "gammelt modus". Omfanget av tilsynsoppgaver tilsier at fylkesmannen ikke kan gjøre alt det som kreves fra sektoren, og det at direktoratet tar en så stor del av de faglige satsningsområdene aktualiserer en gammel diskusjon om tilsyn versus veiledning og informasjon: *"noen mener at det henger sammen og at du må ha kompetanse på begge om du skal skape endring"*.

Fylkesmannens vurdering av implementeringskompetanse

I surveyen i 2011 fikk utdanningsdirektørene spørsmål om sine erfaringer med skoleeieres planer for gjennomføring av reformen, det pedagogiske støtteapparat og skoleeierens kompetanse for å gjennomføre reformen. De fikk også spørsmål om de mener at skoleeierne har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen.

Tabell 4.12 viser at flere utdanningsdirektører vurderer fylkeskommunenes pedagogiske støtteapparat som å fungere godt enn når det gjelder kommunenes støtteapparat. 5 er nokså uenige i at kommunenes pedagogiske støtteapparat fungerer godt.

Tabell 4.12 Fylkesmannens vurdering av skoleeiers pedagogiske støtteapparat. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring som utdanningsdirektør, hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om fylkeskommunen i din region?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Fylkeskommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av Kunnskapsløftet fungerer godt	0	0	0	3	11	3	17
Kommunenes pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av Kunnskapsløftet fungerer godt	1	0	5	4	7	0	17

Tabell 4.13 viser at flertallet mener at fylkeskommunene har laget egne planer i forbindelse med gjennomføring av reformen (13).

14 mener at fylkeskommunene har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen, og 11 at de har hatt tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten.

Tabell 4.13 Fylkesmannens vurdering av fylkeskommunens planarbeid og implementeringskompetanse. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring som utdanningsdirektør, hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om fylkeskommunen i din region?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Har laget egne planer i forbindelse med gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet	1	0	0	3	7	6	17
Har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen	0	0	0	3	10	4	17
Har hatt tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten	3	0	0	3	9	2	17

Som vi ser i tabell 4.14, mener flertallet av respondentene at også kommunene har laget egne planer i forbindelse med gjennomføring av reformen (11). De fleste mener at kommunene har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen (15), og 9 at de har hatt tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten.

Respondentene har altså i stor grad sammenfallende vurderinger av hhv fylkeskommunene og kommunene når det gjelder planarbeid og tilbud om kompetanseutvikling. Når det gjelder hvorvidt skoleeierne har hatt tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen er de imidlertid mindre samstemte. 4 er uenige i at kommunene har hatt tilstrekkelig kompetanse for gjennomføring av reformen, mens ingen er uenige i dette når det gjelder fylkeskommunene.

Tabell 4.14 Fylkesmannens vurdering av kommunenes planarbeid og implementeringskompetanse. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring som utdanningsdirektør, hvor enig eller uenig er du i disse påstandene om kommunene i din region?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Har laget egne planer i forbindelse med gjennomføring av reformen.	0	0	0	6	6	5	17
Har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen	0	0	0	2	10	5	17
Har hatt tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten	1	0	4	3	9	0	17

Respondentene fikk spørsmål om hvordan de vurderer støtten skoleeier har fått til kompetanseutvikling fra nasjonalt nivå – se tabell 4.15.

Tabell 4.15 Fylkesmannens vurdering av støtte til skoleeier fra nasjonalt statlig nivå. 2011. Antall.

Ut fra din erfaring som Utdanningsdirektør, i hvilken grad vil du si at skoleeier:	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	Total (N)
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen	0	3	5	8	1	0	17
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke kompetansen for å arbeide med læreplaner lokalt	0	6	9	2	0	0	17
Har fått hjelp fra sentrale myndigheter til å bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle skolene	0	4	4	7	1	1	17
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å bedre skoleeiers evne til å drive den skoleutvikling reformen krever	0	3	9	5	0	0	17

Nesten alle (15) mener at skoleeier ikke har fått slik hjelp til å styrke kompetansen for å arbeide med læreplaner lokalt. De har delte oppfatninger om skoleeier har fått hjelp til å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen. 9 mener at skoleeierne har fått, mens 5 mener at de ikke har fått slik hjelp. Respondentene er også uenige i om skoleeierne har fått hjelp til å bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle skolene og til å bedre evnen til å drive den skoleutvikling som reformen krever.

Støtte og veiledning fra sentrale myndigheters side har i løpet av reformperioden er blitt vektlagt i nasjonale styringsdokumenter. Respondentene har altså likevel delte oppfatninger om hvorvidt skoleeierne har fått hjelp av sentrale myndigheter på viktige områder knyttet til reformimplementeringen. Dette kan ha sammenheng med at støttetiltakene fra statens side ble igangsatt på et sent tidspunkt i forhold til reformimplementeringen. Det kan imidlertid også ha

sammenheng med at støttetiltakene fra sentralt nivå ikke i tilstrekkelig grad har vært knyttet til sentrale elementer i reformen.

Som vi har sett vurderte våre informanter gjennom intervjuene i 2011 skoleeierne kompetanse som varierende. Mens noen skoleeiere oppfattes som sterke og som å ha tatt et godt grep om reformarbeidet, har mange fortsatt ikke nødvendig kompetanse og i noen tilfeller heller ikke den nødvendige interessen for å ivareta ansvaret for implementeringen av reformen og for kvalitetsarbeidet i skolen. I tråd med det kvantitative materialet mener informantene at skoleeiere i varierende grad har fått støtte fra statlig nivå i forbindelse med reformgjennomføringen. De viser også til at mange kommuner ønsker støtte og veiledning som de som fylkesmenn ikke har kapasitet til å imøtekomme. Informantene mener også at det i kommunene er økt behov for kompetanse blant annet på det juridiske området. For eksempel mener en informant at en utfordring er at en del lærere og også til dels en del rektorer mangler systemkunnskap og kunnskap om lovverket og hva det innebærer at læreplanen er en forskrift:

(...) samtidig som det i norsk skole ligger veldig i ryggmargen på lærere at de skal opptre slik at elevene trives og gripe inn om noe skjer og alt det der, så er de dårlig skodd ift hva som er formalitetene rundt (FM2).

Informantene er samstemte om at de fleste kommunene jobber hardt innenfor de rammebetingelsene de har og at de prøver å løse de oppgavene de får fra statlig hold. Imidlertid viser flere informanter til at de fra flere opplever en fortvilelse med tanke på prioritering og arbeidskapasitet. Når en del kommuner ikke ivaretar sitt ansvar som skoleeier i tilstrekkelig grad og mye ansvar delegeres til rektorene, medfører dette at forutsetningen for implementering av reformen i varierende grad er til stede:

Det skal mye til for at rektorene skal kunne ta igjen den oppbackingen som de hadde før. Apparatet som skulle hjelpe til med innhold og implementeringen er veldig vekslende, men noen klarer det bra, andre er avhengig av det regionale samarbeidet og oss (FM3).

4.6 Oppsummering: Fylkesmannens vurderinger av endringer i løpet av reformperioden

Vårt materiale viser at utdanningsdirektørene i stor grad slutter opp om reformens målsettinger. De gir uttrykk for at fokuset på elevenes kompetanse og læringsresultater er positivt og at deres inntrykk er at denne oppfatningen deles av de fleste på skoleeiernivå. Noen av informantene mener likevel at resultatfokuset kan bidra til en målforskyvning, og at den store innflytelsen PISA har hatt på politikktutformingen, kan medføre at viktige målsettinger med skolen som demokrati og miljøperspektivet, ikke prioriteres i tilstrekkelig grad.

Utdanningsdirektørene mener at en rekke av de sentrale elementene i Kunnskapsløftet har bidratt til å heve kvaliteten i undervisningen i sin region. Blant annet gjelder dette nye læreplaner, større vekt på lokalt læreplanarbeid, større vekt på grunnleggende ferdigheter og større vekt på vurdering av elevenes og læringenes resultater. På områder som gjelder spesialundervisning, redusert frafall i videregående opplæring og fag- og yrkesopplæring generelt, for eksempel yrkesretting av opplæringen, har de imidlertid delte oppfatninger om hvorvidt Kunnskapsløftet har bidratt til endringer.

Når det gjelder barrierer for en vellykket reformgjennomføring knytter informantene disse til manglende kompetanse blant lærere, svak skoleledelse og til at skoleeier ikke aktivt ivaretar sitt ansvar som skoleeier.

I 2007 vurderte fylkesmennene ved utdanningsdirektørene det slik at roller og ansvar ikke var endret med innføringen av Kunnskapsløftet, med unntak av egen rolleutøvelse, som i vesentlig grad hadde fått preg av økt fokus på kontroll og tilsyn på bekostning av veiledningsoppgaver. I 2011 er inntrykket fra intervjumateriale at tilsynsoppgavene har økt betydelig i løpet av reformperioden. Vårt kvantitative

materiale viser også at utdanningsdirektørene mener at skoleeierne har behov for fylkesmannens veiledning, tilsyn og kontroll på en rekke områder. Kommunenes behov for faglig pedagogisk veiledning vurderes som større enn fylkeskommunenes. Denne vurderingen samsvarer med utdanningsdirektørenes vurdering tidlig i reformperioden. I 2011 viser informantene til flere endringer i roller og ansvar som følge av reformen. For det første mener de at en del skoleeiere har tatt et sterkere grep om skoleeierrollen og dermed sitt ansvar overfor skolene. Det politiske skoleeiernivået involverer seg i større grad i skolen, noe som blant annet henger sammen med at de har fått tilgang til resultater og verktøy som nasjonale prøver og tilstandsrapporten. Mens flere informanter i 2007 ga uttrykk for at det var vanskelig å få det politiske skoleeiernivået til å ta ansvar for skolen, mener informantene i 2011 at flere skoleeiere både tar ansvar og er interessert i å støtte skoler som har behov for det. Imidlertid sier de også at det i en del tilfeller er ikke skoleeiere først og fremst interessert i de pedagogiske sidene ved skolen, og mange steder er det ikke skole som står øverst på prioriteringssiden til det politiske nivået.

Informantene viste i 2007 til at forholdet mellom det politiske og administrative skoleeiernivået var vanskelig å forholde seg til. I 2011 gir de uttrykk for at det fortsatt noen steder er uklare forhold mellom administrativt og politisk nivå, avhengig både av politikeres og rådmenns interesse og kompetanse på det skolefaglige området, de administrative rådgivernes kompetanse og samarbeidet mellom disse to nivåene. Imidlertid kan det at skoleeier ser ut til å ha tatt et større ansvar for skolen, ha bidratt til at denne uklarheten mange steder har blitt mindre.

I 2007 ga informantene uttrykk for at mange oppgaver som burde vært ivarettatt av skoleeier, var delegert til rektorene, og at delegasjonen i mange kommuner var uklar. Intervjuene i 2011 tyder ikke på at rektors ansvar har blitt mindre i løpet av reformperioden. Tvert imot viser de til at både økt resultatstyring og økt tilsyn og kontroll fra statens side har bidratt til å øke omfanget av oppgaver på kommunenivået, og at dette har medført økt belastning også på rektorene. Fokuset på resultatstyring har bidratt til å øke kravene til dokumentasjon. Med tydelige målformuleringer i læreplanene blir kriteriene for dokumentasjon også flere. I tillegg har det generelt blitt et økt rettighetsfokus i skolen. Dette har igjen medført et økt krav til juridisk kompetanse både på skoleeier- og skolenivå. Når det gjelder delegasjon av oppgaver, er informantene i 2011 ikke entydige når det gjelder hvorvidt delegasjonen fortsatt er uklar.

En annen endring som fremheves av flere av informantene, gjelder Utdanningsdirektoratets roller og ansvar. Informantene fra fylkesmennene mener at direktoratet i løpet av reformperioden har gått langt ut over den rollen som tradisjonelt er forventet fra et sentralt statlig nivå. De viser til at direktoratet på en del områder jobber direkte med skolene og kommunene i stedet for å delegere oppgavene til fylkesmennene som regional stat. Informantene viser blant annet til NY GIV, veilederkorpsset og SKUP i denne forbindelse. Noen av informantene mener at dette kan bidra til å påvirke tillitsforholdet mellom stat og kommune i negativ retning, og til at det lokale handlingsrommet svekkes.

I 2007 uttrykte informantene at det var klare forskjeller mellom kommunene, først og fremst knyttet til kommunenes størrelse, men også i noen tilfeller til ulik organisering. Informantene mente generelt at de små kommunene i mange tilfeller ikke hadde økonomiske eller kompetansemessige ressurser for å ivareta skoleeierrollen. Informantene tegner det samme bildet i 2011, selv om de viser til at det ikke nødvendigvis er en automatikk i at små kommuner er dårligere enn store. De viser også til at små kommuner i mange tilfeller har etablert nettverk som kompenserer for manglende kapasitet på skoleeiernivå. Samtidig sier informantene at de små kommunene i mange tilfeller er sårbare, både med tanke på økonomi og kompetanse. Vårt kvantitative materiale viser at utdanningsdirektørene har delte oppfatninger om hvorvidt små kommuner har den nødvendige faglige kompetansen for å kunne lykkes med å gjennomføre reformen. Materialet viser også at utdanningsdirektørene har delte oppfatninger om hvorvidt to-nivå kommuner i seg selv er dårligere rustet til å innfri reformens ambisjoner. Intervjumaterialet viser at informantene mener at dette avhenger av både av klare delegasjoner og at ikke rektorene blir sittende alene med ansvaret for omfattende administrative oppgaver. Ikke minst fremgår det av både det kvantitative og kvalitative materialet at

utdanningsdirektørene mener at skolefaglig kompetanse på nivået over skoleleder er en klar forutsetning for å lykkes med Kunnskapsløftet.

Informantene mener også at en forutsetning for å lykkes med å oppnå reformens intensjoner, er lokalt handlingsrom for prioriteringer på kommunalt nivå. Vårt kvantitative materiale viser imidlertid at utdanningsdirektørene har delte oppfatninger om hvorvidt kommuner og fylkeskommuner har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet. Når respondentene blir bedt om ta stilling til påstanden om at skolen i større grad styres nedenfra, av brukere og lærere, som følge av Kunnskapsløftet, sier 9 av utdanningsdirektørene seg uenig. Bare to utdanningsdirektører sier seg nokså enig i denne påstanden.

4.7 Diskusjon: Nasjonal og regional stats rolle i reformimplementeringen

I kapittel 3 redegjorde vi for fire sentrale elementer ved Kunnskapsløftet som styringsreform; a) mål- og resultatstyring; b) kunnskapsbasert yrkesutøvelse; c) myndiggjøring av profesjonen og d) et nytt ansvarliggjøringsregime. Vi tar utgangspunkt i disse elementene når vi i det følgende diskuterer det empiriske materialet som er presentert i dette kapitlet.

Mål og resultatstyring

Materialet vi har presentert i dette kapitlet berører en rekke sider knyttet til det nasjonale og regionale statlige styringsnivåets utforming, justering og implementering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Vi har sett at LK06 er beskrevet som kjernen i reformen. De nye læreplanene skulle inneholde tydelige kompetansemål med beskrivelser av hva elevene skulle mestre etter endt opplæring på ulike trinn. Grunnleggende ferdigheter skulle være et prioritert område i opplæringen, og ble integrert i kompetansemål i alle fag. Kompetansemålene skulle være grunnlaget for mål- og resultatstyringen i grunnopplæringen. Læreplanene ga stor grad av lokal frihet til valg av innhold, organisering, metoder og arbeidsmåter. Dette ble beskrevet som avgjørende for å gi grunnlag for utvikling av skolen som lærende organisasjon. Gjennom det lokale læreplanarbeidet skulle skolen selv ta ansvar for opplæringens innhold og for å skape en kultur for læring. Skoleeier er ansvarlig for at opplæringen organiseres i tråd med lov og forskrift. Med Kunnskapsløftet ble skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling i større grad synliggjort. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) skulle bidra til kvalitetsutvikling gjennom kunnskap om tilstanden i utdanningssektoren. Data fra NKVS skulle gjøre det mulig for hver enkelt kommune og skole å vurdere sin egen måloppnåelse.

Vårt kvalitative materiale viser at det nasjonale nivået allerede før reformen ble implementert, var klar over at de nye læreplanene var utfordrende for skoler og lærere, og forutsatte ny kompetanse. Både det nasjonale og regionale nivået mente at det var store variasjoner når det gjaldt skoleeieres forutsetninger for å gjennomføre reformen. Blant annet var dette knyttet til kommunenes størrelse, uklar delegasjon i mange kommuner, manglende involvering fra politisk skoleeiers side og til at et for stort ansvar var delegert til rektorene. Selv om man visste at de nye læreplanene ville være krevende, valgte man ikke å utvikle veiledningsmateriell til de nye læreplanene. Veiledninger ble vurdert å være til hinder for det lokale læreplanarbeidet, samtidig som det var et brudd med logikken i læreplanene og med den lokale handlefriheten. Det viktigste tiltaket for implementering av reformen var kompetanseutvikling. Midlene som ble avsatt til reformrelatert kompetanseutvikling skulle bidra til å ruste sektoren for å imøtekomme forventningene som de nye læreplanene stilte, for eksempel når det gjaldt økt fokus på lokalt læreplanarbeid generelt og på kompetansebaserte læreplaner spesielt. Skoleeier fikk stor autonomi når det gjaldt fordeling av kompetanseutviklingsmidlene. Vårt kvalitative materiale synliggjør at ikke alle informanter mente at skoleeiere brukte midlene på tiltak som var de mest relevante for reformimplementeringen.

Det lokale læreplanarbeidet ble av skolene og kommunene beskrevet som svært tidkrevende og utfordrende i oppstartsfasen. Spesielt var vurderingsarbeidet krevende. Etter hvert ble dette arbeidet også oppfattet som en tidstyv. Evalueringsrapporter, blant annet fra vår evaluering, viste at skolene

ikke hadde tatt tak i arbeidet med de grunnleggende ferdighetene. Gjennom tilsyn ble det avdekket at kommunene ikke fulgte opp sitt ansvar på flere områder. Vårt materiale viser også at de svake PISA-resultatene i 2006 satte sitt preg på politikktutforming.

Samlet ble det vurdert slik at det var behov for sterkere statlig styring. Med St. Meld. 31 ble det introdusert en rekke tiltak som skulle imøtekomme behovene i sektoren. Tiltakene dreide seg både om støtte og styring (kontroll).

Når det gjelder styringsvirkemidler fra nasjonalt nivå viser vårt materiale at det i perioden har vært en forskyvning mot sterkere resultatstyring. Større fokus på læringsresultater er i samsvar med reformens intensjoner. Materialet viser at direktoratet i løpet av reformperioden har fått en rekke oppdrag fra departementet knyttet til utvikling av nye prøver og utvikling av NKVS generelt. I løpet av perioden har det også vært igangsatt en rekke tiltak som fra nasjonalt nivå karakteriseres som styring gjennom støtte. Blant annet dreier dette seg om veiledningsmateriell, kompetansehevingstiltak, veiledningskorps og tiltak rettet mot kommuner som har behov for ekstra oppfølging. Vårt materiale viser imidlertid også at bruk av juridiske virkemidler og regelstyring har økt i løpet av reformperioden. Det har vært en rekke justeringer av lov og forskrift i løpet av reformperioden. De juridiske virkemidlene er blitt mer detaljert på enkelte områder og mindre på andre. Vårt kvalitative materiale indikerer også at det parallelt med Kunnskapsløftet og fokuset på resultater har blitt et sterkere rettighetsfokus i skolen. Elever og foresatte etterspør i større grad begrunnelser for de resultatene de har oppnådd. Samtidig har også det nasjonale tilsynet blitt opptrappet i løpet av perioden. Tilsynet er blitt mer detaljert og retter seg også mot områder som ikke direkte er knyttet til reformen.

Vårt materiale viser altså at det under Kunnskapsløftet ikke bare har vært en dreining i retning av sterkere resultatstyring, men også i retning av sterkere regelstyring og bruk av juridiske virkemidler. Selv om intensjonen med Kunnskapsløftet i utgangspunktet var at mål- og resultatstyring skulle være det sentrale styringsvirkemidlet, ser vi at den nasjonale styringen i dag foregår gjennom flere styringssystemer som alle har fått et bredere repertoar av virkemidler i løpet av reformperioden. Et sentralt spørsmål blir hvordan mål- og resultatstyringen virker sammen med mer detaljert regelstyring og økt bruk av juridiske virkemidler på enkelte områder. En konsekvens av dette kan være at det gir seg utslag i en sterk vektlegging av generell dokumentasjon, på bekostning av fokus på resultater som grunnlag for læringsarbeidet. Det kan også stilles spørsmål om detaljert lovgivning innenfor visse områder som også følges opp gjennom tilsyn, kan bidra til at disse områdene får mer oppmerksomhet og høyere prioritet enn sentrale elementer i reformen, som for eksempel det lokale læreplanarbeidet og arbeidet med grunnleggende ferdigheter.

Kunnskapsbasert yrkesutøvelse

Med kunnskapsbasert yrkesutøvelse mener vi at et sentralt element i Kunnskapsløftet er å utvikle utdanningssektoren som lærende organisasjon og som et kunnskapsbasert system. Dette innebærer at beslutninger på ulike nivå alltid skal kunne dra veksler på tilgjengelig informasjon og viten. Sentrale myndigheter skal legge grunnlaget for kunnskapsbasert styring og praksis innenfor et desentralisert system (jfr. kapittel 3).

Vårt materiale viser at aktørene på det nasjonale forvaltningsnivået kort tid etter innføringen av reformen, ikke hadde fokus på å bygge arenaer for dialog og samarbeid mellom nivåene som en strategi for å fremme reformgjennomføring. De virket også i beskjeden grad å være opptatt av å styrke skoleeierens autonomi og selvstyre. Det som ble oppfattet som skoleeierens likegyldighet til statlige mål, manglende evne til å iverksette tiltak og lærerkollegiets passivitet, måtte heller møtes med statlige initiativ som for eksempel forsterket tilsyn. Selv om enkelte informanter fra Utdanningsdirektoratet vektla betydningen av statlige støttefunksjoner, definerte informantene i overveiende grad statens ansvar overfor kommunesektoren som en kontrollfunksjon.

Vårt kvantitative materiale viser at nasjonalt nivå i løpet av de 5 årene som har gått, har hatt fokus på prosjekter blant annet rettet mot vurderingsfeltet. Disse har vektlagt erfaringsdeling mellom skoler,

skoleeiere og UH-sektoren. Evalueringen av prosjektet Bedre Vurderingspraksis har vist at deltakerne rapporterer at skolen i stor grad samarbeider med andre skoler. Slikt samarbeid er mest omfattende på barnetrinnet. Samarbeid mellom skoler fører i følge lærerne til økt motivasjon og bidrar til kompetanseutvikling i elevvurdering. Skoleleders involvering er dessuten viktig for framdriften i prosjektet, for lærernes motivasjon for arbeidet og for en helhetlig kompetanseutvikling knyttet til elevvurdering (Throndsen et al., 2009). Nasjonalt nivå har også tatt initiativ til dialog med kommuner med svake resultater (SKUP) og NY GIV. SKUP-prosjektet er imidlertid rettet mot bare 40 kommuner.

Imidlertid viser vårt materiale også at utdanningsdirektørenes tilsynsfunksjon i 2007 var styrket på bekostning av veiledningsfunksjonen. I 2011 er fylkesmannens tilsynsoppgaver ytterligere styrket. Vårt kvantitative materiale viser også at bare et fåtall av utdanningsdirektørene mener at skoleeierne har fått hjelp fra sentrale myndigheter til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutvikling i gjennomføringen av reformen. Utdanningsdirektørene har ikke fått som oppgave av Utdanningsdirektoratet å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling. I stedet viser utdanningsdirektørene til at direktoratet tar direkte kontakt med en del kommuner og skoler i forbindelse med ulike skoler. Informanter både fra nasjonalt og regionalt nivå stiller spørsmål om hvorvidt dette er funksjonelt i lengden, og at utviklingsoppgaver heller burde ivaretas av regionalt nivå, for på den måten å nå ut til flere.

Gjennom nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er det lagt til rette for informasjon om tilstanden i utdanningssektoren og om resultater på visse områder. En vesentlig forutsetning for at informasjonen skal kunne være utgangspunkt for kvalitetsutvikling, er blant annet at aktørene på ulike nivåer har kapasitet og kompetanse til å ta informasjonen i bruk. Vårt materiale viser at NKVS har bidratt til at skolenes resultater i større grad enn tidligere gjøres til gjenstand for diskusjon på skoleeiernivå. Blant annet har tilstandsrapporten bidratt til at politisk skoleeier i sterkere grad er involvert i disse diskusjonene. Vårt materiale viser imidlertid at det er variasjoner når det gjelder hvorvidt dette er knyttet til et kontinuerlig kvalitetsarbeid på skoleeiernivå eller om det heller handler om å utarbeide rapporten for å tilfredsstille ytre krav. Som vi skal se i kapittel 5 er det store variasjoner når det gjelder hvorvidt skoleeier drøfter resultater fra ulike prøver og undersøkelser og bruker disse som utgangspunkt for styring av skolene. Variasjonene er knyttet både til kommunestørrelse og organisering. Dersom informasjon og resultater fra NKVS skal støtte opp om utvikling av skolen som lærende organisasjon, forutsetter det felles drøfting og dialog om hvordan dette kan støtte opp om kvalitetsarbeidet.

Myndiggjøring av profesjon

Vårt materiale viser at det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået i utgangspunkt ønsker en myndiggjort profesjon. Kunnskapsløftet skulle bidra til å utvikle skolen som lærende organisasjon. Det er skolen selv som vet best. Læreplanene ble utviklet slik at profesjonen selv skulle ta ansvar for lokale prioriteringer og valg av organisering, arbeidsmåter, metoder og lærestoff. Vårt materiale viser at flertallet av respondentene på alle nivåer i utdanningssektoren mener at læreplanene stiller nye krav til læreres kompetanse. De nye læreplanene skulle implementeres i sektoren uten at det var utviklet støtte- og veiledningsmateriell knyttet til disse. For å sette profesjonen i stand til å ivareta de nye forventningene ble det avsatt store midler til kompetanseutvikling. Prioriterte områder i strategien var utvikling av skoleledelse og reformrelatert kompetanseutvikling. Kompetanseutviklingen ble iverksatt gjennom en desentralisert strategi, som innebar at skoleeiere fikk stort ansvar for prioriteringene. Dette er i tråd med reformens intensjoner om stor lokal handlefrihet. Samtidig stilte det store krav til skoleeiere når det gjaldt å definere og prioritere behov og velge tiltak for å dekke behovene. Blant annet forutsetter det at skoleeiernivået selv har kompetanse til å vurdere hvilke tiltak som er "reformrelaterte" og som best kan bidra til å utvikle kompetanse for i ivareta forventningene i Kunnskapsløftet. I vårt materiale fra nasjonalt og regionalt statlig nivå stilles det imidlertid spørsmål til om tiltakene i tilstrekkelig grad har vært relatert til reformen og profesjonens behov. Som vi senere skal se, gir lærerne uttrykk for at de i liten grad har vært involvert i prioriteringen av kompetanseutviklende tiltak (jf. kap.7).

Vi har gjennom dokumentanalysene sett at den statlige styringen i løpet av implementeringsperioden har blitt sterkere. Vårt kvalitative materiale bekrefter at informantene fra nasjonalt nivå mener at det i en periode er behov for sterkere statlig styring av grunnopplæringen. Noen av informantene fra det statlige regionale nivået mener imidlertid at sterkere statlig styring vil kunne begrense det lokale handlingsrommet. Materialet viser at noe av hensikten med sterkere nasjonal styring nettopp har vært å begrense noe av den lokale handlefriheten. Den viktigste begrunnelsen for dette er at man ikke kan vente på at alle kommuner og skoler kommer dit at de ivaretar det ansvaret de er ment å ta i forbindelse med reformen, og tar det handlingsrommet som de er ment å ta for å innfri reformens ambisjoner. Med utgangspunkt i denne begrunnelsen har det vært igangsatt en rekke tiltak fra nasjonalt nivå.

Vår dokumentbaserte analyse viser at departementet i perioden etter at Kunnskapsløftet ble innført, har definert oppgaver som Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre, med tilhørende øremerkede midler, resultatmål og etter hvert styringsparametere, som blir stadig tydeligere formulert. I tildelingsbrevene har vi også sett at Kunnskapsdepartementet viser til oppdragsbrev som presiserer oppgaver ytterligere. Materialet viser at Kunnskapsdepartementet gjennom perioden har fulgt opp Kunnskapsløftets ulike elementer gjennom en detaljert politisk styring av Utdanningsdirektoratets oppgaver og arbeid. Samtidig viser innholdet i oppdragsbrevene at departementet ikke bare har vært opptatt av å følge opp Kunnskapsløftet gjennom retningsgivende strategier og bestillinger. Oppdragenes karakter viser også at departementets oppfølging i stor grad har vært tiltaksorienterte. I tråd med den annonserte endringen i styringsstrategi i tildelingsbrevet for 2009, har departementet gjennom oppdragsbrevene gitt bestillinger som kan tolkes som brudd med den styringsfilosofien som lå til grunn for Kunnskapsløftet. Bestillingene har ikke bare betydd tydeligere politisk styring av Utdanningsdirektoratet som underliggende forvaltningsmyndighet. Når de har blitt operasjonalisert, har de, som vi senere skal se, også utfordret skoleeierens handlefrihet og styrket statlig styring og kontroll av grunnopplæringen.

Når en del skoleeiere ikke ivaretar sitt ansvar i henhold til lov og forskrift, er dette ikke bare kommunens ansvar. Statlig nivå må sette inn tiltak som gjør at alle elever får den opplæringen man mener at de bør få og som de har krav på. Spørsmålet er hvilke tiltak som iverksettes for å sikre dette. En forutsetning for å innfri Kunnskapsløftets ambisjoner er at skolen utvikles som en lærende organisasjon. Det forutsetter igjen både kompetanse og et lokalt handlingsrom. Ikke minst forutsetter det rom for lokale prioriteringer og tid til arbeid med og fokus på lokale satsningsområder. Som vi har sett har ikke alle de nasjonale tiltakene i løpet av reformperioden vært direkte reformrelaterte. Et sentralt spørsmål er om tiltakene fra nasjonalt nivå bidrar til å begrense profesjonens mulighet for å gjøre lokale prioriteringer. Spørsmålet er også om de bidrar til å styre profesjonens prioriteringer over på andre områder enn det som var kjernen i Kunnskapsløftet som innholdsreform. Spørsmålet blir med andre ord om ikke myndiggjøring av profesjonen må sikres på andre måter enn gjennom sterk statlig styring.

Ansvarliggjøring

Med reformen er det hensynet til det lokale selvstyret, hensynet til innbyggerne som brukere og hensynet til nasjonale mål som skal avgjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse verdiene kan imidlertid trekke i ulike retninger, og til en viss grad stå i motstrid til hverandre. I forhold til ansvars- og oppgavefordelingen må verdiene veies mot hverandre. Vårt kvalitative materiale viser at i 2007 syntes ikke våre informanter å gjøre disse avveiningene innenfor rammene av et dialog- eller governanceperspektiv, men innenfor en hierarkisk forståelse av reformimplementering og statlig styring.

Materialet viser også at våre informanter ikke syntes å mene at Kunnskapsløftets intensjoner innebar en reell myndighetsoverføring. Desentraliseringen i grunnopplæringen, slik våre informanter vurderte situasjonen, var i første rekke funksjonell. Det var oppgaver som var desentralisert, ikke beslutningsmyndighet. Aktører som hadde en sentral rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet i 2007, tolket med andre ord ikke reformen dit hen at den innebar en ny styringsideologi eller

styringsstruktur. Nasjonale grep og strategier for delegering av beslutningsmyndighet og for kapasitetsbygging og kompetanseheving, som styrket evnen til lokal ansvarsforvaltning, ble ikke nevnt som sentrale virkemidler i reformimplementeringen.

Vi har sett at det statlige styrings- og forvaltningsnivået har igangsatt reformen gjennom en rekke tiltak. Det er utviklet læreplaner som både forutsetter et lokalt læreplanarbeid, og som samtidig er utviklet for å gi rom for lokale prioriteringer og tilpasset opplæring. Det er utviklet et nettbasert verktøy, GREP, som skal gjøre læreplanene tilgjengelige for sektoren. Det er avsatt store midler knyttet til reformrelatert kompetanseutvikling. Etter hvert er det blitt utviklet veiledninger til læreplanene. Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem er gjennom reformperioden blitt bygget opp og utviklet for å kunne gi tilgang til kunnskap om resultater og om tilstanden i utdanningssektoren. Det er også lansert en rekke nasjonale strategier som ikke eksplisitt er knyttet til reformen, men som også skal bidra til å flytte målene i Kunnskapsløftet fra formuleringsarenaen til realiseringsarenaen. En egen strategi knyttet til Kunnskapsløftet som styringsreform og med underliggende styrings- og forvaltningsnivå som målgruppe, har ikke imidlertid blitt utarbeidet. Så langt vi kan se har i det hele tatt ikke direktoratet utviklet én helhetlig strategi for reformimplementeringen.

Vårt materiale viser at informantene på det sentrale styrings- og forvaltningsnivået mener at det i mange kommuner er tatt et mer aktivt grep om skoleeierrollen i løpet av reformperioden. Mange små kommuner har også organisert seg slik at de jobber i nettverk, og på den måten skapt bedre forutsetninger for å ivareta ansvaret som er knyttet til skoleeierrollen. Det politiske skoleeiernivået ser også ut til mange steder å ha involvert seg sterkere i skolens virksomhet. Informantene fra nasjonalt nivå virker i 2011 i stor grad å være opptatt av å sikre at skoleeiernivået ivaretar sitt ansvar. Det er utviklet verktøy som gir tilgang til resultater som grunnlag for styring av skolen. Det er også bestemt at det på lokalt nivå skal utarbeides en tilstandsrapport som skal sikre at resultatene blir gjenstand for diskusjon på skoleeiernivået. Den tiltakende regelstyringen utfordrer det ansvarliggjøringsregimet som er grunnleggende i Kunnskapsløftet som styringsreform. Imidlertid uttrykker også noen av informantene fra det nasjonale styringsnivået at skoleeiernivået må bli bedre i stand til å gjøre prioriteringer lokalt. Til forskjell fra i 2007 ser vi altså at nasjonalt nivå uttrykker en intensjon om ikke bare å delegerer oppgaver, men også beslutningsmyndighet.

Vårt materiale viser at Utdanningsdirektoratet i løpet av reformperioden har inntatt en annen rolle enn den som tradisjonelt er forventet fra et sentralt statlig nivå. Direktoratet har tatt en sterkere rolle når det gjelder veilednings- og utviklingsoppgaver i stedet for å delegerer slike oppgaver til fylkesmannen som regional stat. I tillegg arbeider direktoratet i større grad direkte med skoler og kommuner. Noen av informantene er av den oppfatning at dette kan bidra til å påvirke tillitsforholdet mellom stat og kommune, og til at det lokale handlingsrommet svekkes. Som vi skal se i kapittel 5, opplever ikke alle skoleeiere dette som et gode. Noen mener at dette bidrar til å forstyrre lokale prioriteringer og til å gjøre rommet for lokale beslutninger mindre.

DEL IV SKOLEEIER SOM STYRINGSNIVÅ

Del IV belyser også problemstillingen hvordan den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene fungerer, men oppmerksomheten rettes nå mot skoleeier/kommunesektoren som styringsnivå. Hvordan er modellen tolket og forstått, vurdert og praktisert? Hvordan har det vært arbeidet med planlegging, tilrettelegging, iverksetting og gjennomføring av reformen? Hvordan er samhandlingen med overliggende og underliggende forvaltningsnivå?

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

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

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

derfor i denne evalueringen valgt å se Kunnskapsløftet som styringsreform som et ledd i moderniseringen av offentlig sektor og dermed i sammenheng med andre utdanningspolitiske initiativ og styringsreformer etter tusenårsskiftet som peker i samme retning.

5 Kommunesektorens forventninger, vurderinger og oppfølging

I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra spørreundersøkelsene våren 2008 og våren 2011 og intervjuene høsten 2007 og våren 2011 i kommunesektoren (se kapittel 1). Gjennom det kvantitative materialet får vi tilgang til generelle opplysninger og vurderinger fra skoleeierne. Gjennom det kvalitative materialet får vi mer utdypende innsikt i skoleeiers forventninger til, oppfølging av og erfaringer med reformen, og i deres vurderinger av rolle- og ansvarsdelingen mellom styrings- og forvaltningsnivåene. I tillegg undersøker vi i hvilken grad det er variasjoner i vurderinger, erfaringer og oppfølging etter kommunenes størrelse, organisering og hvorvidt de har ansatte med skolefaglig kompetanse på nivået over skolelederne/rektorene.

Vi ser først på kommunesektorens forventninger til reformen slik de kom til uttrykk gjennom intervjuene i 2007 og spørreundersøkelsen i 2008. I kapittel 5.2 ser vi på kommunesektorens generelle vurderinger av og erfaringer med reformen etter 5 år, slik det kommer til uttrykk gjennom respondentene og informantenes vurderinger gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene i 2011. I kapittel 5.3 ser vi nærmere på hvordan skoleeierne vurderer styringssystemet under Kunnskapsløftet, handlingsrommet som reformen gir og rolle- og ansvarsfordelingen som følger av reformen. I kapittel 5.4 ser vi på skoleeiernes planarbeid, hvordan de har organisert det lokale læreplanarbeidet, hvordan de vurderer egen og skolens implementeringskompetanse og hva slags hjelp og støtte de opplever å ha fått fra nasjonale myndigheter når det gjelder kompetanseutvikling. I kapittel 5.5 ser vi nærmere på skoleeiernes arbeid med grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering som tre sentrale elementer ved reformen, og som vi har hatt et spesielt blikk på i vårt evalueringsprosjekt. I kapittel 5.6 diskuterer vi skoleeiers styring av skolen under implementeringen av Kunnskapsløftet.

Gjennom intervjuer og spørreundersøkelser i to omganger forsøker vi å fange opp skoleeiers vurderinger og eventuelle endringer som kan tilskrives implementeringen av reformen (jf. kapittel 1). Gjennomgående ser vi først på kommunene som eiere av grunnskolen, deretter på fylkeskommunen som eier av videregående opplæring.

5.1 Kommunesektorens forventninger tidlig i reformperioden

I det følgende ser vi på hvordan skoleeierne i intervjuene i 2007 og i spørreundersøkelsen i 2008 vurderte reformens målsettinger, hvilke forventninger de hadde til reformen, hvordan den ble mottatt og hvilke faktorer som ble oppfattet som avgjørende for en vellykket innføring av reformen.

Kommunenes oppfatning av reformens mål

Da informantene i kommunene i 2007 fikk spørsmål om hva de mente var de viktigste målene for reformen, viste de til litt ulike mål. En informant fra en stor urban kommune sa at: *"Jeg mener at det er en forsterkning av krav til tilpasset opplæring og vekten på de grunnleggende ferdighetene og resultatkrav helt åpenbart..."* (K2SU 2007). En informant fra en mellomstor rural kommune sa at det viktigste målet ved reformen er *"Større grad av å sikre at elevene har et spesifikt kunnskapsnivå, og noen grunnleggende ferdigheter må være på plass"* (K1MR 2007). Selv om informantene vektla ulike sider ved Kunnskapsløftet, var det Kunnskapsløftet som innholdsreform som stod i fokus når reformens viktigste mål ble trukket fram.

Reformens mottakelse i kommunene

På spørsmål om hvordan reformen var blitt mottatt i kommunen, viste samtlige informanter til at reformen var godt mottatt. Flere pekte på at det var en del forvirring og usikkerhet omkring hvordan kompetansemål og grunnleggende ferdigheter skulle forstås, men at arbeidet med reformen var preget av entusiasme og interesse.

Vurderingene på skoleeiernivå når det gjaldt reformens mottakelse, var sammenfallende med de vurderinger som kom til uttrykk på det nasjonale forvaltningsnivået (jf. kapittel 4).

Informantene på kommunenivået ga et bilde av et positivt implementeringsklima for reformen. De hadde relativt klare oppfatninger om hva som var de viktigste målene med reformen, selv om tolkningene av hva dette ville innebære varierte. Noen snakket om tilpasset opplæring, andre snakket om å sikre elever et bestemt kunnskapsnivå og grunnleggende ferdigheter.

Kommunenes vurdering av suksessfaktorer

Når det gjaldt forhold som ble ansett som mest nødvendige for at målene med reformen skulle innfris, svarte representantene for kommunene som skoleeier, gjennomgående at det viktigste som skulle til var lærere som er trygge på at det de gjør er godt nok, og at dyktige lærere og økonomi som gir tilgang på tilstrekkelig materiell var avgjørende. En informant fra en stor urban kommune viste til at

(...) det er viktig å ansvarliggjøre den enkelte lærer og skole, det er viktig for motivasjonen der ute i systemet at de har muligheter for å gjøre noen valg, så krever det selvfølgelig høy kompetanse og kontinuerlig etter- og videreutdanning (K2SU 2007).

Kommunenes forventninger til Kunnskapsløftet

I spørreundersøkelsen i 2008 ble respondentene spurt om sine forventninger til Kunnskapsløftet med hensyn til større metodefrihet, bedre tilpasset opplæring, nye krav til læreres kompetanse, endringer i undervisningen, bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige og et økt samarbeid mellom skole og lærebedrift i ungdomsskole (Tabell 5.1).

Respondentene hadde i 2008 størst forventning til at reformen ville innebære nye krav til lærernes kompetanse (89 % nokså stor og svært stor grad) og til styrkede "basisferdigheter"¹⁸ hos elevene (91 % nokså stor og svært stor grad). En høy andel hadde forventninger til bedre tilpasset opplæring (71 % nokså stor og svært stor grad) og større metodefrihet (70 % nokså stor og svært stor grad). De var imidlertid mindre forventningsfulle når det gjaldt bedre ivaretagelse av minoritetsspråklige elevers behov, 64 % forventet i svært liten eller nokså liten grad en slik forbedring.

¹⁸ I den nasjonale fellessurveyen i 2007 ble begrepet basisferdighet brukt i ett av spørsmålene. Vi har lagt til grunn at spørsmålet omhandler reformens grunnleggende ferdigheter. Metodisk innebærer begrepsblandingen at resultatene på spørsmålet om "basisferdighet" må behandles med varsomhet i og med at det er uklart hva respondentene har svart på. Vi har valgt å behandle resultatene ut fra en tolkning om at respondentene forbinder begrepet basisferdighet med reformens grunnleggende ferdigheter.

Tabell 5.1 Skoleeiers forventninger til Kunnskapsløftet. Kommunene 2008. Prosent.

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

Økt samarbeid mellom skole og arbeidsliv ble av Karlsenutvalget framhevet som et satsingsområde i arbeidet med å heve kvaliteten på fag- og yrkesopplæringen (NOU 2008:18). Økt kontakt mellom ungdomstrinnet og arbeidslivet ble understreket også i St.meld. 44 (2008 – 2009) og St.meld. 22 (2010 – 2011). Undersøkelsen i 2008 viste at drøyt halvparten av skoleeierne (56 %) i nokså stor grad eller i svært stor grad hadde forventninger om at Kunnskapsløftet ville føre til økt samarbeid mellom skole og lærebedrifter i ungdomsskolen. Når informantene på kommunenivå i intervjuene viste til eksempler på samarbeid mellom ungdomsskole og videregående opplæring/lærebedrifter, var det særlig knyttet til entreprenørskapsprosjekter og i forbindelse med programfag til valg/utdanningsvalg.

Generelt hadde skoleeierne på kommunenivået høye forventninger til at reformen ville innebære endringer i arbeidsmåter og styrkede "basisferdigheter" hos elevene, men datamaterialet viste variasjoner mellom kommunene. For å undersøke om det var sammenheng mellom et utvalg bakgrunnsvariabler (kommunens størrelse, kommunens organisering, skolefaglig kompetanse på nivået over skoleleder) og de elementene som inngår i spørsmålet, gjennomførte vi en bivariat analyse av datamaterialet (se kapittel 1). Vi har lagt vekt på resultater hvor kjkvadrattesten viser at variasjonen er statistisk signifikant ($p < 0,05$).

Vi fant signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og forventninger både om endringer i arbeidsmåter i undervisningen og styrkede "basisferdigheter". Andelen skoleeiere som i svært stor grad forventet endringer i arbeidsmåter, hadde positiv sammenheng med kommunestørrelse. Det samme gjaldt andelen som i svært stor grad forventet styrkede basisferdigheter. Små kommuner skilte seg ut både fra store og mellomstore kommuner ved i mindre grad å forvente styrkede basisferdigheter. Forskjellen mellom store og mellomstore kommuner var ikke signifikant (se Møller, Prøitz & Aasen, 2009, tabell 3.2 og 3.3, s. 64-65. Jo større kommune, desto høyere synes med andre ord forventningene til reformen å ha vært.

Fylkeskommunenes oppfatning av reformens mål

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

... det handler om at det fremdeles er den vanlige norske retorikken om fellesskolen, enhetsskole skal vi jo ikke bruke lenger, å ta vare på alle, se alle og ha en sterk sosialiseringssfunksjon inn i skole, å holde heterogene skoler, ikke streame elevene for mye, samtidig som vi skal dyrke enkelteleven, en skal dyrke fag og det kvantitative resultatet, som ikke har vært framme så mye tidligere i alle fall i R94 (F3VL 2007).

Informanten mente at dette føyer seg inn i en internasjonal og kanskje også europeisk tenkning. Skoleeierne i videregående opplæring syntes generelt å være mer oppmerksom på motsigelser i reformen enn det vi registrerte blant skoleeierne i grunnskolen.

Når det gjaldt vurderingene av målet med reformen, tilkjennega informantene i fylkeskommunene at Kunnskapsløftet er en bevegelse i positiv retning. En informant sør i landet pekte på at det var bra at man nå ville finne ut om elevene lærer noe. Informanten mente at det var mye å gå på før man klarer å ivareta tilpasset opplæring for alle elever, og *“det var mye lettere å være privatpraktiserende før, nå blir man fulgt opp”* (F2SM 2007).

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

Alt henger i hop med alt, men da må vi gå på de ultimate målene og det handler om eleven selvsagt, dette med tilpasset opplæring, hvor man må klare å få mer ut av den enkelte elev og tilpasse mer uten at det går utover fellesskapet, det er avgjørende viktig... (F3VL 2008).

Fylkeskommunenes vurdering av suksessfaktorer

På spørsmål om hvilke forhold som må være til stede for å komme i havn med reformen, svarte to av informantene entydig “kompetanse hos lærerne”. Informanten vest i landet pekte på at kompetansen i skolene i egen fylkeskommune var høyere enn gjennomsnittet for landet, men at det ikke betydde at det var høy generell kompetanse i pedagogikk eller didaktikk. Hun pekte på en særlig utfordring i den sammenhengen: *“Så akkurat nå har vi et gedigent kulturkrasj mellom online-generasjonen og den tradisjonelle akademiske boklærdommen, der må vi ha mer kompetanse”* (F3VL 2007). En annen informant sør i landet sa at det for dem var en forutsetning for å lykkes å få på plass en god målstruktur. Informanten så det som viktig at de kunne drive med balansert målstyring med resultatmål som de kunne ta med tilbake til rektorene og etterspørre ved skolene (F2SM 2007).

Reformens mottakelse i fylkeskommunene

Vi spurte i 2007 også informantene på fylkeskommunalt nivå om hvordan de mente at reformen var mottatt i fylkeskommunen. Gjennomgående viste de til en positiv mottakelse. En informant vest i landet knyttet dette til Differensieringsprosjektet¹⁹. *“Nja, alt i alt er Kunnskapsløftet godt mottatt, jeg tror det at det som skjedde i Differensieringsprosjektet som var det største noen gang i Norge, pløyde mye mark som egentlig har vært forsøkt pløyd de siste ti årene uten å få det til”* (F3VL 2007). En annen informant sør i landet så Kunnskapsløftet i forhold til da R94 ble innført, og pekte på at det alltid er noen som huker seg ned og håper at det skal blåse over

... men det som er annerledes med Kunnskapsløftet.... er at det er en reform med fokus på kvalitet og resultater og hvordan få til god læring, og ikke så mye på disse store endringene som man ofte føler at ministre må ha (F2SM 2007).

I utgangspunktet viste intervjuene at det så ut til å ha vært et positivt implementeringsklima rundt reformen i tre av de utvalgte fylkeskommunene²⁰. Samtidig syntes det å ha vært et høyt bevissthetsnivå rundt utfordringer og spenninger som ligger i reformen. To av informantene pekte på at de kunne ønsket at læring ble fokusert enda mer og at de oppfattet det slik at det er elementer i reformen som tar oppmerksomhet fra dette arbeidet og lager støy. Informantene var ikke klare på

¹⁹ Differensieringsprosjektet beskrives av Kunnskapsdepartementet som: Norgeshistoriens hittil største utviklingsprosjekt i videregående skole. Prosjektet “Differensiering og tilrettelegging” som varte fra 1999 til våren 2003 hadde som mål å finne fram til de arbeidsformer og -metoder i den videregående skolen som gir best resultater. Eksempler på tiltak er bruk av IKT i opplæringen, alternative læringsarenaer, integrering av teori og praksis, aktiv elevmedvirkning og entreprenørskap. www.kd.dep.no

²⁰ Det var i 2007 av ulike grunner ikke mulig å få intervju med representanten for det fjerde fylket som inngår i vårt materiale.

hvilke elementer de tenkte på i denne sammenhengen. En av informantene viste til at hun opplevde at det var tretthet i forhold til reformer i hennes fylkeskommune (F2SM 2007).

Fag- og yrkesopplæringen

Vi spurte også våre informanter om hvordan de oppfattet at Kunnskapsløftet var forankret i fag- og yrkesopplæringen. Informantene pekte på at yrkesfagene generelt kom senere med i tenkningen om reformen. En informant sør i landet viste til at hun hadde en følelse av at *"yrkesfaglige studieretninger har kunnskap om reformen"*, og at *"...de sitter akkurat nå og skriver budsjett, det kommer inn nå i planen at de skal sette i gang faglige ledere og y-nemnder, de som er involvert"* (F2SM 2007). Da vi fulgte opp med spørsmål om bedriftsnivået var involvert, svarte informanten at det var på trappene. Hun henviste oss videre til *"bedriftskontoret, fordi de vet mye mer"*. En annen informant vest i landet viste til at det var behov for kompetanse i systemet både på opplæringskontor og i opplæringen i bedrift. Hun mente at oppmerksomheten rundt reformen var blitt bedre etter hvert. Informanten fortalte at de var organisert slik at fagopplæringen var en del av opplæringen generelt, at dette også var hennes ansvarsområde og at den interne aktiviteten omkring reformen også hadde inkludert y-nemnden. Informanten viste til at de var i gang med et opplæringsopplegg for instruktører som y-nemnden var veldig interessert i (F3VL 2007).

Fylkeskommunenes forventninger til Kunnskapsløftet

I spørreundersøkelsen til fylkeskommunene i 2008 ble respondentene spurt om i hvilken grad de hadde forventninger til at Kunnskapsløftet ville innebære endringer når det gjaldt en rekke av reformens elementer som metodefrihet, tilpasset opplæring, redusert frafall, grunnleggende ferdigheter med videre (tabell 5.2).

Tabell 5.2 Forventninger til Kunnskapsløftet. Fylkeskommunene 2008. Antall.

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

Et klart flertall hadde store forventninger til en rekke av reformens elementer i utviklingen av videregående opplæring. Det var forventet at Kunnskapsløftet ville innebære større metodefrihet, bedre tilpasset opplæring i videregående skole, endring i arbeidsmåter i undervisningen, styrking av grunnleggende ferdigheter hos elever og lærlinger, økt samarbeid mellom skole og lærebedrift og bedre muligheter for lærekandidater. Det var forventet at reformen også ville stille nye krav til lærernes og instruktørenes kompetanse.

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

Oppsummering: Kommunesektorens forventninger og vurderinger tidlig i reformperioden

Resultatene av intervjuene og spørreundersøkelsene fra 2007/2008 synes å være samstemte når det gjelder vurderingene av hva som i utgangspunktet ble oppfattet å være det sentrale elementet i reformen: metodefrihet, forsterkning av grunnleggende ferdigheter og tilpasset opplæring, tydelige og nye krav til lærernes kompetanse. Når det gjelder hva som var det viktigste målet for reformen, pekte noen av informantene på det å garantere alle elever et visst kompetansenivå, andre var mer opptatt av å ivareta den enkelte elevs interesser, ambisjoner og evner. Alle var opptatt av vektleggingen av grunnleggende ferdigheter som et sentralt element, og nesten alle informantene omtalte tilpasset opplæring som et viktig mål i reformen, men også som en utfordring. Det kan synes som om informantene mente det var et motsetningsforhold eller en spenning i reformen mellom på den ene siden å garantere at alle elever opparbeider kompetanse på et visst nivå, og på den andre siden å skulle dyrke enkelt elevs forutsetninger og interesser.

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

Kommunesektorens utdanningsadministrative ledere beskrev et gjennomgående positivt implementeringsklima for Kunnskapsløftet som reform. Både informantenes beskrivelser av mottakelsen av reformen og de høye forventningene til reformen som framkom i det kvantitative materialet, vitner om positivitet og stor tiltro til reformens grunnelementer.

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

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

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

5.2 Kommunesektorens generelle vurderinger av og erfaringer med reformen etter 5 år

I det følgende ser vi på hvordan skoleeierne i spørreundersøkelsen og intervjuene i 2011 vurderer reformens målsettinger, hvilke erfaringer de har hatt med reformen, hvordan den har vært mottatt og hvilke tiltak skoleeierne mener har vært de viktigste de har iverksatt for å oppnå reformens målsettinger. Vi ser først på kommunene som eiere av grunnskolen, og deretter på fylkeskommunen som eier av videregående opplæring.

Kommunen som skoleeier

I spørreundersøkelsen våren 2011, nærmere fem år etter at reformen ble introdusert, ble informantene i kommunene igjen stilt spørsmål om de kan slutte seg til reformens målsettinger. Generelt kan vi si at

reformen fremdeles har stor tillit i den forstand at flertallet mener at de i stor eller svært stor grad kan slutte seg til reformens målsettinger (80 %) – se tabell 5.7.

Respondentene ble spurt om de selv mener at reformen har bidratt til endringer i skolen på sentrale områder som Kunnskapsløftet adresserer (tabell 5.3).

Tabell 5.3 Skoleeiers erfaringer med Kunnskapsløftet. Kommunene 2011. Prosent.

Hvor enig eller uenig er du i at Kunnskapsløftet har ført til:	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Bedre undervisningsmetoder	0	0	9	39	45	7	121
Bedre tilpasset opplæring	0	3	11	33	47	6	122
Bedre samarbeid mellom lærerne	2	1	6	42	39	11	122
Bedre arbeid med læreplaner lokalt	0	3	9	19	49	19	119
Bedre vurderingspraksis	0	0	2	11	48	40	122
Bedre ivaretagelse av behovene til elever som trenger spesialundervisning	0	4	20	49	24	2	122
Større metodefrihet	0	1	7	34	43	16	122
Nye krav til lærernes kompetanse	0	1	0	7	50	43	122

Ut fra sine erfaringer med reformen er respondentene i kommunene mest enige i at Kunnskapsløftet har ført til nye krav til lærernes kompetanse (93 % nokså eller helt enige).

Et stort flertall mener at reformen har ført til en bedre vurderingspraksis (88 % nokså eller helt enig). Om lag halvparten er enige i at Kunnskapsløftet har ført til bedre undervisningsmetoder (52 % nokså eller helt enig) og til bedre tilpasset opplæring (53 % nokså eller helt enig). 59 % er (nokså eller helt enig) i at Kunnskapsløftet har ført til større metodefrihet. Det er delte meninger om hvorvidt reformen har ført til bedre ivaretagelse av behovene til elever som trenger spesialundervisning (24 % helt eller nokså uenig, 26 % nokså eller helt enig).

Halvparten er enige i at reformen har ført til bedre samarbeid mellom lærerne (50 % nokså eller helt enig), mens 42 % verken er enig eller uenig i dette. Et flertall enige i at Kunnskapsløftet har bidratt til bedre arbeid med læreplaner lokalt (68 % nokså eller helt enig).

I forhold til de forventningene de kommunale skoleeierne hadde til bedre tilpasset opplæring, større metodefrihet og endringer i arbeidsmåter i undervisningen i 2008, er det altså en lavere andel som i 2011 er enige i at reformen har bidratt til dette. Den største endringen gjelder tilpasset opplæring. I 2008 svarte 71 % at de hadde forventninger til at reformen ville innebære bedre tilpasset opplæring, mens 53 % i 2011 er nokså eller helt enige i at reformen har ført til dette. Samtidig har 33 % i 2011 svart "verken er enig eller uenig", noe som kan bety at skoleeierne er usikre på hvordan kravet om tilpasset opplæring ivaretas på skolenivå. I 2008 inneholdt ikke spørreundersøkelsen svarkategorien "verken – eller". I og med at tilpasset opplæring har vært et sentralt element ved reformen er det likevel grunn til å stille spørsmål om hva som er årsaken til at bare noe over halvparten av respondentene i 2011 er enige i at Kunnskapsløftet har bidratt til dette. I 2008 svarte 70 % at de forventet større metodefrihet, mens 59 % i 2011 er enig i at reformen har ført til dette (34 % verken enig eller uenig). I 2008 hadde skoleeierne på kommunenivået høye forventninger til at reformen vil innebære endringer i arbeidsmåter i undervisningen (62 %), mens en noe lavere andel i 2011 er enige i at Kunnskapsløftet har ført til bedre undervisningsmetoder (52 %). På dette området er imidlertid 39

% av respondentene verken enige eller uenige, noe som også kan ha sammenheng med at en del av respondentene ikke vet hvorvidt reformen har ført til bedre undervisningsmetoder i skolene.

I 2008 hadde respondentene store forventninger til reformen ville innebære nye krav til lærernes kompetanse (89 % nokså stor og svært stor grad). I 2011 svarer hele 93 % av de kommunale skoleeierne at de er nokså eller helt enig i at reformen har ført til nye krav til læreres kompetanse. På dette området viser datamaterialet også variasjoner mellom kommunene.

Vi har funnet signifikante sammenhenger mellom kommunestørrelse, hvorvidt kommunen har ansatte med skolefaglig kompetanse på nivået over skolelederne og andelen som i sterk grad er enig i at reformen har medført nye krav til lærernes kompetanse - se tabell 5.4.

Tabell 5.4 Skoleeiers erfaringer om nye krav til lærernes kompetanse. Kommunene 2011.

Nye krav til lærernes kompetanse	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Skoleeiers størrelse							
Små kommuner (- 5 000)	0 %	2 %	0 %	2 %	62 %	35 %	63
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	0 %	15 %	32 %	53 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	0 %	0 %	8 %	44 %	48 %	25
Total	0 %	1 %	0 %	7 %	50 %	43 %	122
Kjikkvadrat=12,81, p = 0,046							
Skoleeiers skolefaglige kompetanse	0 %	0 %	0 %	6 %	48 %	45 %	95
Ja							
Nei	0 %	20 %	0 %	0 %	60 %	20 %	5
Total	0 %	1 %	0 %	6 %	49 %	44 %	100
Kjikkvadrat=20,135, p =0,000							

Av de små kommunene er 35 % helt enige i at reformen stiller nye krav til læreres kompetanse. Av de mellomstore og de store kommunene er det hhv 53 og 48 % som er helt enige i dette. Jo større kommunen er, i større grad synes med andre ord de kommunale skoleeierne å erkjenne at reformen har medført nye krav til kompetanse. Av kommuner som har skolefaglig kompetanse på nivået over skoleleder, er 45 % helt enig i at reformen har medført nye krav til læreres kompetanse. I kommuner uten slik kompetanse er 20 % helt enig i dette, mens 60 % er nokså enige. Kommuner med skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen ser altså ut til i sterkere grad å erkjenne at Kunnskapsløftet har ført til nye krav til kompetanse (se tabell 5.4).

I intervjuene i 2011 spurte vi informantene om hva de mener var de viktigste målene ved reformen, hva de mener er de viktigste tiltakene skoleeier har gjennomført for å nå målene med reformen og hvorfor disse tiltakene har fungert.

Kommunenes vurdering av mål og tiltak

De fleste av informantene viser til at fokus på læring og læringsresultater og større trykk på vurdering var de viktigste målene med reformen. De fleste nevner også grunnleggende ferdigheter som viktige. En av informantene trekker også frem vektlegging av tidlig innsats og satsning mot de første årene på barnetrinnet som en viktig målsetting (K4LR 2011).

På spørsmål om hvilke tiltak de som skoleeier mener er de viktigste de har gjennomført for å nå målene med reformen, nevnes ulike tiltak. I tillegg til læreplanarbeidet viser flere til at de har jobbet mye med elevvurdering, og trekker vurdering og drøfting av elevenes resultater i ulike typer fora fram som viktige tiltak for å nå målsettingene. De viser også til ulike former for samhandling, dialog og

samarbeid. Rektorenes rolle nevnes spesielt i denne sammenheng, og det vises særlig til samhandling med, ansvarliggjøring av og felles skolering av rektorene som viktige tiltak.

Flere viser til tiltak som gjelder enkelte av de grunnleggende ferdighetene som de særlig har hatt fokus på. I denne sammenheng har de fleste valgt særlig å prioritere arbeidet med enkelte av de grunnleggende ferdighetene, men hvilke dette gjelder varierer. Noen påpeker at dette var tiltak som ble igangsatt før reformen, men som de har videreført og tilpasset slik at de er i samsvar med føringene i Kunnskapsløftet. For eksempel gjelder dette satsing på lesing og IKT eller bruk av digitale verktøy.

Flere av informantene trekker nettopp fram det at de har gjort prioriteringer og jobbet med konkrete satsningsområder på spørsmål om hva de mener er de viktigste tiltakene skoleeier har gjort for å nå målene med reformen. En informant sier:

Vi er ganske bevisste den strategiske utviklingen av skolene, og hvilke satsningsområder og hvordan vi jobber med satsingsområder har vi ganske høy bevissthet rundt. Vi har en tanke... altså, vi begrenser antall satsningsområder. De satsningsområdene vi går inn på har vi i alle fall 3-5 år. (...) Det er vel en erkjennelse om at ting tar tid og selv om du har laget en plan og lært opp folk så tar du den faktisk ikke i bruk hvis du ikke etterspør det etterpå og jobber med det" (K2SU 2011).

Fylkeskommunen som skoleeier

Som kommunene ble også informantene fra fylkeskommunene i spørreundersøkelsen i 2011 stilt spørsmål om reformens målsettinger og virkemidler. 18 fylkeskommuner svarer at de i stor eller svært stor grad kan slutte seg til reformens målsettinger. 11 svarer at de har tillit til reformens virkemidler, mens 8 i verken stor eller liten grad vil si at de har tillit til virkemidlene – se tabell 5.15. I spørreundersøkelsen ble respondentene også spurt om de selv mener at reformen har bidratt til endringer i videregående opplæring på sentrale områder som Kunnskapsløftet adresserer (Tabell 5.5).

Det er størst enighet blant respondentene om at Kunnskapsløftet har ført til nye krav til lærernes og instruktørens kompetanse (hhv 17 og 18 nokså eller helt enig), bedre vurderingspraksis (17 nokså eller helt enig), bedre arbeid med læreplaner lokalt (16 nokså eller helt enig) og økt samarbeid mellom skole og lærebedrift (16 nokså eller helt enig). 11 fylkeskommuner er nokså eller helt enig i at Kunnskapsløftet har ført til bedre samarbeid mellom lærerne, mens 6 verken er enige eller uenige i dette.

Når det gjelder større metodefrihet, bedre tilpasset opplæring i videregående skole, endring i arbeidsmåter i undervisningen og bedre muligheter for lærekandidater, er det færre respondenter som i 2011 mener at Kunnskapsløftet har bidratt til dette enn som uttrykte forventninger til at reformen skulle bidra til dette gjennom fellessurveyen i 2008. Mens for eksempel 16 fylkeskommuner i 2008 forventet større metodefrihet, er 10 i 2011 nokså eller helt enig i at Kunnskapsløftet har ført til større metodefrihet i videregående opplæring. Når det gjelder bedre tilpasset opplæring i skolene, hadde 15 av respondentene i 2008 forventninger til at reformen skulle bidra til dette, mens 11 i 2011 svarer at de er enig i at Kunnskapsløftet har bidratt til bedre tilpasset opplæring i videregående skole.

Respondentene i fylkeskommunene har delte oppfatninger om hvorvidt Kunnskapsløftet har ført til bedre ivaretagelse av elever som trenger spesialundervisning. 5 er (nokså eller helt) enige i dette, mens halvparten verken er enig eller uenig.

Flertallet av fylkeskommunene er uenige i at Kunnskapsløftet har ført til mindre spesialundervisning etter enkeltvedtak (14 nokså eller helt uenig).

I 2008 var respondentene noe avventende når det gjaldt forventninger til redusert frafall i videregående opplæring. I 2011 har respondentene delte oppfatninger om hvorvidt Kunnskapsløftet har bidratt til redusert frafall. 8 er nokså uenige, mens 5 er nokså enige.

På områder som gjelder fag- og yrkesopplæringen spesielt er det i 2011 delte oppfatninger om Kunnskapsløftet har ført til endringer (se tabell 5.5). Når det gjaldt bedre tilpasset opplæring i bedrift, hadde færre respondenter (10 i nokså stor eller i stor grad) forventninger til dette i 2008 enn når det gjaldt tilpasset opplæring i skole. I 2011 er bare 5 nokså eller helt enig i at Kunnskapsløftet har ført til bedre tilpasset opplæring i bedrift, mens 5 er nokså uenige.

8 av respondentene i fylkeskommunene er i 2011 nokså enige i at reformen har ført til bedre muligheter for lærekandidater, mens 9 verken er enige eller uenige. Halvparten er enige i at Kunnskapsløftet har ført til større fokus på yrkesretting av undervisningen, mens 5 er nokså uenige. Når det gjelder tilrettelegging av opplæringen (avvik fra normalmodellen) er halvparten av respondentene i 2011 uenige i at reformen har ført til større fleksibilitet på dette området, mens 5 er nokså enige. På ett område er imidlertid respondentene mer samstemte, nemlig når det gjelder spørsmålet om Kunnskapsløftet har ført til økt samarbeid mellom skole og lærebedrift, der 16 sier seg nokså eller helt enig.

Tabell 5.5 Skoleeiers erfaringer med Kunnskapsløftet. Fylkeskommunene 2011. Antall.

Hvor enig eller uenig er du i at Kunnskapsløftet har ført til:	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Bedre undervisningsmetoder	0	0	1	6	11	1	19
Bedre tilpasset opplæring i videregående skole	0	0	3	5	9	2	19
Bedre tilpasset opplæring i bedrift	0	0	5	8	3	2	18
Bedre samarbeid mellom lærerne	1	0	0	6	9	2	18
Bedre arbeid med læreplaner lokalt	0	0	0	2	11	5	18
Bedre samarbeid mellom skole og hjem	0	0	2	7	7	2	18
Bedre vurderingspraksis	0	0	0	2	11	6	19
Bedre ivaretagelse av behovene til elever som trenger spesialundervisning	1	0	3	9	4	1	18
Større metodefrihet i videregående opplæring	0	0	1	7	8	2	18
Nye krav til lærernes kompetanse	0	0	0	2	12	5	19
Nye krav til instruktørens kompetanse	0	0	0	1	12	6	19
Økt samarbeid mellom skole og lærebedrift	0	0	1	2	9	7	19
Redusert frafall i videregående opplæring	0	0	8	6	5	0	19
Bedre muligheter for lærekandidater	0	0	2	9	8	0	19
Større fokus på yrkesretting av undervisningen	0	0	5	5	7	2	19
Mindre spesialundervisning etter enkeltvedtak	0	7	7	3	2	0	19
Større fleksibilitet i tilrettelegging av opplæringen (avvik fra normalmodellen)	0	3	6	5	5	0	19

I intervjuene i 2011 blir informantene spurt om hva de mener var de viktigste målene ved reformen, hva de mener er de viktigste tiltakene skoleeier har gjennomført for å nå målene med reformen og hvorfor de mener disse tiltakene har fungert.

Fylkeskommunenes vurdering av mål og tiltak

Informantene i fylkeskommunene viser til ulike målsettinger på spørsmål om hva de mener var de viktigste målene med reformen. Flere viser til elevenes læring og fokus på resultater og kvalitet som de viktigste målene. To av informantene viser spesielt til endringer i tilbudsstrukturen i videregående opplæring og at det ble ryddet i strukturen. Dimensjonering av tilbudet og økt gjennomføring trekkes fram i denne forbindelse.

På spørsmål om hvilke tiltak de som skoleeiere mener er de viktigste de har gjennomført for å nå målene med reformen, viser tre av fire informanter til ulike typer opplærings- og kompetanseutviklingstiltak. Det er først og fremst tiltakene de har iverksatt selv som trekkes fram som viktige. De viser ulike nettverksgrupper, faggrupper og ressursgrupper innenfor ulike områder, som blant annet har hatt arbeid med læreplanene og kurs og oppfølging i denne sammenheng som dedikert oppgave. En av informantene mener at de gjennom dette har fått til *"en kulturendring og et resultatfokus som jeg mener har vært det viktigste, og det har vi fått til på alle ledd der vi i mye større grad måler og veier og lar det være styrende både for skole- og klasseledelse"* (F4NL 2011).

På spørsmål om hvorfor nettopp disse tiltakene har vært viktige svarer en av informantene at alt det de gjør som bidrar til framdrift og bedre resultater handler om å være "tett på":

Så vi ønsker å drive en kompetanseheving for avdelingslederne slik at de er bedre i stand til å være tett på lærerne og følge opp og sørge for at de kompetansemålene som er i læreplanene skal oppnås for å si det sånn. Så jeg tror i alle ledd så er det dette med å være tett på som er en nøkkel til å få til utvikling (F2SM 2011).

I tillegg til kompetanseutviklingstiltak viser informantene til dimensjonering av tilbud i videregående opplæring for å sikre flere elever sitt førstevalg, karriereveiledning i grunnopplæringen, grunnkompetanse og kompetansebevis og løft i yrkesfagene som viktige tiltak.

Fag- og yrkesopplæringen

Gjennom intervjuene med de fylkeskommunale skoleeierne i 2011 kommer det fram at flere har stort fokus på utfordringer knyttet til yrkesfagene. Et par av informantene viser til at de blant annet har igangsatt tiltak for å sikre flere læreplasser og bidra til tettere samarbeid mellom skole og bedrift. En informant forteller at de er opptatt av å ansvarliggjøre skolene i arbeidet med å skape helhetlige utdanningsløp, og at de derfor har innført et prosjekt der skolene får ansvar for å skaffe læreplasser til sine elever (F4VL 2011). En annen informant mener at det offentlige må enda tyngre i arbeidet både med å sikre at alle elever får læreplass og med tilrettelegging av læreplassene, og sier at *"Vi må jobbe med å finne gode læringsarenaer i bedrifter og sånn og vi må sannsynligvis ha et ansvar, det vil si at skolen eller det offentlige må ta mer ansvar for hva som skjer inne i det"* (F1ØH 2011).

Yrkesopplæringsnemnda skal arbeide for å heve kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen, blant annet ved å fremme behov og synspunkter fra arbeidslivet overfor fylkeskommunen. I tillegg til informantene fra utdanningsadministrasjonen i de fire fylkeskommunene, intervjuet vi ledere for yrkesopplæringsnemnda i tre av de samme fylkene.

Når vi spør disse informantene om de opplever at de jobber med Kunnskapsløftet og hvordan reformen har hatt betydning for fag- og yrkesopplæringen, får vi litt ulike svar. En av informantene sier at hun ikke opplever å ha "hands on" på Kunnskapsløftet og at dette ikke har vært en diskusjon i yrkesopplæringsnemnda (Y1ØH 2011). Informanten mener at Kunnskapsløftet har vært en skolereform mye mer enn en fag- og yrkesopplæringsreform. En annen informant sier at Kunnskapsløftet ikke har direkte betydning for nemdas arbeid, men at reformen har indirekte betydning. Hun mener at Kunnskapsløftet har bidratt til teoretisering av yrkesfagene og om å *"sy flest mulig fag over samme lest"*, og at dette er uheldig for fag- og yrkesopplæringen (Y4NL 2011). Informanten viser til at det for eksempel ikke er viktig for fremtidige rørleggere å lese Shakespeare på engelsk, men at de heller bør lese engelske fagmanualer. Informanten viser også til at Kunnskapsløftet blant annet handler om

"klare mål", men at det er "feil mål", og at læreplanene også representerer en utfordring fordi bransjenes krav til kunnskap er i stadig endring og at målene og tilbudene derfor bør være mer dynamiske. Den tredje informant mener at Kunnskapsløftet har hatt stor betydning for fag- og yrkesopplæringen, og knytter reformen til at alle har fått rett til å gjennomføre videregående opplæring (Y2SM 2011). Informanten sier imidlertid også at Kunnskapsløftet ikke har vært diskutert i yrkesopplæringsnemda, med unntak av at de har diskutert om dagens modell for yrkesopplæring er "for teoretisk".

På spørsmål om de mener fag- og yrkesopplæringens aktører er i stand til å gjennomføre en reform som Kunnskapsløftet, svarer informantene stort sett at aktørene i bedriftene nok ikke forholder seg til Kunnskapsløftet. En av informantene mener at Kunnskapsløftet som reform er "irrelevant" for bedriftene (Y1ØH 2011).

Gjennom intervjuene kommer det fram at det er store forskjeller på samarbeidet mellom yrkesopplæringsnemdene og fylkeskommunen i de tre fylkene. En av informantene viser til at hun ikke opplever å ha noen myndighet, og at nemda har behov for faglig påfyll om hva som skjer i administrasjonen for å kunne delta i diskusjonene på en annen måte enn i dag (Y1ØH 2011). De to andre informantene forteller om et langt tettere samarbeid med fylkeskommunens administrasjon, og at de opplever å ha stor påvirkning på alle områder som gjelder fag- og yrkesopplæringen. En av informantene sier at de mener det er gode rutiner i fylkeskommunene på dette området, og at de opplever å bli hørt når de sier fra om at fylkeskommunen bør "utøve ansvaret sitt på en annen måte" (Y2SM 2011). Informanten viser videre til at en av yrkesopplæringsnemdas viktigste oppgaver overfor fylkeskommunen er å sikre at tilbudet "treffer riktig" i forhold til arbeidslivets behov.

På spørsmål om samarbeidet med bedriftene får vi også ulike svar. Mens en av informantene forteller at de ikke har noen dialog med bedriftene, forteller de to andre om tett dialog, og den ene informanten oppgir å ha daglig kontakt med bedriftene (Y4NL 2011).

Når det gjelder samarbeidet mellom skole og bedrift, beskriver informantene dette som en stor utfordring og et område det er viktig å ha stort fokus på. En av informantene oppgir spesielt at det er vanskelig å få kontakt med skolene, og at de har prøvd å få skolene med på møter uten å lykkes i særlig grad (Y4NL 2011). Informanten mener samarbeid mellom skole og arbeidsliv er helt avgjørende for kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen.

Oppsummering: Kommunesektorens generelle vurderinger av og erfaringer med reformen

Etter fem år med reformen viser informantene fra skoleeiernivå gjennomgående til at Kunnskapsløftet er positivt mottatt og at det har vært stor vilje til å gjennomføre reformen blant rektorer og lærere. De støtter også gjennomgående opp om målsettingene med reformen. Spesielt trekkes fokuset på læringsresultater og elevvurdering fram som positivt, i tillegg til det at de har fått verktøy og tilgang til ulike typer resultater som grunnlag for oppfølging av skolene.

Surveyen i 2011 viser at på noen områder har Kunnskapsløftet ikke svart til forventningene. Dette gjelder blant annet tilpasset opplæring, større metodefrihet og endringer i arbeidsmåter i undervisningen. I 2008 svarte 71 % av de kommunale skoleeierne at de hadde forventninger til at reformen ville innebære bedre tilpasset opplæring. I 2011 er bare vel halvparten av skoleeierne nokså eller helt enig i at reformen har ført til dette. Samtidig er det 33 % som i 2011 verken er enig eller uenig, noe som kan bety at skoleeierne er usikre på hvordan kravet om tilpasset opplæring ivaretas på skolenivå. I og med at tilpasset opplæring har vært et sentralt element ved reformen er det likevel grunn til å stille spørsmål om hva som er årsaken til at bare noe over halvparten av respondentene i 2011 er enige i dette. På fylkeskommunalt nivå var det spesielt store forventninger til endringer når det gjelder metodefrihet. Mens 16 fylkeskommuner i 2008 forventet større metodefrihet, er 10 i 2011 nokså eller helt enig i at Kunnskapsløftet har ført til større metodefrihet i videregående opplæring.

I tråd med forventningene i 2008 mener både kommuner og fylkeskommuner i 2011 at reformen har ført til nye krav til læreres kompetanse. Erkjennelsen av økt behov for kompetanse øker med kommunestørrelsen. Kommuner med skolefaglig kompetanse i administrasjonen erkjenner også i sterkere grad at Kunnskapsløftet har ført til nye krav til kompetanse.

På spørsmål om hva informantene mener har vært viktige tiltak som er gjennomført for å nå målene med reformen, nevnes tiltak knyttet til elevvurdering, drøfting av elevenes resultater i ulike typer fora, tiltak som gjelder de grunnleggende ferdighetene og ulike kompetanseutviklingstiltak. Det er først og fremst tiltakene de har iverksatt selv som trekkes fram som viktige når det gjelder kompetanseutvikling. I tillegg viser flere til at nettopp det at de har gjort prioriteringer og jobbet med konkrete satsningsområder har vært avgjørende for å nå reformens målsettinger.

På områder som gjelder fag- og yrkesopplæringen spesielt er det i 2011 delte oppfatninger om hvorvidt Kunnskapsløftet har medført endringer, noe som er i tråd med forventningene i 2008. Antallet respondenter som mener at Kunnskapsløftet har ført til bedre muligheter for lærekandidater er redusert fra 2008 til 2011. På ett område er imidlertid respondentene mer samstemte, nemlig når det gjelder spørsmålet om Kunnskapsløftet har ført til økt samarbeid mellom skole og lærebedrift, der 16 sier seg nokså eller helt enig.

Det kvalitative materialet viser at flere av informantene i fylkeskommunene har stort fokus på utfordringer knyttet til yrkesfagene. Blant annet har de igangsatt tiltak for å sikre flere læreplasser og bidra til tettere samarbeid mellom skole og bedrift. Intervjuene med informanter fra yrkesopplæringsnemdene viser at de har ulike oppfatninger av hvorvidt Kunnskapsløftet har betydning for arbeidet med fag- og yrkesopplæringen. Det er også store variasjoner når det gjelder samarbeidet mellom nemdene og fylkeskommunen. Informantene gir også ulike beskrivelser av samarbeidet med bedriftene. Når det gjelder samarbeidet mellom skole og bedrift, beskriver informantene dette som en stor utfordring og som et område det er viktig å ha stort fokus på.

5.3 Styring og handlingsrom, roller og ansvar

Vi har bedt skoleeierne vurdere styringssystemet under Kunnskapsløftet, handlingsrommet som reformen gir og rolle- og ansvarsfordelingen som følger av reformen. Gjennom intervjuer og spørreundersøkelser i to omganger forsøker vi å fange opp skoleeiers vurderinger og eventuelle endringer som kan tilskrives implementeringen av reformen (jf. kapittel 1). Vi ser først på skoleeiers generelle og representative forventninger, vurderinger og operasjonaliseringer med utgangspunkt i spørreundersøkelsene. Deretter søker vi mer utdypende innsikt i skoleeiers vurderinger av styring og handlingsrom og rolle- og ansvarsfordelingen gjennom analyser av de kvalitative dataene.

Kommunen som skoleeier

I spørreundersøkelsen i 2008 ble respondentene fra kommunene stilt flere spørsmål som angår styring og rolle og ansvarsdeling. De ble bedt om å vurdere en rekke påstander om styring og styringsverktøy, rolle og ansvarsdeling, handlingsrom og innflytelse. I det følgende skal vi se nærmere på flere av disse.

Tabell 5.6 viser at respondentene fra kommunalt skoleeiernivå i stor grad var enige i at det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy (85 % litt eller helt enig). De fleste mente også at kommunen hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger (73 % litt eller helt enig). Flertallet mente at skoleleder ikke hadde fått mindre innflytelse med reformen (81 % litt eller helt uenig).

Samtidig var de mindre entydige i sin vurdering av påstanden om at skolene i større grad styres nedenfra av brukere og lærere (55 % litt eller helt enig). Enigheten varierte med kommunens størrelse: Skoleeierne i de større kommunene la mest vekt på dette. (se Møller, Prøitz & Aasen, 2009, tabell 3.6, s. 76).

I hovedsak var det ikke så stor forskjell mellom tonivå og trenivå kommunene når det gjaldt vurdering av om skolene styres nedenfra av brukere og lærere. Skoleeiere med tonivå kommuner var imidlertid i større grad helt enig i at skolene etter Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra (se Møller, Prøitz & Aasen, 2009, tabell 3.7, s. 76).

Tabell 5.6 viser at ca. halvparten av grunnskoleeierne oppfattet rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar. Det gikk et klart skille mellom kommuner med tonivå og trenivå organisering. Kommuner med ny organisasjonsmodell (to-nivå) hadde en større tendens til å anse rolle- og ansvarsdelingen i sektoren som uklar (se Møller, Prøitz & Aasen 2009, tabell 3.8, s. 77).

Tabell 5.6 Skoleeiers vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Kommunene 2008. Prosent.

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

I spørreundersøkelsen i 2011 er respondentene fra kommunene igjen stilt flere spørsmål om styringen av sektoren og rolle- og ansvarsdelingen. Respondentene er bedt om å vurdere en rekke påstander om styring og styringsverktøy, handlingsrom og innflytelse, rolle og ansvarsdeling. I det følgende skal vi se nærmere på flere av disse. Vi vil legge størst vekt på de spørsmålene der det er størst endringer i respondentenes svar fra 2008 til 2011.

I første omgang ser vi på hvordan respondentene vurderer sentrale styringsvirkemidler – tabell 5.7. Når det gjelder styringens virkemidler, skilte vi i kapittel 3 mellom fire hovedkategorier. *Legale virkemidler*, *finansielle virkemidler*, *informative virkemidler* og *vurderende virkemidler*, der tilsyn og resultatkontroll står sentralt. Informative virkemidler inkluderer kompetanseutvikling og kapasitetsbygging. Det kommer vi tilbake til nedenfor (kapittel 5.4). Kunnskapsløftet som styringsreform har som intensjon å styrke lokalt handlingsrom gjennom økonomisk rammestyring. Generelt ønsker regjeringen å styrke de økonomiske overføringene til kommunene. Videre er intensjonen at staten i styringen av sektoren skal legge mer vekt på informative og vurderende virkemidler.

Noe over halvparten av kommunene svarer at de har i stor eller svært stor grad tillit til reformens virkemidler generelt (57 %), mens 39 % i verken stor eller liten grad vil si at de har tillit til virkemidlene. Når vi sammenlikner skoleeierens svar med rektorens, er svarene relativt sammenfallende. 53 % av rektorene i grunnskolen og 43 % av rektorene i videregående skole svarer at de i stor eller svært stor grad har tillit til reformens virkemidler. Andelen er lavere blant de ulike lærergruppene (se kap. 6 - tabell 6.4).

Tabell 5.7 Skoleeiers forhold til sentrale styringsvirkemidler. Kommunene 2011. Prosent.

I hvilken grad vil du si at kommunen som skoleeier	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Kan slutte seg til reformens målsettinger	1	0	1	18	66	14	122
Har tillit til reformens virkemidler	0	0	4	39	53	4	121
Har fått mer politisk beslutningsmyndighet enn før Kunnskapsløftet	3	2	12	53	25	4	121
Har fått andre oppgaver enn før Kunnskapsløftet	5	0	4	35	46	10	121
Har blitt mer ansvarliggjort på grunn av delegert beslutningsmyndighet fra sentrale (statlige) myndigheter	3	1	6	39	43	9	122
Har blitt mer ansvarliggjort på grunn av delegerede oppgaver fra sentrale myndigheter	3	2	6	38	42	10	122
Har fått økonomisk bistand fra sentrale myndigheter for å kunne gjennomføre reformen	1	12	16	46	25	0	122
Har fått sentrale myndigheters hjelp til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling mellom nasjonalt og lokalt nivå i gjennomføringen av reformen	1	9	31	50	9	0	122
Opplever at reformen gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger	1	2	9	48	39	2	122

Som vi så i kapittel 3, annonserte de politiske myndighetene med Kunnskapsløftet et systemskifte i styringen av grunnopplæringen. Det skulle innebære en desentralisering og deregulering av sektoren der beslutningsmyndighet og oppgaveforvaltning i større grad skulle delegeres til skoleeier. Med reformen skulle det følge et nytt ansvarsregime der den ansvarliggjorte skoleeier står sentralt. Som tabell 5.7 viser, har kommunene delte oppfatninger om hvorvidt de har fått mer politisk beslutningsmyndighet enn før reformen (29 % i stor eller svært stor grad, 14 % i liten eller svært liten grad). Om lag halvparten (53 %) svarer at de verken i stor eller liten grad har fått mer beslutningsmyndighet. Noe over halvparten mener at de (i stor eller svært stor grad) har blitt mer ansvarliggjort som følge av delegert beslutningsmyndighet fra sentrale (statlige) myndigheter (52 %). 39 % rapporterer ingen forandring i den forstand at de verken i stor eller liten grad mener at de er blitt mer ansvarliggjort som følge av delegert beslutningsmyndighet.

På spørsmål om kommunen har fått andre oppgaver med reformen, svarer flertallet at de i stor eller svært stor grad har fått andre oppgaver enn før Kunnskapsløftet (56 %). Noe over halvparten mener at de i stor eller svært stor grad har blitt mer ansvarliggjort på grunn av delegerede oppgaver fra sentrale myndigheter (52 %). Igjen rapporterer 39 % ingen forandring i den forstand at de verken i stor eller liten grad mener at de er blitt mer ansvarliggjort som følge av at de har fått delegert andre/nye oppgaver.

Kommunene er videre stilt spørsmål om de har fått økonomisk bistand fra sentrale myndigheter for å kunne gjennomføre reformen. Kommunene har her delte oppfatninger. 25 % mener at de i stor grad

har fått økonomisk bistand, mens 28 % sier at de i liten eller svært liten grad mener de har fått økonomisk bistand. 46 % mener at de i verken stor eller liten grad har fått økonomisk bistand.

I kapittel 2 viste vi til metastudier av implementeringsforskning som viser at nasjonalt initierte systemiske reformer som Kunnskapsløftet, forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene. Sentralt her står blant annet dialog og partnerskap mellom nivåene. Vi spurte om kommunene har fått hjelp av sentrale myndigheter til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling mellom nasjonalt og lokalt nivå i gjennomføringen av reformen. 40 % av kommunene mener at de i liten eller svært liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutvikling. Bare 9 % mener at de i stor grad har fått sentrale myndigheters hjelp til dette. Ingen anvender svaralternativet *i svært stor grad* i denne sammenheng. 50 % vil verken i stor eller liten grad si at de har fått hjelp til dette.

En annen suksessfaktor som metastudier av implementeringsforskning trekker fram når det gjelder nasjonalt initierte systemiske reformer, er fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og løsninger (se kapittel 2). Spørreundersøkelsen i 2011 viser at 41 % av kommunene opplever at reformen gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger, mens 11 % i liten eller svært liten grad opplever dette. 48 % opplever verken i stor eller liten grad dette.

Tabell 5.8 viser også hvordan kommunene svarer på mer overordnede spørsmål knyttet til styringen av grunnopplæringen under Kunnskapsløftet. Spørsmålene er stilt slik at vi kan trekke slutninger om endringer i vurderingene siden forrige undersøkelse som ble gjennomført i 2008.

Læreplanverket er det viktigste informative virkemidlet, men i vårt land er det også et også et legalt virkemiddel da det er forskriftsfestet. Som vi har sett i kapittel 2 består Kunnskapsløftets læreplanverk av generell del, prinsipper for opplæringen, læreplaner for fag og fag- og timefordeling og tilbudsstruktur. Kunnskapsløftets læreplaner for fag (LK06) skiller seg fra tidligere norske læreplaner som f.eks. L97 ved at de ikke detaljert definerer fagenes innhold og ikke gir føringer for metoder og arbeidsmåter i fagene, men inneholder kompetansemål som angir hva elevene/lærlingene skal mestre etter endt opplæring på ulike trinn. Læreplanens form skal styrke det lokale handlingsrommet og den profesjonelle styringen av opplæringen og gi større rom for tilpasset opplæring. Kompetansemålene i læreplanene for fag er derfor i hovedsak formulert etter 2., 4., 7. og 10. årstrinn i grunnskolen. I videregående opplæring er målene formulert for hvert årstrinn i de fleste fag.

Når vi spør skoleeier i 2011 om det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy, svarer de som i 2008 at det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy (76 % nokså eller helt enig) – se tabell 5.8. Dette samsvarer med rektorenes vurderinger, mens en lavere andel av lærerne er nokså eller helt enig i påstanden (se kapittel 6 - tabell 6.1).

Tabell 5.8 Skoleeiers vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Kommunene 2011. Prosent.

Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i nedenstående påstander:	Verken						Total (N)
	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	
Det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy	0	1	7	16	63	13	122
Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som klar	0	2	6	11	61	20	122
Kommunen har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet	2	7	16	39	30	7	122
Etter Kunnskapsløftet styres skolene i større grad nedenfra , av brukere og lærere	1	11	37	35	16	1	122
Skoleledere har fått større innflytelse med Kunnskapsløftet	0	3	14	35	37	11	122

Store kommuner er i sterkere grad enn små og mellomstore kommuner enige i at læreplanverket er et godt styringsverktøy. Mens 32 % av disse er helt enig i påstanden, er hhv10 og 6 % av de små og mellomstore kommunene helt enige (se tabell 5.9).

Tabell 5.9 Skoleeiers størrelse og læreplanverket som styringsverktøy. Kommunene 2011.

Det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	0 %	0 %	6 %	16 %	68 %	10 %	63
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	12 %	15 %	68 %	6 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	4 %	4 %	16 %	44 %	32 %	25
Total	0 %	1 %	7 %	16 %	63 %	13 %	122

Kjikkvadrat=15,863, $p < 0,044$

Når det gjelder rolle- og ansvarsfordeling i styringen av skolesektoren, registrerer vi endringer i respondentenes oppfatning. Mens nesten halvparten av kommunene i 2008 svarte at de oppfattet rolle- og ansvarsfordelingen i styringen av skolesektoren som uklar (48 %), svarer flertallet av kommunene i 2011 at de oppfatter rolle- og ansvarsfordelingen i styringen av sektoren som klar (81 % nokså eller helt enig) – se tabell 5.8. Dette samsvarer med rektorenes oppfatning av rolle- og ansvarsdelingen i 2011, se kap. 6, tabell 6.12.

På samme måte som i 2008 er det samvariasjon mellom oppfatning om rolle- og ansvarsfordeling og kommunens organisering. Hele 91 % av kommunene med tre-nivå organisering er nokså eller helt enig i at rolle- og ansvarsfordelingen i styringen av sektoren er klar, mens 71 % av kommunene med to-nivå organisering er nokså eller helt enig. Av kommuner med to-nivå organisering er 15 % helt eller nokså uenig i påstanden. Kommuner med tre-nivå organisering er altså i sterkere grad enn kommuner med to-nivå organisering enige i at rolle- og ansvarsfordelingen i styringen av sektoren er klar (se tabell 5.10).

Tabell 5.10 Skoleeiers organisering og oppfatning om rolle- og ansvarsfordeling. Kommunene 2011.

Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som klar	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
To-nivå	0 %	5 %	10 %	15 %	58 %	13 %	62
Tre-nivå	0 %	0 %	2 %	7 %	62 %	29 %	55
Total	0 %	3 %	6 %	11	60 %	21 %	117

Kjikkvadrat=10,838, $p < 0,028$

Surveyen i 2011 viser også store endringer når det gjelder kommunenes oppfatning både av eget (skoleeiers) og av skoleleders handlingsrom. Det første tematiserer lokalt selvstyre og forvaltningsmyndighet, det andre profesjonell styring av grunnopplæringen. I 2008 mente 73 % av kommunene at de som skoleeier hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet. I 2011 har kommunene delte oppfatninger om dette. Bare 37 % er nokså eller helt enige i at de har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger.

Tabell 5.11 viser at en noe større andel av de mellomstore og store enn av de små kommunene mener at de har fått større handlingsrom. Påstanden om at kommunene har fått større handlingsrom har størst oppslutning i mellomstore kommuner (50 % nokså eller helt enig). Samtidig er det blant de store kommunene vi finner den største andelen som er uenige i at Kunnskapsløftet har gitt større handlingsrom (36 % helt eller nokså uenig).

Tabell 5.11 Skoleeiers størrelse og skoleeiers innflytelse. Kommunene 2011.

Kommunen har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	3 %	3 %	17 %	48 %	24 %	5 %	63
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	3 %	0 %	15 %	32 %	38 %	12 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	24 %	12 %	28 %	32 %	4 %	25
Total	2 %	7 %	16 %	39 %	30 %	7 %	122

Kjikkvadrat=21,997, $p < 0,015$

Når det gjelder skoleleders innflytelse, mente 81 % av kommunene i 2008 at skoleleder ikke hadde fått mindre innflytelse med Kunnskapsløftet. I 2011 svarer bare om lag halvparten av kommunene at de mener at skoleleders innflytelse har økt som følge av Kunnskapsløftet (48 % nokså eller helt enig) – se tabell 5.8. Vi ser at spørsmålsstillingen er endret fra 2008 til 2001 (se kapittel 1), men vi tolker svaret slik at kommunene i 2011 ikke i like stor grad som i 2008 slutter seg til påstanden om at Kunnskapsløftet har bidratt til en myndiggjøring av skolelederne. Når vi sammenlikner med rektorenes svar på den samme påstanden, ser vi de også har delte oppfatninger om hvorvidt de har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet (se kap. 6, tabell 6.6).

Tabell 5.12 viser at kommuner med tre-nivå organisering i sterkere grad enn kommuner med to-nivå organisering er enige i at skoleleder har fått større innflytelse. Av disse er 20 % helt enig i påstanden, mens 3 % av to-nivå kommunene er helt enige. Dette kan ha sammenheng med at skoleeierne i to-nivå kommuner mener at skolelederne allerede før Kunnskapsløftet hadde stor innflytelse.

Tabell 5.12 Skoleeiers organisering og skoleleders innflytelse. Kommunene 2011.

Skoleledere har fått større innflytelse med Kunnskapsløftet	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
To-nivå	0 %	5 %	15 %	34 %	44 %	3 %	62
Tre-nivå	0 %	2 %	13 %	38 %	27 %	20 %	55
Total	0 %	3 %	14 %	36 %	36 %	11 %	117

Kjikkvadrat=10,528, $p < 0,032$

Når det gjelder påstanden om styrking av brukernes og lærernes innflytelse, er det også endringer i kommunenes svar fra 2008 til 2011. Litt over halvparten av kommunene mente i 2008 at skolene med Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra, av brukere og lærere. I 2011 sier bare 17 % av respondentene seg nokså eller helt enig i denne påstanden, mens rundt halvparten er helt eller nokså uenig (48 %) – tabell 5.8. Jo større kommunen er, jo mer uenig er respondentene i at skolene i større grad styres nedenfra av brukere og lærere. Hele 76 % av de store kommunene er helt eller nokså uenige i påstanden, mens 36 % av de små kommunene er nokså eller helt uenige (se tabell 5.13).

Tabell 5.13 Skoleeiers størrelse og vurdering av om skolen i større grad styres nedenfra. Kommunene 2011.

Etter Kunnskapsløftet styres skolene i større grad nedenfra, av brukere og lærere	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	2 %	11 %	25 %	38 %	24 %	0 %	63
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	47 %	44 %	6 %	3 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	24 %	52 %	16 %	8 %	0 %	25
Total	1 %	11 %	37 %	35 %	16 %	1 %	122

Kjikkvadrat=25,341, $p < 0,005$

Styring og handlingsrom

I og med at reformen ble karakterisert som et systemskifte i sentrale reformdokumenter, stilte vi i intervjuundersøkelsen i 2007 spørsmål om hva informantene oppfattet at dette innebar. Flere av informantene på det kommunale nivået var usikre på om reformen representerte et systemskifte, og hva det eventuelt skulle innebære. I den grad de oppfattet reformen som systemskifte, ble det ofte vist til organisasjonsendringer i egen kommune, gjerne påbegynt tidlig på 2000-tallet, og som var gjennomført eller som på dette tidspunktet fremdeles var under implementering. Disse endringene ble oppfattet å være i tråd med reformens intensjoner, men mer som en del av en generell samfunnsutvikling enn som følge av reformen alene. Flere viste til at endringene som hadde foregått tidligere på 2000-tallet fulgte internasjonale trender. Det ble i denne sammenheng pekt på en rekke parallelle prosesser som overføring av arbeidsgiveransvaret for lærerne, overganger fra trenivå- til tonivåorganisering og fylkesmannens nye rolle med et forsterket fokus på tilsyn. I den grad de mente dette var et systemskifte, knyttet de det til desentralisering og delegering av ansvar *innenfor* egen kommune. Informantene viste i denne sammenheng til at rektorer, virksomhetsledere eller enhetsledere hadde fått eller ville få budsjett- og tilsettingsansvar. En informant fra en mellomstor rural kommune var positiv til systemskiftet, og viste til at dette la grunnlag for at rektor blir leder og *"en virkelig administrator som ønsker å utvikle skolen"*. Informanten mente at dette, sammen med en sentral læreplan, bidro til å skape entusiasme (K3MR 2007). I en liten rural kommune der man ikke hadde omorganisert, men hadde planer om det, mente informanten at det var positivt at det skulle bli mindre detaljstyring fra skoleeiers side og at rektorene skulle få større frihet og ansvar for eget budsjett og egen drift. Informanten mente at det med det systemet de hadde var for lett både å be skolesjefen om å ta beslutning om hvordan ting skulle løses og å legge ansvaret på skolesjefen for det som ikke gikk så bra.

Når det gjaldt skoleeiers handlingsrom, hadde informantene ulike forventninger og vurderinger. En informant i en mellomstor rural kommune betraktet det slik at skoleområdet generelt var mye mer detaljstyrt enn andre områder i kommunen. Hun mente at dette satte skolen og ansatte i skolen i et sært lys i forhold til andre ansatte i kommunen (K1MR 2007). Når det gjaldt selve reformen, uttrykte en informant fra en stor urban kommune at L97 var *"utrolig detaljstyrende å legge til grunn for lærernes arbeid i klasserommet"* (K2SU 2007). Informanten påpekte at det nok var lærere som ønsket sterkere føringer, men at de som skoleeiere var bekvemme med at læreplanen definerte målene, mens metoder og arbeidsmåter var et lokalt ansvar. Informanten viste også til at skoleeiernivået gjorde valg og fattet vedtak som forplikter skolene. Dette ble gjort gjennom plandokumenter som styrte visse felles områder som forpliktet skolene. Informanten mente at skoleeiers rolle i praksis ikke hadde blitt særlig endret med reformen, men at på personalområdet var skoleeierrollen blitt mye sterkere etter at lærerne ble overført til KS og lønnsforhandlingsansvaret og den nye arbeidstidsavtalen kom på plass. Hun viste også til at de store kommunene alltid hadde sagt at de hadde den handlefriheten de vil ha, men at desentralisering av arbeidsmåter, sammen med friheten til å vedta fag og timefordeling i tillegg til personalsakene, ga viktige føringer som styrket skoleeiers styring av innholdet i skolen.

I en mellomstor rural kommune der de hadde arbeidet mye og systematisk med det lokale læreplanarbeidet, viste en informant til at hun opplevde en spenning mellom hva som skulle komme først, de lokale tankene eller statens tanker (K1MR 2007). Hun mente at det arbeidet de hadde gjort i det lokale læreplanarbeidet, var på linje med statens ønsker, men at hun hadde en følelse av at mye av det arbeidet skoleeier utførte, ble gjort fordi staten sa at de skal gjøre det. Skoleeier hadde med andre ord ikke søkt eller tatt i bruk et større handlingsrom.

Når det gjaldt handlefrihet og rapportering, mente en informant fra en bykommune at det var et paradoks mellom på den ene siden høy grad av desentralisering som på enkelte felt ga stor frihet, samtidig som det på den andre siden var store krav om rapportering (K6By 2007). Informanten mente at dette innebar en total misoppfatning, men at det var en slik forvaltningspraksis som nødvendiggjorde rapporteringsregimet. Informanten viste til at på samme måte som kommunen var pålagt rapportering, var også rapporteringskravet til skolene økt, og at dette var et av ankepunktene

overfor skoleeier fra skolenes side. På spørsmål om dette var tiltak som kom fra kommunen selv eller om det var pålegg utenfra, svarte informanten at det både handlet om skoleeieres egne initiativ og om ytre krav i forhold til områder de var forventet å kunne si noe om.

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

... så om det ikke er kunnskap i befolkningen om at dette er klare politiske føringer, ja så driver de som har fått innsyn og tenker at dette ikke er så god undervisning som vi fikk, så snever kan den enkelte lærers frihet være... (K6By 2007).

I intervjuene i 2011 ble informantene igjen bedt om å vurdere hvordan de opplever skoleeiers handlingsrom i forhold til den statlige styringen. De fleste av informantene uttrykker nå at den statlige styringen har blitt mye tydeligere enn tidlig i implementeringsfasen. Likevel mener flere at de opplever at de som skoleeiere har handlingsrom i forhold til sentrale føringer og tilstrekkelig frihet til å iverksette egne tiltak på grunnopplæringsområdet og til å forme innholdet i skolen.

Likevel er det begrensninger. Flere viser til kommuneøkonomien som en begrensende faktor, for eksempel når det gjelder ressurser til kompetanseutvikling. En informant fra en mellomstor rural kommune sier for eksempel at "(...) *det er såkalt handlingsfrihet, men midlene til å utføre handlingene er ikke med...*" (K1MR 2011).

En informant fra en stor urban kommune sier at de som skoleeier opplever å ha stor lokal handlefrihet i forhold til styring, men at dette har kostet mye krefter, for eksempel i forbindelse med de lokale læreplanene, og at de i forbindelse med igangsetting av reformarbeidet på dette området skulle ønsket at signalene fra sentralt nivå hadde vært tydeligere (K6By 2011).

Imidlertid viser flere av informantene både fra små og store kommuner til at omfanget av nasjonale føringer og stadig nye lovendringer, innspill og forventninger fra sentralt nivå medfører at det må gjøres lokale valg med hensyn til hva som prioriteres og følges opp fra skoleeiernivå. En informant fra en liten rural tonivå kommune beskriver det slik at de som skoleeier har laget et handlingsrom for å gjøre egne prioriteringer, og for å "*beskytte oss litt mot det statlige initiativkravet*" (K4LR 2011). Informanten sier videre at dette samtidig innebærer å gi avkall på penger som ligger i prosjekter: "*For om du skal løpe etter pengesekken så må du ha noen som har tid å ta den løpeturen. Det har ikke vi*" (K4LR 2011).

Når informantene får spørsmål om egne prioriteringer av tiltak betyr at de ikke følger opp de nasjonale føringene, svarer en informant fra en stor urban kommune slik:

Da svarer jeg at hele LK06 gjelder for hele skolen, rektor vet veldig godt at rektor har ansvar for alt det, men vi som skoleeier må spisse på det vi mener vi må bli gode på, vi har plukket det som er viktig nasjonalt og lokalt... vi har ikke tatt dans for å si det sånn, vi kan ikke ta alt (K6By 2011).

En annen informant fra en liten rural kommune svarer at de mener det har vært avgjørende å være konsekvent og å slutføre prosesser, selv om dette innebærer at man ikke kan følge med på alle nye satsninger fra nasjonalt nivå:

Uansett om prosessen i seg selv har en konklusjon som sier at dette ikke var noe lurt, så er det ett eller annet med at vi ikke hele tiden skal hoppe over på en ny tue eller korrigere en kurs man er i gang med før en får reflektert engang over hva en vil. Jeg tror vi har så sterke ledere i skoleverket vårt at vi tør å ta beslutninger som ikke uten videre er lojale mot øyeblikkets direktiv.

(...) Jeg tror vi har rektorer som står i den kampen og er reflekterte nok til å kunne ta et eventuelt spørsmål eller et kritisk innlegg fra en foresatt eller politiker for den saks skyld (K4LR 2011).

Vi har sett at reformdokumentene og den politiske og administrative oppfølgingen understreket skoleeiers sentrale rolle i det nye styringssystemet. I 2007 spurte vi derfor informantene om hvem den ansvarliggjorte skoleeier var. Intervjuene viste at begrepet ikke var enkelt og entydig forstått i den forstand at informantenes oppfatninger om ansvarsdelingen mellom administrasjon og politikk varierte. Noen viste til at selv om politikerne har eierrollen, var det vanskelig å skille denne fra administrasjonens oppgaver og rolle. Flere av informantene viste også til at politikerne ikke hadde nok innsikt i mange saksforhold, og at de på den måten stod i et avhengighetsforhold til administrasjonen. Selv om eierrollen formelt var forankret på det politiske nivået, var det i realiteten administrasjonen som opptrådte som skoleeier. I kommuner der de hadde omorganisert til tonivå, og der rektorene eller enhetslederne hadde fått ansvar for budsjett og tilsetning, ble de i følge informantene trukket mer systematisk inn i både administrative oppgaver og politiske oppgaver. Skolepolitiske problemstillinger stod sjeldent på dagsorden i kommunestyret.

I 2011 spurte vi igjen informantene om hvordan det politiske skoleeiernivået fungerer og hvordan de vurderer forholdet mellom det politiske og administrative nivået. Informantenes svar gir inntrykk av store variasjoner når det gjelder hvordan politikerne lokalt forholder seg til sin rolle som skoleeier. Flere av informantene beskriver en politisk skoleeier som er blitt mer bevisst sin rolle som skoleeier, som tar et annet ansvar for skole enn tidligere, og som i større grad enn tidligere involverer seg i resultatene og det pedagogiske innholdet i skolen. Noen av informantene mener imidlertid at det politiske skoleeiernivået ikke har tatt mer ansvar i løpet av de siste årene, og at politikerne fortsatt er mest opptatt av for eksempel skoleskyss og lekeplasser, og i mindre grad av skolens innhold.

Flere av informantene mener at de som administrativ skoleeier har blitt bedre på dialogen inn mot det politiske nivået gjennom styringsdialogen, og at dialogen mellom administrasjon og politikk generelt er styrket. For eksempel sier en informant fra en stor urban kommune at

(...) vi har tenkt mye på hva må vi må være gode på og det å gå inn i forskning og være gode til å skrive slik at politikerne forstår, når pedagogene skriver så forstår alle de ute det, men de som skal vedta forstår ikke det. Vi trenger annen kompetanse for å formidle til beslutningstakerne (K6By 2011).

Informantene har også ulike oppfatninger om ansvarsdelingen mellom administrasjon og politikk på skoleeiernivået. En informant fra en stor urban kommune viser for eksempel til at byråden tar veldig mye ansvar, mens rollen som administrativ skoleeier handler om å gjøre byråden god og sørge for at det administrative fungerer (K6By 2011). En informant fra en annen stor urban kommune sier at politikerne ønsker å være i styringsrollen på en annen måte enn tidligere, men at mål og prioriteringer i stor grad bestemmes av administrasjonen:

Ja vi... de lokale målsettingene... administrasjonen har mye makt i den sammenhengen. Vi utformer forslag til planer og målsettinger og så vedtar politikerne det. I den grad det er ganske faglige og pedagogiske ting så er de ikke så veldig styrende i den sammenheng (K2SU 2011).

En informant fra en mellomstor rural kommune sier at politikerne har fått et annet ansvar og tør å stille krav i forhold til skolene, og at de som administrasjon er "i ferd med å komme dit, men det trengs tid, for det handler om at vi som sitter i administrasjonen skal være klar for dette" (K3MR). En informant fra en liten rural kommune mener at politikerne har for svak kunnskap om skole, og at administrativt nivå derfor er de som legger føringene (K5LR 2011).

Flere viser til at redskaper og virkemidler som har kommet de siste årene gjør det mulig for politikerne å gå mer aktivt inn i rollen som skoleeier. En informant sier:

Plutselig visste de at det var en masse redskaper som var i funksjon på målingssiden. Vi var veldig glad for det, ikke fordi at vi ønsker å måle den enkelte skole eller elev, men vi har veldig lyst til å kunne fortelle om utviklingstrekk – altså bevegelsen, hvilken retning den har. Det har blitt mer og mer av del av de politiske utvalgenes rolle (K4LR 2011).

Flere av informantene forteller også at tilstandsrapporten har bidratt til å aktivisere politikerne i større grad enn tidligere og at de ønsker å ta del i drøftingen rundt denne. En informant sier om tilstandsrapporten:

Vi bruker de ganske intensivt nå i den politiske deklareringsen. Altså vår egen deklareringsen overfor politisk myndighet. Men vi prøver og prøver og prøver å få politisk nivå til å betrakte bevegelsen. Men vi vet at de store debattene får vi på tilfeldige store avvik (K4LR 2011).

Rolle- og ansvarsfordeling

Intensjonen om desentralisering av beslutnings- og forvaltningsansvar er, som vi har sett i kapittel 3, en sentral del av Kunnskapsløftet som styringsreform. Da vi i 2007 spurte informantene om hva de oppfattet at desentraliseringen innebar, viste de til at det i hovedsak handlet om frihet og ansvar til å velge arbeidsmåter i skolen. Da vi spurte om hvordan de ville beskrive den nye fordelingen av roller og ansvar etter Kunnskapsløftet, oppga informantene at de umiddelbart ikke opplevde noe nytt. Blant annet oppfattet de det ikke slik at de selv hadde fått noe nytt eller annet ansvar enn tidligere.

Videre oppga flere skoleeiere at de allerede før reformen var godt i gang med å ta de roller og det ansvar som lå i Kunnskapsløftet. De viste i denne sammenheng til at de hadde etablert felles kommunale satsingsområder, og mange hadde planer for mobbing, leseopplæring på første trinn og matematikk før reformen ble vedtatt. Skoleeierne opplevde på denne bakgrunn at reformen hadde stor legitimitet da den ble introdusert. En informant fra en bykommune sa at organisasjonsendringen hadde vært med på å styre hvordan de skulle arbeide med Kunnskapsløftet: *"Eksempelvis så vi at i økende grad tonivåmodellens konsekvens var å få ansvar ut på skolene..."* (K6By 2007). Informanten viste til at dette hadde vært en del av et arbeid de hadde holdt på med over mange år, og at arbeidet med etter- og videreutdanning og lokalt læreplanarbeid hadde vært to klare strategier for å få skolene til å ta større ansvar. En av informantene fra en stor urban kommune viste til at dette med styringssystemet, delegering og overføring av bestemmelser og selvråderett til den enkelte skole, hadde vært på plass etter St. meld. nr. 37 (1990-1991), men at skoleeiers rolle var blitt vesentlig tydeligere med Kunnskapsløftet.

Alle informantene var i 2007 opptatt av brukernes innflytelse. Flere viste til at foreldre og lokalmiljøet nå generelt hadde en sterkere stemme som de brukte inn i det kommunale systemet, både på det administrative og politiske nivået. Foreldre var blitt mer talføre og orienterte enn tidligere, og at de ikke var redde for å ytre sine standpunkter. De mest ressurssterke stilte klare krav til skolens og kommunens arbeid med opplæring. Flere av informantene pekte på at de hadde nytte av ressurspersoner i lokalmiljøet når det gjaldt å løse utfordringer eller utvikle skolen videre.

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

I 2011 spurte vi igjen skoleeierne om det har vært en endring i oppgaver, ansvar og egen rolle i løpet av reformperioden. Flere av informantene, både fra små og store kommuner og fra både tonivå og trenivå kommuner, viser til at rektorene eller enhetslederne har fått langt større ansvar og beslutningsmyndighet. På denne bakgrunn mener de at det først og fremst er rektorene som har

fått nye roller og større ansvar med reformen, og at rollen som skoleeier nå først og fremst handler om koordinering av rektorgruppa. En informant fra en liten rural to-nivå kommune sier for eksempel

Det som er min rolle nå opplever jeg er veldig sterkt å være motivator og være støttespiller for sterke enhetsledere, altså rektorgruppa. Delegasjonen går rett ut dit hos oss, det er svært lite jeg sitter med beslutningsmyndighet på som skolefaglig ansvarlig. Beslutningsmyndigheten ligger systematisk hos enhetslederen i et sånt bilde (K4LR 2011).

Den samme informanten sier samtidig at hun opplever at tiden hun kan bruke inn mot utdanningssektoren er redusert enormt i forhold til da kommunen fortsatt var organisert som trenivå kommune, og at dette handler om innsparing.

Som i 2007 presiserer flere av informantene imidlertid også i 2011 at endringene ikke bare er knyttet til Kunnskapsløftet, men til organisatoriske og forvaltningsmessige endringer som var igangsatt før reformen.

Samtidig som det vises til en sterkere delegering av ansvar og myndighet til rektorene, beskriver flere av informantene fra de store kommunene at de har utviklet skoleeierrollen og organisasjonen i løpet av de siste årene, blant annet gjennom klarere styring fra skoleeier og tydeligere ansvars plassering på ulike nivåer. En informant fra en stor bykommune viser for eksempel til at områdeledere har fått skriftlige fullmakter der de skal følge opp skolene gjennom lederkontrakter (K6By 2011). En annen viser til at kommunen har et eget delegasjonsreglement som tydeliggjør hva kommunestyret har delegert til rådmannen, hva rådmannen har delegert til enhetsleder og hva enhetsleder har delegert videre (K4LR 2011).

Når de får spørsmål om hvordan rektorene har opplevd å få det ansvaret de har fått, beskriver noen informanter at dette var utfordrende spesielt i startfasen, men at dette nå er endret. Flere svarer imidlertid at rektorene nok skulle ønske at de hadde mer tid til faglig aktivitet og pedagogisk oppfølging. På spørsmål om hvordan de mener rektorene vurderer balansen mellom pedagogisk ledelse og budsjett- og resultatansvar, svarer en informant at det ikke er rektorene som klager på dette, men først og fremst lærerne, fordi de opplever at rektor har fått en annen rolle enn tidligere. De ønsker en rektor som er mer til stede (K4LR 2011).

Flere av informantene beskriver rektorene og rektorgruppa som å være en viktig drivkraft og arena i utviklingen av skolen, og at mye av initiativet kommer fra rektorene. Informantene oppgir også at de har også brukt mye tid på å satse på rektorene og på utvikling av lederkompetanse i forbindelse med reformimplementeringen. De anser denne lederrollen som avgjørende for å oppnå reformens målsettinger. De beskriver også at de har brukt tid på å etablere nettverk og ulike arenaer for samhandling mellom rektorene og enhetsledere, og at en rekke viktige beslutninger fattes på disse arenaene.

Det kommer fram av intervjuene at lærerne har deltatt og vært sentrale i utformingen av lokale læreplaner og i forbindelse med prosjekter på vurderingsområdet, men ut over dette virker de kommunale skoleeierne også i 2011 å ha vært mest opptatt av rektorene og deres lederrolle i forbindelse med reformimplementeringen.

På spørsmål om skolenes handlefrihet, mener en av informantene at skolene er gitt mye frihet i måten å jobbe på, og at det har medført at skolene jobber veldig forskjellig med reformen (K5LR 2011). Den samme informanten mener likevel at det kan stilles spørsmål ved om den lokale handlefriheten utnyttes, og begrunner dette med at det er såpass mange arbeidsoppgaver i skolene som oppleves som "pålagte".

Kommunenes vurdering av statens styring og fylkesmannens rolle

Når det gjaldt informantenes syn på statens styring, var de i 2007 opptatt av at en sentralt gitt nasjonal læreplan var et fornuftig og ønskelig styringsredskap. Informantene hadde imidlertid ulike syn på

innføringen av resultatrapportering som verktøy for styring. En informant fra en stor urban kommune viste til at kommunen var fornøyd med at det skulle etableres sammenlikningsgrunnlag for å gi lærerne bedre redskap for å arbeide med elevenes læring og framgang. En annen informant i en liten rural kommune så det slik at de som skoleeier holdt igjen, og at de ikke ville la seg overkjøre når det gjaldt vektlegging av resultater (K4LR 2007). Informantene var også av den oppfatning at staten var veldig styrende innledningsvis i iverksettingen av reformen, og delvis ble dette knyttet til arbeidet med de første nasjonale prøvene. De betraktet dette som at staten var overivrig i sin styring, og det ble pekt på at de i denne fasen opplevde det som at staten glemte at det fantes et skoleeiernivå og at den gikk direkte på skolene. De samme informantene pekte i 2007 på at de syntes staten etter hvert hadde inntatt en mer tilbakelemt rolle.

Da vi spurte om forholdet til fylkesmannen som statens forlengede arm, og om erfaringen med fylkesmannens nye rolle under Kunnskapsløftet, fikk vi litt ulike tilbakemeldinger. En informant fra en stor urban kommune sa at det som var nytt i regionen var at fylkesmannsnivået oppgaver nå nesten utelukkende var ansvaret for tilsyn og som klageinstans og at veiledning av kommuner og ansvaret for etter- og videreutdanning var tonet veldig ned (K2SU 2007). Informanten viste til at dette hadde ført til at det nå var skoleeier som fullt og helt hadde ansvaret for kompetanseutvikling i skolene. Informanten oppfattet ikke dette som et tap, men viste til at det innebar en annen måte å ordne seg på: *"...vi er absolutt i stand til å ta dette ansvaret for kompetanseutvikling og har alltid hatt det, det som er skadelidende er at samarbeidet mellom kommunene er skadelidende, vi vet mindre om hva som skjer"* (K2SU 2007). En annen informant fra en liten rural kommune, viste også til at de som konsekvens av fylkesmannens tyngre tilsynsoppgaver måtte stå mer på egne ben. Informanten ytret bekymring for mindre kommuner: *"... kommuner med én skole der det er én rektor som skal veilede seg selv, det er ikke bare bare"* (K4LR 2007). En informant fra en bykommune sa at de i hovedsak hadde et godt forhold til fylkesmannen, men at de stilte spørsmål til den sterke styringen:

... men vi har hatt noen spørsmål til den sterke styringen på detaljnivå, spesielt i forhold til bruk av midler, eksempelvis hvor mye penger som skal gå til blant annet fremmedspråk. Vi har ikke bruk for de pengene, eller etter- og videreutdanning, noen ganger ser vi at de kunne stilt spørsmål til kommunene før de besluttet (K6 By 2007).

Når vi spurte hvordan det opplevdes å bli ført tilsyn med, svarte en informant i en mellomstor rural kommune at hun var kritisk til den enorme makt som var lagt til lovens bokstav, og at selv om lovkravene for så vidt var fornuftige, var det i realiteten utfordrende å følge opp, for eksempel når det gjaldt spesialundervisning (K3MR 2007).

En informant fra en liten rural kommune mente at arbeidet med kvalitetsutvikling ble mer tilfeldig enn da det regionale leddet hadde et sterkt utviklingsperspektiv. I vedkommendes kommune hadde de valgt å inngå interkommunalt samarbeid knyttet til et bestemt program for skoleutvikling, fordi de var for små til å gjøre dette alene. Informanten omtalte dette som at *"Vi har bygget opp et eget regionalt nivå"* (K4LR 2007). Flere av informantene viste likevel til at de savnet en felles instans å henvende seg til når det gjaldt utviklingsarbeid. Et par informanter sa at de ønsket seg en instans der forskere og praktikere kunne være sammen i prosjekter, og at de gjennom denne typen arbeid kunne ta med ny kunnskap ut i praksis. En av informantene fra en liten rural kommune viste til at hun på et tidspunkt tok initiativ til noe liknende, men at det ble for krevende å realisere (K4LR 2007). En av informantene i en annen liten rural kommune mente at det ikke hadde vært noen endring i fylkesmannens rolle, og at fylkesmannen fortsatt tok ansvar for en del satsingsområder og initierte kurs og konferanser (K5LR 2007). Informanten pekte også på at dette var gode tilbud for henne i og med at hun som representant for skoleeier fikk gratis input. Hun hadde ikke råd til å dra på konferanser. Hun viste også til at fylkesmannsnivået jobbet godt mot kommunene, og at de var flinke med oppfølgingen. Om de hadde et spørsmål, så var det bare å ringe. Når det gjaldt staten for øvrig, ønsket denne informanten seg øremerkede midler til kommunen som skoleeier fordi rammetilskudd til kommunen så lett forsvinner til andre lovpålagte oppgaver.

I intervjuene i 2011 spurte vi informantene om hva de mener kjennetegner den statlige styringen og hva som er mest effektivt for at sentral stat skal få igjennom de nasjonale målsettingene. I denne sammenheng viser de fleste til at den sentrale styringen kjennetegnes av resultatstyring, og at dette nå har blitt en del av hverdagen. Flertallet gir uttrykk for at de mener dette er positivt, men flere er opptatt av å understreke at ikke rangeringsdimensjonen må legges til grunn for dette, men at det må handle om utviklingen i skolen og om at resultatene må ligge til grunn for lokale prioriteringer. Flere peker på at resultatstyring må stå i sammenheng med klare og tydelige mål i læreplanen slik at man får et system som henger sammen, og at læreplanen dermed er et viktig styringsverktøy. Flere oppgir at de mener at balansert målstyring er et godt grunnlag for faglige institusjoner. En informant sier i denne sammenheng at dette forutsetter *"at om vi vil ha profesjonalitet i yrkesutøvelsen i våre institusjoner, så må vi gi profesjonell tillit til de som er der og da må vi stille profesjonelle krav"* (K4LR 2011). Noen av informantene trekker også fram ressurser til kompetanseutvikling som en vesentlig faktor for at nasjonale målsettinger skal nås.

Flere av informantene gir uttrykk for at den statlige styringen også kjennetegnes av regelstyring, og flere viser til at dette er utfordrende og stiller store krav til dem som skoleeiere. For eksempel viser en informant til at det på dette området er stadige endringer som må videreformidles til skolene:

Ja, det er ikke et eneste år uten en lovendring med konsekvenser for at vi må jobbe med å få det implementert på en god måte, tolke lovverket kjempekjapt, leksehjelpen var kanskje det mest ekstreme, det er helt utrolig at det går så bra! (K3MR 2011).

Når vi spør skoleeierne hvordan de opplever eget handlingsrom i forhold til den statlige styringen, har de ulike oppfatninger. De fleste gir uttrykk for at de har respekt for statens rett til å stille krav om at de skal forholde seg til et nasjonalt styringsnivå. På spørsmål om hvordan de ser på det å motta statlig veiledning eller retningslinjer, svarer flere at de er positive til det som kommer fra staten så lenge det er godt gjennomarbeidet.

Vi spurte informantene om hvordan de opplever den sentrale styringen i forhold til tidligere. Mens noen mener at reformen innebærer en sterkere nasjonal styring, for eksempel gjennom tydeligere mål og klarere direktiver, svarer andre at de ikke opplever den statlige styringen som sterkere enn tidligere. For eksempel sier en informant fra en mellomstor rural kommune at *"det er forskjell på å føle styring og innspill. Kan føle at det er mer innspill enn styring"* (K1MR 2011). En annen informant fra en liten rural kommune har en litt annen beskrivelse:

Men jeg føler meg tråkket på av og til av staten (ler), men ikke styrt. Jeg tror vi er relativt trygge på det vi holder på med. Vi vet hva vi vil og vi ser at vi ikke bryter med noe av det staten krever av oss selv om vi ikke gjør det akkurat slik som de sier. Så tror jeg at vi holder oss noenlunde greit i den bevegelsen vi skal være i (K4LR 2011).

En informant fra en mellomstor rural kommune er positiv til sterkere felles føringer for skolene, og opptatt av at staten bør tenke større enheter i forhold til styring av skolen, fordi dette vil *"gavne mange skoler og løfte dem"* (K3MR 2011). Den samme informanten sier at dette imidlertid ikke innebærer at hun ønsker sterkere nasjonal styring, men en skoleeier som er i stand til å ivareta de oppgavene som er pålagt skoleeiernivået:

Ellers blir du så intern, og skal du klare å utvikle så må du ha noe som drar deg med på refleksjon rundt din egen praksis, de små kommunene eller den enkelte kommune kan greie seg men da skal de ha mye i seg selv, og det blir veldig personavhengig (K3MR 2011).

Informantene gir generelt uttrykk for at de ikke opplever seg selv som et iverksettingsorgan for staten eller at de føler seg for sterkt styrt fra statlig nivå.

Informantene synes generelt å støtte opp under hovedlinjene i signalene fra sentralt nivå. Imidlertid gir flere uttrykk for at det er for liten prioritering og langsiktighet i tiltakene fra sentralt nivå, og for at manglende kontinuitet og stadige nye styringssignaler forstyrrer arbeidet og pågående prosesser.

Dette medfører at det er vanskelig å "holde tritt", og at det stadig må gjøres omprioriteringer som følge av nye føringer og krav fra sentralt hold. En informant viser i denne forbindelse til stadige lovendringer som får konsekvenser for måten å jobbe på og som stiller krav til tolkning av lovverket (K3MR 2011). En annen informant sier at de savner en type forutsigbarhet også i det faglige feltet, og ikke bare når det gjelder økonomi:

Om det er noe jeg vil rette flengende kritikk mot det statlige systemet på er det den vanvittige mangelen på konsistens og videreføring (...). Jeg ser hvordan vi stadig får inn initiativ fra sentralt hold, kanskje politisk betinget, muligens betinget av byråkratiet, som knytter seg til øyeblikks debatter som blir veldig intense og sterke og får veldig mye oppmerksomhet. Vi sitter og rister på hodet og lurer på hvorfor vi ikke kan gjøre det vi var så godt i gang med og hvorfor pengene må puttes en annen plass. Mens vi må slite for livet for å få videreført det vi ser var verdifullt (...). Målene er gode nok synes jeg, men styringssituasjonen er preget av knefall for medias sensasjonslyst (K4LR 2011).

Den samme informanten sier at de på bakgrunn av dette har "beskyttet oss for det som var pendelbevegelsene i det".

På spørsmål om hva slags dialog og kontakt de har med det nasjonale nivået, svarer informantene at de ikke har kontakt med det statlige nivået utover fylkesmannen. De fleste oppgir at de har lite kontakt med Utdanningsdirektoratet, men noen av kommunene er med i satsningen *Vurdering for læring*, og har kontakt med direktoratet i denne forbindelse. Forholdet til det statlige nivået utover fylkesmannen beskrives ellers som "langt" (K3MR 2011), og Utdanningsdirektoratet som "ganske perifert" (K2SU 2011), hvis en ser bort fra at de mottar styringssignaler derfra.

To av informantene oppgir at de mener styringen fra Utdanningsdirektoratet som problematisk, fordi de opplever at direktoratet i noen tilfeller har direkte kontakt med skolene uten at skoleeiernivået er involvert. En av disse informantene sier i denne forbindelse:

Da mister skoleeier på en måte... en av de viktigste rollene til skoleeier handler om å ta inn statlige og andre signaler og filtrere litt i forhold til hva gjør vi her (...). Når staten åpner en direkte linje fra Utdanningsdirektoratet til skolene så er det klart at da mister vi den muligheten til å foreta prioriteringer og valg som skoleeier synes er viktig (K2SU 2011).

Den samme informanten mener at dette medfører at de som skoleeier mister litt av det lokale selvstyret og at det dermed hemmer den lokale handlefriheten. Informanten mener derfor at signalene heller bør kanaliseres via skoleeiernivå. På spørsmål om hvorfor dette vil være bedre, svarer informanten at dette er knyttet til at ressursdisponeringen ligger lokalt, og at vellykket utvikling i skolene forutsetter at den lokale ressursprioriteringen er i samsvar med det man ønsker å få til: *"Hvis Utdanningsdirektoratet driver med, eller har en egen linje til skolene så ligger ikke de tingene som foregår der kanskje innenfor de prioritertene som skoleeiernivået har, og da er det klart at forutsetningene for å lykkes blir mindre"*.

Når vi i 2011 spør om informantenes forhold til fylkesmannen og hvordan de oppfatter fylkesmannens nye rolle under Kunnskapsløftet, får vi ulike tilbakemeldinger. Flere oppgir at forholdet til fylkesmannen er godt, og beskriver en dialogpreget kommunikasjon mellom det statlige og det kommunale nivået. De oppgir at de lett har tilgang til direktesamtaler om det oppstår situasjon der de har behov for å reflektere sammen med staten i et dilemma. De sier også at de setter stor pris på og har utbytte av kontaktmøtene med fylkesmannen, og at de har utbytte av disse. En av informantene sier at *"Vi tar vare på akkurat dette med dialogmøter med gode kommunikasjonsfelt, og de kjører tilsyn med store innslag av veiledning. Vil poengtere det veldig sterkt i sitt arbeid og det er vi veldig glad for"* (K4LR 2011). Den samme informanten sier videre at selv om det først og fremst er rektor- og skoleeiernivået som nyter godt av dette, er dette også positivt for det politiske nivået, fordi tilsynene både blir referert og debattert i de politiske organene.

Et par av informantene viser til at de først og fremst har kontakt med fylkesmannen i forbindelse med tilsyn, og at kontakten ut over dette foregår gjennom informasjon på e-post, i tillegg til enkelte fylkesmannsmøter. Noen har også møter i forbindelse med prosjekter der de har fått penger fra fylkesmannen. Informantene oppgir gjennomgående at de opplever at fylkesmannen har tillit til at de klarer å gjennomføre forventningene i Kunnskapsløftet.

På spørsmål om hvordan de opplever endringen i fylkesmannens rolle og om de mener de får mindre veiledning enn tidligere, viser flere til at de bruker fylkesmannen mer uformelt. En informant forklarer at de kan ringe og diskutere for eksempel juridiske problemstillinger knyttet til hvordan ulike situasjoner skal håndteres, formaliteter, GSI-rapportering og liknende, men at de ikke så ofte diskuterer pedagogiske spørsmål. Andre viser til at de fortsatt kan ta kontakt med fylkesmannen og spørre om råd og veiledning også i pedagogiske spørsmål. En av informantene sier at de hadde forventet at KS skulle tre sterkere inn i forbindelse med at fylkesmannen fikk endret sine oppgaver, men at de ikke opplever dette (K3MR 2011). Den samme informanten viser til at KS har vært tett på i den forstand at de har lagt til rette for nettverkssamarbeid, men at dette ikke er blitt et forum for alle.

Når vi mer direkte spør om informantenes syn på tilsyn, svarer flere at de i utgangspunktet er positive til dette. Flere forteller at de gjennom tilsynet får tilbakemelding om hva som er bra og hva som bør endres, og uttrykker at dette er viktig for at tilsyn skal være konstruktivt. For eksempel sier en av informantene:

Men tilsynet må være slik at vitsen ikke er å finne feil, da er det meningsløst, men når tilsyn er å påpeke svakheter i organiseringen og være med i en fornuftig dialog om hva gjør vi for å komme forbi det avviket som er i systemet så er det noe av det beste vi har. (...) Vi oppfordrer til å argumentere for mer penger fra staten til fylkesmannen når det gjelder veiledet tilsyn. Det er vi tydelige på det; veiledet tilsyn. Læring og få juling samtidig – ikke bare å få juling (ler) (K4LR 2011).

En annen informant er av en litt annen oppfatning, og svarer at: "Jeg synes det er for mye og for ofte regler, det er ikke så mange rundskriv lenger, jeg har mest sans for resultatstyring, mens tilsyn blir et juridisk språk som ikke sier noe om kvalitet, det er jo kvalitet på systemet men ikke ellers" (K3MR). En av informantene sier at de har tett og god kontakt med fylkesmannen når det gjelder regler osv., men at det hender at de er uenige om en del ting og at de i enkelte tilfeller opplever fylkesmannsombetet som noe rigid, for eksempel når det gjelder håndhevingen av nærscoleprinsippet (K6By 2011).

Fylkeskommunen som skoleeier

I spørreundersøkelsen i 2008 ble også fylkeskommunene stilt flere spørsmål om styring og rolle- og ansvarsdeling. Respondentene ble bedt om å ta stilling til en rekke utsagn om styring og styringsverktøy, rolle og ansvarsdeling, handlingsrom og innflytelse.

Tabell 5.14 viser at respondentene i hovedsak var enige i at fylkeskommunen hadde fått større handlingsrom. 14 av 19 var litt eller helt enig i at fylkeskommunen med Kunnskapsløftet hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger. De fleste var enige i at også skolenes handlingsrom var styrket gjennom reformen. 13 av 19 skoleeiere var litt eller helt enig i at skolene med Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra av brukere og lærere. Oppfatningene om at Kunnskapsløftet ga skolene et større handlingsrom ble styrket ved at skoleeierne i stor grad sa seg uenig i at skoleleder hadde fått mindre innflytelse med reformen (17 av 19 skoleeiere var uenige i dette utsagnet). Til tross for at de aller fleste skoleeierne i videregående opplæring mente Kunnskapsløftet hadde styrket skoleeiers og skolenes handlingsrom i samsvar med reformens intensjoner, er det verdt å merke seg at rundt en fjerdedel av fylkeskommunene var helt eller litt uenig i at fylkeskommunen hadde fått større handlingsrom og at skolene i større grad styres nedenfra etter innføringen av Kunnskapsløftet.

Et klart flertall av respondentene, 13 av 19 skoleeiere, var litt eller helt uenig i påstanden om at rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren var uklar. Om lag en fjerdedel av skoleeierne i videregående opplæring ga altså uttrykk for at rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren var uklar.

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

Tabell 5.14 Skoleeiers vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Fylkeskommunene 2008. Antall.

Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn:	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	Ikke svart	Total (N)
Det nye læreplanverket (del 1, 2 og 3) er et godt styringsverktøy	1	3	8	4	3	19
Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar.	8	5	6	-	-	19
Fylkeskommunen har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet	2	3	7	7	-	19
Skolene styres i større grad nedenfra, av brukere og lærere, med Kunnskapsløftet	2	4	12	1	-	19
Skoleleder har fått mindre innflytelse med Kunnskapsløftet	8	9	2	-	-	19

I surveyen til fylkeskommunene i 2011 ble respondentene igjen, etter fem år med reformen, bedt om å ta stilling til en rekke påstander om styring og styringsverktøy, handlingsrom og innflytelse og rolle og ansvarsdeling. I det følgende skal vi først se nærmere på hvordan respondentene nå vurderer styringsvirkemidlene – tabell 5.15.

Delegering av beslutningsmyndighet og oppgaveforvaltning var på formuleringsarenaen sentrale styringsvirkemidler i reformen. Respondentene i fylkeskommunene er i 2011 delt i sine oppfatninger når det gjelder hvorvidt de har fått mer politisk beslutningsmyndighet enn før Kunnskapsløftet. 4 svarer at de i stor grad har fått mer politisk beslutningsmyndighet, mens 6 svarer at de i liten eller svært liten grad mener dette. Halvparten vil verken i stor eller liten grad vil si at de har fått mer beslutningsmyndighet. Det kan tolkes som at de vurderer situasjonen som uforandret. 11 av fylkeskommunene mener at de har fått andre oppgaver enn før Kunnskapsløftet (i stor eller svært stor grad), mens 5 i verken stor eller liten grad vil si at de har fått andre oppgaver. De vurderer altså situasjonen som uforandret.

Respondentene er også delt i sine vurderinger av hvorvidt de har blitt mer ansvarliggjort gjennom delegert beslutningsmyndighet fra sentrale myndigheter. Mens ca. halvparten av de kommunale skoleeierne (se tabell 5.7) mener at de har blitt mer ansvarliggjort, mener 5 av fylkeskommunene at de har blitt mer ansvarliggjort, mens 7 svarer at de i liten grad har blitt mer ansvarliggjort på grunn av delegert beslutningsmyndighet fra sentrale myndigheter. 6 vil verken i stor eller liten grad si at de har blitt mer ansvarliggjort.

Når ansvarliggjøring kobles til oppgavedelegering fra sentrale myndigheter, har også respondentene delte oppfatninger. Halvparten mener at de i stor eller svært stor grad har blitt mer ansvarliggjort som følge av delegerte oppgaver, mens 5 svarer at de i liten grad mener dette. Som vi har sett mener også ca. halvparten (56 %) av respondentene i kommunene at de i stor eller svært stor grad har blitt ansvarliggjort gjennom oppgavedelegering (jf. tabell 5.7).

Tabell 5.15 Skoleeiers forhold til sentrale styringsvirkemidler. Fylkeskommunene 2011. Antall.

I hvilken grad vil du si at fylkeskommunen som skoleeier	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Kan slutte seg til reformens målsettinger	0	0	0	1	13	5	19
Har tillit til reformens virkemidler	0	0	0	8	9	2	19
Har mer politisk beslutningsmyndighet enn før Kunnskapsløftet	0	1	5	9	4	0	19
Har fått andre oppgaver enn før Kunnskapsløftet	0	0	3	5	9	2	19
Har blitt mer ansvarliggjort på grunn av delegert beslutningsmyndighet fra sentrale (statlige) myndigheter	0	0	7	6	3	2	18
Har blitt mer ansvarliggjort på grunn av delegerte oppgaver fra sentrale myndigheter	0	0	5	5	7	2	19
Har fått økonomisk bistand fra sentrale myndigheter for å kunne gjennomføre reformen	0	0	1	9	8	1	19
Har fått hjelp fra sentrale myndigheter til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling mellom nasjonalt og lokalt nivå i gjennomføringen av reformen	0	1	6	9	3	0	19
Opplever at reformen gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger	0	0	4	7	8	0	19

Halvparten av respondentene fra fylkeskommunene svarer at de som skoleeiere i stor eller svært stor grad har fått økonomisk bistand fra sentrale myndigheter for å kunne gjennomføre reformen – tabell 5.15. Som vi har sett mener bare 25 % av kommunene at de i stor grad har fått økonomisk støtte fra sentrale myndigheter, jf. tabell 5.7.

7 respondenter mener at de i liten eller svært liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutvikling mellom nasjonalt og lokalt nivå i gjennomføringen av reformen. Halvparten vil verken i stor eller liten grad si at de har fått hjelp til dette. Dette samsvarer med kommunenes vurdering av sentrale myndigheters innsats for å etablere gode koblinger mellom styringsnivåene (jf. tabell 5.7). 8 opplever at reformen gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger, mens 4 i liten grad opplever dette. Igjen korresponderer svarene med kommunenes vurderinger. Samlet opplever med andre ord under halvparten av skoleeierne at reformen i stor eller svært stor grad gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger.

Tabell 5.16 viser at som i 2008, er flertallet av fylkeskommunene også i 2011 nokså eller helt enig i at det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy (15). Av rektorene i videregående opplæring, mener 67 % i 2011 at læreplanen er et godt styringsverktøy (se kapittel 6, tabell 6.1).

Fylkeskommunenes oppfatning om rolle- og ansvarsfordeling i styringen av skolesektoren er også forholdsvis uendret siden 2008. Flertallet av respondentene er nokså eller helt enig i at rolle- og

ansvarsfordelingen i styringen av videregående opplæring er klar (14). Og som i 2008 sier om lag en fjerdedel seg nokså uenige i dette.

Tabell 5.16 Skoleeiers vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Fylkeskommunene 2011. Antall.

Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn:	Verken						Total (N)
	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	
Det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy	0	0	0	4	12	3	19
Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av videregående opplæring som klar	0	0	4	1	10	4	19
Fylkeskommunen har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet	0	0	4	6	8	1	19
Etter Kunnskapsløftet styres skolene i større grad nedenfra, av brukere og lærere	0	4	7	6	2	0	19
Skoleledere har fått større innflytelse med Kunnskapsløftet	0	0	3	7	8	1	19

Surveyen i 2011 viser imidlertid endringer når det gjelder fylkeskommunenes oppfatning både av eget og av skoleleders handlingsrom etter 5 år med reformen. I 2008 mente 14 fylkeskommuner at de som skoleeier hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet. I 2011 mener halvparten at de har fått større handlingsrom, mens 4 er nokså uenige. Når det gjaldt skoleleders innflytelse, sa skoleeierne i 2008 seg i stor grad uenige i at skoleleder har fått *mindre* innflytelse med reformen. I 2011 svarer bare halvparten av fylkeskommunene at de mener at skoleleders innflytelse har økt som følge av Kunnskapsløftet (9), mens 7 verken er enige eller uenige.

Når det gjelder påstanden om styrking av brukernes og lærernes innflytelse, finner vi også endringer i fylkeskommunenes svar fra 2008 til 2011. 13 av 19 skoleeiere var i 2008 litt eller helt enig i at skolene med Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra av brukere og lærere, mens rundt en fjerdedel var helt eller litt uenig i påstanden. I 2011 er flertallet helt eller nokså uenige i at skolene i større grad styres nedenfra, av brukere og lærere (11 nokså eller helt uenig), mens bare 2 er nokså enig i dette.

Styring og handlingsrom

Intervjuene med fylkesutdanningssjefer i tre fylkeskommuner i 2007 viste at en gjennomgående oppfatning var at reformen representerte en videreføring av de organisatoriske endringene som hadde vært gjennomført i fylkeskommunen gjennom de siste årene. Informantene viste til reformen som en oppfølging av innføringen av tonivå modellen med tydeliggjøring og plassering av ansvar og skjerpede krav til rapportering og dokumentasjon i alle ledd. Informantene viste til at reformen hadde sitt utspring i Kristin Clemets periode som statsråd og at grunnlaget for reformens innhold var forankret i en høyreorientert tenkning. En informant vest i landet kalte reformgrunnlaget for "*restaurativ politikk*" (F3VL 2007). Gjennom intervjuene tegnes et bilde av Kristin Clemet som sentral og respektert statsråd. Informantene hadde likevel et litt uklart forhold til hvem som egentlig er "reformmeier" politisk sett. Dette kom fram i uttalelser som kan tyde på at de forstod det slik at Clemet ikke fikk fullført reformtenkningen, at hun i hovedsak presenterte grunnideene, men at hun ikke rakk å gjennomføre sitt politiske prosjekt før regjeringsskiftet i 2005.

Vi spurte i 2007 informantene om i hvilken grad de oppfattet reformen som et systemskifte, og om de opplevde at de hadde fått nye roller og nytt ansvar etter innføringen av Kunnskapsløftet. Informantene oppfattet reformen som et systemskifte, men hadde ulike beskrivelser av hva dette innebar. En informant vest i landet knyttet systemskiftet til desentralisering og forklarte det som en følge av en internasjonal trend (F3VL 2007). Informanten viste til at det handlet om å la de det gjelder, få styre midler og utvikling. Hun var opptatt av at det må være en balanse mellom ytre påtrykk og skolens indre initiativ. En annen informant sør i landet understreket at systemskiftet var noe av det viktigste

med reformen, og pekte på alt arbeidet som legges ned i den nye strukturen, men også på målstyringen. Hun sa at *"(...) det egentlig viktigste er målstyringen, at vi klarer å følge opp resultater, da kommer vi mye lenger, så at dette med målstyring av resultatene er en forutsetning for å bli bedre (F2SM 2007).*

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

Vi spurte i 2007 også informantene i fylkeskommunene om hvordan de så på desentralisering, hvordan de oppfattet eget handlingsrom, samt deres forhold til sentral myndighet. Når det gjaldt skoleeiers forhold til fylkesmannen som statens representant, syntes det gjennomgående å være godt.

Gjennom intervjuene ble det tydelig at informantene opplevde et spenningsforhold mellom på den ene siden den frihet og det handlingsrom som reformen målbærer, og på den andre siden den sentrale styring som utøves gjennom fylkesmannens tilsyn, revisjonskrav og rapportering. En informant vest i landet beskrev dette forholdet som to nivåer, et teoretisk nivå og et praktisk nivå som viser hva som egentlig foregår. I følge denne informanten var det slik at staten i teorien skulle ha en sterkere hånd på rattet når det gjaldt utviklingen i skolen gjennom å vurdere sterkere, blant annet gjennom nasjonale prøver. Informanten kalte situasjonen der det gis lokal frihet for så i neste omgang å se dem i kortene for *"desentralisert sentralisering"* (F3VL 2007). Informanten sa at de som skoleeier arbeidet for å gi initiativ og handlefrihet til den enkelte skole. Skolene i hennes fylkeskommune var imidlertid ytterst forskjellige på grunn av størrelse, men også når det gjaldt kultur *"... så det å tenke seg at 'one size fits all' er grunnleggende feil"* (F3VL 2007).

I intervjuene i 2011 er informantene igjen stilt spørsmål om hva de mener at kjennetegner styringen av grunnopplæringen i dag, og om skoleeiers dialog med staten og skolenivået. Videre er de stilt spørsmål om hvordan de oppfatter det lokale handlingsrommet.

På spørsmål om hva de mener kjennetegner styringen av grunnopplæringen trekker informantene i stor grad fram resultatstyring som noe som har satt preg på styringen. Det vises i denne sammenheng til at regjering og stat fokuserer på kvalitet og resultater, og at dette igjen kommer til uttrykk gjennom ulike tiltak som NY GIV, elevundersøkelser og ulike typer prøver. Informantene gir uttrykk for at kunnskap om resultater i større grad enn tidligere får konsekvenser helt ut til skolenivå.

Samtidig uttrykker informantene at de opplever den sentrale styringen som sterkere enn tidligere, og at dette har gitt utslag i tydeligere ansvarliggjøring av skoleeiere. En informant vest i landet viser til at dette ikke bare gjelder administrativ skoleeier, men også den politiske, og sier: *"Ja, men det kommer der også, for med mye tunge innslag av tilsyn både av fylkesrevisjon og av fylkesmannen så er det en type grunnlag for politikk etterpå som forsterker dette. Det har også skjedd en politisk bevisstgjøring av det"* (F3VL 2011).

En informant sør i landet mener at det er positivt med sterkere styring, og sier at skolene i mange år har etterspurt klare styringssignaler fra stat og skoleeier (F2SM 2011). En annen informant sier at *"det som har vært tydelig mer og mer er at direktoratet har vært mer aktiv på utvikling og FOU området, med veiledere og inntog og slikt som påvirker styringsforhold"* (F1ØH 2011). Generelt beskrives ikke den statlige styringen nødvendigvis som negativt, men flere understreker at den lokale handlefriheten er viktig. Informantene gir heller ikke uttrykk for at de opplever seg som for sterkt styrt fra statlig nivå. Imidlertid peker en informant vest i landet på at det at den statlige styringen har blitt sterkere de siste årene kan være uheldig, og forklarer dette med at det er positivt at skoleeier får større ansvar:

Jeg tenker at se så mye som har skjedd, tenk på politikerne våre og kvalitetssystemet, og det er kanskje en fordel at vi må tenke ut systemet selv, fremfor å få det servert, vi har jo lært mye, det er en god læring i det, for da kommer en ned og må føle på det, sanne ting. Fordeler og ulemper, men jeg tror at vi bør få litt mer tid før vi eventuelt går tilbake til det gamle, det er kjekt med ansvar, det er jo det å bli vist den tilliten – nå må dere ordne opp i dette (F3VL 2011).

Flere av informantene peker på at styringen av sektoren i tillegg til resultatstyring kjennetegnes av "rettighetsstyring". Noen uttrykker at det har vært en utvikling mot stadig flere rettigheter de siste årene, og at dette er en utfordring. En informant sier for eksempel at svakere økonomi i kombinasjon med veksten i rettigheter bidrar til at rammene blir dårligere:

Det som binder oss veldig er alle typer rettigheter. Om samferdsel finner ut at de har dårlig økonomi så kan de la være å asfaltere noen veier for å si det sånn. (...) Jeg synes det er veldig vanskelig og blir bare vanskeligere og vanskeligere å vite hvor jeg skal skjære ned de siste 20, 30 og 50 millionene altså. Jeg kan ikke si til alle med lyst hår at dere ikke kan komme inn nå, dere må gjøre det senere en gang (F2SM 2011).

Når vi spør informantene om hvordan dialogen mellom skoleeiernivået og staten er, og hva slags kontakt de har med statlig nivå, får vi ulike svar. Noen oppgir at de har møter både med departementet og Utdanningsdirektoratet, og viser til at de opplever det som positivt med tett kontakt med nasjonalt nivå. En av informantene viser til at det først og fremst er som følge av NY GIV at de har tett kontakt med departementet, og at denne var mer fragmentarisk tidligere (F4NL 2011). En annen informant vest i landet viser til at kontakten med sentralt nivå ikke er "særlig nær eller intim", og sier videre at "Med Ny Giv da skal vi ha møte med statsråden, det er noe nytt" (F3VL 2011).

På spørsmål om kontakten med fylkesmannen oppgir informantene at de har et godt forhold og en god dialog. På spørsmål om hvordan de opplever endringen i fylkesmannens rolle og om de mener at de får for lite veiledning fra fylkesmannen som regional stat, svarer informantene generelt at de ikke har behov for mer veiledning og informasjon enn de får.

Når vi i 2011 spør om hvordan de opplever skoleeiers handlingsrom, svarer informantene at selv om den sentrale styringen har blitt sterkere, har de fortsatt lokalt handlingsrom i forhold til styringssignaler fra sentralt nivå. Handlingsrommet knyttes for eksempel til gjennomføringen av læreplanarbeidet, organiseringen av oppfølgingsarbeidet og etterutdanning, tolkning av skriv og retningslinjer og til ressursdisponering. En informant nord i landet sier imidlertid at selv om de som fylkeskommunal skoleeier opplever å ha lokal handlefrihet, er det nok ikke slik at de små kommunene i fylket opplever handlefriheten like tydelig (F4NL 2011).

På spørsmål om de mener at sterkere sentral styring går ut over skolenes handlingsrom, svarer informantene at de mener at skolene i utgangspunktet fortsatt har stor lokal handlefrihet. En informant peker imidlertid på at dette ikke nødvendigvis trenger å oppleves slik av skolene, og utdyper det på denne måten:

Ja, fordi at parallelt med at staten ønsker styring... (...) ...så har vi hatt mange diskusjoner som går på dette at vi ønsker å ha en del av de tingene som foregår sentralt hos oss.. altså kontroll på en del ting som tidligere ble sagt at dette har skolen best greie på. Vi sender ressursene ut. Det kan godt være at om du spurte de om det, så har det de siste årene blitt klarere styringssignal fra statlig, men også fra fylkeskommunal administrasjon fordi jeg mener det er riktig. Men like fullt mener jeg at skolene fortsatt har ganske stort handlingsrom (F2SM 2011).

Et par av informantene mener at ikke alle kommuner og skoler utnytter det handlingsrommet som er gitt. På spørsmål om hva som kjennetegner de som tar denne handlefriheten lokalt, svarer informantene at en forutsetning er trygge ledere med tilstrekkelig kompetanse.

Rolle- og ansvarsfordeling

Da vi i 2007 spurte informantene i fylkeskommunene om de opplevde å ha fått nye roller og ansvar i forbindelse med reforminnføringen, var de i tvil. De pekte på at det først og fremst var omorganisering i forvaltningen i fylkeskommunen generelt som hadde endret de rollene og det ansvaret de hadde. En informant øst i landet opplevde ikke at det var store endringer i rolle, oppgavefordelingen eller ansvarsdelingen som følge av reformen (F1ØH 2007).

Når vi i 2011 spør informantene i fylkeskommunene om hvordan de mener rolle- og ansvarsfordelingen fungerer og om det tydelig hvem som har ansvar for hva, svarer de at ansvarsfordelingen er veldig klar. I tråd med svarene i spørreundersøkelsen (jf. tabell 5.16), beskriver informantene rolle- og ansvarsfordelingen som tydeligere enn tidligere, både mellom stat og fylkeskommune og mellom fylkeskommunen som skoleeier og skolene.

På spørsmål om hvordan skoleeierrollen har endret seg fra reformen startet og fram til i dag, svarer flere at endringen først og fremst handler om at de har blitt mer bevisst på skoleeierrollen og hvilket ansvar som ligger i denne, både i forhold til politikerne og når det gjelder styring av skolene. En informant vest i landet mener at skoleeiers ansvar har økt som følge av reformen:

Ja, det er jo blitt mye mer kontroll, det med kvalitetssystemet det skal vi jo ha, det har blitt mye mer styrt, skoleeier har blitt stilt mye større krav til, vi skal svare for politikerne våre, vi etterspør fra skolene resultatene og sammenlikner mellom skolene, hvor mange er det som slutter, har vi spørsmål om, så det er jo helt tydelig at det har blitt en helt annen hverdag på skolene og her hos oss fordi vi etterspør mye mer aktivt hvordan det går på skolene, sammenlikner karakterer (F3VL 2011).

Når vi spør om hvordan det politiske skoleeiernivået fungerer i 2011 og hvordan de vurderer forholdet mellom det politisk og det administrative skoleeiernivået, understreker informantene at det er politikerne som er skoleeier. Flere forteller at det politiske nivået har tatt en mer aktiv skoleeierrolle de siste årene, og at de som administrasjon har god kommunikasjon med og et nært forhold til det politiske nivået. En informant sør i landet viser imidlertid til at det fortsatt er for liten kobling mellom det administrative og det politiske skoleeiernivået, men at de på administrativt nivå jobber med egen rolle som skoleeier i forhold til det politiske nivået (F2SM 2011).

Når det gjelder ansvarsfordelingen mellom det politiske og det administrative nivået, forteller informantene at deres rolle som administrativ skoleeier er å ansvarliggjøre det politiske nivået og å gi politikerne grunnlag for å fatte de rette beslutningene. De fungerer som fagekspertise overfor det politiske nivået.

På spørsmål om det er den politiske skoleeier eller administrasjonen og skolene som setter målene for skolen, viser flere av informantene til at de har felles møtearenaer der politisk nivå, administrasjonen og rektorene sammen gjennomgår grunnlaget for videre prioriteringer, og at politikerne på denne måten får mulighet til å komme sterkere inn.

Informantene viser til at kravet om kvalitetssystem, tilgang til skolenes resultater og mulighet for sammenlikning mellom skolene, har bidratt til en sterkere involvering fra det politiske nivået. Flere nevner spesielt tilstandsrapporten som et verktøy som vekker engasjement hos politisk skoleeier. Den gir mulighet for involvering og tydeliggjøring av prioriteringer. På spørsmål om dette har bidratt til at det politiske nivået har blitt mer opptatt av skole, svarer en informant nord i landet:

Det er nok størst engasjement når det er snakk om å legge ned en skole osv., så det er nok vanskelig å si det. I debatten akkurat når den legges fram så er det engasjement og det kan kanskje slukne når man går ut av salen (F4NL 2011).

Den samme informanten mener også at det er viktig med en sterk påpekning fra nasjonalt hold om at politikernes rolle som skoleeier skal prioriteres, og forklarer dette med at: "For dersom ikke så blir det opp til lokale politikere som er mer opptatt av vei enn av skole. Så det må en sterk pekefinger til".

Når det gjelder tydeliggjøring av rolle- og ansvarsforholdet mellom skoleeier og skolene peker informantene på at dette i stor grad har sammenheng med at lederansvaret er tydeliggjort. I tillegg knyttes dette til resultatstyringen og til kvalitetssystemer og styringssystemer som bidrar til å gjøre rolle- og ansvarsforholdene tydeligere. En av informantene sier at lederansvaret er tydeliggjort igjen, og videre at "Før har det vært rapportert på aktivitetsnivå - hva vi gjør, nå må alle rapportere på resultatnivå. Det skjer også nå i NY GIV, og på den måten har vi fått et systemskifte helt klart" (F4NL

2011). Den samme informanten sier videre at dette har bidratt til en bedre dialog med skolene og *"mye mer riktig styring"* (F4NL 2011).

Oppsummering: Styring og handlingsrom, roller og ansvar

Kunnskapsløftet som styringsreform innebærer deregulering og desentralisering av beslutnings- og forvaltningsmyndighet fra nasjonalt nivå til skoleeier og skoler (se kapittel 3). Blant skoleeierne ble reformen godt mottatt og forventningene til den var store. Kort tid etter at Kunnskapsløftet ble innført i 2006, opplevde skoleeierne et spenningsforhold mellom økt lokal frihet og handlingsrom på den ene siden, og på den andre siden økt sentral styring gjennom rapporteringskrav og tilsyn.

Spenningsforholdet førte til en uklarhet omkring Kunnskapsløftet som styringsreform. Denne uklarheten, som var mest framtrедende blant skoleeierne i grunnskolen, dreide seg både om rolle- og ansvarsfordelingen mellom nasjonalt og lokalt nivå og om forholdet mellom politisk og administrativ styring på skoleeiernivå. Mens nesten halvparten av kommunene i 2008 oppfattet rolle- og ansvarsfordelingen i styringen av skolesektoren som uklar, oppfatter et stort flertall av kommunene i 2011 rolle- og ansvarsfordelingen i styringen av sektoren som klar (81 % nokså eller helt enig).

Til tross for uklarhet og spenningsforhold opplevde skoleeierne tidlig i reformperioden at de hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger. Skoleeierne mente spesielt at Kunnskapsløftet bidro til å øke innflytelsen for skolelederne. Etter fem år med reformen ser vi store endringer i kommunenes oppfatning av handlingsrommet både når det gjelder lokalt selvstyre og forvaltningsmyndighet (eget handlingsrom) og den profesjonelle styringen av grunnsopplæringen (skolelederes handlingsrom). I 2008 mente 73 % av kommunene og 14 av 19 fylkeskommuner at de som skoleeier gjennom Kunnskapsløftet hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger. I 2011 har kommunene delte oppfatninger om dette. Bare 37 % er nokså eller helt enige i at de har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger etter innføringen av Kunnskapsløftet. De store kommunene er mest uenige i at de har fått større handlingsrom. 9 av fylkeskommunene er nokså eller helt enige i at Kunnskapsløftet har gitt dem som skoleeier større handlingsrom. Etter fem år med reformen oppfattes også rektors handlingsrom som mindre, selv om intervjuene i 2011 viser at skoleeier har styrket rektorrollen og delegert beslutningsmyndighet til rektor.

Litt over halvparten av kommunene og 13 av 19 fylkeskommuner mente i 2008 at skolene med Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra, av brukere og lærere. I 2011 sier bare 17 % av kommunene og 2 av 19 fylkeskommuner seg nokså eller helt enig i denne påstanden, mens 48 % av kommunene og 11 av fylkeskommunene sier seg nokså eller helt uenig i påstanden. Jo større kommunen er, jo mer uenig er respondentene i at skolene i større grad styres av brukere og lærere.

Implementeringsforskning viser at nasjonalt initierte systemiske reformer som Kunnskapsløftet, forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene. Sentralt her står blant annet dialog og partnerskap mellom nivåene. 40 % av kommunene og 7 av 19 fylkeskommuner mener at de i liten eller svært liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutvikling. Bare 9 % av kommunene og 3 fylkeskommuner mener at de i stor grad har fått sentrale myndigheters hjelp til dette.

En annen suksessfaktor for implementering av utdanningsreformer er fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og løsninger. 41 % av kommunene 8 av 19 fylkeskommuner opplever i 2011 at reformen gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger.

Når uklarhetene rundt styringsreformen har blitt mindre viser både spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene at den statlige styringen av skoleeierne oppfattes som tydeligere og sterkere. Dette er som vi har sett, i tråd med de politiske styringssignalene (jf. kapittel 4). Intervjuene viser at informantene har ulike vurderinger av om dette er positivt eller negativt. Det som imidlertid synes å være et paradoks er at etter 5 år med reformen synes skoleeierne som beslutnings- og forvaltningsmyndigheter å ta et sterkere grep om skoleeierrollen slik den opprinnelig ble formulert i reformdokumentene, samtidig som nasjonale myndigheter reverserer ambisjonene om deregulering

og desentralisering. Generelt ser vi i 2011, som tidlig i reformfasen, at det først og fremst er de store kommunene som er kritisk til sterkere statlig styring og de små kommunene som strever med å møte reformens forutsetninger, forventninger og krav.

5.4 Planarbeid og implementeringskompetanse

I det følgende ser vi på hvilke typer planer skoleeierne har laget i forbindelse med Kunnskapsløftet og hvordan de har arbeidet med de lokale læreplanene. Vi ser også på hvordan skoleeierne vurderer egen (skoleeiers) og skoleleders kompetanse for implementering av reformen, hvilke tiltak de har valgt for kompetanseutvikling og hvilke de mener fungerer og hvorvidt de mener at de har fått støtte til kompetanseutvikling fra nasjonalt nivå for å implementere reformen. Gjennom å analysere resultatene fra spørreundersøkelser og intervjuer i to omganger, ønsker vi å belyse endringer i skoleeiers ansvar for planarbeid og oppfatning av egen og skolens implementeringskompetanse i løpet av reformperioden.

Kommunen som skoleeier

Kommunenes planarbeid

Gjennom spørreundersøkelsen både i 2008 og 2011 har skoleeierne fått spørsmål om hvorvidt de har utformet ulike typer planer i forbindelse med Kunnskapsløftet, på egen hånd eller i samarbeid med andre. Tabell 5.17 viser status for kommunenes planarbeid tidlig i implementeringsfasen, slik den kom til uttrykk gjennom spørreundersøkelsen i 2008.

Tabell 5.17 Skoleeiers planer. Kommunene 2008. Prosent.

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

På de fleste områder hadde nesten alle skoleeierne i grunnskolen enten utviklet eller de var i ferd med å utvikle kommunale planer i 2008. Når det gjaldt egne planer for grunnleggende ferdigheter og arbeidet med spesialundervisning, svarte imidlertid om lag en av fem skoleeiere at de ikke hadde slike planer og at de heller ikke var under utvikling. Så og si alle kommunene hadde utformet planer for kompetanseutvikling for lærere (97 %) og skoleledere (82 %). 75 % av kommunene oppga at de hadde laget egne lokale læreplaner. Bare 15 % hadde utviklet lokale læreplaner i samarbeid med andre kommuner. Flertallet hadde egne planer for kvalitetsvurdering (60 %). Skoleeierne rapporterte om mest samarbeid med andre kommuner når det gjaldt planer for kompetanseutvikling for lærere og skoleledere.

I 2011 oppgir de fleste kommunene (92 %) at de som skoleeier har laget planer i forbindelse med Kunnskapsløftet, på egen hånd (43 %) eller i samarbeid med andre kommuner (49 %). 6 % svarer at planer er under utvikling. Tabell 5.18 viser at jo større kommune, jo større andel har laget planer på

egen hånd. Av de små og mellomstore kommunene har hhv 63 og 50 % laget planer i samarbeid med andre kommuner. Av de store kommunene har 80 % laget planer på egen hånd.

Tabell 5.18 Skoleeiers planarbeid. Kommunene 2011.

Har kommunen som skoleeier laget planer i forbindelse med Kunnskapsløftet?	Nei, men under utvikling					Total (N)
	Ja, på egen hånd	Ja, i samarbeid med andre kommuner	Nei, men under utvikling på egen hånd	i samarbeid med andre kommuner	Nei, og ikke under utvikling	
Små kommuner (- 5 000)	27 %	63 %	5 %	2 %	3 %	62
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	44 %	50 %	6 %	0 %	0 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	80 %	12 %	4 %	0 %	4 %	25
Total	4 %	49 %	5 %	1 %	2 %	121

Kjikkvadrat=23,232, p < 0,003

Tabell 5.19 gir en oversikt over prosentvis fordeling av svar fra kommunen når det gjelder hvorvidt de har laget ulike typer planer i forbindelse med Kunnskapsløftet.

Tabell 5.19 Skoleeiers planer. Kommunene 2011. Prosent.

Hvilke planer har kommunen laget?	Ja	Nei	Total (N)
Planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter	54	46	101
Lokale læreplaner	88	12	108
Planer for kompetanseutvikling for lærerne	94	6	109
Planer for kompetanseutvikling for skoleledere	75	25	104
Planer for kvalitetsvurderinger	87	13	104
Planer for arbeidet med spesialundervisning	60	40	107
Planer for utdannings- og yrkesveiledning av elever i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring	60	40	106

Sammenliknet med respondentenes svar i spørreundersøkelsen i 2008, er det størst økning i andelen kommuner som har utarbeidet planer for kvalitetsvurdering. Mens 87 % i 2011 svarer at de har utarbeidet slike planer, svarte 60 % i 2008 at de hadde utarbeidet planer for kvalitetsvurdering.

Vi finner signifikante forskjeller når det gjelder kommunestørrelse og spørsmålet om kommunen har laget planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Jo større kommune, i større utstrekning har kommunen som skoleeier utviklet planer for arbeid med grunnleggende ferdigheter. 43 % av de små kommuner har laget slike planer, mens 78 % av de store kommuner har laget planer for grunnleggende ferdigheter (se tabell 5.20).

Tabell 5.20 Skoleeiers størrelse og utvikling av planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Kommunene 2011.

Planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter	Ja	Nei	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	43 %	57 %	47
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	55 %	45 %	31
Store kommuner (20 000 eller flere)	78 %	22 %	23
Total	54	46	101

Kjikkvadrat=7,942, p < 0,019

Vi finner også signifikante forskjeller når det gjelder kommunens organisering og hvorvidt det er laget planer for grunnleggende ferdigheter. Kommuner med tre-nivå organisering har i større utstrekning enn kommuner med to-nivå organisering laget planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter (se tabell 5.21).

Tabell 5.21 Skoleeiers organisering og utvikling av planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Kommunene 2011.

Planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter	Ja	Nei	Total (N)
To-nivå	44 %	56 %	48
Tre-nivå	65 %	35 %	49
Total	55 %	45 %	97

Kjikkvadrat=4,546, $p < 0,033$

Lokalt læreplanarbeid

Lokalt læreplanarbeid er et sentralt element ved reformen. Vi har sett at et stort flertall (68 %) av respondentene blant de kommunale skoleeierne i 2011 mente at Kunnskapsløftet har ført til bedre arbeid med læreplaner lokalt (jfr. tabell 5.5). Skoleeier har ansvar for at opplæringen på den enkelte skole er i tråd med de nasjonale læreplanene. Vi har derfor gjennom intervjuer i to runder spurt skoleeierne hvordan det lokale læreplanarbeidet har vært organisert.

Da vi intervjuet skoleeierne på kommunalt nivå høsten 2007, ga de gjennomgående et inntrykk av at de som skoleeiere hadde tatt initiativ til arbeid med utforming av felles satsingsområder, planarbeid om grunnleggende ferdigheter og ikke minst lokalt læreplanarbeid. I dette arbeidet syntes det som om informantene hadde vært pådrivere og igangsettere. Skoleeierne i byene samarbeidet tett med rektorene og brukte skolelederne både som koordinatore i ulike prosjekter, og som hjelp til å finne de riktige medlemmene til arbeidsgrupper. Skoleeierne hadde ansvaret for de lokale læreplanene, men arbeidet var i stor grad delegert ut til skolene. En informant uttrykte det på denne måten: *"Vi forsøkte å hjelpe skolene på vei, de er vant til få det meste skrevet ned fra statlig nivå..."* (K6By 2007).

Informantene beskrev det lokale læreplanarbeidet som en vanskelig oppgave i starten, dels fordi planenes form med kompetansemål var uvant. Det var usikkerhet omkring hvordan man skulle begynne arbeidet. Informantene viste til at de hadde fellesmøter der de diskuterte innganger til arbeidet, og hvor det ble lagt grunnlag for en felles forståelse. En informant i en bykommune viste til at

Diskusjonen i rektorkollegier var ganske heftig, dette var en gal innfallsvinkel fra kommunen eller kanskje ikke gal, men de burde lage en mal eller noe. Men dette snudde fordi det førte til gode pedagogiske diskusjoner som kanskje ikke hadde skjedd ellers (K6By 2007).

Blant våre informanter ble det lokale læreplanarbeidet ofte sett i sammenheng med og forstått som kompetanseutvikling. Informanten i en mellomstor rural kommune beskrev en situasjon der lærerne som hadde vært med på det lokale læreplanarbeidet, i etterkant kom og etterlyste etter- og videreutdanningstilbud (K1MR 2007). Vedkommende informant viste til at lærerne ikke så på det lokale læreplanarbeidet som kompetanseutvikling, og at dette var noe det ble jobbet med.

I intervjuene i 2011 beskriver flere av informantene arbeidet med de lokale læreplanene som et omfattende og utfordrende arbeid som også noen steder medførte protester i startfasen, men at lærerne i ettertid har gitt uttrykk for at de har lært mye gjennom dette arbeidet. En informant fra en stor urban kommune forteller at arbeidet med de lokale læreplanene kostet mye krefter i starten og at de hadde ønsket seg tydeligere signaler på dette området (K6By 2011). Informanten sier videre at skolene etterlyste tydeligere føringer fra skoleeier for læreplanarbeidet, men at

...nå har vi jo vært gjennom det og når jeg snakker med dem, så oppsummerer de det sånn at de prosessene som har skjedd har vært kjempeviktig for dialogen, for eksempel for klasseledelse og vurdering, det å knekke det ned har vært flott, men det har tatt vanvittig lang tid.

Arbeidet med de lokale læreplanene beskrives av de fleste av informantene som et arbeid som foregikk i fellesskap og som ofte var ledet av skoleeier eller av rektormøtet. Flere viser også til at de har hatt felles skolering i kommunen. En informant fra en liten rural kommune sier imidlertid at de har vært lite opptatt av den lokale læreplanen på kommunalt nivå (K4LR 2011).

Informantenes beskrivelser av hvordan de i 2011 arbeider med reformen gir inntrykk av at arbeidet med det lokale læreplandokumentet anses som ferdigstilt fra skoleeiers side, og at arbeidet med innholdselementene i reformen nå først og fremst handler om vurdering og satsninger knyttet til grunnleggende ferdigheter. En av informantene forteller imidlertid at det lokale læreplanarbeidet var noe de gjorde en stor jobb på, men som "likevel ikke ble bra nok og som på en måte som enda ikke er sluttført" (K1MR 2011).

En informant fra en kommune som den siste tiden har hatt stort fokus på vurdering forteller at det har vært viktig å ikke introdusere dette som et nytt satsningsområde:

Ja, nei vi ble enig om at vi kan ikke gå ut også si at vi har et nytt satsingsområde så... vi har sagt at for å bli god i realfag og lesing og i IKT så må vi også bli bedre i vurdering, vi må jo følge opp, det samme har vi gjort med klasseledelse, læreren skal ha autoritet og for at læreren skal klare å få eleven til å bli god så må læreren være god i klasseledelse (K6By 2011).

Implementeringskompetanse

Spørreundersøkelsen i 2008 viste at et flertall av respondentene mente at det pedagogiske støtteapparatet for gjennomføringen av reformens mål og intensjoner ikke er godt nok - 67 % (Jf. Møller, Prøitz & Aasen 2009). Det var signifikante variasjoner mellom kommunene knyttet til størrelse og organisering. Små kommuner var i større grad litt eller helt enig i at støtteapparatet ikke var godt nok (74 % mot 52 % i store kommuner). Når det gjaldt vurdering av det pedagogiske støtteapparatet sett i forhold til kommunenes organiseringsform, var kommuner med tonivå organisering i større grad enig eller helt enig (79 %) i at støtteapparatet ikke var godt nok enn kommuner med trenivå organisering (48 %) (se Møller, Prøitz & Aasen 2009, tabell 3.21 og 3.22, s. 99).

Når vi i 2011 spør kommunene hvordan de vurderer kommunens eget pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen, sier 56 % seg helt eller nokså enig i at det fungerer godt (tabell 5.22). 15 % er helt eller nokså uenig i at kommunen har et godt pedagogisk støtteapparat. Sammenlignet med 2008, kan det se ut som om kommunene mener at skoleeiers støtteapparat for gjennomføring av reformen er noe styrket i perioden. Når det gjelder rektorenes og lærernes oppfatning av kommunens pedagogiske støtteapparat, er andelen som mener at dette fungerer godt gjennomgående lavere (se kapittel 6, tabell 6.21).

Tabell 5.22 Skoleeiers pedagogiske støtteapparat. Kommunene 2011. Prosent.

Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i denne påstanden?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen	1	2	13	28	43	13	122
Kunnskapsløftet fungerer godt							

Vi finner vi noen interessante, signifikante variasjoner i kommunenes svar som i stor grad er de samme som i 2008. Jo større kommuner, i sterkere grad er de enige i at det pedagogiske

støtteapparatet fungerer godt. 46 % av de små kommunene er helt eller nokså enige i dette, mens 72 % av de store kommunene er helt eller nokså enige. Kommuner med tre-nivå organisering er i sterkere grad enige i at støtteapparatet fungerer godt (69 % nokså eller helt enig) enn kommuner med to-nivå organisering (44 % nokså eller helt enig). Kommuner som har pedagogisk kompetanse på nivået over skoleleder, er også i sterkere grad (59 % nokså eller helt enig) enn kommuner uten slik kompetanse enige i at støtteapparatet fungerer godt (40 % nokså enig, 0 helt enig). Av kommuner uten pedagogisk kompetanse på nivået over skoleleder, er 40 % helt uenige i at det pedagogiske støtteapparatet fungerer godt (se tabell 5.23-5.25).

Tabell 5.23 Kommunens størrelse og oppfatning om pedagogisk støtteapparat. Kommunene 2011.

Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet fungerer godt	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	2 %	3 %	22 %	27 %	41 %	5 %	63
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	3 %	35 %	50 %	12 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	4 %	4 %	20 %	36 %	36 %	25
Total	1 %	2 %	13 %	28 %	43 %	13 %	122

Kjikkvadrat=25,743, $p < 0,004$

Tabell 5.24 Kommunens organisering og oppfatning om pedagogisk støtteapparat. Kommunene 2011.

Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet fungerer godt	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
To-nivå	2 %	5 %	19 %	31 %	39 %	5 %	62
Tre-nivå	0 %	0 %	5 %	25 %	49 %	20 %	55
Total	1 %	3 %	13 %	28 %	44 %	12 %	117

Kjikkvadrat=14,539, $p < 0,013$

Tabell 5.25 Kommunens skolefaglige kompetanse og oppfatning om pedagogisk støtteapparat. Kommunene 2011.

Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet fungerer godt	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Ja	1 %	1 %	14 %	25 %	42 %	17 %	95
Nei	0 %	40 %	0 %	20 %	40 %	0 %	5
Total	1 %	3 %	13 %	25 %	42 %	16 %	100

Kjikkvadrat=25,654, $p < 0,000$

På spørsmål om skoleeier hadde fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen, oppga respondentene gjennomgående i stor grad at de var litt eller helt enig i at skoleeier hadde fått tilbud om kompetanseutvikling (75 %) 1 av 4 skoleeiere mente imidlertid at de ikke hadde fått tilbud om relevant kompetanseutvikling. Store kommuner var klart mest enige i påstanden om at de hadde fått tilbud om relevant kompetanseutvikling (57 % helt enig, 28 litt enig) (se Møller, Prøitz & Aasen 2009, tabell 3.19 s. 98).

Variasjonen etter kommunestørrelse så vi også når det gjaldt hvorvidt respondentene mente at de hadde tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen. Også her var omlag 75 % av alle skoleeierne litt enig eller helt enig i at de hadde tilstrekkelig kompetanse. Respondentene i de store kommunene var i størst grad helt enig i at de hadde tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å

gjennomføre reformen etter hensikten. Mens de store kommunene stort sett mente at de hadde tilstrekkelig kompetanse (6 % litt uenig), var en av fem mellomstore kommuner (19 %) og en av tre små kommuner (34 %) litt uenig eller helt uenig i at de hadde tilstrekkelig kompetanse (se Møller, Prøitz & Aasen 2009, tabell 3.20 s. 98).

Hvordan vurderer så skoleeierne i 2011 sin egen implementeringskompetanse? På samme måte som i 2008 mener flertallet av kommunene at de har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen etter hensikten (62 % nokså eller helt enig) og at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen (61 % nokså eller helt enig) tabell 5.26). Andelen som er enig i disse påstandene er riktignok er noe lavere enn i 2008 (75 % uttrykte da at de var nokså eller helt enige i begge disse påstandene).

Tabell 5.26 Skoleeiers implementeringskompetanse. Kommunene 2011. Prosent.

Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i nedenstående påstander:	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kommunen som skoleeier har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen	2	2	12	22	49	12	121
Kommunen som skoleeier har hatt tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten	1	2	8	26	52	10	122

I 2008 mente 1 av 4 skoleeiere at de ikke hadde fått tilbud om relevant kompetanseutvikling, mens andelen som i 2011 mener at de ikke har fått slikt tilbud er redusert til 14 % (nokså eller helt uenig). Mens vi i 2008 fant signifikante variasjoner knyttet til kommunestørrelse på disse spørsmålene, finner vi ikke slike variasjoner i 2011.

I spørreundersøkelsen i 2011 stilte vi også mer konkrete spørsmål om hvordan skoleeier vurderte den støtten de har fått til kompetanseutvikling fra nasjonalt nivå – Tabell 5.27.

Tabell 5.27 Skoleeiers vurdering av støtte fra nasjonalt nivå. Kommunene 2011. Prosent.

I hvilken grad vil du si at kommunen som skoleeier:	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen	2	3	20	51	25	0	122
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke kompetansen for å arbeide med læreplaner lokalt	1	13	37	35	14	0	122
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse for å innfri reformens ambisjoner	2	7	22	41	27	0	121
Har fått hjelp fra sentrale myndigheter til å bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle skolene	0	9	29	38	22	2	122
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å bedre skoleeiers evne til å drive den skoleutvikling reformen krever	0	8	22	52	16	1	122

Kommunene har delte oppfatninger om hvorvidt de har fått hjelp av sentrale myndigheter til å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen. 25 % mener at de i stor grad har fått dette, mens 23 % i liten eller svært liten grad mener de har fått hjelp. 51 % svarer at de verken i stor eller liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til dette.

Flertallet av kommunene mener at de som skoleeiere ikke har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke kompetansen for å arbeide med læreplaner lokalt (52 %). Bare 14 % mener at de i stor grad har fått hjelp til dette. Kommuner med pedagogisk kompetanse på nivået over skoleleder er i noen grad enige i at de har fått hjelp av sentrale myndigheter til styrking av kompetanse for lokalt læreplanarbeid (14 %). Ingen kommuner uten slik kompetanse mener at de i stor eller svært stor grad har fått hjelp til dette.

Kommunene har delte oppfatninger om hvorvidt de har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse for å innfri reformens ambisjoner. 27 % mener at de i stor grad har fått dette, mens 29 % i liten eller svært liten grad mener de har fått hjelp. 41 % vil verken i stor eller liten grad si at de har fått hjelp av sentrale myndigheter til dette. Ingen kommuner mener at de har fått hjelp til dette i svært stor grad.

Store kommuner mener i svakere grad enn små og mellomstore at de har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse for å innfri reformens intensjoner. En større andel av de små og mellomstore kommunene mener i stor grad at de har fått hjelp til dette (se tabell 5.28). Dette kan bety at de store kommunene i større grad enn de mindre selv har den kompetansen de mener er nødvendig og at de selv har tatt grep om kompetanseutvikling for å innfri reformens ambisjoner. En alternativ tolkning er at respondentene i de store kommunene i sterkere grad erkjenner hva slags kompetanse reformen faktisk krever, og at de i større grad innser at den nødvendige kompetansen ikke i tilstrekkelig grad er til stede.

Tabell 5.28 Skoleeiers størrelse og oppfatning om støtte fra sentrale myndigheter. Kommunene 2011.

Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse for å innfri reformens ambisjoner	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	3 %	5 %	29 %	37 %	26 %	0 %	62
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	21 %	41 %	38 %	0 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	24 %	8 %	52 %	16 %	0 %	25
Total	2 %	7 %	22 %	4 % ¹	27 %	0 %	121

Kjikkvadrat= 21,480, $p < 0,006$

Vi fant også samvariasjon mellom skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen og kommunens oppfatning om støtte fra sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse. Av kommuner uten slik kompetanse mener ingen at de i stor eller svært stor grad har fått støtte fra sentrale myndigheter, mens 31 % av kommunene med slik kompetanse i stor grad sier seg enige (se tabell 5.29).

Tabell 5.29 Skoleeiers skolefaglige kompetanse og oppfatning om støtte fra sentrale myndigheter. Kommunene 2011.

Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse for å innfri reformens ambisjoner	I hvilken grad						Total (N)
	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	
Ja	1 %	7 %	21 %	39 %	31 %	0 %	94
Nei	20 %	0 %	40 %	40 %	0 %	0 %	5
Total	2 %	7 %	22 %	39 %	29 %	0 %	99

Kommunene har delte oppfatninger om hvorvidt de har fått hjelp av sentrale myndigheter til å bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle skolene (24 % i stor grad eller svært stor grad, 38 % i liten eller svært liten grad). De har også delte oppfatninger om hvorvidt de har fått hjelp av sentrale myndigheter til å bedre evnen til å drive den skoleutvikling reformen krever (30 % i svært liten eller liten grad, 17 % i stor eller svært stor grad).

I intervjuene i 2011 spurte vi informantene om de mente at skoleeier og skolene var i stand til å gjennomføre reformen og om kompetansen på skoleeier- og skolenivå har vært tilstrekkelig. Informantene mener gjennomgående at de både har hatt tilstrekkelig kompetanse og vilje til å gjennomføre reformen, selv om de viser til ulike utfordringer.

Flere viser til at økonomi har vært en begrensende faktor når det gjelder kompetanseutvikling. En informant fra en stor urban kommune sier at de i en periode var ganske tilfredse med den økonomiske støtten til kompetanseutvikling, men at overgangen til det vedvarende systemet for etter- og videreutdanning har begrenset mulighetene:

Ja det handler om at det er et system hvor ... som kommer de få til gode og hvor ... som binder opp store deler av våre kompetansemidler. Vi får mindre muligheter for å drive med etterutdanning for lærere. (...) Men like fullt så har vi hatt svært begrenset ressurser til vikarer, veldig lite mulighet til å sette av ressurser til skoleutvikling internt på skolene (K2SU 2011).

Den samme informanten sier videre at det er et savn at de ikke lenger har det tidligere utviklings- og opplæringskontoret å støtte seg til, og at de gjerne skulle hatt mulighet for enda tettere veiledning og oppfølging av skolene i utviklingsarbeidet. Informanten knytter dette til likeverdighet i kommunene:

Det kan fort bli for stor variasjon mellom skolene i forhold til hva man makter å gjennomføre nettopp på grunn av variasjonen i kompetanse. Så det er et savn at man ikke har nok ressurser til å spille på i en slik prosess.

En informant fra en liten rural kommune viser også til at økonomi har vært utfordrende i forbindelse med innføring av reformen (K5LR 2011). Informanten har rollen både som skole- og barnehageeier i tillegg til "noen andre små biroller". Informanten sier at hun ikke tror at økonomien nødvendigvis er så mye bedre i store kommuner, men "det er vel kanskje flere som kan tenke og snakke sammen".

Noen av informantene peker på at oppgaven med implementering av reformen nok har blitt for stor for en del av de små kommunene.

På spørsmål om de mener at skolene har vært i stand til å gjennomføre reformen, gir informantene generelt uttrykk for at de har stor tiltro til rektorene og at de mener at de er dyktige skoleledere. De viser gjennomgående til at de har satset på rektorene og lederrollen i forbindelse med kompetanseutvikling. Flere forteller at en viktig del av dette har handlet om å etablere nettverk for samhandling og erfaringsdeling på tvers av skolene. Et par av informantene sier imidlertid at rektorene melder om at de opplever at de har for lite tid til å jobbe med implementeringen.

Når det gjelder kompetanse på skolenivå viser informantene til at de er store forskjeller med hensyn til kompetanse og at ikke alle skoler har kommet like langt med tanke på ulike elementer i reformen. En av informantene sier at skolene fortsatt jobber med implementering av reformen, men at *"det er jo med ulik fart og trøkk og det tror jeg vi må tolerere"* (K3MR 2011).

Vi spurte informantene om hvordan de har opplevd kompetanseutviklingstiltakene i forbindelse med reformen og hvilke tiltak de mener at har hatt best utbytte av. Når det gjelder hvilke tiltak som har fungert best, trekker flere fram tiltak de har igangsatt selv og som handler om felles skolering og kurs på tvers av skolene og i noen tilfeller på tvers av kommunegrensene, ofte i forbindelse med læreplanarbeidet. En informant fra en liten rural kommune forteller at

Det vi oppnådde det var erfaringsdeling. Nå er det slik at skolene våre er plassert på tre forskjellige øyer og derfor er det ikke så sterkt nettverk mellom lærerne på de forskjellige skolene. Da opplever man å bli kjent med de folkene som jobber med samme klassetrinn og sånn, og det er absolutt positivt (K5LR 2011).

Den samme informanten mener også at prosjektene som etter hvert har blitt igangsatt fra sentralt nivå og skoleringen i forbindelse med disse har vært positive for utvikling av kompetansen på skolene. Informanten begrunner dette med at det er viktig med et felles ståsted og en felles opplæring i hva som egentlig er tenkt, *"for ellers blir det en del famling og fram og tilbake, og kanskje en del frustrasjoner og at man bruker unødvendig tid før man kommer i gang"*.

En informant fra en mellomstor rural kommune mener at høgskolene er de som har skuffet mest når det gjelder reformimplementeringen og kompetanseutvikling. Informanten mener at høgskolene ikke har hatt kompetanse på de områdene der det har vært behov:

... jeg vil påstå at de første årene så var det kommunene som kunne det de kunne, men de klarte ikke å matche og det forundret meg at i en så stor reform..., det ble jo snudd på alt, og så den grunnleggende tingen om at du ikke har fokus på det du putter inn, men det du får ut, men der var det blankt på høgskolene (K3MR 2011).

En informant fra en stor urban kommune sier at de tok kontakt med universitets- og høgskolemiljøene og *"spurte om de hadde noe å tilby og om de kunne si at det ene var bedre enn det andre, og det hadde de ikke og det var litt overraskende (ler)"* (K2SU 2011).

Vi spurte skoleeierne om de har kjennskap til resultatene fra evalueringen av Kunnskapsløftet og om de eventuelt har diskutert disse på skoleeiernivå. Videre spurte vi om de som kommune har diskutert hvordan implementeringen av reformen har gått. Noen av informantene oppgir at de ikke kjenner til evalueringen av Kunnskapsløftet og resultater i forbindelse med denne. Et par av informantene oppgir at de kjenner resultatene, men at de ikke har satt seg ned som kommune og diskutert hvordan reformimplementeringen har forløpt.

Fylkeskommunen som skoleeier

Fylkeskommunenes planarbeid

Respondentene på fylkeskommunalt nivå ble i spørreundersøkelsen i 2008 spurt om hvorvidt fylkeskommunene alene eller gjennom samarbeid med andre fylker, har laget planer for å realisere en rekke av reformens sentrale elementer.

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

- alle fylkeskommunene å ha egne planer for kompetanseutvikling av skoleledere
- 18 fylkeskommuner å ha egne planer for kompetanseutvikling av lærerne, primært alene (14)
- 18 fylkeskommuner å ha egne planer for kompetanseutvikling for instruktører i bedrift – primært alene (17)
- 15 fylkeskommuner å ha egne planer for kvalitetsvurdering – primært alene (14), og 4 har slike planer under utvikling
- 14 fylkeskommuner å ha egne planer for arbeid med spesialundervisning alene og 4 har dette under utvikling
- 14 fylkeskommuner å ha egne planer for utdannings- og yrkesveiledning av elever i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring, og 4 har slike planer under utvikling
- 11 fylkeskommuner å ha planer for arbeid med lærekandidatordningen, og 7 har slike planer under utvikling (Jf. Møller, Prøitz & Aasen 2009).

I spørreundersøkelsen i 2011 ble respondentene igjen stilt spørsmål om de har laget planer i forbindelse med Kunnskapsløftet og i tilfelle hvilke. Alle fylkeskommuner svarer i 2011 at de som skoleeiere har laget planer i forbindelse med Kunnskapsløftet, de fleste på egen hånd (17) og to i samarbeid med andre. Tabell 5.30 gir en oversikt over fordeling av svar fra fylkeskommunen når det gjelder hvorvidt de har laget ulike typer planer i forbindelse med Kunnskapsløftet.

Tabell 5.30 Skoleeiers planarbeid. Fylkeskommunen 2011. Antall.

Hvilke planer har fylkeskommunen laget?	Ja	Nei	Total (N)
Planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter	4	13	17
Lokale læreplaner	18	0	18
Planer for kompetanseutvikling for lærerne	19	0	19
Planer for kompetanseutvikling for skoleledere	19	0	19
Planer for kvalitetsvurderinger	17	2	18
Planer for arbeidet med spesialundervisning	14	4	18
Planer for kompetanseutvikling for instruktører i bedriftene	17	2	19
Planer for arbeid med lærekandidatordningen i skole og bedrift	10	8	18
Planer for arbeid med fleksible opplæringsløp i skole og bedrift	9	10	19
Planer for utdannings- og yrkesveiledning av elever i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring	19	0	19

Majoriteten av fylkeskommunene har laget planer for arbeidet med de sentrale innholdselementene i Kunnskapsløftet. Unntaket er planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter, der bare 13 har laget planer, og for arbeidet med lærekandidatordningen og med fleksible opplæringsløp i skole og bedrift, hvor bare om lag halvparten av fylkeskommunene har laget planer.

Sammenliknet med respondentenes svar i spørreundersøkelsen i 2008 ser fylkeskommunene først og fremst ut til å ha ferdigstilt planer som de i 2008 oppga at var under utvikling. For eksempel gjelder dette planer for kvalitetsvurdering.

Lokalt læreplanarbeid

Lokalt læreplanarbeid er et sentralt element ved reformen. Vi har sett at 16 av respondentene blant de fylkeskommunale skoleeierne i 2011 mener at Kunnskapsløftet har ført til bedre arbeidet med læreplaner lokalt (jfr. tabell 5.5). Vi har gjennom intervjuer i to runder spurt skoleeierne hvordan det lokale læreplanarbeidet har vært organisert og hvordan de har jobbet med dette.

I intervjuene i 2007 kom det tydelig fram at det var arbeidet mye med hovedelementene som kompetansemål og grunnleggende ferdigheter. Flere viste til at arbeidet med læreplanene ofte hadde startet opp med ulike typer av prosesser der diskusjon om hva kompetansemål er, hadde vært sentralt. En informant viste til at ble sett i sammenheng med kompetansebehov og kompetanseheving. Arbeidsgruppene hadde kommet med forslag til hva de måtte ha av tilleggskompetanse "... og så

sendte vi det til våre ressursssentere, og så sydde de sammen et program. Det er kjørt et stort antall program” (F2SM 2007).

Den samme informanten mente at reformen har gjort det vanskeligere å være privatpraktiserende lærer fordi lærernes og skolens arbeid nå følges opp på en annen måte enn tidligere. Informanten anså samhandling og det å delta i et fellesskap som helt sentralt i det å være lærer, og viste til at skoleeier hadde igangsatt et arbeid som skulle fremme samhandling.

I intervjuene i 2011 beskriver informantene arbeidet med de lokale læreplanene som å ha vært utfordrende, spesielt i startfasen. En av informantene sier:

I Kunnskapsløftet skal vi jo ha lokale læreplaner, det har vært en stri utfordring, nå er det sånne overordnede planer, før var det mer detaljerte, det skapte problemer til å begynne med, hva skal vi legge inn? Blir det forskjeller mellom skolene? Blir det enklere der eller der? (F3VL 2011).

Flere av informantene viser til at de som skoleeier var involvert i arbeidet med læreplanene da dette arbeidet pågikk. Det varierer imidlertid hvordan læreplanarbeidet har vært organisert. En informant nord i landet forteller at det ble opprettet *”nettverksgrupper, faggrupper og ressursgrupper innenfor alle områder på skolen”*, og som har hatt læreplanarbeidet og kurs og oppfølging i forbindelse med dette som dedikert oppgave (F4NL 2011). En informant øst i landet forteller imidlertid at de som skoleeier ikke tok noe sentralt grep om planene i startfasen, men at de lot skolene få ha egne planer og at de *”sluset ut”* penger til skolene underveis (F1ØH 2011).

Gjennom intervjuene virker ikke arbeidet med selve læreplandokumentet å være noe som fortsatt pågår og som det lenger er stort fokus på fra skoleeiers side. Informantene virker først og fremst å være opptatt av andre elementer ved reformen enn læreplaner og kompetansemål. En av informantene viser imidlertid til at kompetansemålene i læreplanene stadig er et tema i forbindelse med arbeid knyttet til vurdering og eksamen (F3VL 2011).

Implementeringskompetanse

Da vi i spørreundersøkelsen til fylkeskommunene i 2008 rettet oppmerksomheten mot skoleeiers egen evne til å følge opp kvalitetsarbeidet i tråd med reformens intensjoner, ga 13 av 19 fylkeskommuner uttrykk for at det pedagogiske støtteapparatet for gjennomføringen av reformen var godt nok (Møller, Prøitz & Aasen 2009). Om lag en fjerdedel av skoleeierne i videregående opplæring ga uttrykk for at fylkeskommunens pedagogiske støtteapparat ikke var god nok.

I spørreundersøkelsen i 2011 er respondentene igjen bedt om å vurdere fylkeskommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen. 18 av respondentene svarer at de mener det pedagogiske støtteapparatet fungerer godt. På samme måte som for kommunene kan det altså se ut som om respondentene mener at skoleeiers pedagogiske støtteapparat er noe styrket i perioden.

Tabell 5.31 Skoleeiers pedagogiske støtteapparat. Fylkeskommunene 2011. Antall.

Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i denne påstanden?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen	0	0	0	1	13	5	19
Kunnskapsløftet fungerer godt							

Da respondentene i fylkeskommunene i 2008 ble spurt om de mente at skoleeier har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen, svarte 16 av 19 respondenter at de er litt eller helt enig. Alt i alt syntes altså ledere i fylkeskommunen i 2008 å være fornøyd med den kompetansemessige forutsetningen for implementering av reformen. Blant de 19 fylkeskommunene, var 11 litt eller helt enig

i at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling fra sentralt nivå, 7 var litt eller helt uenig i påstanden og en besvarte ikke spørsmålet (jfr. Møller, Prøitz og Aasen, 2009).

Hvordan vurderer så skoleeierne i 2011 sin egen implementeringskompetanse? I spørreundersøkelsen er de utdanningsadministrative lederne spurt om egen kompetanse og hvorvidt de mener at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten (tabell 5.32). På samme måte som i 2008 mener de fleste fylkeskommunene i 2011 at de har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen etter hensikten (16 nokså eller helt enig). En noe lavere andel mener at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen (12 nokså eller helt enig). Dette er også i tråd med svarene fra 2008.

Tabell 5.32 Skoleeiers implementeringskompetanse. Fylkeskommunene 2011. Antall.

Ut fra din erfaring, hvor enig eller uenig er du i nedenstående påstander:	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Fylkeskommunen som skoleeier har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen	0	1	4	2	9	3	19
Fylkeskommunen som skoleeier har hatt tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten	0	0	1	2	12	4	19

I spørreundersøkelsen i 2011 stilte vi også mer konkrete spørsmål om hvordan skoleeier vurderte den støtten de har fått til kompetanseutvikling fra nasjonalt nivå – Tabell 5.33.

7 respondenter mener at de som skoleeiere i stor eller svært stor grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen. 11 mener verken i stor eller liten grad at de har fått hjelp av sentrale myndigheter til å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen.

Respondentene har delte oppfatninger om hvorvidt de har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke kompetansen for å arbeide med læreplaner lokalt. 5 mener at de i stor grad har fått hjelp, mens 9 mener at de i liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter.

De har også delte oppfatninger om hvorvidt de som skoleeiere har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse for å innfri reformens ambisjoner; 6 i stor eller svært stor grad, 4 i liten grad. Halvparten mener at de verken i stor eller liten grad har fått hjelp til dette.

Halvparten av respondentene mener at de i liten eller svært liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til å bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle de videregående skolene (9). 4 mener at de i stor eller svært stor grad har fått slik hjelp. 11 mener at de i liten eller svært liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til å bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle lærebedriftene. Bare to fylkeskommuner mener at de i stor grad har fått slik hjelp.

8 fylkeskommuner mener at de i liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til å bedre evnen til å drive den skoleutvikling reformen krever, mens 10 verken i stor eller liten grad mener de har fått hjelp til dette.

Tabell 5.33 Skoleeiers vurdering av støtte fra nasjonalt nivå. Fylkeskommunene 2011. Antall.

I hvilken grad vil du si at fylkeskommunen som skoleeier:	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen	0	1	0	11	6	1	19
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke kompetansen for å arbeide med læreplaner lokalt	0	0	9	5	5	0	19
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse for å innfri reformens ambisjoner	0	0	4	9	4	2	19
Har fått hjelp fra sentrale myndigheter til å bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle de videregående skolene	0	1	8	6	3	1	19
Har fått hjelp fra sentrale myndigheter til å bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle lærebedriftene	0	3	8	6	2	0	19
Har fått hjelp av sentrale myndigheter til å bedre skoleeiers evne til å drive den skoleutvikling reformen krever	0	0	8	10	1	0	19

Da vi intervjuet skoleeierne på fylkeskommunalt nivå høsten 2007, fremgikk det tydelig at arbeidet med læreplanens innhold ofte hadde gått hånd i hånd med kompetansekartlegging og utvikling av opplegg for kompetanseheving blant lærere og rektorer. Informantene viste til at de hadde samarbeidet tett med rektorene og var opptatt av kompetanseutvikling for lederne. Alle informantene hadde igangsatt opplegg for denne typen kompetanseutvikling. En av informantene sør i landet viste til at de hadde gjort som det stod i "epleheftet" (Kompetanse for utvikling - Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008) og satset på lederutvikling først (F2SM 2007). En annen informant vest i landet viste til at "På dette kontoret har vi også ansatt folk som er høykompetente, vi har vært veldig opptatt av å få frem hovedretninger og hovedideologien for rektorene; vi har brukt veldig mye tid på det" (F3VL 2007).

I intervjuene i 2011 spurte vi informantene fra fylkeskommunene om de mener at de som skoleeiere har vært i stand til å gjennomføre reformen. I tråd med resultatene fra spørreundersøkelsen svarer informantene at de mener at de har hatt tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen.

På spørsmål om de mener at skolene er i stand til å gjennomføre reformen, gir informantene generelt uttrykk for at de har stor tillit til skoleledernes kompetanse for å gjennomføre reformen. De viser likevel til at dette avhenger av den enkelte leder, og at skoleledelse er avgjørende for å lykkes med gjennomføring av reformen på skolenivå. De oppgir at de har satset spesielt på skolelederne i forbindelse med kompetanseheving.

Informantene er mer tilbakeholdne når det kommer til lærernes kompetanse for å gjennomføre reformen, og gir uttrykk for at kompetansen er variabel og at det fortsatt er en jobb som gjenstår på skolenivå. En informant nord i landet sier at det er en større bevissthet rundt gjennomføringen av reformen i de store kommunene enn i de små, og mener at dette har sammenheng med at ansvaret er mer fragmentert i små kommuner der man ikke har delegert skoleansvarlig som man hadde tidligere (F4NL 2011).

Når informantene blir spurt om hvilke kompetanseutviklingstiltak de mener har fungert, viser flere til skoleringsstiltak som de selv har igangsatt i forbindelse med læreplanarbeidet, og som i stor grad er knyttet til ulike nettverksgrupper og faggrupper på tvers av skolene. For eksempel trekker en informant nord i landet fram opplæringstiltak som har foregått *"bredt på alle nivå - helt opp til politisk nivå"* (F4NL 2011).

I intervjuene vises det ofte til at økonomi er en utfordring i forbindelse med kompetanseutvikling. En av informantene fra en stor fylkeskommune vest i landet viser til at det har vært stort behov for etterutdanning i forbindelse med reformen, blant annet på bakgrunn av strukturendringene og det at VG1 og VG2 har blitt mye bredere, og at det derfor var uheldig at det i utgangspunktet ikke fulgte penger med reformen. Informanten sier videre at de fordi de er så store har hatt mulighet for å tilsette litt flere spesialister, men at ikke alle har denne muligheten. Informanten mener derfor at det var positivt at det etter hvert kom økonomiske midler knyttet til etterutdanning av lærere (F3VL 2011).

Oppsummering: Planarbeid og implementeringskompetanse

I 2011 oppgir de fleste skoleeierne at de har laget planer i forbindelse med Kunnskapsløftet på de fleste områder, enten på egen hånd eller i samarbeid med andre skoleeiere, mens en liten andel svarer at planer fortsatt er under utvikling. Imidlertid har bare et fåtall av de fylkeskommunale skoleeierne laget planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. I og med at mål for grunnleggende ferdigheter er integrert i kompetansemålene i fag, kan dette skyldes at arbeidet med grunnleggende ferdigheter har inngått i det øvrige læreplanarbeidet. Samtidig viser vårt materiale fra rektor- og lærernivå at det generelle bildet er at arbeidet med grunnleggende ferdigheter har fått mindre fokus i videregående opplæring enn i grunnskolen (se kapittel 7). Videre har bare om lag halvparten av fylkeskommunene laget planer for arbeidet med lærekandidatordningen og for fleksible opplæringsløp i skole og bedrift.

Siden spørreundersøkelsen i 2008 har en større andel av både de kommunale og fylkeskommunale skoleeierne utarbeidet og ferdigstilt planer for kvalitetsvurdering. Dette er i tråd med inntrykket fra intervjuundersøkelsene i 2011, der skoleeierne forteller at arbeidet med kvalitetsvurderingssystemet er godt i gang på skoleeiernivå og at de har brukt mye tid på å utvikle slike systemer.

Dybdeintervjuene gir gjennomgående et inntrykk av at skoleeiere har tatt initiativ til arbeid knyttet til utforming av felles satsingsområder og ikke minst lokalt læreplanarbeid. Skoleeierne ser ut til å ha vært pådrivere og igangsettere, men det varierer hvordan arbeidet har vært organisert. Mens noen har hatt store samlinger og arbeidsgrupper i regi av skoleeier, har andre i stor grad delegert arbeidet ut til skolene. Rektorene ser gjennomgående til å ha vært svært sentrale i læreplanarbeidet, og har i mange tilfeller vært de som har ledet arbeidet.

Informantene beskriver det lokale læreplanarbeidet som omfattende, tidkrevende og utfordrende i startfasen av implementeringen, og noen sier at de hadde ønsket seg klarere føringer fra nasjonalt nivå for dette arbeidet. Samtidig viser de til at lærerne i ettertid har gitt uttrykk for at dette har vært et lærerikt arbeid og at det har ført til en stor grad av samarbeid på tvers av klasserom og skoler. I intervjuene i 2011 virker arbeidet med de lokale læreplandokumentene som å være ferdigstilt fra skoleeiers side, og skoleeierne har nå først og fremst fokus på andre elementer ved reformen, blant annet på vurderingsarbeidet, grunnleggende ferdigheter, frafallsproblematikk og dimensjonering av tilbudet i videregående opplæring.

På samme måte som i 2008 mener flertallet av skoleeierne både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i 2011 at de har hatt tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen etter hensikten. Andelen kommunale skoleeiere som mener de har hatt tilstrekkelig kompetanse er imidlertid noe redusert i løpet av perioden, fra 75 % i 2008 til 62 % i 2011. Dette kan skyldes at skoleeierne i løpet av perioden har fått økt innsikt i hvilken kompetanse reformen faktisk forutsetter. Skoleeierne har også stor tillit til rektorenes kompetanse, og har satset mye på lederutviklingstiltak. De viser imidlertid til at det er

variasjoner mellom kommunene og skolene både når det gjelder kapasitet og kompetanse for gjennomføring av reformen. De uttrykker også at det fortsatt er en vei å gå når det gjelder lærernes kompetanse, og at ikke alle skoler har kommet like langt med implementering av reformen og arbeid for å nå målsettingene i Kunnskapsløftet.

Informantene både fra kommunalt og fylkeskommunalt nivå oppgir at de kompetanseutviklingstiltakene de mener har fungert best i forbindelse med reformen er tiltak de har igangsatt selv, og som handler om felles skolering, faggrupper og nettverksgrupper på tvers av skolene og i noen tilfeller på tvers av kommunegrensene, ofte i forbindelse med læreplanarbeidet.

Samtidig som en stor andel av skoleeierne mener at de selv har tilstrekkelig kompetanse, har de delte oppfatninger om hvorvidt de har fått støtte av sentrale myndigheter, for eksempel når det gjelder å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen, styrke kompetansen for å arbeide med læreplaner lokalt og bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle skolene. Andelen skoleeiere på kommunenivå som mener at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen, er også redusert fra 2008 til 2011.

Store kommuner mener i svakere grad enn små og mellomstore kommuner at de har fått hjelp fra sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse for å innfri reformens ambisjoner. Dette kan ha sammenheng med at de i sterkere grad enn mindre kommuner erkjenner hva slags kompetanse reformen krever. Det kan imidlertid også ha sammenheng med at skoleeiere i store kommuner selv tar sterkere grep om reformen og derfor opplever at de ikke har behov for støtte fra sentrale myndigheter.

5.5 Arbeid med grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering

Vi har bedt skoleeierne vurdere ulike sider av det pedagogiske arbeidet under Kunnskapsløftet og kvalitetsutvikling som følger av reformen. For å fange opp endringer som kan tilskrives reformens fokus på kvalitet og kvalitetsutvikling, har vi gjennomført intervjuer og spørreundersøkelser i to omganger (jf. kapittel 1). Vi har hatt spesielt fokus på tre sentrale elementer i reformen - grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering. Ved å spørre hvordan informantene og respondentene etter 5 år med Kunnskapsløftet vurderer endringer i kvalitetsarbeidet, ser vi i dette kapitlet nærmere på kvalitetsarbeidet i kommunesektoren og eventuelle endringer i kvalitetsarbeidet som følge av reformimplementeringen.

Kommunen som skoleeier

I spørreundersøkelsen i 2008 ble de kommunale skoleeierne spurt om sine forventninger til kvalitetsutviklingen i grunnskolen som følge av implementeringen av Kunnskapsløftet. Respondentene ble bedt om å ta stilling til i hvilken grad de forventet at nye læreplaner, større vekt på lokalt læreplanarbeid og grunnleggende ferdigheter skulle bidra til å styrke kvaliteten i undervisningen. I spørreundersøkelsen i 2011 ble skoleeierne spurt om sine erfaringer med disse delene av Kunnskapsløftet og om de mener disse har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen i sin kommune. De ble i tillegg spurt om de mener at økt vekt på undervisningsvurdering og større vekt på vurdering av elevresultater har bidratt til å styrke kvaliteten (Se tabell 5.34).

Respondentene i kommunene hadde i 2008 store forventninger til at nye læreplaner ville bidra til å styrke kvaliteten - 64 % nokså og i svært stor grad (Møller, Prøitz og Aasen, 2009). Skoleeierne var imidlertid mer ambivalente til at en større vekt på lokalt læreplanarbeid ville bidra til styrket kvalitet i undervisningen. 52 % mente at dette ikke i det hele tatt eller i nokså liten grad ville bidra til å styrke kvaliteten. De aller fleste hadde store forventninger til at større vekt på grunnleggende ferdigheter ville bidra til å styrke kvaliteten i undervisningen (97 % i nokså og i svært stor grad).

Tabell 5.34 Vurdering av Kunnskapsløftet som kvalitetsreform. Kommunene 2011. Prosent.

Hvor enig er du i at disse delene av Kunnskapsløftet har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen i grunnskolen i din kommune:	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Nye læreplaner	0	2	6	25	53	14	122
Større vekt på arbeid med læreplaner lokalt	0	2	13	27	43	16	122
Større vekt på grunnleggende ferdigheter	0	0	2	2	49	46	122
Økt vekt på underveisvurdering	0	0	1	6	41	52	122
Større vekt på vurdering av elevresultater	0	0	0	7	45	48	122

I tråd med forventningene i 2008 er flertallet av respondentene i 2011 nokså eller helt enig i at nye læreplaner har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen (67 %). De fleste er enige i at større vekt på grunnleggende ferdigheter har bidratt til å styrke kvaliteten (95 % nokså eller helt enige), noe som også er i tråd med forventningene på dette området.

Når det gjelder større vekt på lokalt læreplanarbeid finner vi store endringer i skoleeierens oppfatning fra 2008 til 2011. I 2011 er 59 % av respondentene nokså eller helt enig i at større vekt på arbeid med læreplaner lokalt har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen. Mens hele 52 % i 2008 mente at dette ikke i det hele tatt eller i nokså liten grad ville bidra til å styrke kvaliteten, er det i 2011 15 % som er helt eller nokså uenig i dette. Dette er i tråd med informantenes beskrivelser av det lokale læreplanarbeidet som krevende og utfordrende i startfasen, men som et arbeid som de i ettertid mener har vært lærerikt (jf. kap. 5.4).

De fleste kommunene mener at både økt vekt på underveisvurdering (93 % nokså eller helt enig) og større vekt på vurdering av elevresultater (93 % nokså eller helt enig) har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen – tabell 5.34.

Vi finner flere interessante sammenhenger hvor variasjonen er statistisk signifikant.

Datamaterialet viser for det første signifikante sammenhenger mellom kommunens organisering og i hvilken grad kommunen mener at både større vekt på arbeid med læreplaner lokalt, grunnleggende ferdigheter og økt vekt på underveisvurdering har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen (se tabell 5.35). Tre-nivå kommuner er i sterkere grad enn to-nivå kommuner enige i at disse sentrale elementene i Kunnskapsløftet har bidratt til å styrke kvaliteten.

Tabell 5.35 Skoleeiers organisering og vurdering av styrket kvalitet i undervisningen. Kommunene 2011.

	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Større vekt på arbeid med læreplaner lokalt har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen							
To-nivå	0 %	3 %	13 %	23 %	53 %	8 %	62
Tre-nivå	0 %	0 %	11 %	33 %	31 %	25 %	55
Total	0 %	2 %	12 %	27 %	43 %	16 %	117
Kjikkvadrat=11,792, $p < 0,019$							
Større vekt på grunnleggende ferdigheter har styrket kvaliteten i undervisningen							
To-nivå	0 %	0 %	5 %	3 %	58 %	34 %	62
Tre-nivå	0 %	0 %	0 %	2 %	40 %	58 %	55
Total	0 %	0 %	3 %	3 %	50 %	45 %	117
Kjikkvadrat=8,608, $p < 0,035$							
Økt vekt på undervisvurdering har styrket kvaliteten i undervisningen							
To-nivå	0 %	0 %	2 %	5 %	53 %	40 %	62
Tre-nivå	0 %	0 %	0 %	7 %	29 %	64 %	55
Total	0 %	0 %	1 %	6 %	42 %	51 %	117
Kjikkvadrat=8,318, $p < 0,040$							

Datamaterialet viser også signifikante sammenhenger mellom kommunestørrelse og i hvilken grad kommunene mener at større vekt på grunnleggende ferdigheter og vurdering av elevresultater har styrket kvaliteten i undervisningen (se tabell 5.36). Mellomstore og store kommuner er i sterkere grad enn små kommuner (helt) enige i at større vekt på grunnleggende ferdigheter har styrket kvaliteten i undervisningen. Jo større kommunen er, i sterkere grad er kommunen enige i at økt vekt på vurdering av elevresultater har styrket kvaliteten i undervisningen.

De bivariate analysene viser altså at både kommunens organisering og størrelse har betydning for i hvilken grad respondentene opplever at sentrale elementer i Kunnskapsløftet har styrket kvaliteten i undervisningen. Selv om respondentene generelt mener at disse elementene har styrket kvaliteten, er store kommuner i sterkere grad enn mindre kommuner og tre-nivå kommuner i sterkere grad enn to-nivå kommuner enige (helt enige) i at disse sentrale elementene ved Kunnskapsløftet har styrket kvaliteten, selv om vi ikke finner signifikante variasjoner både når det gjelder organisering og kommunestørrelse i alle tilfellene.

Tabell 5.36 Skoleeiers størrelse og vurdering av styrket kvalitet i undervisningen. Kommunene 2011.

	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Større vekt på grunnleggende ferdigheter							
har styrket kvaliteten i undervisningen							
Små kommuner (- 5 000)	0 %	0 %	3 %	5 %	63 %	29 %	63
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	3 %	0 %	44 %	53 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	0 %	0 %	0 %	20 %	80 %	25
Total	0 %	0 %	2 %	2 %	49 %	46 %	122
Kjikkvadrat=21,539, p < 0,001							
Større vekt på vurdering av elevresultater							
har styrket kvaliteten i undervisningen							
Små kommuner (- 5 000)	0 %	0 %	0 %	10 %	54 %	37 %	63
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	0 %	6 %	44 %	50 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	0 %	0 %	0 %	24 %	76 %	25
Total	0 %	0 %	0 %	7 %	45 %	48 %	122
Kjikkvadrat=11,882, p < 0,018							

Grunnleggende ferdigheter og individuell vurdering

Da vi i 2007 spurte informantene hva som var det viktigste i arbeidet med reformen, la de sterk vekt på de grunnleggende ferdighetene. Kommunenes arbeid med elevvurdering fremstod som svakere betonet i materialet. Informantene var gjennomgående opptatt av at det tar tid å få på plass grunntenkningen og kanskje særlig bevegelsen fra prosessorienteringen i skolen til en mer resultatorientering. Tidsaspektet var viktig for informantene vi snakket med, og flere pekte på at selv om ting var i ferd med å skje, var det et langt lerret å bleke.

I intervjuene i 2011 spurte vi informantene om hvordan de arbeider med reformen i dag. Informantene forteller at de i stor grad fortsatt har spesielt fokus på elementer som elevvurdering og grunnleggende ferdigheter. Flere av kommunene vi har intervjuet har deltatt eller deltar i prosjekter knyttet til elevvurdering og *Vurdering for læring* spesielt. Flere oppgir også at de fortsatt har satsingsområder knyttet til en eller flere av de grunnleggende ferdighetene, og også kompetansehevingstiltak knyttet til dette.

Informantene gir uttrykk for at vurdering har vært spesielt utfordrende. De har organisert arbeidet på ulike måter fra skoleiernivå. En informant fra en stor urban kommune forteller at de valgte å la skolene jobbe med utvikling av kriterier, og begrunner dette med at dersom dette hadde foregått på skoleiernivå, ville dette gått ut over lærernes eierforhold og forståelse rundt forholdet mellom kompetansemål og vurdering. Informanten sier videre at ikke alle lærerne har vært tilfredse med denne løsningen, og at de ser at variasjonen mellom skolene har blitt stor med tanke på kvalitet, fordi kompetansen i de ulike kollegiene er forskjellig (K2SU 2011). Et par andre informanter forteller at det er utviklet vurderingskriterier fra skoleiernivå.

Flere informanter gir uttrykk for at de mener at signalene fra sentralt nivå har vært for utydelige på vurderingsfeltet, og at de har ventet på mer informasjon om hvordan de skulle forholde seg til for eksempel kompetansemål, målnedbrytning og vurderingskriterier. Et par av informantene ønsker også tydeligere signaler fra sentrale myndigheter når det gjelder dokumentasjon, og begrunner dette med at

det ikke bør være opp til skoleeier å vurdere hva som er tilstrekkelig dokumentasjon i henhold til omfattende krav i lovverket.

I spørreundersøkelsen i 2011 ble respondentene stilt spørsmål som omhandler systemet for individvurdering, sentrale elementer i vurderingsforskriften og hvorvidt disse elementene er kjent blant skolene og har vært gjenstand for drøfting i personalet (se tabell 5.37).

Tabell 5.37 Vurdering av bestemmelsene om vurdering. Kommunene 2011. Prosent.

I hvilken grad vil du si deg enig i følgende utsagn?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Et godt vurderingssystem skiller klart mellom elevenes læringsprosess og deres faglige kompetanse	1	2	4	9	46	38	120
Elevenes innsats og aktivitet i klasserommet bør telle med som en viktig del av den faglige vurderingen av eleven	1	11	23	11	34	21	119
Skolens lærere er kjent med bestemmelser om vurdering i forskriften og læreplanverket	1	0	2	5	45	48	120
Forståelsen av bestemmelsene om vurdering er gjenstand for drøfting i personalet	1	0	3	6	31	60	120

Når det gjelder vurderingsarbeidet i forbindelse med implementering av Kunnskapsløftet har et element ved dette vært å skille mellom elevenes læringsprosess og deres faglige kompetanse. Flertallet av respondentene er enige i at et godt vurderingssystem skiller klart på dette området (84 % nokså eller helt enig). Gjennom vurderingsforskriften er det bestemt at det skal skilles mellom elevenes innsats og aktivitet i klasserommet og den faglige vurderingen av elevene, det vil si vurdering av elevenes kompetanse. Respondentene har delte oppfatninger på dette området. Flertallet mener at elevenes innsats og aktivitet *bør* telle med i den faglige vurderingen av elevene (55 % nokså eller helt enig), mens 34 % er nokså eller helt uenig i utsagnet. En del av respondentene fra de kommunale skoleeierne er på dette området av en annen oppfatning enn bestemmelsen i forskriften.

Andelen lærere i grunnskolen som er nokså eller helt enig at et godt vurderingssystem skiller klart mellom elevenes kompetanse er noe lavere enn hos skoleeierne. Når det gjelder spørsmålet om innsats og aktivitet *bør* telle med som en viktig del av den faglige vurderingen, mener flertallet av lærerne at innsats og aktivitet i klasserommet *bør* telle med i den faglige vurderingen (se kapittel 7, tabell 7.28 og 7.29).

Flertallet av respondentene fra kommunalt skoleeiernivå mener at lærerne er kjent med bestemmelsene om vurdering (93 % nokså eller helt enig) og at forståelsen av disse bestemmelsene drøftes i personalet (91 % nokså eller helt enig).

Kvalitetsvurdering

I 2007 framstod også kommunenes arbeid med systemer for kvalitetsvurdering som svakt betont. Flere av informantene viste til at de hadde gamle systemer for kvalitetsvurdering som måtte oppdateres, andre var enten på planleggingsstadiet eller underveis med å iverksette. Generelt hadde informantene mange spørsmål på dette området. Det var en tydelig usikkerhet omkring hva de skulle måles på oppover i systemet, og hva de selv ønsket å måle skolene på. En ting var nasjonalt initierte systemer knyttet til elevenes prestasjoner som nasjonale prøver og andre kartleggingsprøver samt Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser. Noe annet var det når kommunene selv skulle definere hva det skulle rapporteres på.

Intervjuene i 2011 gir et bilde av at det de siste årene er jobbet mye med kvalitetsvurdering og kvalitetssystemer i kommunene. En informant fra en liten rural kommune mener at det viktigste Kunnskapsløftet har medført er at de er blitt mer bevisste på bevisste "de målbare tingene", og at de bruker elevundersøkelser og foreldre- og lærerundersøkelser veldig aktivt:

Ikke fordi at det forteller om en skole er god eller dårlig, men fordi over tid så forteller det oss mye om hvilken retning vi går i. (...) Går vi tilbake på noe, er det noe tilfeldig eller er det noe mer grunnleggende. Vi har fått mye mer refleksjoner og utgangspunkt for å gjennomføre den type drøfting, og det har vært viktig for kvaliteten i skolen (K4LR 2011).

Informantene beskriver arbeidet med kvalitetsvurdering som at dette har vært en prosess. Flere viser til at det i begynnelsen var mye negativitet knyttet til de nasjonale prøvene spesielt, men at dette nå stort sett har snudd, selv om det fortsatt kan være diskusjoner for eksempel om innholdet i prøvene og hva det blir spurt etter. En informant fra en stor urban kommune forteller at de har god dialog og diskusjoner med rektorene om resultatene, og store forventninger til at rektorene og ledelsen har god innsikt i resultatene på klassenivå. Informanten sier at

Jeg tror de fleste rektorene våre kan nærmest navngi de elevene som ligger etter og har tette dialoger med lærerne i forhold til hvilke tiltak gjennomføres og hvilke resultater gir det. (...) Poenget er at skolelederens oppfølging og rutinemessig oppfølging av resultater og resultatdialogene på skolene har blitt utviklet mye i løpet av tiden som har vært (K2SU 2011).

Informantene forteller at de bruker resultatene fra de ulike prøvene aktivt som utgangspunkt for det pedagogiske arbeidet med skolene. En informant fra en mellomstor rural kommune beskriver dette slik:

Vi ser helst på gjennomsnittet og så spør vi hva skal vi gjøre i forhold til det når det gjelder kompetanseutvikling, eller gå inn i skolen, og vi setter i gang prosjekter, søker midler og ser hvordan vi kan gå inn i det pedagogiske arbeidet. Vi har en skole som ligger litt ut på bygda som har hatt ikke så gode karakterer, eller som har hatt dårlige resultater, der satte vi inn tiltak på alle fag på alle nivåer fra dag en (K1MR 2011).

En informant fra en liten rural kommune uttrykker imidlertid at resultatfokuset noen ganger er vanskelig å forholde seg til, og viser til at resultatene fra nasjonale prøver varierer veldig fra år til år:

Noen ganger prøver folk å lukke øynene og ikke se hva som står og andre ganger kommer man veldig greit ut. (...) Jeg synes målingen er grei, men ikke like greit å forholde seg til resultatene. De som sitter på innsiden og vet hva som ligger bak tallene... Men om du har et årskull på totalt 10 elever.. (K5LR 2011).

Tilstandsrapporten nevnes av flere som et viktig verktøy i kvalitetsarbeidet. En informant forteller for eksempel at handlingsprogram og virksomhetsplaner knyttes til strategisk oppfølging av tilstandsrapporten, og at dette følges opp på rektormøtet (K1MR 2011).

Generelt uttrykker informantene at de er positive til at de har fått styringsinformasjon blant annet gjennom ulike prøver og elevundersøkelsen. De fleste sier også at dette gir et utgangspunkt for å se om man er på riktig vei og at det bidrar til refleksjoner rundt arbeidet som gjøres. Flere av informantene viser til ulike former for kvalitetssystemer som brukes aktivt på skoleeiernivå og i dialogen med skolene. En informant fra en stor urban kommune forteller at systemet inneholder "alle resultater", blant annet både elev- og medarbeiderresultater og elevundersøkelsen, i tillegg til at de har vært opptatt av at et pedagogisk system ikke bare kan bestå av tall:

(...) vi hentet inn 4 dyktige pedagoger fra skolen. Vi begynte å planlegge i 08 hva slags kompetanse må de ha, ikke kontrollører men dialogkompetanse, vi kommer med tellingene - du

må fortelle, hvorfor er det sånn hos dere, hva tenker du og hvor skal dere, så er vi ute på besøk en helt dag på hver skole og da er det satsingsområdene selvfølgelig (K6By 2011).

Den samme informanten understreker at kvalitetssystemet og kvalitetsarbeidet forutsetter kompetanse, og at det nå ikke lenger er tall det er mangel på, men at de ser at de må bli enda bedre når det gjelder analysekompetansen.

I spørreundersøkelsen i 2011 stilte vi spørsmål om kommunenes bruk av resultater fra ulike prøver og undersøkelser i kvalitetsarbeidet, nærmere bestemt fra obligatoriske kartleggingsprøver, elevundersøkelsen og nasjonale prøver. Tabell 5.38 viser at flertallet av kommunene drøfter resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver (75 % i stor eller svært stor grad), mens en noe mindre andel bruker resultatene for styring av skolene (64 % i stor eller svært stor grad). 89 % av kommunene oppgir at de i stor eller svært stor grad drøfter resultater fra nasjonale prøver, mens en noe lavere andel bruker resultatene for styring av skolene (74 % i stor eller svært stor grad). Når det gjelder elevundersøkelsen, oppgir også et stort flertall av kommunene at de drøfter resultater fra denne (81 % i stor eller svært stor grad), mens en lavere andel bruker resultatene som grunnlag for styring av skolene (68 % i stor eller svært stor grad).

Tabell 5.38 Skoleeiers kvalitetsarbeid og bruk av resultater. Kommunene 2011. Prosent.

I hvilken grad vil du si at kommunen som skoleeier, etter Kunnskapsløftet:	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Drøfter resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver	0	1	9	15	44	31	123
Bruker resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver for styring av skolene	0	2	9	25	44	20	123
Drøfter resultater fra elevundersøkelsen	0	1	7	11	50	31	123
Bruker resultater fra elevundersøkelsen som grunnlag for styring av skolene	0	2	8	21	46	24	123
Drøfter resultater fra nasjonale prøver	0	1	5	6	49	40	123
Bruker resultater fra nasjonale prøver for styring av skolene	0	2	6	19	46	28	123

Vi har funnet flere signifikante variasjoner både knyttet til kommunens størrelse, organisering og skolefaglig kompetanse når det gjelder drøfting og bruk av resultater i kvalitetsarbeidet.

For det første har vi funnet signifikant sammenheng mellom kommunens størrelse og hvorvidt det oppgis at man drøfter og bruker resultater, både når det gjelder obligatoriske kartleggingsprøver, nasjonale prøver og elevundersøkelsen (se tabell 5.39 og 5.40).

Tabell 5.39 viser at jo større kommunen er, i sterkere grad drøfter kommunene resultatene både fra obligatoriske kartleggingsprøver og nasjonale prøver og bruker disse for styring av skolene. Mens for eksempel 9 % av de små kommunene oppgir at de i svært stor grad bruker resultatene fra obligatoriske prøver for styring av skolene, oppgir 56 % av de store kommunene dette. Når det gjelder bruk av resultater fra nasjonale prøver, oppgir 72 % av de store kommunene at de i svært stor grad bruker resultatene for styring av skolene, mens bare 11 % av de små kommunene oppgir det samme.

Tabell 5.39 Skoleeiers størrelse og bruk og drøfting av resultater fra kartleggingsprøver og nasjonale prøver. Kommunene 2011.

	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Drøfter resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver							
Små kommuner (- 5 000)	0 %	2 %	14 %	20 %	45 %	19 %	64
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	6 %	12 %	62 %	21 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	0 %	0 %	8 %	16 %	76 %	25
Total	0 %	1 %	9 %	15 %	44 %	31 %	123
Kjikkvadrat=35,187, $p < 0,000$							
Bruker resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver for styring av skolene							
Små kommuner (- 5 000)	0 %	2 %	16 %	27 %	47 %	9 %	64
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	3 %	3 %	26 %	53 %	15 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	0 %	0 %	20 %	24 %	56 %	25
Total	0 %	2 %	9 %	25 %	44 %	20 %	123
Kjikkvadrat=30,882, $p < 0,000$							
Drøfter resultater fra nasjonale prøver							
Små kommuner (- 5 000)	0 %	2 %	9 %	8 %	59 %	22	64
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	0 %	3 %	53 %	44	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	0 %	0 %	4 %	16 %	80	25
Total	0 %	1 %	5 %	6 %	49 %	40 %	123
Kjikkvadrat=30,099, $p < 0,000$							
Bruker resultater fra nasjonale prøver for styring av skolene							
Små kommuner (- 5 000)	0 %	2 %	11 %	27 %	50 %	11 %	64
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	3 %	0 %	12 %	59 %	26 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	4 %	0 %	8 %	16 %	72 %	25
Total	0 %	2 %	6 %	19 %	46 %	28 %	123
Kjikkvadrat=42,123, $p < 0,000$							

Tabell 5.40 viser at også når det gjelder elevundersøkelsen, er det signifikante variasjoner knyttet til kommunenes størrelse. Jo større kommune, i sterkere grad drøfter kommunen resultatene og bruker disse som grunnlag for styring av skolene.

Tabell 5.40 Skoleeiers størrelse og bruk og drøfting av resultater fra elevundersøkelsen. Kommunene 2011.

	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Drøfter resultater fra elevundersøkelsen							
Små kommuner (- 5 000)	0 %	2 %	11 %	16 %	55 %	17 %	64
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	0 %	9 %	56 %	35 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	0 %	4 %	4 %	32 %	60 %	25
Total	0 %	1 %	7 %	11 %	50 %	3 %	123
Kjikkvadrat=20,789, p < 0,008							
Bruker resultater fra elevundersøkelsen som grunnlag for styring av skolene							
Små kommuner (- 5 000)	0 %	2 %	16 %	28 %	44 %	11 %	64
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	0 %	0 %	15 %	56 %	29 %	34
Store kommuner (20 000 eller flere)	0 %	4 %	0 %	12 %	36 %	48 %	25
Total	0 %	2 %	8 %	21 %	46 %	24 %	123
Kjikkvadrat=26,267, p < 0,001							

Vi fant også samvariasjon mellom kommunens organisering og bruk av resultater fra elevundersøkelsen. Tabell 5.41 viser at kommuner med tre-nivå organisering i sterkere grad enn kommuner med to-nivå organisering bruker resultatene fra kartleggingsprøvene for styring av skolene.

Tabell 5.41 Skoleeiers organisering og bruk av resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver. Kommunene 2011.

Bruker resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver for styring av skolene	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
To-nivå	0 %	2 %	11 %	30 %	48 %	10 %	63
Tre-nivå	0 %	2 %	5 %	22 %	38 %	33 %	55
Total	0 %	2 %	8 %	26 %	43 %	20 %	118
Kjikkvadrat=10,274, p < 0,036							

Til slutt fant vi også signifikant variasjon mellom kommunenes skolefaglige kompetanse og drøfting av resultater fra nasjonale prøver. Kommuner som har skolefaglig kompetanse på nivået over skoleleder drøfter i langt sterkere grad enn kommuner uten slik kompetanse resultatene fra de nasjonale prøvene. Ingen kommuner uten slik kompetanse oppgir at de i svært stor grad drøfter resultatene fra nasjonale prøver (Tabell 5.42).

Tabell 5.42 Skoleeiers skolefaglige kompetanse og drøfting av resultater fra nasjonale prøver. Kommunene 2011.

Drøfter resultater fra nasjonale prøver	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Ja	0 %	1 %	4 %	3 %	48 %	43 %	95
Nei	0 %	0 %	17 %	33 %	50 %	0 %	6
Total	0 %	1 %	5 %	5 %	49 %	41 %	101
Kjikkvadrat=14,805, p < 0,005							

Oppsummert viser datamaterialet at først og fremst kommunens størrelse har betydning både for i hvilken grad kommunene drøfter resultatene fra obligatoriske kartleggingsprøver, nasjonale prøver og elevundersøkelsen og for i hvilken grad resultatene brukes som grunnlag for styring av skolene. Jo større kommune, i sterkere grad drøfter kommunene resultatene og bruker disse som grunnlag for styring. Med andre ord ser de store kommunene ut til å ha kommet lengst i arbeidet med aktivt å bruke resultatene som grunnlag for kommunens kvalitetsarbeid. I tillegg er det på enkelte områder også variasjon knyttet til kommuneorganisering og skolefaglig kompetanse.

Fylkeskommunen som skoleeier

I spørreundersøkelsen i 2008 ble respondentene fra fylkeskommunene spurt om i hvilken grad de forventet at grunnleggende ferdigheter, nye læreplaner og det lokale læreplanarbeidet ville bidra til å styrke kvaliteten i videregående skole. Skoleeierne på fylkesnivået hadde i 2008 størst tiltro til at nye læreplaner og større vekt på grunnleggende ferdigheter ville bidra til å styrke kvaliteten. 16 av 19 forventet at nye læreplaner og større vekt på grunnleggende ferdigheter ville bidra til å styrke kvaliteten i videregående opplæring. Respondentene var todelt i troen på at større vekt på lokalt læreplanarbeid ville bidra til økt kvalitet (Møller, Prøitz & Aasen 2009).

I spørreundersøkelsen i 2011 ble skoleeierne spurt om de mener at disse elementene har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen i sin fylkeskommune. De ble også spurt om de mener at økt vekt på undervisvurdering og større vekt på vurdering av elevenes og lærlingenes resultater har bidratt til å styrke kvaliteten på undervisningen (Tabell 5.43).

Tabell 5.43 Vurdering av Kunnskapsløftet som kvalitetsreform. Fylkeskommunene 2011. Antall.

Hvor enig er du i at disse delene av Kunnskapsløftet har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen i videregående skole i din fylkeskommune?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Nye læreplaner	1	0	1	2	11	4	19
Større vekt på arbeid med læreplaner lokalt	0	0	0	2	15	2	19
Større vekt på grunnleggende ferdigheter	0	0	1	2	11	5	19
Økt vekt på undervisvurdering	0	0	0	0	8	11	19
Større vekt på vurdering av elevresultater	0	0	0	1	9	9	19
Større vekt på vurdering av lærlingenes resultater	0	0	2	3	10	4	19

I tråd med forventningene i 2008 er respondentene i 2011 nokså enig eller helt enig i at nye læreplaner har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen i videregående opplæring (15). De fleste er nokså eller helt enig i at større vekt på grunnleggende ferdigheter har bidratt til å styrke kvaliteten (16 nokså eller helt enige), noe som også er i tråd med forventningene i 2008.

I 2008 var fylkeskommunene delt når det gjaldt tiltroen til at lokalt læreplanarbeid ville styrke kvaliteten i videregående opplæring (11 var positive, 8 var negative). I 2011 er 17 av fylkeskommunene nokså eller helt enig i at større vekt på arbeid med læreplaner lokalt har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen i videregående opplæring.

Samtlige respondenter er enige i at økt vekt på undervisvurdering har bidratt til å styrke kvaliteten på opplæringen. 18 respondenter er enige i at økt vekt på vurdering av elevresultater har bidratt til å styrke kvaliteten på opplæringen (nokså eller helt enig), og flertallet i at større vekt på vurdering av lærlingenes resultater har bidratt til å styrke kvaliteten (14 nokså eller helt enige).

Grunnleggende ferdigheter og individuell vurdering

Da vi i 2007 spurte våre informanter fra fylkeskommunene om hvordan de hadde arbeidet med grunnleggende ferdigheter, kom det tydelig fram at fylkeskommunen i utgangspunktet hadde drevet fram prosessen gjennom informasjon i de innledende fasene, for deretter å legge ansvaret ut til skolene som var forventet å fortsette arbeidet. Satsningene hadde i hovedsak dreid seg om arbeid med IKT, og informantene oppga at det hadde gått mye midler til dette.

Da informantene fikk spørsmål om vurdering generelt, var det tydelig at skoleeier i hovedsak hadde arbeidet med systemvurdering og i mindre grad med elevvurdering. Samtidig hadde flere av informantene elevvurdering som et sentralt problemfelt i sitt arbeid. Blant annet viste de til at dette var et arbeid de generelt var kommet alt for kort med.

I intervjuene i 2011 spurte vi informantene om hvilke elementer ved reformen de arbeider med i dag. Foruten at flere viser til at de jobber med frafallsproblematikk, svarer flere også at de jobber spesielt med grunnleggende ferdigheter. Spesielt nevnes digitale ferdigheter som et satsningsområde.

Informantene oppgir at de har hatt mye fokus på elevvurdering. I denne sammenheng nevner de særlig den nye vurderingsforskriften og tolkningen av denne. De er også opptatt av rettferdig karaktersetting, og viser til at dette er et tema som de ofte har dialog med skolene om. En informant fra vest i landet forteller for eksempel at de for å støtte skolene har igangsatt et arbeid med grupper som blant annet ser på utfordringer knyttet til eksamen, for eksempel lokalt gitt eksamen der det i enkelte program skal prøves i flere disipliner (F3VL 2011).

I spørreundersøkelsen i 2011 ble respondentene stilt spørsmål som omhandler systemet for individvurdering, sentrale elementer i vurderingsforskriften og hvorvidt disse elementene er kjent blant skolene og har vært gjenstand for drøfting i personalet (se tabell 5.44).

Tabell 5.44 Vurdering av bestemmelsene om vurdering. Fylkeskommunene 2011. Antall.

I hvilken grad vil du si deg enig i følgende utsagn:	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Et godt vurderingssystem skiller klart mellom elevenes læringsprosess og deres faglige kompetanse	0	3	2	3	8	3	19
Elevenes innsats og aktivitet i klasserommet bør telle med som en viktig del av den faglige vurderingen av eleven	0	3	3	5	6	2	19
Skolens lærere er kjent med bestemmelser om vurdering i forskriften og læreplanverket	0	0	0	1	8	10	19
Forståelsen av bestemmelsene om vurdering er gjenstand for drøfting i personalet	0	0	0	1	6	12	19

Når det gjelder vurderingsarbeidet i forbindelse med implementering av Kunnskapsløftet har et sentralt element ved dette vært å skille mellom elevenes læringsprosess og deres faglige kompetanse. 11 respondenter er enige i at et godt vurderingssystem skiller klart mellom dette, mens 5 er nokså eller helt uenige. Videre er det gjennom vurderingsforskriften bestemt at det skal skilles mellom elevenes innsats og aktivitet i klasserommet og den faglige vurderingen av elevene, det vil si vurdering av elevenes kompetanse. På dette området har respondentene også delte oppfatninger. Mens 8 mener at elevenes innsats og aktivitet *bør* telle med i den faglige vurderingen, er 6 nokså eller helt uenig. Også på dette området ser det altså ut til at en del av respondentene er av en annen oppfatning enn det som er bestemmelsen i forskriften. Respondentenes oppfatninger på disse områdene er i tråd med

svarene fra lærere i videregående skole. 80 % av lærerne er enige i at innsats og aktivitet i klasserommet bør telle med i den faglige vurderingen og 58 % mener at et godt vurderingssystem skiller klart mellom elevenes læringsprosess og faglige kompetanse (se kapittel 7, tabell 7.28 og 7.29).

De fleste av respondentene mener at lærerne er kjent med bestemmelsene om vurdering i forskriften og læreplanverket (18 nokså eller helt enig) og at forståelsen av disse bestemmelsene er gjenstand for drøfting i personalet (18 nokså eller helt enig).

Kvalitetsvurdering

Intervjuene i 2007 viste at det generelt ble arbeidet med systemer for kvalitetsvurdering, både på system- og på elevnivå. Intervjuene ga imidlertid et inntrykk av at fylkeskommunene ikke var kommet like godt i gang med dette arbeidet som med andre deler av reformen. Flere viste til at de hadde systemer, men at de ikke var gode nok da de var for omfattende og for lite brukervennlige. De avventet et system for samordning av informasjon som skulle rapporteres inn, men foreløpig var dette kun på planleggingsstadiet. Intervjuene synliggjorde at informantene var usikre når det gjaldt hva som burde rapporteres nedenfra. I tillegg uttrykte de misnøye med og frustrasjon over hva de selv skulle rapportere videre oppover i systemet.

Generelt registrerte vi imidlertid gjennom intervjuene i 2007 at skoleeierne var seg bevisst at vurdering på system – og elevnivå var et sentralt og nytt element i Kunnskapsløftet.

Av intervjuene i 2011 fremgår det tydelig at fylkeskommunene den siste tiden har hatt stort fokus på kvalitetsvurdering og har brukt mye tid på utvikling av systemer og arbeid med dette ut mot skolene. Informantene forteller at de bruker en rekke ulike typer verktøy, resultater og undersøkelser i forbindelse med kvalitetsarbeidet. Blant annet vises det til Skoleporten, elev-, lærling-, lærerundersøkelser, skolebidragsindikatorer, ulike prøveresultater og karakterdata. Noen informanter forteller at de har ansatt egne medarbeidere som arbeider spesielt med dette feltet, blant annet med å sammenstille ulike data.

Informantene vurderer det stort sett som positivt at de nå har fått større tilgang på resultater og data for styring av skolene. De forteller at forholdet til bruk av resultater fra prøver har endret seg underveis, og at de nå kan bruke dette som verktøy. En informant fra nord i landet sier at arbeidet med kvalitetsvurderingssystemet har vært et viktig virkemiddel for å nå målsettingene i Kunnskapsløftet og at resultatfokuset har bidratt til en kulturendring i skolene:

(...) kunnskap skaper holdninger. Det er derfor vi har vært veldig opptatt av å visualisere og vise i forhold til de kvantitative målene hvordan staa er. Vi har hatt et stort frafall for eksempel, uendret i mange år, hva gjør vi ved det, og på den måten skaper vi holdninger og bevissthet. (...) På samtlige nivå. Det er ikke en lærer i dag i videregående som ikke i møter på sine skoler har måttet drøftet tiltak mot frafall (F4NL 2011).

Informantene synes generelt å være opptatt av at kvalitetsvurderingssystemet skal være forankret på skolenivå og at skolene skal være involvert i utformingen av mål og tiltak. Blant annet viser de til at målene fra skoleeiernivå må sammenholdes med skolene fordi skolene har ulikt elevgrunnlag, og at det på bakgrunn av dette er viktig med tett dialog. Imidlertid beskrives det som utfordrende å involvere skolene i kvalitetsvurderingsarbeidet, og flere mener at det fortsatt er en vei å gå før dette er godt nok implementert i alle skoler. En av informantene sier at dette krever tett oppfølging blant annet gjennom besøk på skolene. En annen informant viser til at det er en utfordring å engasjere alle lærere:

Så er det noen som ikke følger dette så godt opp, en gjennomgående utfordring er at det ikke skal være bare ledelsen som skal sitte med dette men at det skal ned på den enkelte lærer. Hvordan få til at lærer opplever at dette også er min utfordring? (F3VL 2011).

Den samme informanten peker også på at kvalitetssystemet og resultatfokus kan oppleves som kontroll, og viser til at det har blitt en helt annen hverdag på skolene fordi skoleeier nå i større grad etterspør hvordan det går og sammenlikner karakterer:

Nå holder jeg på med medarbeidersamtale med rektorene og de synes det er helt greit, de skjønner at vi etterspør og skal rapportere videre, men fagforeningene er litt.. ikke så inneforstått med dette, det er kontroll og det er et fy-ord, dere må stole på oss sier de, de vil ha det som før, gå til timen og lukke døren.

I spørreundersøkelsen i 2011 stilte vi spørsmål om fylkeskommunenes bruk av resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver, elevundersøkelsen og nasjonale prøver. Tabell 5.45 viser at det varierer i hvilken grad fylkeskommunene drøfter resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver (8 i stor eller svært stor grad, 7 i liten eller svært liten grad). Halvparten oppgir at de i liten eller svært liten grad bruker resultater fra kartleggingsprøvene for styring av skolene, mens 3 respondenter oppgir at de i stor eller svært stor grad bruker resultatene for styring av skolene.

Tabell 5.45 Skoleeiers kvalitetsarbeid og bruk av resultater. Fylkeskommunene 2011. Antall.

I hvilken grad vil du si at kommunen som skoleeier, etter Kunnskapsløftet:	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Drøfter resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver	0	2	5	4	6	2	19
Bruker resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver for styring av skolene	0	2	7	7	2	1	19
Drøfter resultater fra elevundersøkelsen	0	0	0	0	4	15	19
Bruker resultater fra elevundersøkelsen som grunnlag for styring av skolene	0	0	0	2	7	10	19
Drøfter resultater fra nasjonale prøver	1	2	3	2	8	2	18
Bruker resultater fra nasjonale prøver for styring av skolene	2	3	3	5	5	1	19

Halvparten av respondentene oppgir at de drøfter resultater fra nasjonale prøver (10 i stor eller svært stor grad). Det varierer når det gjelder hvorvidt fylkeskommunene bruker resultatene fra de nasjonale prøvene for styring av skolene (6 i stor eller svært stor grad, 6 i liten eller svært liten grad). To respondenter oppgir at de ikke vet om resultatene brukes for styring av skolene. Respondentenes svar på spørsmål om nasjonale prøver må sees i sammenheng med at nasjonale prøver gjennomføres på 5., 8. og 9. trinn.

Alle fylkeskommuner oppgir at de i stor eller svært stor grad drøfter resultater fra elevundersøkelsen. 17 fylkeskommuner oppgir at de bruker resultatene fra elevundersøkelsen som grunnlag for styring av skolene (i stor eller svært stor grad).

Oppsummering: Arbeid med grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering

I tråd med forventningene i 2008 er respondentene både fra kommunale og fylkeskommunale skoleeiere i 2011 enige i at nye læreplaner har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen. De fleste respondentene mener i 2011 også at større vekt på grunnleggende ferdigheter og økt vekt på vurdering av elevresultater har bidratt til å styrke kvaliteten, noe som også er i tråd med forventningene i 2008.

I 2008 var skoleeierne både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå delt i troen på at større vekt på lokalt læreplanarbeid ville bidra til styrket kvalitet i undervisningen. På dette området finner vi store endringer i skoleeiernes oppfatning. I 2011 er 59 % av respondentene i kommunene nokså eller helt enig i at større vekt på arbeid med læreplaner lokalt har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen. 15 % er helt eller nokså uenig i dette, mens hele 52 % i 2008 mente at dette ikke i det hele tatt eller i nokså liten grad ville bidra til å styrke kvaliteten. 17 av de fylkeskommunale skoleeierne er i 2011 nokså eller helt enig i at større vekt på lokalt arbeid med læreplaner har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen i videregående opplæring, mens 8 var negative til dette i 2008. Dette kan ha sammenheng med at skoleeierne har erfart at det lokale arbeidet med tolkning av kompetansemål og arbeid med vurdering har vært gjenstand for diskusjoner lærere i mellom, både internt på skolene og på tvers av skoler, og at dette igjen har bidratt til kompetanseutvikling og dermed til styrket kvalitet i undervisningen.

På kommunenivå viser vårt materiale at både kommunestørrelse og kommunenes organisering har betydning for i hvilken grad respondentene opplever at større vekt på lokalt læreplanarbeid, grunnleggende ferdigheter, underveisvurdering og vurdering av elevresultater har styrket kvaliteten i undervisningen. Selv om flertallet av respondentene generelt mener at disse elementene har styrket kvaliteten, er store kommuner i sterkere grad enn mindre kommuner og tre-nivå kommuner i sterkere grad enn to-nivå kommuner (helt) enige i at en eller flere av disse sentrale elementene ved Kunnskapsløftet har styrket kvaliteten i undervisningen.

Når vårt materiale viser at det på flere områder er signifikante variasjoner knyttet til to- og tre-nivå kommuner når det gjelder sentrale områder knyttet til skolens kvalitetsarbeid, kan dette ha sammenheng med at skoleeierne i en del to-nivåkommuner ikke har kjennskap til hvorvidt de sentrale elementene i Kunnskapsløftet har styrket kvaliteten i undervisningen. Det kan også indikere at det er behov for en sterkere pedagogisk oppfølging av skolene fra skoleeiers side. En studie innenfor evalueringen av Reform 97 stilte spørsmål til hvorvidt iverksetting av læreplanreformen kunne forsterkes gjennom et aktivt kommunalt ansvar for skolen (Finstad og Kvåle, 2003). En av konklusjonene var at skoleeiers oppfølging i form av dialog med den enkelte skole, hadde stor betydning for kvalitetsutvikling i skolen. I de kommunene hvor det var brobygging og dialog mellom nivåene i den kommunale organisasjonen, hadde man oppnådd en mer samlande skoleutvikling og et større engasjement og vilje til utprøving av nye arbeidsmåter i skolen, sammenlignet med de kommunene hvor man hadde delegert ansvaret til skolene, og hvor styringsdialogen var ensidig kontraktstyrt i forhold til økonomi. Omstilling var satt på dagsorden i de fleste kommunene, men på ulik måte. I de kontraktstyrte kommuner hadde man i liten grad oppnådd å samle skolene om en felles utvikling. Dermed ble bildet mer preget av fragmentering.

Dybdeintervjuene viser at skoleeierne de siste årene har hatt stort fokus både på grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering. Det kan se ut til at fylkeskommunene i forbindelse med de grunnleggende ferdighetene har hatt størst fokus på IKT og digitale ferdigheter, selv om de også oppgir at de arbeider med de andre ferdighetene. Vårt materiale tyder på at mens skoleeierne de første årene med Kunnskapsløftet først og fremst hadde fokus på det lokale læreplanarbeidet, har de i løpet av de siste årene arbeidet mye både med elev- og systemvurdering. Selv om arbeidet med individuell vurdering var forventet å skulle foregå parallelt med arbeidet med de lokale læreplanene, kan det se ut til at det i den første fasen av læreplanarbeidet først og fremst var fokus på andre deler av læreplanen. Dale og Øzerk (2009) viser til at en gjennomgang av departementale styringsdokumenter tilsier at elevvurdering er viktig, men at dette ikke var prioritert i reformimplementeringens første fase (s 222).

Arbeidet med vurdering har av skoleeierne vært opplevd som krevende, og informantene oppgir at de hadde ønsket tydeligere signaler og felles føringer fra nasjonalt nivå på disse områdene. Vårt materiale tyder på at det fortsatt er store utfordringer knyttet blant annet til målrelatert vurdering, karaktersetting og rettferdig vurdering, og i tillegg at både kommunale og fylkeskommunale skoleeiere

på noen områder har andre oppfatninger av hva et godt vurderingssystem bør innebære enn det som er bestemmelsene i vurderingsforskriften.

Det fremgår tydelig av intervjuene at skoleeierne både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå den siste tiden har hatt stort fokus på kvalitetsvurdering og har brukt mye tid på utvikling av kvalitetssystemer og arbeid med dette ut mot skolene. En spørring som ble gjennomført høsten 2011 viser at fire av fem skoleeiere har systemer for skriftlig oppsummering av elevenes læring og utvikling (Vibe, 2012).

Informantene er positive til at de nå har fått større tilgang på resultater og data for styring av skolene. Samtidig beskrives arbeidet med forankring på skolenivå og involvering av skolene i kvalitetsvurderingsarbeidet som utfordrende, og flere uttrykker at det fortsatt er en vei å gå før systemet er godt nok implementert i alle skoler. I tillegg viser de til at det fortsatt er behov for økt kompetanse og kapasitet på skoleeiernivå når det gjelder analyse og sammenstilling av ulike resultater og indikatorer. En studie av skoleeierrollen i 2010 viser at det å orientere seg i en stor mengde data oppleves som utfordrende både for politikere og den enkelte skole. En av konklusjon i rapporten er at administrativt skoleeiernivå kan være en verdifull støtte i dette arbeidet, men at det krever et riktig fokus, kompetanse, kapasitet og evne til å kunne transformere mellom nivåene i sektoren (PWC, 2010).

Resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver, nasjonale prøver og elevundersøkelsen er sentrale elementer i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS). Flertallet av skoleeierne oppgir at de drøfter resultatene fra disse, mens en noe lavere andel oppgir at de bruker resultatene som grunnlag for styring av skolene. Vårt datamateriale viser at kommunens størrelse har stor betydning både for i hvilken grad kommunene drøfter resultatene og for i hvilken grad resultatene brukes som grunnlag for styring av skolene. Jo større kommune, i sterkere grad drøfter kommunene resultatene og bruker disse som grunnlag for styring. Med andre ord ser de store kommunene ut til i størst grad å nyttiggjøre seg resultatene i kommunens kvalitetsarbeid.

5.6 Diskusjon: Skoleeiers styring av skolen i en reformtid

I kapittel 3 redegjorde vi for fire sentrale elementer ved Kunnskapsløftet som styringsreform; a) mål- og resultatstyring; b) kunnskapsbasert yrkesutøvelse; c) myndiggjøring av profesjonen og d) et nytt ansvarliggjøringsregime. Vi tar utgangspunkt i disse elementene når vi i det følgende diskuterer det empiriske materialet som er presentert i dette kapitlet.

Mål og resultatstyring

Materialet vi har presentert i dette kapitlet berører en rekke sider knyttet til skoleeiernes implementering og operasjonalisering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Vi har sett at LK06 som forskriftsfestet måldokument, har aktivisert skoleeiernivået i arbeidet med å implementere planens innhold på ulike måter. Materialet viser at skoleeiere har tatt initiativ til utforming av ulike felles satsingsområder avhengig av hva de mener bør prioriteres. I 2011 har skoleeierne i stor grad utformet planer for de sentrale områdene i reformen. De har også tatt ansvar for det lokale læreplanarbeidet. Skoleeierne ser ut til å ha vært pådrivere og igangsettere for dette arbeidet, men det varierer hvordan arbeidet har vært organisert. Mens noen har hatt et sterkt grep om prosessen i sin kommune, har andre i stor grad delegert arbeidet til skolene. Rektorer og enhetsledere ser gjennomgående ut til å ha vært svært sentrale i det lokale læreplanarbeidet, og i mange tilfeller vært de som har ledet arbeidet. Materialet viser også at skoleeiernivået har hatt stort fokus på kompetanseutvikling. Spesielt har det vært satset på rektorene og utvikling av skolelederrollen. I hovedsak handler prosessene som er beskrevet om desentralisering av oppgaver (funksjonell desentralisering). Staten som sentralt styringsnivå har definert målene og ulike virkemidler, og nivåene under har hatt frihet til å definere hvilke virkemidler de vil ta i bruk. Implementeringen av reformen innebærer imidlertid også desentralisering av beslutningsmyndighet. Med utgangspunkt i læreplanens kompetansemål, har skoleeier og skoler frihet til å definere hvordan målene skal fortolkes og operasjonaliseres og prioritere

innholdet i opplæringen. Etter 5 år med reformen synes kommunene og fylkeskommunene i større grad å fylle de politiske og administrative sidene ved skoleeierrollen slik den er beskrevet i reformdokumentene.

Vårt materiale viser imidlertid at skoleeiers muligheter til å fylle handlingsrommet, er knyttet til kompetansemessige så vel som økonomiske ressurser på kommunalt nivå. Vi har også funnet at mulighetene i stor grad varierer med størrelse på forvaltningsenhetene på kommunenivået. Jo større kommune, desto større mulighet til å implementere reformen i samsvar med dens intensjoner. Fylkeskommunene oppgir i mindre grad å ha slike utfordringer, og i hovedsak ser det ut til at de har vært bedre rustet til å implementere reformen enn mange av kommunene. Etter 5 år med reformen synes staten å ha tatt et sterkere styringsgrep om skolen. En større andel av skoleeierne viser i 2011 til begrenset handlingsrom i forhold til tidlig i reformimplementeringsfasen.

Når det gjelder resultatstyring, slutter informantene i stor grad opp om at man må ha informasjon om tilstanden i skolene for å kunne sette inn riktige tiltak. De er gjennomgående positive til at de nå har fått resultater og verktøy som grunnlag for styring av skolene. Resultatstyringen synes å ha vitalisert skoleeier som politisk beslutningsmyndighet. Vårt materiale viser at det tok tid før skoleeiernivået fikk etablert gode kvalitetsvurderingssystemer som kunne gi styringsdata, og at ikke alle er i mål på dette området. Tidlig i reformfasen oppga informantene at det fantes systemer for kvalitetsvurdering, men at disse ikke var gode nok. Resultatstyringen var med andre ord i følge informantene, ikke etablert. Det rådet også usikkerhet omkring hva som skulle rapporteres fra virksomheten til skoleeier, og hvorfor det skulle rapporteres så omfattende videre til det sentrale forvaltningsnivået. I 2011 oppgir 87 % av de kommunale skoleeierne og 15 av de fylkeskommunale skoleeierne at de har laget egne planer for kvalitetsvurderinger. Det fremgår tydelig av vårt intervjumateriale at skoleeierne både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i løpet av den perioden evalueringen har pågått har brukt mye tid på utvikling av kvalitetssystemer og arbeid med implementering av dette. Samtidig beskrives arbeidet med forankring på skolenivå og involvering av skolene i kvalitetsvurderingsarbeidet som utfordrende, og flere skoleeiere uttrykker at det fortsatt er en vei å gå før systemet er godt nok implementert i alle skoler. I tillegg vises det til at det er behov for økt kompetanse og kapasitet på skoleeiernivå når det gjelder analyse og sammenstilling av ulike resultater og indikatorer.

Resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver, nasjonale prøver og elevundersøkelsen er sentrale elementer i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS). Vårt datamateriale viser at kommunens størrelse har betydning både for i hvilken grad kommunene drøfter disse resultatene og for i hvilken grad de brukes som grunnlag for styring av skolene. Jo større kommune, i sterkere grad drøfter kommunene resultatene og bruker disse som grunnlag for styring. Med andre ord ser de store kommunene ut til å ha kommet lengst i arbeidet med aktivt å bruke resultatene som grunnlag for kommunens kvalitetsarbeid.

Vårt materiale viser at skoleeierne mener at det ikke bare er mål- og resultatstyringen som preger sektoren, men også regelstyring. Flere informanter fra kommunene viser til at stadige lovendringer er arbeidskrevende og stiller store krav til tolkning av regelverk og videreformidling til skolene. Et par informanter fra fylkeskommunen viser også til at en utvikling mot stadig flere rettigheter får konsekvenser for styringen av sektoren.

Vårt materiale tyder på at fylkesmannen har inntatt en ny rolle som tilsyn og nedtonet arbeidet med skoleutvikling og veiledning. Samtidig uttrykker noen av informantene på kommunenivået at de fortsatt kan ta kontakt med fylkesmannen og spørre om råd og veiledning også i pedagogiske spørsmål. Dette kan være et resultat av at fylkesmannen anser det som nødvendig å fortsatt bistå noen av kommunene på denne måten. Vårt materiale viser at det først og fremst er de små kommunene som uttrykker at de ønsker tett kontakt og veiledning fra fylkesmannens side. En av informantene sier for eksempel at de ønsker seg en rolle mellom skoleeier og stat. De fylkeskommunale skoleeierne oppgir at de ikke har behov for veiledning fra fylkesmannen ut over de faste kontaktmøtene. Det kan tenkes at beskrivelsen av enkelte av fylkesmennenes rolle er basert på en erkjennelse av at enkelte kommuner er for små for Kunnskapsløftets ambisjoner.

Gjennomgående viser vårt materiale at små kommuner synes å ha hatt mindre forventninger til reformen, en svakere forståelse av reformens ulike elementer og dårligere forutsetninger for å ivareta ansvaret for operasjonalisering, implementering og oppfølging i sin kommune.

Kunnskapsbasert yrkesutøvelse

Med kunnskapsbasert yrkesutøvelse mener vi at et sentralt element i Kunnskapsløftet er å utvikle utdanningssektoren som et kunnskapsbasert system. Dette innebærer at beslutninger på ulike nivå alltid skal kunne dra veksler på tilgjengelig informasjon og viten. Sentrale myndigheter skal legge grunnlaget for kunnskapsbasert styring og praksis innenfor et desentralisert system (jfr. kap. 3). Gjennom tilbakeføring og stadig ny input skal skolen utvikles videre. Vårt materiale viser at det i liten grad var systemer for tilbakeføring av informasjon om egen skolevirksomhet på plass høsten 2007. Det kunne også synes som om det rådet usikkerhet blant informantene om hva de hadde behov for informasjon om. I 2008 viste vårt materiale at så langt i implementeringen av reformen fantes det i liten grad ressurser som kunne gi skoleeier muligheter til kunnskapsbasert styring og yrkesutøvelse. Derimot kunne det synes som om den erfarings- og profesjonsbaserte yrkesutøvelsen hadde fått dominere.

I 2011 har mange implementert systemer som gjør at de har fått tilgang til relevant informasjon og egen virksomhet. Samtidig viser vårt materiale at det er variasjoner når det gjelder hvorvidt skoleeierne har kapasitet og kompetanse til å nyttiggjøre seg av denne informasjonen. Ut over kompetanseutvikling og systemer for styringsinformasjon, legger reformen opp til å utvikle skolen som lærende organisasjon. Dette er blant annet tydeliggjort gjennom programmet "Kunnskapsløftet – fra ord til handling", som hadde som hovedmål å skape et bedre læringsmiljø gjennom å utvikle skolen som organisasjon. Evalueringen av dette programmet viste at dette ikke er en ambisjon uten utfordringer. Blant annet påpeker denne at prosjekter der målsettingen er å utvikle skolen som organisasjon, krever lokal kompetanse for eksempel for å kunne løfte refleksjon omkring individuell praksis til nytte for skolens kollektive forståelse. Et annet interessant funn som diskuteres i evalueringen, er hvordan skoleeier som del av prosjektledelsen i initierings- og planleggingsfasen synes å overse viktigheten av å involvere lærerne. Vårt materiale viser at skoleeierne generelt har hatt mindre oppmerksomhet mot kompetanse- og kapasitetsbygging på lærernivå enn på skoleledernivå. Samtidig mener majoriteten av skoleeierne at Kunnskapsløftet har stilt nye krav til læreres og instruktørers kompetanse.

Det kvalitative materialet viser at skoleeierne har vært aktive i forhold til å søke om midler og deltakelse i en rekke programmer og prosjekter som skal bidra til skoleutvikling. Imidlertid er skoleeierne spesielt på kommunenivået frustrerte over hvor arbeids- og tidkrevende søknadsarbeidet er, og stiller spørsmål ved om det lønner seg å investere tid og krefter i søknadsarbeidet. Et par av våre informanter uttrykker at de opplever å ha fått lite hjelp fra universitets- og høgskolemiljøene i forbindelse med reformimplementeringen, og at disse ikke har hatt kompetanse på de områdene der de har hatt behov for støtte. Materialet viser også at skoleeierne i varierende grad har hatt kjennskap til resultater fra den løpende reformevalueringen av Kunnskapsløftet og lagt disse til grunn for evaluering av reformimplementeringen i egen kommune.

Likevel viser vårt materiale at skoleeierne mener at de kompetanseutviklingstiltakene som har fungert best er tiltak som de har igangsatt selv og som handler om felles skolering og kurs i nettverksgrupper og faggrupper på tvers av skolene og i noen tilfeller på tvers av kommunegrensene, ofte i forbindelse med læreplanarbeidet. Informantene beskriver det lokale læreplanarbeidet som å ha vært svært tidkrevende og utfordrende. Samtidig viser de til at lærerne i ettertid har gitt uttrykk for at arbeidet har vært lærerikt og at det har ført til en stor grad av samarbeid og erfaringsdeling på tvers av klasserom og skoler. Flere av informantene viser også til at de i stor grad har hatt utbytte av deltakelse i nasjonale prosjekter på vurderingsområdet, som Bedre Vurderingspraksis og Vurdering for læring. Disse prosjektene har etablert tolkningsfellesskap om kompetansemål og vurdering, og de har bidratt til etablering av nettverk mellom skoler, skoleeiere og kompetansemiljøer.

I 2011 har skoleeierne delte oppfatninger om hvorvidt de har fått støtte fra sentrale myndigheter, for eksempel når det gjelder å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen, styrke kompetansen for å arbeide med læreplaner lokalt og bygge et kvalitetsvurderingssystem for å utvikle skolene. Vårt materiale viser variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvorvidt de opplever at de har fått hjelp fra sentrale myndigheter til å styrke faglig kompetanse for å innfri reformens ambisjoner. Store kommuner mener i svakere grad enn små og mellomstore at de har fått hjelp fra sentrale myndigheter. Dette kan ha sammenheng med at skoleeiere i store kommuner selv tar sterkere grep om reformen og derfor ikke opplever å ha behov for støtte fra sentrale myndigheter. Det kan imidlertid også ha sammenheng med at de i sterkere grad enn mindre kommuner erkjenner hva slags kompetanse reformen faktisk forutsetter.

I intervjuene med aktørene på nasjonalt nivå i 2007 stilte informantene spørsmål ved om underliggende forvaltningsnivåer hadde kompetanse til å ivareta reformens elementer (Sandberg & Aasen 2008:95). Det kvalitative og kvantitative materialet fra 2011 viser at skoleeierne fortsatt i varierende grad synes å ha kompetanse og ressurser til å gjennomføre reformimplementeringen. På samme måte som i 2007 er variasjonene i første rekke knyttet til kommunestørrelse. På noen områder er også variasjonen knyttet til kommunenes organisering. Pedagogisk kompetanse på skoleeiernivået synes her å være av stor betydning. Vi ser at fylkeskommunene og de store kommunene i større grad synes å kunne ivareta skoleeierrollen og reformens grunnelementer enn det mindre kommuner synes å makte. For de små og til dels også for de mellomstore kommunene synes fortsatt Kunnskapsløftet som utdanningsreform å være tung å bære.

Myndiggjøring av profesjon

Vårt kvalitative materiale viser at skoleeier har tatt initiativ til å myndiggjøre rektorer/enhetsledere som ledere, kanskje først og fremst som administrative ledere gjennom kompetanse- og lederutviklingsopplegg. Det er imidlertid et spørsmål om dette er en effekt som mer skyldes generelle endringer i forvaltningen enn Kunnskapsløftet alene. Gjennom den informasjon intervjuene med skoleeierne har gitt, synes rektorer/enhetsledere å ha fått en mer fremtredende rolle som ledere med både budsjett- og tilsettingsansvar. I intervjuene beskriver flere av informantene rektorgruppa som en sterk gruppe med mye tillit. Spesielt på kommunenivå blir de også beskrevet som en gruppe det i større grad blir lyttet til i politiske fora. På bakgrunn av dette synes det som lederne i skolene har fått et tydeliggjort delegert ansvar av skoleeierne internt i kommunesektoren. Hvorvidt dette også gjelder for lærerne, er det vanskelig å uttale seg om. Lærerne blir lite omtalt av våre informanter fra skoleeiernivået. De utdanningsadministrative lederne i kommunesektoren synes først og fremst å fokusere på rektorene/enhetslederne, som har et stort ansvar å bære på sine skuldre.

Vårt materiale viser at skoleeierne mener at den statlige styringen i løpet av reformperioden har blitt klart sterkere. Det kvantitative materiale viser også at det i løpet av reformperioden har vært store endringer når det gjelder kommunenes oppfatning både av eget (skoleeiers) og av skoleleders handlingsrom. Det første tematiserer lokalt selvstyre og forvaltningsmyndighet, det andre profesjonell styring av grunnopplæringen. I 2008 mente 73 % av kommunene og 14 av 19 fylkeskommuner at de som skoleeier hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet. I 2011 er bare 37 % av kommunene og 9 av fylkeskommunene nokså eller helt enige i at de har fått større handlingsrom med reformen. Også rektors handlingsrom oppfattes som mindre i 2011 enn tidligere i reformfasen, selv om intervjuene i 2011 viser at skoleeier har styrket rektorrollen og delegert beslutningsmyndighet til rektor. I løpet av perioden er også oppfatningen om hvorvidt skolene med Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra, av brukere og lærere, endret. Andelen skoleeiere som mener at skolene i større grad styres nedenfra, er betydelig redusert, både blant kommunale og fylkeskommunale skoleeiere. Jo større kommunen er, jo mer uenig er respondentene i at skolene i større grad styres av brukere og lærere.

Dette indikerer at skoleeierne opplever det profesjonelle handlingsrommet som svekket i løpet av reformperioden. Samtidig viser vårt kvalitative materiale at skoleeierne mener at de i løpet av perioden har tatt et sterkere grep om skoleeierrollen og styring av skolene. Dette kan bety at kombinasjonen av

sterkere statlig styring, skoleeiere som tar et sterkere grep om skoleeierollen og det at resultatansvar er delegert til rektorer/enhetsledere, har bidratt til å svekke det profesjonelle handlingsrommet.

Ansvarliggjøring

Skoleeiernivået har tatt ansvar for igangsettelse av reformimplementeringen gjennom initiativ til en rekke prosesser, spesielt knyttet til kompetansekartlegging, kompetanseutvikling, utvikling av kvalitetsvurderingssystemer og lokalt læreplanarbeid. Særlig har lederutvikling stått sentralt. Reformen har i så måte først og fremst vært skoleledernes reform. Hvorvidt dette er et resultat av myndighetsdelegering til skoleeiernivået og ansvarliggjorte skoleeiere, er imidlertid usikkert. Det kan synes som om skoleeiernivået spesielt på kommunenivået, stort sett har gjennomført det de har blitt pålagt ovenfra, selv om flere av våre informanter gir uttrykk for at de ikke kan følge opp alle tiltak fra nasjonalt nivå.

Vårt materiale viser at rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene i løpet av reformperioden har blitt klarere enn tidligere, både mellom stat og kommune og fylkeskommune som skoleeiere og mellom skoleeiere og skolene. Dette kan for det første være en konsekvens av at den statlige styringen har blitt sterkere. For det andre ser den økte tilgangen til styringsinformasjon og -verktøy ut til å ha bidratt til å involvere og ansvarliggjøre lokale politikere i skoleområdet i større grad enn tidligere. Også den utdanningsadministrative delen av skoleeiernivået ser ut til å ha tatt et sterkere grep om skoleeierollen i løpet av reformperioden. Samtidig viser vårt materiale at rolle- og ansvarsfordelingen ikke minst er blitt klarere fordi rektorer og enhetsledere har fått et langt større ansvar enn tidligere.

Vårt kvalitative materiale har synliggjort rektorer og enhetsledere som et ansvarliggjort nivå gjennom de delegasjoner av oppgaver skoleeiernivået har gitt. Skoleledere har i stor utstrekning fått ansvar for økonomi og tilsettinger. Selv om skoleeiere har tatt initiativ til igangsetting av det lokale læreplanarbeidet, har ansvaret for utvikling og implementering av lokale læreplaner i mange kommuner vært delegert til rektorene. Vårt kvalitative materiale kan tyde på at en del skoleeiere nå ser arbeidet med de lokale læreplanene som avsluttet. I vår første delrapport, som analyserte reformens intensjoner, vises det til at skoleeier er forventet å spille en helt sentral rolle i gjennomføringen av reformen. De skal blant annet ta ansvar for kvaliteten og resultatene i grunnopplæringen. Vårt materiale tyder på at dette ansvaret i varierende grad ivaretas av skoleeiernivået, og at skoleledere i mange tilfeller har fått en uforholdsmessig stor del av dette ansvaret.

På kommunenivå viser vårt kvantitative materiale at både kommunestørrelse og kommunens organisering har betydning for om skoleeierne opplever at større vekt på lokalt læreplanarbeid, grunnleggende ferdigheter, underveisvurdering og vurdering av elevresultater har styrket kvaliteten i undervisningen. Selv om flertallet av kommunene generelt mener at disse elementene har styrket kvaliteten, viser vårt datamateriale at store kommuner i sterkere grad enn mindre kommuner og trenivå kommuner i sterkere grad enn tonivå kommuner er enige i at disse sentrale elementene ved Kunnskapsløftet har styrket kvaliteten i undervisningen. De kommunale skoleeierne har med andre ord i varierende grad tatt hånd om og holdt i ansvaret for disse sentrale elementene av reformen.

En konsekvens av skoleeiers varierende inngrep med kompetanseutvikling, myndiggjøring av lærerne som profesjonelle yrkesutøvere, lokalt læreplanarbeid og kvalitetsutvikling vil kunne være stor variasjon innenfor den enkelte skoleeiers forvaltningsområde, både når det gjelder tolkning av det nasjonale læreplanverket, implementering av læreplaninnhold, for eksempel grunnleggende ferdigheter, og når det gjelder vurderingsarbeidet. Dette studeres nærmere i del V.

Del V SKOLEN SOM STYRINGS- OG FORVALTNINGSNIVÅ

I del V retter vi oppmerksomheten mot skolen som styrings- og forvaltningsnivå. Hvordan er styringsmodellen tolket og forstått, vurdert og praktisert på skolenivået? Hvordan har skolene arbeidet med planlegging, tilrettelegging, iverksetting og gjennomføring av reformen? Hvordan opplever skolene samhandlingen med skoleeier? Hvordan vurderer rektorer og lærere skoleeieres og nasjonale myndigheters håndtering av reformen?

Bak Kunnskapsløftet ligger som vi har sett, en styringsfilosofi kjennetegnet ved deregulering, desentralisering, målstyring, rammestyring og resultatstyring. I den nye styringsmodellen er det også et sentralt mål å skape en balanse mellom politisk styring og faglig/pedagogisk profesjonalitet (jf. St.meld. nr. 30, 2003-2004). Læreplanene i Kunnskapsløftet gir skolen, skoleledere og lærere et tydeligere ansvar for å operasjonalisere kompetansemålene i de nasjonale læreplanene og iverksette tiltak som kan bidra til å realisere dem. Det presiseres at realiseringen er avhengig av både skolelederens, læreres og instruktørers kompetanse i form av handlingsdyktighet og høy fagkompetanse. Forventningene er i særlig grad knyttet til etablering av gode systemer for samarbeid og kunnskapsdeling i organisasjonene. Skolene skal selv utvikle lokale planer og lokal praksis slik at elevene når de sentralt fastsatte kompetansemålene. Det gis få anvisninger om hvilket innhold og hvilke arbeidsmåter som skal brukes i arbeidet for at den enkelte elev skal nå kompetansemålene (se kapittel 4). Slik sett innebærer reformen en myndiggjøring av lærere og skoleledere gjennom stor grad av tillit til profesjonsutøvelse. Parallelt med myndiggjøring går forventningen om ansvarlighet. Ledere på skolenivå har fått et særlig omfattende ansvar. De må svare for sin skoles resultater og utvikling til skoleeier, foreldre, folkevalgte og lokalsamfunnet for øvrig (jf. St.meld. nr. 31, 2007-2008). Ledelse som ansvarliggjøring aktualiserer evnen til å forstå sammenhengene mellom utdanningens rammevilkår, dens prosesser og resultater (jf. Langfeldt et al., 2008).

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

yrkesutøvelse innenfor et desentralisert system. I kapittel 6 behandles rektors og lærers forventninger, vurderinger og oppfølging av reformen.

Hovedproblemstilling 4 er relatert til skolens opplæringspraksis. På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformens endringer av organiserings og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift? Her har vi i særlig grad undersøkt arbeidet med grunnleggende ferdigheter, ny vurderingspraksis og skolens kvalitetsarbeid. At vi har valgt ut nettopp disse elementene i reformen, er ikke tilfeldig (se kapittel 3). Det at samtlige lærere med Kunnskapsløftet pålegges ansvar for å støtte elevenes læring når det gjelder å uttrykke seg muntlig og skriftlig, å kunne lese og regne og å kunne bruke digitale verktøy, er en radikal endring i forhold til tidligere reformer. Det kommer til uttrykk i kompetansemålene i alle fag og forutsetter også samarbeid om planlegging av undervisningen mellom lærere i de ulike fagene. Ikke minst innebærer det nye krav til lærernes kompetanse. Vi spør derfor om i hvilken grad og på hvilken måte de grunnleggende ferdighetene blir tatt fatt i ved den enkelte skole eller lærebedrift. Hva gjør lærerne, og hvilken rolle spiller ledelsen? Videre ser vi nærmere på skolens arbeid med individuell vurdering og kvalitetsvurderingsarbeid. Vi har undersøkt hvordan skoler vurderer egen virksomhet og hvordan tilgjengelig styringsdata anvendes, hvordan lærere utnytter de pedagogiske mulighetene til å stimulere og bevisstgjøre elevene gjennom formell og uformell vurdering og i hvilken grad elevene trekkes inn i dette arbeidet. Implementeringen av disse sentrale elementene i reformen behandles i kapittel 7.

I del V belyses også hovedproblemstilling 3 i vår evaluering av Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform (se kapittel 1): Hvilke endringer har reformen medført når det gjelder lederes og lærers/instruktørs profesjonsforståelse? Problemstillingen retter oppmerksomheten både mot hvordan skoleledere tolker sitt reformmandat fra skoleeier, hva slags forståelse skoleledere og lærere har av egen yrkespraksis i forhold til reformens fokus på gode systemer for samarbeid og oppfølging, og hva som oppfattes som sentrale kilder for læring. I kapittel 8 drøfter vi profesjonsforståelsen blant rektorer og lærere basert på resultatene som er presentert i kapittel 6 og 7.

6 Rektorer og læreres/instruktørers forventninger, vurderinger og oppfølging

Dette kapitlet handler om rektorer og læreres/instruktørers forventninger til Kunnskapsløftet som styringsreform, hvilke vurderinger de har av gjennomføringen og hva slags oppfølging som skjer lokalt på den enkelte skole. I vår analyse av reformens intensjoner i kapittel 3 understreket vi at Kunnskapsløftet har som ambisjon å styrke den lokale handlefriheten og det lokale ansvaret for grunnopplæringen. Styrket skoleledelse og kompetanse, et godt støtte- og veiledningsapparat og en tydelig ansvars plassering er noen av virkemidlene som er iverksatt. I dette kapitlet retter vi søkelyset mot hvordan rektorer og lærere/instruktører oppfatter lokal styring og lokalt handlingsrom i praksis, hvorvidt roller og ansvarsdeling på de ulike nivåene er tydelig kommunisert og praktisert, og hvordan skoleeiers bidrag til reformgjennomføring blir oppfattet av den enkelte skole. Vi inkluderer også en presentasjon av hvordan rektorer og lærere beskriver lokal ledelse av reformarbeidet på den enkelte skole. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av instruktørenes oppfatninger om kompetanseutvikling og Kunnskapsløftet som reform. Intervjuer med rektorer og lærere som ble samlet inn høsten 2007 og våren 2010, sammen med en spørreundersøkelse til et nasjonalt representativt utvalg av rektorer og lærere i grunnopplæringen danner basis for presentasjonen. I delrapport 3 ble det gitt en grundig analyse basert på data innsamlet ved hjelp av intervjuer og observasjoner i ti utvalgte skoler (se Ottesen & Møller, 2010). Når det gjelder de kvalitative dataene, oppsummerer vi i dette kapitlet konklusjonene fra analysen som ble presentert i delrapport 3 og sammenligner dem med resultatene fra den kvantitative analysen. Drøfting av svar basert på spørreundersøkelsen får en noe bredere behandling siden disse dataene ikke har vært presentert tidligere. Vi har valgt å sammenstille svarene fra de ulike respondentgruppene for lettere å vurdere eventuelle forskjeller i svar mellom videregående skole og grunnskolen. Her i kapittel 6 redegjør vi for funnene og drøfter eventuelle signifikante forskjeller relatert til bakgrunnsfaktorer som kommunestørrelse, skolestørrelse, antall års erfaring som leder og lærer. I kapittel 8 vil vi så diskutere disse funnene i lys av teoretiske perspektiver som ble presentert i kapittel 2.

6.1 Lokal styring og handlingsrom

Læreplanverket som styringsverktøy

Intervjuene med rektorer og lærere i 2007 viste at det generelt sett var en positiv innstilling til Kunnskapsløftet som reform. Vi kunne imidlertid registrere en spenning mellom lærere som oppfattet læreplanverket som et godt verktøy for undervisningen og de som karakteriserte læreplanene som abstrakt, svevende og med mangel på retning. Intervjuene våren 2010 bekrefter dette bildet, men samtidig er det noe større tilfredshet fordi kriterier for vurdering nå er blitt klarere. I surveyen ble både rektorene og lærerne, utfra egen erfaring, bedt om å ta stilling til følgende påstand: «Det nye

læreplanverket er et godt styringsverktøy». Som vist i tabell 6.1 er et stort flertall av rektorene både i videregående opplæring og i grunnskolen nokså enig eller helt enig i at Kunnskapsløftet bidrar med et læreplanverk som er et godt styringsverktøy. Dette samsvarer med svarene fra skoleeiere både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, (se kapittel 5, tabell 5.8 og 5.16). Blant lærerne er det imidlertid stor variasjon.

Tabell 6.1 Læreplanverket som styringsverktøy. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy	Vet ikke			Verken enig eller uenig			Total (N)
		Helt uenig	Nokså uenig		Nokså enig	Helt enig	
Rektorer i grunnskolen	0	2	8	17	59	14	559
Rektorer i videregående skole	0	2	10	21	62	5	112
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	1	3	8	30	50	9	160
Lærere på 10. trinn	4	6	14	31	42	2	140
Lærere i videregående skole	3	12	21	33	27	3	616

Andelen lærere som er enige i dette utsagnet synker med høyere klassetrinn. På 10. trinn er det 44 % som er nokså enige eller helt enige, mot 30 % av lærerne i videregående skole. Svarene fra lærere i videregående skole har signifikante forskjeller relatert til antall års erfaring. Jo mer erfaring som lærer, jo flere er det som har krysset av for nokså uenig eller helt uenig, se tabell 6.2.

Tabell 6.2 Læreplanverket som styringsverktøy og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011.

Det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy							
Antall års erfaring som lærer	Vet ikke			Verken enig eller uenig			Total (N)
		Helt uenig	Nokså uenig		Nokså enig	Helt enig	
Mindre enn 10 år	7 %	8 %	17 %	33 %	32 %	3 %	228
10 år eller mer	1 %	15 %	23 %	33 %	25 %	3 %	386
Total	3 %	12 %	20 %	33 %	28 %	3 %	614

Kjikkvadrat=23,6, p=0.000

Intervjuene både i 2007 og i 2010 har videre dokumentert stor oppslutning om Kunnskapsløftet som reform. Både rektorene og lærerne er gjennomgående positive til intensjonene i Kunnskapsløftet, og de understreker at Kunnskapsløftet har betydd en bevisstgjøring i forhold til mål og vurdering. I de små skolene er det riktignok flere som spør om ikke mer av innholdet bør bestemmes sentralt av effektivitetshensyn. De kvalitative dataene fra 2010 indikerer at rektorer på store grunnskoler i byer/bynære områder slutter noe mer opp om reformens målsettinger enn sine kolleger ved små skoler i distriktet. (Ottesen & Møller, 2010). Surveyen viser samme tendens. Det er stor oppslutning om reformens målsettinger. I grunnskolen svarer for eksempel 76 % av rektorene at de i stor grad eller i svært stor grad slutter seg til reformens målsettinger, og tallene for videregående skole viser et tilsvarende mønster (72 %). Også lærerne slutter seg i stor grad til reformens målsettinger, selv om tilslutningen minker med økende klassetrinn, se tabell 6.3.

Tabell 6.3 Oppslutning om reformens mål. Rektorer og lærere 2011. Prosent

Jeg kan slutte meg til reformens målsettinger	I verken stor eller liten grad						Total (N)
	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad		I stor grad	I svært stor grad	
Rektorer i grunnskolen	0	0	2	22	61	15	564
Rektorer i videregående skole	0	0	4	23	58	14	113
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	2	1	2	30	57	9	159
Lærere på 10. trinn	5	1	8	35	48	3	138
Lærere i videregående skole	3	5	11	43	33	5	612

Det er imidlertid større variasjon i svarene når rektorer og lærere blir spurt om i hvilken grad de har tillit til reformens virkemidler. Som det fremgår av tabell 6.4 har mange i alle gruppene plassert svaret sitt i midtkategorien «verken – eller». Grunnskolerektorene er mest positive i sine svar.

Tabell 6.4 Oppfatninger om reformens virkemidler. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Jeg har tillit til reformens virkemidler	I verken stor						Total (N)
	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	
Rektorer i grunnskolen	1	1	7	38	46	7	564
Rektorer i videregående skole	0	2	13	42	35	8	113
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	6	1	3	52	34	4	159
Lærere 10. trinn	7	3	17	43	29	2	138
Lærere i videregående opplæring	3	9	27	41	18	2	608

Sammenlignet med rektorene, er det færre lærere som har tillit til reformens virkemidler, og jo høyere klassetrinn, jo flere lærere har krysset av for i liten grad. Svarene fra lærere i videregående opplæring varierer signifikant med antall års erfaring som lærer, dvs. jo mer erfaring, jo flere lærere har svart at de i liten grad eller i svært liten grad har tillit til reformenes virkemidler. Se tabell 6.5.

Tabell 6.5 Tillit til reformens virkemidler og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011.

Jeg har tillit til reformens virkemiddel							Total (N)
	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	
Antall års erfaring som lærer							
Mindre enn 10 år	4 %	8 %	20 %	40 %	26 %	2 %	224
10 år eller mer	3 %	10 %	31 %	42 %	13 %	2 %	382
Total	3 %	9 %	27 %	41 %	18 %	2 %	606

Kjikkvadrat=22,6, p=0.000

Når vi sammenligner grunnskolerektorenes svar med skoleeiers vurdering i kommunen, er svarene relativt sammenfallende. 57 % av kommunene har i stor eller svært stor grad tillit til reformens virkemidler, mens det tilsvarende tallet for grunnskolerektorene er 53 %. I videregående skole er det en litt lavere andel rektorer som svarer at de har tillit til virkemidlene (43 % rektorer og 11 av 19 skoleeiere), se kapittel 5, tabell 5.7 og 5.15.

Skolelederes handlingsrom

Oppfatninger om eget handlingsrom kan være viktig for hvordan man oppfatter læreplanverket som styringsverktøy. Intervjuene med rektorer våren 2010 viser at de fleste rektorene erfarer at de har et stort handlingsrom (Ottesen & Møller, 2010). I surveyen er det tre spørsmål som omhandler skolelederes handlingsrom og som kan ses i sammenheng. Et spørsmål er om rektorene erfarer at de har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet. Et annet spørsmål handler om hvorvidt skolelederne har fått mer innflytelse med Kunnskapsløftet. Et tredje spørsmål er om respondentene erfarer at de har fått mer selvstendig beslutningsmyndighet med Kunnskapsløftet. De siste to spørsmålene ble stilt både til rektorer og lærere. Tabell 6.6 viser rektorenes oppfatninger om eget handlingsrom.

Tabell 6.6 Oppfatninger om eget handlingsrom som leder. Rektorer 2011. Prosent.

Jeg som skoleleder har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	4	4	13	38	32	8	564
Rektorer i videregående skole	6	3	21	38	28	5	112

Som vist i tabell 6.6 er det blant rektorene både i grunnskolen og i videregående opplæring stor variasjon i svarene, og 38 % er verken enig eller uenig i dette utsagnet. Påstanden om større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger varierer i grunnskolen signifikant med antall års erfaring som leder. Rektorer med inntil 5 års erfaring har i større grad brukt «vet-ikke-kategorien» enn de med mer enn 5 års erfaring, mens det er flere rektorer med mer enn 5 års erfaring som har valgt å krysse av for «verken enig eller uenig», se tabell 6.7.

Tabell 6.7 Større handlingsrom og antall års erfaringer. Rektorer i grunnskolen 2011. Prosent.

Jeg som skoleleder har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet							
Antall års erfaring som rektor	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Inntil 5 år	8 %	3 %	13 %	35 %	32 %	9 %	239
Mer enn 5 år	1 %	4 %	14 %	40 %	32 %	9 %	305
Total	4 %	4 %	14 %	38 %	32 %	9 %	544

Kjikkvadrat=16,9, p=0.005

Det er også stor variasjon i svarene på spørsmålet om skoleledere har fått større innflytelse med reformen, og fordelingen av svar fra de tre gruppene er vist i tabell 6.8 nedenfor. I tabellen har vi valgt å sammenstille svarene på dette utsagnet med vurderinger fra respondentene om hvorvidt skolene etter Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra av brukere og lærere. Det kan gi oss en indikasjon om hvem som har fått økt sin innflytelse med Kunnskapsløftet.

Tabell 6.8 Økt innflytelse med Kunnskapsløftet. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Skoleledere har fått større innflytelse med Kunnskapsløftet	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	3	5	16	35	34	7	560
Rektorer i videregående skole	4	7	24	41	19	5	111
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	25	5	11	35	21	3	158
Lærere 10. trinn	23	6	9	35	24	4	139
Lærere i videregående opplæring	29	9	9	31	15	6	615
Etter Kunnskapsløftet styres skolene i større grad nedenfra av brukere og lærere							
Rektorer i grunnskolen	2	11	28	32	25	2	567
Rektorer i videregående skole	2	12	32	34	20	1	112
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	6	15	22	37	18	1	158
Lærere 10. trinn	12	20	21	31	14	1	138
Lærere i videregående skole	13	30	20	24	12	2	615

Mange grunnskolerektorer (35 %) og rektorer i videregående skole (41 %) er «verken enig eller uenig» i at de har fått økt innflytelse. Det kan tolkes som om det mange steder ikke har skjedd endringer med Kunnskapsløftet på dette feltet. En alternativ fortolkning er at det for mange oppleves uklart om innflytelsen har økt. Ca. en fjerdedel av lærerne har valgt å bruke «vet-ikke» kategorien. Det kan indikere at de ikke vet nok om rektorenes situasjon, eller at de synes det er vanskelig å ta stilling til om endringer er kommet med Kunnskapsløftet i denne sammenhengen. Spørsmålet kan også ha blitt tolket ulikt av respondentene. Der noen har tenkt at spørsmålet handler om hvorvidt skoleledere har fått større innflytelse oppover i systemet, kan andre ha tenkt på relasjonen til dem som lærere. Slike forhold gjør det vanskelig å tolke lærersvarene. Blant alle respondentgruppene er det mange som mener at skolene ikke i større grad styres nedenfra av brukere og lærere. 50 % av lærerne i videregående skole er nokså eller helt uenig i dette utsagnet. Det er også mange rektorer som er uenige i dette både i grunnskolen (39 %) og i videregående skole (44 %). Til sammenligning er 11 av 19 skoleeiere på fylkesnivået nokså eller helt uenig på det samme spørsmålet, og bare 2 er nokså enig eller helt enig. Derimot var 13 av 19 fylkeskommuner enige i dette i 2008, se tabell 5.20 og 5.22 i

kapittel 5. Det kan tolkes som at det eksisterte en forventning om mer styring nedenfra i 2008, mens det har gått i motsatt retning etter fem år med Kunnskapsløftet.

Det er signifikante forskjeller i svarene fra grunnskolerektorene. Rektorer som jobber i mellomstore kommuner sier seg i større grad nokså enig eller helt enig i at de har fått økt innflytelse sammenlignet med rektorer fra små kommuner, se tabell 6.9.

Tabell 6.9 Kommunestørrelse og syn på innflytelse. Rektorer i grunnskolen 2011.

Skoleledere har fått større innflytelse med Kunnskapsløftet							
Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	3 %	4 %	15 %	41 %	30 %	7 %	147
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	7 %	12 %	36 %	35 %	10 %	165
Store kommuner (20 000 eller flere)	5 %	5 %	20 %	30 %	37 %	4 %	244
Total	3 %	5 %	16 %	35 %	34 %	7 %	556

Kjikkvadrat=22,1, p=0.014

Mens tabell 6.8 viser rektors og lærers oppfatninger om skolelederens innflytelse, gir tabell 6.10 en oversikt over hvorvidt rektorer og lærere erfarer å ha fått mer selvstendig beslutningsmyndighet med Kunnskapsløftet sammenlignet med tidligere.

Tabell 6.10 Mer selvstendig beslutningsmyndighet med Kunnskapsløftet. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Jeg har fått mer selvstendig beslutningsmyndighet enn før Kunnskapsløftet	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	10	3	13	46	25	4	566
Rektorer i videregående skole	10	2	20	50	13	4	113
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	11	4	15	47	21	1	158
Lærere 10. trinn	15	7	23	38	15	1	137
Lærere i videregående opplæring	15	12	26	36	10	2	611

Som vist i tabellen, har mange rektorer også på dette spørsmålet valgt å plassere seg i midt-kategorien, men det er flere rektorer i grunnskolen (29 %) som svarer i stor grad eller i svært stor grad sammenlignet med rektorer i videregående skole (17 %). Dette samsvarer bra med svarene i tabell 6.8 selv om midtkategorien er litt større i tabell 6.10. Når det gjelder svarene fra lærerne, er det stor variasjon. Jo høyere opp i klassetrinn, jo flere lærere mener de i liten grad eller i svært liten grad har fått mer selvstendig beslutningsmyndighet. Svarene fra lærere i videregående skole varierer signifikant med antall års erfaring. Lærere med 10 års erfaring eller mer, hevder i større grad at de i liten eller i svært liten grad har fått mer selvstendig beslutningsmyndighet med Kunnskapsløftet, mens det er langt flere som har benyttet «vet ikke» kategorien blant de som er relativt nytilsatte. Se tabell 6.11.

Tabell 6.11 Mer selvstendig beslutningsmyndighet og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011.

Jeg har fått mer selvstendig beslutningsmyndighet enn før Kunnskapsløftet							
Antall års erfaring som lærer	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Mindre enn 10 år	33 %	8 %	17 %	26 %	13 %	3 %	226
10 år eller mer	5 %	15 %	30 %	42 %	8 %	1 %	383
Total	15 %	12 %	25 %	36 %	10 %	2 %	609

Kjikkvadrat=106,5, p=0.000

Generelt sett gir resultatene fra spørreundersøkelsen noe av det samme bildet som intervjuene fra 2010 har gitt når det gjelder lokal styring og handlingsrom (Ottesen & Møller, 2010). Et flertall av rektorene opplever læreplanverket som et godt styringsverktøy, og det er stor oppslutning om

reformens mål både blant rektorer og lærere. Svarene indikerer at det er noe usikkert om rektorenes handlingsrom og innflytelse er blitt større med Kunnskapsløftet.

6.2 Roller og ansvarsdeling

Intensjonene for Kunnskapsløftet som struktur- og styringsreform omfatter blant annet en tydeliggjøring av roller og ansvar på de ulike nivåene. Intervjuene høsten 2007 viste at roller og ansvarsdeling var uklare for mange. Sett fra skolenivå kommuniserte verken skoleeiere eller nasjonalt nivå tydelig nok. Dialogen mellom nivåene syntes ikke å fungere etter intensjonene. Våre data indikerte en opprettholdelse av hierarkisk styring på en rekke felt hvor intensjonene tilsa større grad av desentralisert ansvar, og en ubalanse mellom politisk og profesjonell styring av skolen. Det var også uklart hvilke nivåer i styringskjeden som ble gjort ansvarlig for hva (Møller, Prøitz & Aasen, 2009). Intervjuene våren 2010 viser tegn til bedring, men med store variasjoner på tvers av kommunene og fylkeskommunene. Samlet sett forsterker funnene bildet av en reform preget av spenninger mellom sentralisering og desentralisering (Ottesen & Møller, 2010).

Tall fra spørreundersøkelsen viser at de fleste rektorene nå oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som klar, mens det er større variasjon blant lærerne, se tabell 6.12.

Tabell 6.12 Oppfatninger om rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolen. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Jeg oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som klar	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	0	2	12	16	56	14	565
Rektorer i videregående skole	1	2	8	9	61	19	113
Lærere på 4. og 7. trinn	11	4	9	31	37	7	158
Lærere på 10. trinn	7	4	11	46	29	3	139
Lærere i videregående opplæring	10	8	22	32	24	4	612

Spørreundersøkelsen gir et annet bilde enn intervjuene med rektorene. Det kan skyldes en endring på dette feltet fra 2010 til 2011, eller at intervjuer i større grad får fram nyanser i oppfatninger. Svarene fra lærerne viser mer variasjon. Langt flere lærere har valgt kategorien «verken enig eller uenig» eller de har krysset av for «vet ikke». Dette kan indikere at de ikke har en klar oppfatning om dette spørsmålet.

To av spørsmålene i surveyen til rektorene omhandler i hvilken grad skoleeier bidrar til å ansvarliggjøre skolen gjennom delegering av myndighet og delegering av oppgaver. Svarene her kan gi en indikasjon på hvordan rektorene erfarer desentraliseringen av myndighet og oppgaver som er en viktig intensjon med Kunnskapsløftet. Som vist i tabell 6.13 er det over halvparten av rektorene (58 %) i videregående skole som opplever at beslutningsmyndighet er delegert i stor eller svært stor grad. Lignende svar fremkommer fra surveyen til rektorene i grunnskolen hvor det er 60 % som opplever at beslutningsmyndighet er delegert i stor eller svært stor grad.

Tabell 6.13 Ansvarliggjøring gjennom delegering av myndighet. Rektorer 2011. Prosent.

Skoleeier har bidratt til å ansvarliggjøre min skole gjennom delegering av beslutningsmyndighet	I svært			I verken stor eller liten		I stor		Total (N)
	Vet ikke	liten grad	I liten grad	grad	grad	grad	grad	
Rektorer i grunnskolen	1	2	11	25	44	16		567
Rektorer i videregående skole	6	2	8	26	48	10		109

I grunnskolen varierer svarene signifikant med skolestørrelse. Jo større skoler, jo flere rektorer svarer i stor eller svært stor grad. Se tabell 6.14.

Tabell 6.14 Oppfatninger om delegering av myndighet og skolestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011.

Skoleeier har bidratt til å ansvarliggjøre min skole gjennom delegering av beslutningsmyndighet

Antall elever ved skolen	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Færre enn 300 elever	2 %	2 %	11 %	28 %	44 %	13 %	395
300 elever eller mer	1 %	1 %	10 %	19 %	45 %	23 %	172
Total	1 %	2 %	11 %	25 %	44 %	16 %	567

Kjikkvadrat=12,5, p=0.028

Oppfatninger om ansvarliggjøring gjennom delegering av oppgaver viser et tilsvarende mønster som ansvarliggjøring gjennom delegering av myndighet, se tabell 6.15.

Tabell 6.15 Ansvarliggjøring gjennom delegering av oppgaver. Rektorer 2011. Prosent.

Skoleeier har bidratt til å ansvarliggjøre min skole gjennom delegering av oppgaver	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	2	1	9	20	49	19	566
Rektorer i videregående skole	6	2	8	19	53	11	109

Tilsvarende spørsmål ble stilt til lærerne, men da med utgangspunkt i at det er skoleleder (rektor) som har makt til å gi lærerne mer beslutningsmyndighet og flere oppgaver, se tabell 6.16. Intervjuene fra 2010 viser stor variasjon i lærernes oppfatninger om hva som var desentralisert i praksis, men gjennomgående svarer lærerne at rektor i relativt liten grad blander seg inn i det pedagogiske arbeidet. Skolevandring er etablert på noen skoler, men lærerne erfarer dette mer som interesse fra leders side, og ikke som et eksempel på ansvarliggjøring av lærerne. Intervjuundersøkelsen avdekker generelt sett svake forbindelseslinjer mellom rektor som leder av implementeringen av Kunnskapsløftet og lærernes pedagogiske praksis, og vi hører lite om at lærerne stilles til ansvar for sine beslutninger. Ifølge rektorene er hvordan lærere ivaretar jobben sin ett tema for medarbeidersamtaler (Ottesen & Møller, 2010).

Tabell 6.16 Ansvarliggjøring gjennom mer selvstendig beslutningsmyndighet. Lærere 2011. Prosent.

I hvilken grad vil du si at skoleleder ved din skole har bidratt til å ansvarliggjøre deg som lærer gjennom å gi deg mer selvstendig beslutningsmyndighet?	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Kontaktlærere på 4. og 7. trinn	1	2	11	30	41	14	161
Lærere på 10. trinn	3	7	15	35	33	6	139
Lærere i videregående skole	4	7	13	31	33	12	619

Som vist i tabell 6.16 erfarer alle tre lærergruppene at de i stor grad eller i svært stor grad har fått mer selvstendig beslutningsmyndighet. Et tilsvarende bilde gir spørsmålet om lærerne erfarer at rektor ansvarliggjør dem gjennom å gi dem flere oppgaver, se tabell 6.17. Lærerne har fått flere oppgaver, og de tar ansvaret for å gjennomføre dem.

Tabell 6.17 Ansvarliggjøring gjennom å få flere oppgaver. Lærere 2011. Prosent.

I hvilken grad vil du si at skoleleder ved din skole har bidratt til å ansvarliggjøre deg som lærer gjennom å gi deg flere oppgaver	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Kontaktlærere på 4. og 7. trinn	1	3	7	28	47	15	159
Lærere på 10. trinn	4	7	11	33	37	8	139
Lærere i videregående skole	5	4	9	41	30	11	614

Tydelig ansvars plassering og ansvarliggjøring er et sentralt element i reformen, se kapittel 3. Samlet sett viser tabellene 6.13 til 6.17 at både rektorer og lærere opplever at de ansvarliggjøres gjennom

større beslutningsmyndighet og gjennom å få flere oppgaver. Dette kan tolkes som en endring i tråd med Kunnskapsløftets intensjoner. Surveyen gir imidlertid ikke svar på *hvordan* rektorer og lærere ansvarliggjøres av nivået over eller av kolleger. Hvis forbindelseslinjene mellom nivåene er svake, forutsetter det at aktører på alle nivåer er ansvarlige i forhold til det oppdraget de har ansvaret for å forvalte. I norsk skole har vi lang erfaring med stor grad av lojalitet overfor oppdraget både blant lærere og rektorer, men det er kanskje primært en samfunnsmessig og personlig ansvarliggjøring som har hatt gjennomslag, noe som innebærer at ansvarliggjøringen er knyttet til oppdraget og de verdiene en selv har, og som en ikke er villig til å gå på akkord med (se Møller, 2004).

En reform innebærer som regel at nye eller andre oppgaver skal gjennomføres i skolen. Utfordringen blir da å prioritere mellom oppgavene. For både rektorer og lærere handler dette om hvilke oppgaver som skal få mindre vekt. Våre intervjuer med rektorer våren 2010 viser at mange administrative oppgaver er flyttet ned til den enkelte grunnskole, og grunnskolerektorene blir betraktet som kommunale mellomledere innordnet rådmannens organisasjonslinje. I videregående skole forventes det at rektorene skole ivaretar utadrettet kontakt og fungerer som aktive samspillpartnere for fylkesnivået. Samtidig er det et enda sterkere trykk fra sentralt hold om at den pedagogiske lederfunksjonen må ivaretas på en bedre måte enn tidligere (se kapittel 3). Spørreundersøkelsen differensierer ikke mellom hvilke andre oppgaver som er kommet til, og dette gjør svarene litt problematiske å tolke. Men som vist i tabell 6.18 er det mange som erfarer at andre oppgaver må ivaretas.

Tabell 6.18 Kunnskapsløftet gir andre oppgaver. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Jeg har fått andre oppgaver med Kunnskapsløftet	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	Verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	12	1	4	31	42	10	565
Rektorer i videregående opplæring	11	0	9	35	40	5	113
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	9	4	11	42	28	7	159
Lærere 10. trinn	15	4	11	33	29	7	134
Lærere i videregående opplæring	15	7	18	36	18	6	610

Tabellen indikerer at det i særlig grad er rektorene som opplever at de har fått andre oppgaver med Kunnskapsløftet, uten at det er presisert hva disse andre oppgavene består i. «Verken stor eller liten grad» - kategorien er imidlertid relativt høy for alle gruppene. Svarene fra rektorene i grunnskolen varierer signifikant med antall års erfaring, se tabell 6.19. Jo mer erfaring, jo mer mener rektoren at de har fått andre oppgaver. Svarene må imidlertid tolkes med forsiktighet da det her slår positivt ut at det er en høy «vet-ikke» gruppe blant rektorer med mindre enn 5 års erfaring.

Tabell 6.19 Andre oppgaver med Kunnskapsløftet og antall års erfaring som leder. Rektorer i grunnskolen 2011.

Jeg har fått andre oppgaver enn før Kunnskapsløftet							
Antall års erfaring som rektor	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Inntil 5 år	27 %	0 %	3 %	31 %	31 %	8 %	237
Mer enn 5 år	1 %	1 %	4 %	31 %	50 %	12 %	308
Total	12 %	1 %	4 %	31 %	42 %	10 %	545

Kjikkvadrat=84,5, p=0.000

Også i videregående opplæring varierer lærersvarene på dette spørsmålet med antall års erfaring. Se tabell 6.20.

Tabell 6.20 Andre oppgaver med Kunnskapsløftet og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011.

Jeg har fått andre oppgaver enn før Kunnskapsløftet							
Antall års erfaring som lærer	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Mindre enn 10 år	39 %	3 %	11 %	30 %	13 %	4 %	225
10 år eller mer	1 %	10 %	22 %	39 %	20 %	8 %	383
Total	15 %	7 %	18 %	36 %	18 %	6 %	608

Kjikkvadrat=162,9, p=0.000

Jo mer erfaring lærere har, jo oftere svarer de at de i stor grad har fått andre oppgaver, men også her slår «vet-ikke» kategorien sterkt ut for lærere med mindre enn 10 års erfaring. Hva de andre oppgavene består i, gir imidlertid ikke surveyen svar på.

6.3 Vurderinger av skoleeiers bidrag til reformgjennomføring

I Kunnskapsløftet er skoleeier gitt en sentral rolle i gjennomføringen av reformen. De sitter med nøkkelen til delegering av myndighet og oppgaver til skolene, og de har et hovedansvar når det gjelder tilrettelegging for kompetanseutvikling for rektorer og lærere. Det forutsetter at de har et pedagogisk støtteapparat som både kan planlegge, gjennomføre og følge opp kompetanseutviklingstiltak.

Skoleeiers pedagogiske støtteapparat

Intervjuene som ble gjennomført høsten 2007 viste at styringsnivåene over skolen ikke hadde klart å etablere det nødvendige støtteapparatet som skulle til for å støtte skolenes reformarbeid. Vi stilte derfor spørsmålet om reformen var blitt en for tung bær å bære særlig i de mindre kommunene, men til dels også i de mellomstore kommunene (Møller, Prøtz & Aasen, 2009).

Intervjuene fra våren 2010 viser tegn til bedring i noen kommuner, men jevnt over etterlyser både rektorer og lærere bedre dialog med sine skoleeiere. Selv om alle skoleeiere har etablert en praksis med jevnlig rektormøter, domineres slike møter ofte av informasjon, og det er satt av mindre tid til refleksjon og læringsøkter. Basert på det kvalitative materialet fra ti skoler, ser både skolestørrelse og geografisk lokalisering ut til å spille en rolle sammen med rektors engasjement for hvordan de beskriver skoleeiers støttestruktur. Kommunens økonomi, men også lokale prioriteringer, har betydning for de mulighetene den enkelte skole erfarer at den har (Ottesen & Møller, 2010).

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling til påstanden om at kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen fungerer godt. Tabell 6.21 gir en oversikt over hvordan dette erfares av de ulike respondentgruppene.

Tabell 6.21 Oppfatninger om skoleeiers pedagogiske støtteapparat. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kunnskapsløftet fungerer godt							
Rektorer i grunnskolen	1	10	23	25	33	7	564
Rektorer i videregående skole	6	4	20	25	36	8	113
Lærere på 4. og 7. trinn	13	13	13	44	18	1	160
Lærere på 10. trinn	14	12	21	36	17	1	139
Lærere i videregående opplæring	22	17	21	30	10	1	615

Rektorene er i større grad enn lærerne nokså enig eller helt enig i at kommunens pedagogiske støtteapparat fungerer godt. Rektorene har en tettere relasjon til skoleeiernivået enn det lærerne har, og dermed kan det tenkes at de legger litt ulikt innhold i hva som menes med pedagogisk støtteapparat på kommunenivå. Et flertall av skoleeierne er imidlertid nokså eller helt enig i at det

pedagogiske støtteapparatet fungerer godt (56 % kommuner og 18 av 19 fylkeskommuner), se kapittel 5, tabell 5.22 og tabell 5.31.

På dette spørsmålet gir kommunestørrelse signifikante variasjoner i svarene fra rektorene i grunnskolen, se tabell 6.22.

Tabell 6.22 Kommunestørrelse og kommunens pedagogisk støtteapparat. Rektorer i grunnskolen 2011.

Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet fungerer godt							
Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	0 %	17 %	27 %	27 %	24 %	5 %	151
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	0 %	9 %	29 %	24 %	33 %	5 %	167
Store kommuner (20 000 eller flere)	3 %	7 %	17 %	24 %	40 %	10 %	242
Total	1 %	10 %	23 %	25 %	33 %	7 %	560

Kjikkvadrat=41,5, p=0.000

Rektorer som arbeider i store kommuner er i sterkere grad enn små og mellomstore kommuner enige i at det pedagogiske støtteapparatet fungerer godt. Tilsvarende viser analysen signifikante forskjeller når det gjelder skolestørrelse og antall års erfaring som rektor i grunnskolen. Jo større skolene er, jo mer enig er rektorene i dette utsagnet, se tabell 6.23. Men jo mer erfaring rektorene har, jo mer uenig er de i utsagnet, se tabell 6.24. Samvariasjonen mellom oppfatninger om kommunens pedagogiske støtteapparat og kommunestørrelse og skolestørrelse bekrefter det bildet vi får gjennom intervjuene med våre informanter i 2010.

Tabell 6.23 Kommunens pedagogiske støtteapparat og skolestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011.

Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet fungerer godt							
Antall elever ved skolen	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Færre enn 300 elever	2 %	11 %	24 %	28 %	30 %	5 %	395
300 elever eller mer	0 %	8 %	21 %	18 %	40 %	12 %	169
Total	1 %	10 %	23 %	25 %	33 %	7 %	564

Kjikkvadrat=20,7, p=0.001

Tabell 6.24 Kommunens pedagogiske støtteapparat og antall års erfaring som leder. Rektorer i grunnskolen 2011.

Kommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet fungerer godt							
Antall års erfaring som leder	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Inntil 5 år	2 %	7 %	20 %	30 %	35 %	6 %	236
Mer enn 5 år	1 %	13 %	26 %	20 %	33 %	8 %	308
Total	1 %	10 %	23 %	24 %	34 %	7 %	544

Kjikkvadrat=12,4, p=0.029

Erfaring som lærer i videregående opplæring varierer også signifikant med svaret som gis. Jo mer erfaring, jo mer uenig er lærerne i at det pedagogiske støtteapparatet fungerer godt, se tabell 6.25.

Tabell 6.25 Kommunens pedagogiske støtteapparat og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011.

Fylkeskommunens pedagogiske støtteapparat for gjennomføring av reformen Kunnskapsløftet fungerer godt							
Antall års erfaring som lærer	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Mindre enn 10 år	32 %	13 %	17 %	29 %	9 %	0 %	227
10 år eller mer	16 %	19 %	23 %	30 %	10 %	2 %	387
Total	22 %	17 %	21 %	30 %	10 %	1 %	614

Kjikkvadrat=28,5, p=0.000

Skoleeiers ivaretagelse av ansvaret for kompetanseutvikling

Både staten og kommunene har muligheter til å styre indirekte ved hjelp av etter- og videreutdanning, og derfor har vi i vår evaluering av Kunnskapsløftet som styringsstrategi, vært opptatt av å etterspørre rektorer og læreres oppfatninger om den støtten de har fått i form av kompetanseutvikling til å gjennomføre Kunnskapsløftet.

Intervjuene fra 2007 viste at rektorene var tilfredse med det tilbudet de hadde fått, mens lærerne ga uttrykk for mye frustrasjon på dette området. Særlig gjaldt det lærere i videregående skole. Det var i tillegg store variasjoner i oppfatningene om omfanget av det tilbudet lærerne hadde fått. I grunnskolen syntes det å være et skille mellom store og små skoler, og da i favør av de store skolene. Intervjuene fra 2010 viser tegn til bedring. Den nye statlige kompetanseutviklingsstrategien «Kompetanse for kvalitet» blir godt mottatt av både rektorer og lærere. Det er etablert en mer funksjonell ordning for dekning av vikarutgifter, og skolen får nå styrket den fagkompetansen de har behov for. De lærerne som har fått muligheten til å ta videreutdanning, er fornøyde, mens de som ikke har fått tilbudet, gjerne skulle ha hatt muligheten. Generelt sett forsterker dataene fra intervjuundersøkelsen våren 2010 inntrykket av variasjon når det gjelder muligheter til kompetanseutvikling, og størrelse og geografisk lokalisering av skolene synes å spille en rolle.

I spørreundersøkelsen er det fire utsagn som tematiserer skoleeiers bidrag til kompetanseutvikling. Rektorene blir bedt om å ta stilling til påstanden om at skoleeier har bidratt a) til å utvikle den kompetansen skolen trenger for å gjennomføre reformen; b) til å styrke skolens kompetanse til å utvikle lokale læreplaner; c) til å forbedre skolens evne til å gjennomføre skoleutvikling for å innfri reformens mål; og d) til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling i gjennomføringen av reformen.

Som vist i tabell 6.26 er det variasjoner i rektorenes oppfatninger om skoleeiers bidrag til å utvikle den kompetansen som skolen trenger for å gjennomføre reformen. Mer enn en tredel (37 %) av grunnskolerektorene svarer i stor grad eller i svært stor grad, og tilsvarende tall for rektorer i videregående skole er 44 %. Mer enn en tredel har krysset av for midtkategorien.

Tabell 6.26 Skoleeiers bidrag til kompetanseutvikling. Rektorer 2011. Prosent.

Tabell 5.25 Skoleeiers bidrag til kompetanseutvikling, Rektorer 2014 (Person)							
Skoleeier har bidratt til å utvikle den kompetansen skolen din trenger for å gjennomføre reformen	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken liten eller stor grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	1	5	19	38	31	6	564
Rektorer i videregående skole	7	2	15	33	39	5	109

I grunnskolen er det signifikante forskjeller knyttet til antall års erfaring som skoleleder, se tabell 6.27.

Tabell 6.27 Skoleeiers bidrag til kompetanseutvikling og antall års erfaring. Rektorer i grunnskolen 2011.

Skoleeier har bidratt til å utvikle den kompetansen skolen din trenger for å gjennomføre reformen							
Antall års erfaring som leder	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Inntil 5 år	3 %	5 %	21 %	39 %	26 %	7 %	238
Mer enn 5 år	0 %	5 %	19 %	36 %	35 %	5 %	306
Total	1 %	5 %	20 %	38 %	31 %	6 %	544

Kjikkvadrat=12,8, p=0.025

Rektorer med mer enn 5 års erfaring er mer enig i at skoleeier har bidratt til å utvikle den kompetansen skolen trenger for å gjennomføre reformen. En mulig tolkning er at nytilsatte rektorer har større grad av usikkerhet i utøvelsen av lederjobben og derfor forventer mer støtte fra skoleeier.

Det neste spørsmålet er mer spesifikt rettet mot i hvilken grad skoleeier bidrar til kompetanse i å utvikle lokale læreplaner som Læreplanverket forutsetter. Dette spørsmålet ble bare stilt til rektorene.

Som allerede nevnt, stiller flere informanter i intervjuundersøkelsen spørsmål til om lokalt arbeid med læreplaner er en effektiv bruk av tiden til lærerne, og om det ikke vil være en bedre løsning at disse planene blir utviklet på sentralt hold da det vil sikre mer ensartet kvalitet på planutviklingen. Dette gjelder særlig rektorer og lærere på små skoler. Tabell 6.28 viser stor variasjon i svarene og bekrefter således bildet vi har fått fra det kvalitative materialet. I grunnskolen er det 36 % av rektorene som svarer at skoleeier har bidratt i liten grad eller svært liten grad. Tilsvarende tall for videregående skole er 21 %. Her har halvparten plassert svaret i midtkategorien «verken stor eller liten grad».

Tabell 6.28 Skoleeiers bidrag til å styrke skolens kompetanse i læreplanutvikling. Rektorer 2011. Prosent.

Skoleeier har bidratt til å styrke din skoles kompetanse for å utvikle lokale læreplaner	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	1	8	28	38	21	3	565
Rektorer i videregående skole	8	3	18	50	19	2	110

Det er signifikante forskjeller relatert til skolestørrelse i grunnskolen. Jo større skole, jo flere rektorer har svart i stor grad eller i svært stor grad, se tabell 6.29.

Tabell 6.29 Skoleeiers bidrag til læreplanutvikling og skolestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011.

Skoleeier har bidratt til å styrke din skoles kompetanse for å utvikle lokale læreplaner							
Antall elever ved skolen	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Færre enn 300 elever	2 %	9 %	27 %	41 %	18 %	3 %	393
300 elever eller mer	1 %	5 %	31 %	31 %	28 %	4 %	172
Total	1 %	8 %	28 %	38 %	21 %	3 %	565

Kjikkvadrat=14,6, p=0.012

Dette resultatet samsvarer med inntrykket vi fikk etter å ha intervjuet våre informanter høsten 2007. På de store grunnskolene hadde lærerne fått mange tilbud om etterutdanning, både internt og eksternt, mens de små skolene i distriktene hadde fått lite drahjelp i lærplanprosessen. Et tilsvarende spørsmål blir stilt til lærerne i undersøkelsen, men da ble fokus rettet mot hva rektor ved egen skole har bidratt til når det gjelder å utvikle den kompetansen skolen trenger for å gjennomføre reformen. Dette er nærmere diskutert i kapittel 6.5 om lokal ledelse av reformarbeid.

Det neste spørsmålet er mer generelt formulert og handler om hvorvidt skoleeier bidrar til å forbedre skolens evne til å gjennomføre skoleutvikling for å innfri reformens krav. Det kan være mange ulike tiltak som respondentene tenker på når de svarer på dette spørsmålet, og svarene gir et variert bilde, se tabell 6.30.

Tabell 6.30 Skoleeiers bidrag til forbedring av skolens evne til å gjennomføre skoleutvikling. Rektorer 2011. Prosent.

Skoleeier har bidratt til å forbedre din skoles evne til å gjennomføre skoleutvikling for å innfri reformens mål	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	1	7	21	40	27	4	565
Rektorer i videregående skole	6	6	16	32	36	4	111

Resultatene indikerer at rektorer i de videregående skolene erfarer noe mer hjelp og støtte fra sine skoleeiere sammenlignet med grunnskolektorene. Svarene fra grunnskolen varierer signifikant med størrelsen på kommunen som skolen er lokalisert i. Det er en større andel rektorer fra store kommuner som svarer i stor grad eller svært stor grad på dette spørsmålet, se tabell 6.31.

Tabell 6.31 Skoleeiers bidrag til skolens evne til skoleutvikling og kommunestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011.

Skoleeier har bidratt til å forbedre din skoles evne til å gjennomføre skoleutvikling for å innfri reformens mål							
Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	1 %	10 %	24 %	44 %	18 %	3 %	151
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	2 %	8 %	22 %	40 %	26 %	2 %	165
Store kommuner (20 000 eller flere)	1 %	4 %	19 %	37 %	34 %	6 %	245
Total	1 %	7 %	21 %	40 %	27 %	4 %	561

Kjikkvadrat=22,8, p=0.011

Det er også signifikante forskjeller relatert til skolestørrelse, se tabell 6.32.

Tabell 6.32 Skoleeiers bidrag til skolens evne til skoleutvikling og skolestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011.

Skoleeier har bidratt til å forbedre din skoles evne til å gjennomføre skoleutvikling for å innfri reformens mål							
Antall elever ved skolen	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Færre enn 300 elever	2 %	8 %	22 %	41 %	24 %	2 %	393
300 elever eller mer	1 %	3 %	20 %	35 %	34 %	7 %	172
Total	1 %	7 %	21 %	40 %	27 %	4 %	565

Kjikkvadrat=18,6, p=0.002

Rektorer som er tilsatt ved skoler med 300 elever eller er i større grad enig i at skoleeier har bidratt til å forbedre skolens evne til å gjennomføre skoleutvikling for å innfri reformens mål. Dette resultatet samsvarer godt med resultatene fra de kvalitative undersøkelsene i 2010. De tre grunnskolerektorene som i delrapport 3 er omtalt som «reformaktører» på basis av den kvalitative analysen, arbeider alle ved skoler med mer enn 300 elever, to av dem er tilsatt i store kommuner og en er tilsatt i en mellomstor kommune (Ottesen & Møller, 2010).

Den siste påstanden i spørreundersøkelsen som sier noe om skoleeiers bidrag i denne sammenhengen, er knyttet til etablering av arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling i gjennomføring av reformen, og tabell 6.33 viser frekvensene.

Tabell 6.33 Skoleeiers bidrag til samarbeids- og læringsarenaer. Rektorer 2011. Prosent.

Skoleeier har bidratt til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling i gjennomføringen av reformen							
	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	1	8	19	38	30	5	564
Rektorer i videregående skole	6	2	10	31	48	4	111

Over halvparten av rektorene i videregående skole svarer at skoleeier bidrar i stor eller svært stor grad til å etablere slike arenaer, mens det er en noe lavere prosent for grunnskolerektorene (35 %). Også når det gjelder denne påstanden, er det signifikante forskjeller knyttet til skolestørrelse når det gjelder grunnskolen, se tabell 6.34.

Tabell 6.34 Skoleeiers bidrag til samarbeids- og læringsarenaer og skolestørrelse Rektorer i grunnskolen 2011.

Skoleeier har bidratt til å etablere arenaer for samarbeid / erfaringsutveksling i gjennomføringen av reformen							
Antall elever ved skolen	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Færre enn 300 elever	2 %	9 %	18 %	40 %	29 %	3 %	392
300 elever eller mer	0 %	6 %	20 %	34 %	31 %	9 %	172
Total	1 %	8 %	19 %	38 %	30 %	5 %	564

Kjikkvadrat=16,6, p=0.005

Rektorer ved skoler med 300 elever eller mer (40 %) hevder i større grad at skoleeier bidrar til å etablere samarbeidsarenaer sammenlignet med rektorer ved små skoler (32 %). Hvis vi sammenligner med hvordan skoleeiere oppfatter sin relasjon til nasjonalt nivå, er det 40 % som mener at de i liten eller svært liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling, se kapittel 5, tabell 5.7.

Vi vet fra internasjonal reformforskning at bærekraftige systemiske reformer forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene og at dialog og partnerskap mellom nivåer er sentrale suksesskriterier. Da vi intervjuet våre informanter høsten 2007 var arenaer for dialog om reformen i liten grad på plass. Riktignok hadde de fleste kommunene og fylkeskommunene etablert rektornettverk som ble opplevd som betydningsfullt, men arenaer for brobygging og dialog mellom skoleeier og skole som også inkluderte lærerne, var i liten grad til stede (Møller et al., 2009). Intervjuene fra 2010 viser at skoleeier og skoler er underveis, men i svært ulikt tempo. Rektorer som er omtalt som «reformaktører» i delrapport 3, og som alle er tilsatt ved skoler som har mer enn 300 elever, forteller gjennomgående om en tettere dialog med sine skoleeiere, enn rektorer ved små skoler som er lokalisert i små kommuner (Ottesen & Møller, 2010).

Det samme spørsmålet blir i surveyen stilt til lærerne i undersøkelsen, men da er fokus rettet mot hva rektor ved egen skole har bidratt til når det gjelder å utvikle den kompetansen skolen trenger for å gjennomføre reformen. Dette er nærmere diskutert i kapittel 6.5 om lokal ledelse av reformarbeidet.

Oppfatninger om skoleeiers bidrag kan også ses i sammenheng med hvordan de økonomiske rammene har vært for å gjennomføre reformen lokalt. Et spørsmål var derfor knyttet spesifikt til i hvilken grad skoleeier har bidratt med økonomiske ressurser i denne sammenhengen. Tabell 6.35 gir en oversikt.

Tabell 6.35 Økonomiske ressurser til å gjennomføre reformen. Rektorer 2011. Prosent.

Skoleeier har bidratt med økonomiske ressurser for å gjennomføre reformen ved din skole	I svært			I verken			Total (N)
	Vet ikke	liten grad	I liten grad	stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	
Rektorer i grunnskolen	2	19	34	34	9	2	564
Rektorer i videregående skole	6	12	25	35	19	3	110

Svarene indikerer at rektorer i grunnskolen oppfatter at skoleeier i liten grad har bidratt med tilstrekkelige økonomiske ressurser i gjennomføringen av reformen mens bildet ser noe bedre ut i videregående opplæring. Over halvparten av grunnskolerektorene (53 %) har svart i liten grad eller i svært liten grad, mens ca. en tredel (34 %) har plassert svaret i midtkategorien. Tilsvarende tall for videregående skole er 37 % og 35 %. Disse svarene kan sammenlignes med svar fra skoleeier hvor vi kan registrere en tilsvarende forskjell. Bare en fjerdedel av kommunale skoleeiere svarer at de har fått økonomisk bistand fra sentralt nivå for å kunne gjennomføre reformen, mens nesten halvparten (46 %) svarer verken i stor eller liten grad. Når det gjelder fylkeskommunen, svarer 9 av 19 skoleeiere at de har fått økonomisk bistand, mens like mange svarer verken i stor eller i liten grad, se kapittel 5, tabell 5. 7 og 5.15.

Hovedinntrykket fra surveyen når det gjelder skoleeiers bidrag, bekrefter med andre ord konklusjonene fra intervjumaterialet. Intervjuene i 2007 og i 2010 viser at implementeringen av reformen er preget av stor variasjon på tvers av skoler og kommuner, og at forskjellene kan ses i sammenheng med størrelse og lokalisering (Møller et al., 2009; Ottesen & Møller, 2010). Samlet sett indikerer våre data at de forventningene som rektorer og lærere har til skoleeier, mange steder ikke møtes i praktisk skolehverdag. Denne oppfatningen gjør seg særlig gjeldende hos rektorer og lærere ved små skoler lokalisert i små kommuner. Den støttende rollen som Kunnskapsløftet forutsetter at skoleeier skal ha i denne sammenhengen, er det mange rektorer og lærere som ikke erfarer i praksis.

6.4 Vurderinger av kompetanseutviklingens relevans og strategi

Kompetanseutviklingens relevans

Etter den første datainnsamlingen på våre ti skoler høsten 2007, oppsummerte vi analysen av intervjuene med å understreke at materialet vårt indikerte stor variasjon i oppfatningene om det tilbudet lærerne har fått til kompetanseutvikling. I grunnskolen syntes det å være et skille mellom store og små skoler, og da i favør av de store skolene. På de store grunnskolene hadde lærerne fått mange tilbud både eksternt og internt, og rektorene ved disse skolene synes å være drivkrefter. Her hadde de også hatt en lang tradisjon for samarbeid mellom lærerne, og da særlig på barnetrinnet, og det hadde gitt gode betingelser i prosessen. De små skolene i små lokalmiljøer opplevde derimot å ha fått lite drahjelp i læreplanprosessen, og det var primært småskoletrinnet som er tilgodesett. Men felles for oppfatningene på store og små skoler var at kurstilbudet har hatt svært varierende kvalitet. I videregående skole var det stor misnøye med den etterutdanningen de var blitt tilbudt. Misnøyen var både knyttet til innhold, omfang og muligheter for deltakelse. Generelt sett syntes tilbudene å være preget av kortvarige kurs på 1 til 3 dager, og mange lærere på videregående skole kviet seg for å delta fordi det ikke var økonomi til å gi elevene vikar mens de var på kurs. Intervjuene fra 2010 viser tegn til bedring. Forlagskursene ble fremhevet som eksempel på etterutdanningskurs med høy nytteverdi. Her fikk lærerne konkrete ideer til egen undervisning samtidig som var koblet tett til de lærebøkene skolen har kjøpt inn (Ottesen & Møller, 2010).

Mens surveyen viser at et flertall av rektorene er nokså enig eller helt enig i at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen, er det fortsatt stor variasjon i svarene fra alle tre lærergruppene. Rundt en tredjedel av lærerne er enige i at tilbudet har vært relevant, og omtrent like mange er uenige. Kategorien «verken enig eller uenig» er stor for alle tre lærergruppene, se tabell 6.36.

Tabell 6.36 Tilbud om relevant kompetanseutvikling. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Som skoleleder / som lærer har jeg fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen.	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	2	9	17	19	33	20	563
Rektorer i videregående opplæring	1	8	16	13	45	18	112
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	1	15	19	29	27	9	161
Lærere 10. trinn	9	20	11	30	26	4	138
Lærere i videregående opplæring	3	20	17	24	26	9	615

Svarene fra lærere på 10. trinn varierer signifikant med skolestørrelse, se tabell 6.37.

Tabell 6.37 Tilbud om relevant kompetanseutvikling og skolens størrelse. Lærere på 10.trinn 2011.

Som lærer har jeg fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen.	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Antall elever ved skolen							
Færre enn 300 elever	7 %	7 %	15 %	31 %	36 %	5 %	61
300 elever eller mer	10 %	31 %	8 %	30 %	18 %	3 %	77
Total	9 %	20 %	11 %	30 %	26 %	4 %	138

Kjikkvadrat=16,9, p=0.005

Som vist i tabellen har lærere som arbeider på skoler med færre enn 300 elever en tendens til å være mer enige i utsagnet enn lærere ved skoler med 300 elever eller mer. Fellessurveyen avviker på dette punktet litt fra det mønsteret vi fikk gjennom analysen av de kvalitative dataene hvor lærere ved store skoler hadde en tendens til å være mer fornøyd enn de som arbeidet ved små skoler.

Kilder til kompetanseutvikling

Som vist i kapittel 2 er den kontinuerlige kunnskapsutviklingen som skjer i arbeidslivet en nøkkel til å forstå både læreryrket og skoleledelse som profesjon. Dette omfatter den personifiserte og erfaringsbaserte kunnskapen som den enkelte tilegner seg, og hvordan kunnskap bringes inn i fellesskapet. Når tid er et knapt gode, kan det oppstå en spenning mellom prioritering av tid til individuell og kollektiv tilnærming til kompetanseutvikling, og mellom deltakelse i kompetanseutviklende aktiviteter og forpliktelser til handling lokalt, se figur 2.1 i kapittel 2.

Intervjuer gjennomført i 2007 viste at kommunesektoren syntes å ha en klar preferanse for praksisbasert og erfaringsbasert yrkesutøvelse, mens lærerne i større grad etterspurte etter- og videreutdanning knyttet til undervisning i fag og som går mer i dybden. Mens skoleeier tolket utvikling av læreplaner lokalt som kompetanseutvikling, ble det av mange lærere oppfattet som pålegg om til dels unødvendig ekstra arbeid. Det var imidlertid et skille mellom oppfatninger blant lærere ved små og store skoler. På de store grunnskolene hadde lærerne fått mange tilbud om etterutdanning, både internt og eksternt, mens de små skolene hadde fått lite drahjelp i læreplanprosessen. Rektorene var mer tilfreds med den kompetanseutviklingsstrategien som var rådende den gang. Det var også en klar strategi fra sentrale myndigheter at rektorene skulle prioriteres først (Møller, Prøitz & Aasen, 2009).

Våre intervjuer med rektorene i 2010 viser variasjoner på tvers av skolene, men alle rektorene understreker at rektorkollegiet har en viktig rolle for å sikre erfaringsdeling på tvers av skolene. Det gjelder både for grunnskolen og videregående skole. Skoleledersamlingene går ikke så mye i dybden, men de fungerer hovedsakelig som en støtte til rektorenes eget arbeid, og man får informasjon om hva andre gjør. En av rektorene fremhevet også at informasjon på nettet kan fungere som en god kilde til oppdatering. Selv om det generelt sett i grunnskolen er stor variasjon på tvers av de seks kommunene som inngår i det kvalitative datagrunnlaget, understreker alle rektorene betydningen av den læringen som skjer i kolleganettverk. Denne type erfaringsdeling fremheves som den viktigste kilde til læring. I nettverkene kan de orientere seg, dele erfaringer og få nye ideer. Kunnskapsbasen er personlig og kontekstuell, og tidligere yrkeserfaringer er viktige for de valgene man gjør som leder. I tillegg fremheves "den reflekterte praktiker" som ideal.

Rektorer tilsatt på store skoler synes å ha bedre muligheter til utvikling på grunn av sin nærhet til høgskoler og universitet, men også de fremhever den mer uformelle læringen i nettverk. I videregående skole tematiseres i liten grad behovet for formell videreutdanning som leder. Dette funnet er i tråd med konklusjoner i FAFOs sluttrapport om evalueringen av kompetanseutviklingsstrategien. Den viser generelt at rektorer er lite opptatt av om utviklingstiltak gir formell kompetanse (Hagen & Nyen, 2009).

Våre intervjuer med lærerne i 2010 viser at flere lærere ved skolene er i gang med videreutdanning som følge av den nye strategien *Kompetanse for kvalitet*, og mange er tilfreds med den nye strategien. Bare i liten grad knyttes det forpliktelser til å dele erfaringer med kolleger på egen skole. Det kan virke som om man tar for gitt at det vil skje en praksisendring som et resultat av etter- og videreutdanningen. Særlig gjelder dette i videregående skole hvor det i liten grad er etablert rutiner for spredning av kompetanse lokalt, og læring på arbeidsplassen er dermed ikke satt i system.

I spørreundersøkelsen 2011 ba vi både rektorer og lærere å vurdere de ulike kildene til kompetanseutvikling som vi hadde registrert i intervjuene med våre informanter. Tabell 6.38 gir en oversikt over hvordan våre respondenter har svart. Som vist i tabellen fremstår samtaler og diskusjoner med kolleger som en helt sentral kilde til kompetanseutvikling for alle respondentgruppene, mens lærere vurderer videreutdanning som høyere sammenlignet med rektorene. Ifølge opplysninger gitt fra Kunnskapsdepartementet fikk mindre enn halvparten av lærere som søkte om å få ta videreutdanning innenfor den nye strategien i 2011, anledning til det fordi økonomien tilsa at kommunen ikke kunne bidra med sin del av det økonomiske fellesløftet.

Tabell 6.38 Oppfatninger om kilder til kompetanseutvikling. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Faglitteratur, forskningsrapporter, fagtidsskrifter e.l.							
Rektorer i grunnskolen	0	0	8	26	53	13	566
Rektorer i videregående skole	0	1	5	28	54	13	112
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	1	4	18	31	35	10	160
Lærere 10. trinn	1	3	15	36	36	9	138
Lærere i videregående skole	0	2	11	19	45	23	617
Systematisk vurdering av egen skoles praksis							
Rektorer i grunnskolen	1	0	2	16	61	21	566
Rektorer i videregående skole	0	0	1	7	71	21	112
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	1	1	12	35	44	7	161
Lærere 10. trinn	2	4	22	47	22	3	138
Lærere i videregående skole	3	5	14	40	31	7	614
Kolleger via samtaler, diskusjoner, observasjoner							
Rektorer i grunnskolen	0	0	2	11	63	25	564
Rektorer i videregående skole	0	0	0	13	66	21	112
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	0	1	3	12	55	29	161
Lærere 10. trinn	0	2	4	22	52	19	138
Lærere i videregående skole	0	0	3	12	56	29	619
Ekstern veiledning							
Rektorer i grunnskolen	2	11	23	34	23	6	566
Rektorer i videregående skole	2	13	31	35	15	4	112
Etterutdanning, kurs, seminarer, skolebesøk							
Rektorer i grunnskolen	0	1	9	27	46	16	568
Rektorer i videregående skole	0	1	11	23	51	14	112
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	1	6	23	24	30	16	161
Lærere 10. trinn	1	10	18	26	32	12	137
Lærere i videregående skole	1	6	10	23	39	21	618

Rektorene i grunnskolen rangerer samtaler og diskusjoner med kolleger som den viktigste kilden og med systematisk vurdering av egen skoles praksis som god nr. 2. For rektorene i videregående skole fremstår systematisk vurdering av egen skoles praksis som den viktigste kilden til egen kompetanseutvikling for rektorene i videregående opplæring og med samtaler og diskusjoner med kolleger som god nummer 2. I videregående skole svarer 85 % av lærerne at kolleger i stor eller i svært stor grad er viktige kilder for egen kompetanseutvikling. Tilsvarende tall for lærere på 10. trinn er 71 %, og for barnetrinnet 84 %. Etterutdanning, seminarer og skolebesøk rangerer høyt i videregående skole hvor 60 % svarer at etterutdanning, seminarer og skolebesøk er i stor grad eller svært stor grad en sentral kilde til kompetanseutvikling.

Faglitteratur, forskningsrapporter, fagtidsskrifter e.l. er også relativt høyt verdsatt, særlig blant lærere i videregående opplæring hvor 68 % har krysset av for i stor eller svært stor grad. Tilsvarende tall for 10 trinn og barnetrinnet er 45 % og 46 %, og for rektorer i grunnskolen 66 % og rektorer i videregående skole 67 %. I skolelederundersøkelsen fra 2005 registrerte vi en signifikant korrelasjon mellom faglitteratur som kilde til læring og formell utdanning i ledelse, hvor mer formell utdanning både innen ledelse og universitetsutdanning mer generelt syntes å disponere for høyere verdsetting av det å lese faglitteratur (Møller, Prøitz & Aasen, 2009). Vi finner ingen slike signifikante forskjeller i spørreundersøkelsen fra 2011.

Samlet sett samsvarer analysen av surveydataene med konklusjonene som ble fattet på grunnlag av det kvalitative datamaterialet. Det er erfaringsdeling og systematisk vurdering av egen praksis som er den viktigste kilden til kompetanseutvikling. Men spørreundersøkelsen viser at også faglitteratur står sentralt. Dette var ikke så sterkt fremme i intervjuene. Kategorien «ekstern veiledning» er bare inkludert i spørreskjemaet til rektorene, og som vist i tabell 6.38, rangeres ikke denne kilden høyt sammenlignet med de øvrige. Det kan skyldes manglende erfaring med ekstern veiledning og er dermed vanskelig å tolke når vi ikke samtidig vet i hvilken grad de har hatt dette som tilbud.

Surveyen viser også at både rektorer og lærere oppfatter at de har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen etter hensikten. Som vist i tabell 6.39 svarer et stort flertall i alle grupper av respondenter bekreftende på dette spørsmålet.

Tabell 6.39 Oppfatninger om egen kompetanse til å lede reformarbeidet. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Som skoleleder / som lærer har jeg tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikten	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	1	1	7	21	57	12	564
Rektorer i videregående skole	1	1	1	21	63	14	111
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	1	6	9	26	48	9	161
Lærere 10. trinn	9	3	9	35	35	10	139
Lærere i videregående skole	4	3	10	26	45	13	617

Som vist i tabellen svarer rektorene gjennomgående at de opplever seg kompetent til å lede reformarbeidet på egen skole. Også lærerne mener at de har tilstrekkelig kompetanse til å bidra til å gjennomføre reformen etter hensikt. Det betyr imidlertid ikke at behovet for etter- og videreutdanning ikke er til stede. Med sin vekt på kunnskapsbasert yrkesutøvelse forutsetter Kunnskapsløftet en kontinuerlig forbedring av praksis både som lærer og skoleleder der man kan dra veksler på en rekke forskjellig kunnskapsressurser. I intervjuene fra 2010 uttrykker lærerne klare behov for etterutdanning som gir dem konkrete ideer til forbedring av undervisningen. Den enkelte lærer som deltar i etter- og videreutdanning, hevder at når utdanningen svarer til egne behov, motiveres de til å forbedre sin egen undervisning, men det kobles ikke opp mot et ansvar for å utvikle skolen som et kollektiv.

6.5 Lokal ledelse av reformarbeidet

Intervjuene på skoleeier- og skolenivå høsten 2007 og spørreundersøkelsen til skoleeiere våren 2008 viste at i den første fasen av reformimplementeringen syntes Kunnskapsløftet først og fremst å ha vært skoleledernes reform, ikke minst fordi det var skolelederne som ble prioritert når det gjaldt fordelingen av kompetanseutviklingsmidler. Intervjuer med skoleeiere våren 2011 bekrefter inntrykket av at det først og fremst er rektorene og styrking av deres lederrolle som har stått i fokus for reformimplementeringen, se kapittel 5. Men det var også stor variasjon i hvordan rektorene på de ti skolene i vårt utvalg vektla ulike ledelsesfunksjoner (Møller, Prøitz & Aasen, 2009). I tillegg til demografiske variabler som lederens bakgrunn og erfaring, kan dette ha sammenheng med strukturelle betingelser for utøvelse av ledelse lokalt i den enkelte kommune/ fylkeskommune. På 1990-tallet gjennomgikk for eksempel de videregående skolene store organisasjonsendringer, og særlig fikk mellomlederne, eller avdelingslederne en viktig nøkkelrolle i oppfølgingen av det pedagogiske arbeidet. Når det operative nivået blir ledet av avdelingslederne, gir dette bedre muligheter for rektor til å utøve strategisk toppledelse. Rektor kan da ta ansvaret for utadrettet virksomhet og samarbeide tett med fylket, mens avdelingslederne tar ansvar for det interne. Dermed er det utviklet en profil som trekker avdelingslederne mot det pedagogiske arbeidet og personalledelse, og rektor mer mot strategi og økonomistyring. Også i grunnskolen har det de siste ti åra skjedd store strukturendringer. Ikke minst må det forstås i lys av implementeringen av New Public Management som styringsmodell i mange kommuner. I kommuner som har organisert seg i to nivåer, trekkes rektorene ofte ut av skolene for å ivareta viktige oppgaver på tvers av skolene. Rektorene

betraktes også som kommunale mellomledere som er innordnet rådmannens organisasjonslinje (Ottesen & Møller, 2010).

Å finne den rette balansen mellom stabilitet og forandring er en lederutfordring hvor det ikke finnes enkle løsninger. Våre intervjuer våren 2010 viser store variasjoner i rolleutøvelse blant rektorer. Tre av grunnskolene skiller seg positivt ut ved at de blir ledet av rektorer som vi har valgt å karakterisere ved hjelp av begrepet «reformaktørene». Rektorene ved disse tre skolene fremstår også som tydelige, engasjerte, entusiastiske og med klare visjoner for den pedagogiske utviklingen av egen skole. Rektorene ved de tre andre grunnskolene kan karakteriseres ved hjelp av begrepet «tradisjonsbærere». «Tradisjonsbærende» rektorer er særlig opptatt av et godt arbeidsmiljø og å være kollega. I mindre grad er fokus på kollektiv strategiutvikling (Ottesen & Møller, 2010). De blander seg lite inn i det faglig/pedagogiske arbeidet, har blikket rettet primært mot interne forhold som administrasjon og personalfunksjonen, men er også opptatt av å sikre undervisningstilbudet til de svake elevene. Rektorene er involvert i utvalgsarbeid på kommunalt nivå, men dette blir oppfattet mer som en belastning enn et mulighetsvindu for utvikling av egen skole. Dette står i kontrast til «reformaktørene» som tar et aktivt grep om reformprosessen, dels ved å engasjere seg i lokalt arbeid med læreplanene, dels ved å arbeide for bedre systematikk i vurderingsarbeidet. De begrunner sin ledelsesorientering med at Kunnskapsløftets resultatorientering forutsetter tydelig ledelse av reformarbeidet lokalt.

I videregående opplæring er det basert på intervjuer våren 2010 vanskeligere å definere «tradisjonsbærerne». Men et tradisjonsbærende element er at økonomi og administrasjonsfunksjonen dominerer. Både personalfunksjonen og oppfølgingen av det faglig/pedagogiske arbeidet er i stor grad delegert til avdelingslederne. Dette kan både handle om et tillitsforhold mellom rektor og personalet eller en «usynlig kontrakt» hvor skoleledere og lærere ikke blander seg direkte inn i hverandres domene. Et nytt element i videregående opplæring er at ledelsesmodellen har mer karakter av konsernledelse med rektor som «administrerende direktør» på toppen.

I surveyen er det bare rektorer på skoler med ungdomstrinn som blir bedt om å uttale seg om sitt pedagogiske lederskap. Rektorene blir bedt om å uttale seg om hvor ofte bestemte aktiviteter og handlinger har forekommet i løpet av det siste skoleåret. Mange av disse aktivitetene har karakter av det som kjennetegner en «reformaktør». Det handler om hvordan rektorene velger å involvere seg i skolens kjerneoppgave som handler om undervisning og elevenes læringsprosesser. Tabell 6.40 indikerer at mange rektorer selv vil karakterisere seg som «reformaktører».

Tabell 6.40 Ungdomsskolerektorenes oppfatninger av eget pedagogiske lederskap

Hvor ofte har disse aktivitetene og handlingene forekommet ved egen skole i løpet av siste skoleår	Vet ikke	Aldri	Sjelden	Ganske ofte	Svært ofte	Total (N)
Jeg forsikrer meg om at det lærerne får av faglig og yrkesmessig utvikling, er i overensstemmelse med skolens undervisningsmål	1	1	13	59	25	230
Jeg forsikrer meg om at lærerne arbeider i henhold til skolens mål for opplæringen	1	0	8	60	31	229
Jeg bruker elevresultater for å utvikle skolens mål for opplæringen	1	0	10	53	36	230
Jeg tar eksamensresultater i betraktning ved beslutninger om læreplanutvikling	4	3	26	47	20	229
Når en lærer har problemer i klassen, tar jeg initiativ til å diskutere dette	0	0	2	38	60	231
Jeg informerer lærerne om muligheter for oppdatering av deres kunnskaper og ferdigheter	1	0	14	57	29	230
Jeg observerer undervisning i klasserommet	1	4	54	32	9	231
Jeg gir lærerne råd om hvordan de kan forbedre sin undervisning	1	1	36	52	10	230

Bortsett fra utsagnet knyttet til observasjon i klasserommet svarer de fleste rektorene at de enten ganske ofte eller svært ofte har vært involvert i de nevnte aktiviteter og handlinger. Det at over halvparten (54 %) svarer at de sjelden observerer undervisningen i klasserommet, er i tråd med tidligere studier (Møller, Prøitz & Aasen, 2009). Samtidig kan det være en indikasjon på at rektorene har overlatt ansvaret for å observere undervisningen til andre i ledergruppen eller i personalet.

Pedagogisk ledelse kan defineres som å legge til rette for og involvere seg i medarbeideres læringsprosesser. Våre intervjuer fra våren 2010 viser stor variasjon på tvers av skoler. I surveyen blir lærerne bedt om å kommentere hvordan de oppfattet rektors bidrag i denne sammenhengen. Spørsmålene omfatter både hvorvidt rektor har bidratt til å utvikle den kompetansen som læreren opplever er nødvendig for å gjennomføre reformen, og i hvilken grad det er tilrettelagt arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling som bidrar til at lærerne kan lære av hverandre. Tabell 6.41 og 6.42 viser fordelingen av svar.

Tabell 6.41 Skoleleders bidrag til medarbeideres kompetanseutvikling. Lærere 2011. Prosent.

I hvilken grad har skoleleder ved din skole bidratt til å utvikle den kompetansen du trenger for å gjennomføre reformen?	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Lærere på 4. og 7. trinn	1	6	11	44	30	9	161
Lærere på 10. trinn	7	8	17	41	23	4	138
Lærere i videregående skole	5	8	17	38	26	6	608

Tabell 6.42 Skoleleders bidrag til samarbeids- og læringsarenaer. Lærere 2011. Prosent.

I hvilken grad har skoleleder ved din skole bidratt til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling i gjennomføringen av reformen	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Lærere på 4. og 7. trinn	3	7	13	35	34	9	159
Lærere på 10. trinn	12	11	12	38	26	2	138
Lærere i videregående skole	9	8	15	40	25	4	614

Som vist i tabell 6.41 og 6.42 opplever særlig kontaktlærere på 4. og 7. trinn at skolelederne har bidratt til deres kompetanseutvikling og til å etablere samarbeidsarenaer. Andel svar i stor grad eller i svært stor grad synker med økende klassetrinn. På 10. trinn er det 27 % av lærerne som i stor grad eller i svært stor grad er enig i at skolelederne har bidratt til å utvikle den kompetansen de trenger, mens et tilsvarende tall for kontaktlærerne på 4. og 7. trinn er 39 %.

Analysen av intervjuene med lærere høsten 2007 ga ikke klare funn når det gjaldt hva slags tilbakemeldingskultur som var utviklet i skolen. I 2009 ble TALIS-rapporten, som undersøkte rektors holdninger og atferd i ungdomsskolen, publisert (Vibe, Aamodt & Carlsten, 2009). I den ble det påpekt at norsk ungdomsskole syntes å ha en svakt utviklet oppfølgingskultur. Tilbakemelding fra skoleleder til lærer så ut til å mangle. Dette aspektet blir derfor spesielt fulgt opp i intervjuene våren 2010. Analysen viser store forskjeller mellom skolene. Vi har registrert et par eksempler på godt innarbeidet tilbakemeldingspraksis mellom ledelse og lærere, men hovedfunnet er at tilbakemelding fungerer tilfeldig som påskjønnelse for godt utført arbeid. Det er medarbeidersamtaler som er den viktigste formelle arenaene for tilbakemelding fra skoleleder til lærer.

I surveyen blir dette spørsmålet kun stilt til ungdomsskolelærerne. Som vist i tabell 6.43 har over halvparten (56 %) av lærerne på 10. trinn i ungdomsskolen svart at de i liten grad eller i svært liten grad får konstruktiv tilbakemelding på arbeidet de gjør. Dette funnet står i kontrast til rektorenes oppfatninger av sitt pedagogiske lederskap, se tabell 6.40.

Tabell 6.43 Rektors tilbakemelding på arbeidet. Lærere 10. trinn 2011. Prosent.

Rektor gir meg ofte konstruktiv tilbakemelding på arbeidet mitt.	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Lærere på 10. trinn	0	27	29	32	10	1	139

I intervjuene 2010 forteller flere grunnskolelærere at undervisning i team er utbredt, og dette gir gode muligheter for kollegalæring i form av gjensidig observasjon og tilbakemelding. Dette spørsmålet blir i surveyen stilt til både kontaktlærere på 4. og 7. trinn og lærerne på 10. trinn. Som vist i tabell 6.44 synes dette fenomenet å være lite utbredt, og det står i kontrast til rektorenes svar hvor 41 % hevder at de observerer undervisningen i klasserommet ganske ofte eller svært ofte (se tabell 6.40).

Tabell 6.44 Observasjon og tilbakemelding fra kolleger. Lærere i grunnskolen 2011. Prosent.

Lærerne observerer andre læreres undervisning og bidrar med tilbakemeldinger	Vet ikke	I svært		I verken		I svært stor grad	Total (N)
		liten grad	I liten grad	stor eller liten grad	I stor grad		
Kontaktlærere på 4. og 7. trinn	1	32	34	27	6	1	161
Lærere på 10. trinn	0	40	38	19	3	1	139

En viktig del av det pedagogiske lederskapet omfatter også tilrettelegging for medarbeideres kunnskapsutvikling. Intervjuene våren 2010 viser stor variasjon både på tvers av skoler og på tvers av kommuner.

Tabell 6.45 Tilrettelegging for deltakelse i etter- og videreutdanning. Lærere 2011. Prosent.

Det legges til rette for at lærerne kan delta i kurs/etter- og videreutdanning	Vet ikke	I svært		I verken		I svært stor grad	Total (N)
		liten grad	I liten grad	stor eller liten grad	I stor grad		
Kontaktlærere på 4. og 7. trinn	1	7	21	31	29	11	161
Lærere på 10. trinn	3	12	13	40	27	5	139
Lærere i videregående skole	1	12	15	30	32	11	623

Intervjuene både med rektorer og lærere våren 2010 viser at veiledningene som er utviklet av Utdanningsdirektoratet ikke ble brukt i nevneverdig grad. Dette spørsmålet ble i surveyen stilt kun til rektorene, og dermed mister vi muligheten til å vurdere hva slags nytte dette har for lærerne. Veiledningene kan like fullt oppfattes som et nyttig redskap for utøvelse av pedagogisk ledelse sett i et lederperspektiv. Tabell 6.46 viser hvordan rektorene oppfatter veiledningene som en støtte i det lokale læreplanarbeidet.

Tabell 6.46 Veiledninger som støtte i det lokale læreplanarbeidet. Rektorer 2011. Prosent.

Veiledningene som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet er en god støtte i det lokale læreplanarbeidet							
	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	2	2	10	25	50	12	564
Rektorer i videregående opplæring	4	3	13	32	44	4	112

Som vist i tabellen er rektorene i begge skoleslag overveiende positive til de veiledningene som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Siden dette spørsmålet ikke ble stilt til lærerne, vet vi ikke på basis av det representative utvalget hvordan de blir brukt lokalt. Det er imidlertid nylig publisert en rapport hvor man har kartlagt lærernes bruk av veiledninger. Rapporten viser at ca. halvparten av de 117 lærerne som deltok i spørreundersøkelsen, kjenner til veiledningene. Veiledningen i lokalt arbeid med læreplaner er enda mindre kjent enn de fagspesifikke veiledningene, viser undersøkelsen. Siden utvalget ikke er representativt, kan man ikke generalisere funnene til å gjelde hele skolesystemet. Fire forklaringer nevnes som mulig årsak til at veiledningene brukes så lite. Det omfatter manglende

kjennskap til veiledningene, mangel på tid, lærebøkene fungerer som tilstrekkelig støtte, og at veiledningene kommer for sent (Rødnes & deLange, 2011).

6.6 Fag- og yrkesopplæringen

Det er allerede en erkjennelse i Kunnskapsdepartementet om at yrkesfagene ikke ble godt nok ivarettatt i de opprinnelige rammene for Kunnskapsløftet. Før evalueringen foreligger, har derfor departementet valgt å gjøre noen endringer som har som mål å yrkesrette opplæringen bedre²¹. Blant tiltakene som er iverksatt, er Ny Giv som er et systematisk samarbeid med fylkene for å øke gjennomføringen i videregående utdanning. Ny Giv omfatter tre prosjekter: 1) Gjennomføringsbarometeret, som vil gi felles data og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelse; 2) Oppfølgingsprosjektet som innebærer et samarbeid med fylkeskommunen og NAV om ungdom som over tid har vært ute av utdanning og arbeidsliv; og 3) Overgangsprosjektet som handler om tett oppfølging av svakt presterende elever²².

Implementeringen av Kunnskapsløftet for fag- og yrkesopplæringen ble iverksatt to år etter grunnopplæringen forøvrig. Dette betyr at våre intervjuer med instruktører først ble gjennomført våren 2009. I tillegg har vi data fra fellessurveyen våren 2011.

I den kvalitative undersøkelsen intervjuet vi fire instruktører knyttet til fag- og yrkesopplæringen for å få synspunkter på hvordan lærlingene følges opp i forhold til intensjonene i Kunnskapsløftet. Fagområdene omfattet frisørfaget, tømrer, helsearbeider og IKT-servicefag. Intervjuene ble gjennomført våren 2009. Nedenfor har vi valgt å la to av intervjuene representere den informasjonen som ble samlet inn, siden de dekker helhetsinntrykket vi har fått.

Intervjuet med instruktøren for frisørlærlinger viser stor grad av systematikk i opplæringen. Følgende sitat kan fange inn det hun formidler som overordnet i arbeidet som instruktør: «Jeg er opptatt av at lærlingene skal forstå at det å være ute i arbeidslivet er noe helt annet enn å gå på skole. Du må møte presis, ikke sluntre unna eller skulke, og fremtre ordentlig overfor kunder. Det er kundene vi lever av». Fylket har gitt tilbud om kurs over tre dager for at hun skal bli kvalifisert som faglig leder, men hun har ingen kontakt med skolen eller opplæringskontoret. Det er bedriften selv som tar og har det fulle ansvaret for opplæringen. Det er heller ingen kontakt med andre salonger siden de jo vil være deres konkurrenter om kundene. Hun oppfatter læreplanen som svært nedkortet og med lite krav til bransjekunnskap. Dermed blir den lite egnet som styringsverktøy.

Også de videregående skolene representerer arbeidsplasser for lærlingene, og vi valgte derfor å intervju to instruktører som følger opp lærlinger innenfor IKT-servicefag. De mener også at videregående skole er en god arbeidsplass for lærlinger innenfor dette faget:

Lærlingene blir inkludert i alt arbeid på skolen, de får innsikt i faget fra A til Å, og blir også inkludert i personalet og deltar på personalmøter. Arbeidsmiljøet oppleves som svært positivt. Å være lærling i dette faget på en skole, gir en mye større breddekompetanse enn hvis arbeidsplassen er i en stor bedrift hvor oppgavene er mye mer spesialisert. Lærlingene får dessuten god trening i å takle vanskelige "kunder" for lærerne kan være utrolig utålmodig og kritiske i sine kommentarer. Av og til har det vært nødvendig for instruktørene å si til lærlingene at det går an å si til lærerne at de kan opptre noe mer høflig. Det er lov å si fra når lærerne opptre usaklig. Men stort sett møter lærlingene kjeftingen med et smil. Det er jo en ekstremt god ressurs for skolene å ha lærlinger. Det er jo fylket som betaler lønna til instruktørene.

Som instruktører innenfor IKT-servicefag har de ikke fått noe skolering i forkant, men de har etter hvert bygget opp mye erfaring, blant annet gjennom arbeid i det private næringsliv. Relativt nylig ble det gjennomført et to-dagers kurs med fylket slik at den ene av dem skulle bli sertifisert som faglig leder.

²¹ Se pressemelding om dette: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressemeldinger/pressemeldinger/2011/yrkesretting-av-kunnskapsloftet.html?id=651538>.

²² Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv.html?id=632025>.

Innholdet i dette kurset handlet primært om hva det vil si å ha ansvaret for en lærling, hva som blir viktig å gjøre, og hvilke retningslinjer som gjelder. Bare i liten grad ble Kunnskapsløftet som reform berørt. De mente begge at det var bedre før Kunnskapsløftet fordi målene da var mer bransjespesifikke og tydeligere delt opp. Forrige plan var enklere å bruke, og det er denne planen de i realiteten fortsetter å bruke. Generelt sett ga intervjuet inntrykk av at opplæringen ble ivarettatt på en systematisk måte, men de syntes det var utfordrende å gjennomføre de pålagte halvårssamtalene med lærlingene. Her hadde fylket utviklet en mal som de kunne bruke, men den var, etter deres skjønn, lite egnet å bruke. En ting som irriterer, er at de blir bedt om å spille inn ideer til fagprøven, men så har de erfart at Opplæringskontoret endrer fagprøven uten at de blir orientert og dermed kan det være at de ikke har sørget for at lærlingene er godt nok forberedt på enkelte punkter. Det burde være mulig med mer dialog, og sånn sett savner de mer kommunikasjon med opplæringskontoret.

Generelt sett virker det som om de fire instruktørene vi har intervjuet, har lite eller ingen kontakt med opplæringskontoret. Det er ikke tatt spesielle initiativ overfor dem når det gjelder informasjon om Kunnskapsløftet. De erfarer det imidlertid som svært lærerikt å ha lærlinger, og de har på egen hånd utviklet systematiske rutiner i oppfølgingen av dem. Siden læreplanen er så generell, velger de å bygge på tidligere erfaring, og dermed er det ingen endringer i opplæringen med Kunnskapsløftet. Instruktørene får mye ansvar og lite oppfølging. De erkjenner at det dermed kan bli litt tilfeldig hvor god oppfølging lærlingene får, men de er selv svært fornøyd med å ikke bli kontrollert. De liker friheten de har fått. I intervjuene gir de også inntrykk av å ta det ansvaret de har fått. Nye intervjuer blir gjennomført våren 2010, men datainnsamlingen brakte ingen nye funn.

Surveyen til instruktørene blir gjennomført ved hjelp av telefonintervjuer. Spørsmålene omfatter instruktørenes oppfatninger om Kunnskapsløftet som reform og synspunkter på kompetanseutviklingens relevans. Tabell 6.47 viser svarene knyttet til Kunnskapsløftet som reform.

Tabell 6.47 Oppfatninger om Kunnskapsløftet som reform. Instruktører 2011. Prosent

Hvor enig er du i disse påstandene?	Helt enig	Ganske enig	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
Bedriften har et godt samarbeid med én eller flere lokale videregående skoler	54	31	7	8	2	200
Jeg kjenner innholdet i reformen Kunnskapsløftet	26	42	20	11	3	200
Kunnskapsløftet har liten betydning for hvordan vi driver lærlingeopplæring i min bedrift	28	37	18	12	6	200
Som instruktør pålegges jeg nye oppgaver og krav fordi staten vil styre opplæringen av lærlinger	24	40	20	11	6	200
Jeg som instruktør opplever at jeg har nok kunnskap om kunnskapsløftet til å ivareta lærlingenes kompetansemål	33	42	12	8	6	200

Flertallet av de 200 instruktørene som ble intervjuet på telefon, mener at de har et godt samarbeid med lokale videregående skoler, de kjenner innholdet i reformen, og de opplever å ha nok kunnskap om Kunnskapsløftet til å ivareta lærlingenes kompetansemål. Samtidig mener de at Kunnskapsløftet har liten betydning for hvordan opplæringen foregår i egen bedrift. Dette står litt i kontrast til at 64 % er helt eller ganske enig i at de er pålagt nye oppgaver fordi staten vil styre opplæringen av lærlingene. Dette kan tolkes som om at de nye oppgavene ikke har betydning for den opplæringen de gir, eller at disse nye oppgavene ikke prioriteres fordi de ønsker å ha kontroll på innholdet i opplæringen selv. Selve påstanden «Som instruktør pålegges jeg nye oppgaver og krav fordi staten vil styre opplæringen av lærlinger» er formulert på en litt uheldig måte da nye oppgaver knyttes til sterkere ekstern styring, og dette kan ha påvirket svaret på dette spørsmålet.

Generelt sett bekrefter surveyen det bildet vi fikk gjennom intervjuene om at Kunnskapsløftet har hatt liten betydning for hvordan opplæringen i bedrift gjennomføres. Instruktørene ble også stilt spørsmål

knyttet til kompetanseutviklingens relevans. Som vist i tabell 6.48 svare et flertall at de har deltatt i relevant kompetanseutvikling enten flere ganger (28 %) eller i noen tilfeller (23 %).

Tabell 6.48 Oppfatninger om kompetanseutviklingens relevans. Instruktører 2011. Prosent.

Hvor enig er du i denne påstanden?	Ja, flere ganger	I noen tilfeller	Sjeldent	Nei, aldri	Ikke sikker	Total (N)
Jeg som instruktør har deltatt i relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen	28	23	21	29	0	200

Dette funnet står litt i kontrast til intervjuene hvor våre informanter hevdet at de nesten ikke hadde deltatt i noe kompetanseutvikling. Forskjellen i svar kan skyldes at surveyen blir gjennomført våren 2011, og at det har skjedd endringer i løpet av de to siste årene. Eller at våre informanter er mer i tråd med den halvparten som har svart sjeldent og aldri. Samtidig gir ikke kategoriene «i noen tilfeller» og «flere ganger» veldig presise svar. Det er høyst usikkert hvor mange dager dette inkluderer. Dermed er det vanskelig å tolke svaret på en presis måte.

Rektorene og lærerne i videregående skole blir også stilt spørsmål knyttet til fag- og yrkesopplæringen, men disse spørsmålene handler om i hvor stor grad lærere og instruktører samarbeidet om kompetanseutvikling og innholdet i opplæringen. Slike spørsmål blir ikke stilt til instruktørene, og dermed mangler vi et sammenligningsgrunnlag. Tabell 6.49 viser rektorenes oppfatninger når det gjelder kompetanseutvikling.

Tabell 6.49 Felles kompetanseutvikling blant lærere og opplæringsansvarlige i bedrift. Rektorer i videregående skole 2011. Prosent.

Hvor vanlig er det ved din skole at	Vet ikke	Svært uvanlig	Nokså uvanlig	Verken vanlig eller uvanlig	Nokså vanlig	Svært vanlig	Total (N)
Yrkesfaglærere på skolen og opplæringsansvarlige i lærebedrifter deltar i felles kompetanseutvikling?	1	16	30	26	25	2	97

Som vist er det 27 % av rektorene som svarer at dette er nokså vanlig (25 %) eller svært vanlig (2 %), mens 46 % svarer nokså uvanlig (30 %) eller svært uvanlig (16 %). Våre informanter i intervjuene hadde ingen eksempler på at de deltok i felles kompetanseutvikling. Det er rimelig å anta at slik felles kompetanseutvikling kan gi større grad av felles referanserammer og felles samkjøring av opplæringen, men data fra fellessurveyen gir oss ikke et grunnlag for å konkludere på dette feltet.

Lærerne som underviser på yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole blir i tillegg spurt om de samarbeider med instruktørene om innholdet i opplæringen og om de har deltatt på felles kompetanseutviklingstiltak. Som vist i tabell 6.50 bekrefter de rektorenes oppfatninger om at det er relativt sjelden at lærere og instruktører deltar i felles kompetanseutvikling. I tillegg er det et flertall som svarer at de i svært liten grad (28 %) eller i liten grad (21 %) diskuterer innholdet i opplæringen med instruktører og opplæringsansvarlige i bedrift.

Dette resultatet samsvarer godt med det bildet vi fikk fra intervjuer med fire instruktører.

Tabell 6.50 Samarbeid mellom lærere og instruktører i fagopplæring/lærebedrifter. Lærere som underviser på yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole 2011. Prosent.

Når det gjelder samarbeid med arbeidslivet, i hvor stor grad ...	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Diskuterer du innholdet i opplæringen med instruktører eller opplæringsansvarlige i lærebedrifter	16	28	21	21	13	2	425
Har du deltatt på felles kompetanseutviklingstiltak for yrkesfaglærere og instruktører i fagopplæringen	13	43	17	13	12	3	424

6.7 Oppsummering

Et flertall av rektorene oppfatter det nye læreplanverket som et godt styringsverktøy mens det er stor variasjon blant lærerne. I surveyen synker andelen lærere som er enige i dette utsagnet med høyere klassetrinn. Både surveyen og intervjuene har videre dokumentert stor oppslutning om Kunnskapsløftet som reform, men de kvalitative dataene fra 2010 indikerer at rektorer på store grunnskoler i byer/bynære områder slutter noe mer opp om reformens målsettinger sammenlignet med sine kolleger ved små skoler i distriktet. Generelt sett er rektorene og lærerne positive til intensjonene i Kunnskapsløftet, og de understreker at Kunnskapsløftet har betydd en bevisstgjøring i forhold til mål og vurdering. Det er imidlertid stor variasjon når det gjelder oppfatninger om reformens virkemidler. Sammenlignet med rektorene, er det færre lærere som har tillit til reformens virkemidler, og jo høyere klassetrinn, jo flere lærere har i liten grad tillit til virkemidlene.

Det er også stor variasjon i svarene på spørsmål om skolelederes handlingsrom og innflytelse har økt med Kunnskapsløftet. Grunnskolerektorer som jobber i mellomstore kommuner sier seg i større grad nokså enig eller helt enig sammenlignet med rektorer fra små kommuner, og det er færre rektorer i videregående skole enn i grunnskolen som er enige i disse utsagnene. Siden mange velger å svare nøytralt på dette spørsmålet (verken enig eller uenig), kan det tolkes som om det mange steder ikke har skjedd endringer i form av økt innflytelse med Kunnskapsløftet. En alternativ tolkning er at det for mange oppleves uklart om innflytelsen har økt. Når ca. en fjerdedel av lærerne har svart «vet ikke», kan det indikere at de synes det er vanskelig å ta stilling til om det har skjedd endringer i denne sammenhengen. Det er gjennomgående færre i alle respondentgruppene som er enig i at skolen etter Kunnskapsløftet styres mer nedenfra av brukere og lærere, og størst uenighet i denne påstanden kommer fra lærere i videregående skole hvor halvparten er nokså eller helt uenig.

Surveyen indikerer at rolle- og ansvarsdelingen mellom skoleeier og skoler nå fremstår som klarere enn da vi startet datainnsamlingen i 2007. I 2011 er det et klart flertall blant rektorene både i grunnskole og i videregående skole som oppfatter dette som klart. Analysen av intervjuene i 2010 gir riktignok en annen historie, men i utvalget på ti skoler, er det stor variasjon om hva som er desentralisert i praksis, og oppfatningene varierer på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Når svarene på spørreundersøkelsen ses i lys av spørsmål som økt handlingsrom og økt innflytelse, er en mulig tolkning at rolle- og ansvarsdeling er blitt klarere, men det går i retning mer sentralisering og ikke desentralisering. Det kan samsvare med analysen av data fra skoleeiere, se kapittel 5, tabell 5.6 og 5.14.

Intervjuene som ble gjennomført høsten 2007 viste at styringsnivåene over skolen ikke hadde etablert det nødvendige støtteapparatet som skulle til for å støtte skolens reformarbeid. Intervjuene fra våren 2010 viser tegn til bedring i noen kommuner, men jevnt over etterlyser både rektorer og lærere bedre dialog med sine skoleeiere. Surveyen viser variasjon i svarene, men flertallet av rektorene er enten enig eller forholder seg nøytralt til spørsmålet. Dette er en endring som er i samsvar med Kunnskapsløftets intensjoner. I grunnskolen er det en tredjedel av rektorene som er nokså uenig eller

helt uenig i at det pedagogiske støttearbeidet fungerer godt, mens det tilsvarende tallet for videregående skole er en fjerdedel. Det er også avdekket signifikante forskjeller relatert til kommunestørrelse og skolestørrelse. Rektorer som arbeider i store kommuner og på store skoler er i sterkere grad enn små og mellomstore kommuner enige i at støtteapparatet fungerer godt.

Når det gjelder skoleeiers ivaretagelse av ansvaret for kompetanseutvikling, er svarene preget av variasjon både i intervjuene og i surveyen. Resultatene indikerer at rektorer i videregående opplæring erfarer noe mer hjelp og støtte fra sine skoleeiere sammenlignet med grunnskolerektorene, mens svarene fra grunnskolen varierer signifikant med størrelsen på kommunen som skolen er lokalisert i, og med skolestørrelse. Dette resultatet samsvarer med inntrykket vi fikk etter å ha intervjuet våre informanter høsten 2007 og våren 2010. På de store grunnskolene har lærerne fått mange tilbud om etterutdanning, både internt og eksternt, og dette har vært en hjelp for dem i læreplanprosessen. De små skolene i distriktene har derimot hatt mindre tilgang på etterutdanning og dermed også mindre drahjelp i læreplanprosessen. Mens både intervjuene og surveyen viser at et flertall av rektorene er nokså enig eller helt enig i at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen, er det fremdeles mange lærere som ikke er tilfredse med det tilbudet de får om kompetanseutvikling selv om det har skjedd en bedring fra 2007 til 2011. Sett i lys av tankemodellen for kompetanseutvikling i skolen, som ble presentert i kapittel 2, er det særlig individuelle behov som ivaretas i den nye statlige strategien, men samtidig vil skolen som helhet sannsynligvis tjene på å ha lærere med høy kompetanse i de ulike fagene. Slik sett kan videreutdanningsstrategien indirekte komme fellesskapet til gode. Det kan forklare at rektorer og lærere er noe mer fornøyd i 2011 sammenlignet med 2007.

Surveyundersøkelsen gir en oversikt over hvilke kilder som står sentralt i rektorenes og lærernes kunnskapsutvikling, mens intervjuundersøkelsen går mer i dybden på hvordan disse kildene fungerer for dem i det daglige arbeidet. Som vist i kapittel 6.4 fremstår samtaler og diskusjoner med kolleger som en helt sentral kilde til kompetanseutvikling for alle respondentgruppene. Rektorene fremhever også systematisk vurdering av egen skoles praksis, mens dette er noe lavere vurdert av lærerne. Faglitteratur, forskningsrapporter og fagtidsskrifter er også relativt høyt verdsatt av alle respondentgruppene, noe som indikerer at de leser for å holde seg kontinuerlig oppdatert. Det er stor spredning i svarene blant lærerne i vurderingen av etterutdanning, kurs, seminarer og skolebesøk som viktig kilde til kompetanseutvikling. Når vi sammenligner disse svarene med svar på kompetanseutviklingens relevans, kan denne spredningen skyldes at respondentene tenker på de tilbudene de har fått, når de svarer, hvor noen er fornøyd mens andre er misfornøyd. Surveyen indikerer også at rektorer i grunnskolen oppfatter at skoleeier i liten grad har bidratt med tilstrekkelige økonomiske ressurser i gjennomføringen av reformen mens bildet ser noe bedre ut i videregående opplæring. Samlet sett indikerer våre data at de forventningene som rektorer og lærere har til skoleeier, mange steder ikke møtes i praktisk skolehverdag. Den støttende rollen som skoleeier er tiltenkt i Kunnskapsløftet som styringsreform, er det mange rektorer og lærere som ikke erfarer i praksis.

Når det gjelder fag- og yrkesopplæringen synes ikke Kunnskapsløftet å ha hatt noen stor betydning. Det fremgår også i en pressemelding fra Kunnskapsdepartement 13. juli 2011 hvor de erkjenner at yrkesfagene ikke ble godt nok ivare tatt i de opprinnelige planene for Kunnskapsløftet. Våre intervjuer viser at det er svært tilfeldig i hvilken grad instruktørene følges opp, men det er en situasjon som instruktørene er tilfreds med. De liker friheten og mener selv at de tar ansvar for en systematisk opplæring av lærlingene. I surveyen svarer tre fjerdedeler at de har nok kunnskap om reformen til å ivareta lærlingenes kompetansemål.

I surveyen er det bare rektorer på skoler med ungdomstrinn som blir bedt om å uttale seg om sitt pedagogiske lederskap, og svarene indikerer at mange rektorer selv vil karakterisere seg som «reformaktører». Svarene fra lærerne i surveyen viser langt mer variasjon og stemmer bedre overens med bildet vi har fått i det kvalitative materialet hvor rektorenes engasjement og involvering i det pedagogiske arbeidet i skolen både kan ses i lys av kommunestørrelse og personlige karaktertrekk

hos rektorene. Tre av grunnskolene skiller seg positivt ut ved at de blir ledet av rektorer som vi har valgt å karakterisere ved hjelp av begrepet «reformaktørene». Rektorene ved disse tre skolene fremstår også som tydelige, engasjerte, entusiastiske og med klare visjoner for den pedagogiske utviklingen av egen skole.

Samlet sett kan de endringene vi har registrert, karakteriseres som en skrittvis moderniseringsprosess som over tid kan endre skolen i retning av Kunnskapsløftets intensjoner. Samtidig har vi registrert at også intensjonene i reformen endrer seg i den fortløpende dialogen med praksisfeltet, se kapittel 4. Funnene i dette kapitlet vil bli nærmere drøftet i lys av teoretiske perspektiver i kapittel 8.

7 Implementering av sentrale elementer i reformen

Dette kapittelet handler om endring av opplæringspraksis. Vi har fulgt implementeringen av tre sentrale elementer i reformen, grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og skolens kvalitetsvurderingsarbeid fra 2007 til 2011. Det er ikke tilfeldig at vi har valgt å undersøke nettopp disse områdene for å besvare forskningsspørsmål knyttet til endringer i skolens opplæringspraksis. Det at samtlige lærere i alle fag nå skal ha et felles ansvar for å støtte elevenes læring når det gjelder å uttrykke seg muntlig og skriftlig, å kunne lese og regne og å kunne bruke digitale verktøy, er en radikal endring i forhold til tidligere. Intensjonen er at det skal være fokus på grunnleggende ferdighetene i alle fag og alle klasserom, noe som blant annet forutsetter samarbeid mellom lærere i alle fag. Ikke minst innebærer det nye krav til lærernes kompetanse.

Kunnskapsløftet som reform har som ambisjon å implementere systemer for kvalitetsvurdering som gjennom blant annet informasjon om læringsutbytte, skal bidra til skoleutvikling. Den kanskje største utfordringen i Kunnskapsløftet kan være den vurderingslogikk det nye læreplanverket legger til grunn med en kompetanse- og målbasert læreplan. Ved innføring av planverk med kompetansemål følger det som oftest med en definert målstruktur og et kriteriesett for vurdering. I Kunnskapsløftet ligger det derimot en forventning om at vurderingsarbeid og utforming av kriterier skal være en del av det lokale læreplanarbeidet og dermed et desentralisert ansvar og en lokal oppgave.

I dette kapittelet presenteres resultater fra intervjuundersøkelsene i 2007 og 2010, og fra spørreundersøkelsen i 2011. Resultatene drøftes i kapittel 8.

7.1 Grunnleggende ferdigheter

De fem grunnleggende ferdighetene omfatter *å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne lese, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy*. I Kunnskapsløftets læreplaner for fag er målene for ferdighetene integrert i kompetansemålene «på det enkelte fags premisser». I tillegg er det i hver læreplan et innledende avsnitt som beskriver hvordan ferdighetene er en del av kompetansen i faget og på hvilken måte de kan gjenfinnes i kompetansemålene. På denne måten har lærere i alle fag fått et ansvar for å støtte elevenes læring når det gjelder de grunnleggende ferdighetene, og dermed for å ivareta dette i undervisningen i sine fag. Selve begrepet 'grunnleggende ferdigheter' betyr ikke at det handler om ferdigheter på et elementært nivå, men om ferdigheter som er grunnleggende for læring og utvikling gjennom hele det trettenårige løpet.

Intervjuene om implementeringen av grunnleggende ferdigheter på skolenivå ble gjennomført høsten 2007 og våren 2010. Resultatene fra disse er beskrevet i særskilte kapitler i delrapport 2 (Møller, Prøitz & Aasen, 2009) og 3 (Ottesen & Møller, 2010). I hovedsak var det liten forskjell i resultatene på

de to undersøkelsene, og vi velger derfor å behandle funnene samlet. Som en oppsummering kan vi si at både rektorer og lærere er svært oppmerksomme på de grunnleggende ferdighetene, men uten at det ser ut til å ha fått særlig store konsekvenser for undervisningen. Arbeidet med ferdighetene oppfattes også som et anliggende for den enkelte lærer mer enn for skolen som fellesskap. Den ferdigheten som utløser mest oppmerksomhet i samtaler, er den digitale, men da i form av beretninger om skolens dataressurser og lærernes egen kompetanse. Den høyest prioriterte ferdigheten er imidlertid lesing, særlig i grunnskolen. Her er det to tiltak som dominerer, lesestimuleringsprosjekter (skjønnlitteratur) eller kurs for elever "som strever". Lesestimuleringsprosjektene er rent et grunnskoleanliggende, mens det fra begge skoleslag rapporteres om ulike typer tilbud for elever som gjør det dårlig på leseprøver. Regning koples umiddelbart til matematikkfaget, og muntlig og skriftlig til norsk. På ungdomstrinnet og i videregående opplæring blir arbeidet med muntlige ferdigheter motivert av den nye formen for muntlig eksamen, der elevene skal holde et forberedt innlegg. I den grad samarbeid på tvers av fag forekommer, ser det alltid ut til å være på initiativ av enkeltlærere.

Et overordnet funn er at tiltakene som nevnes, ikke er nye med reformen. Selv om lærerne i den andre intervjurunden sier at de kanskje er blitt «mer bevisst» enn før til å fokusere på de fem ferdighetene, er et gjennomgående svar at de stort sett arbeider slik de alltid har gjort.

I spørreundersøkelsen i 2011 dreier spørsmålene om grunnleggende ferdigheter seg dels om respondentenes oppfatning om innføringen av ferdighetene, dels om det praktiske arbeidet med ferdighetene. I tillegg bes respondentene vurdere om denne delen av reformen har bidratt til å styrke ferdighetene hos elever og lærlinger. Det ikke nødvendigvis samsvar mellom spørsmålene i intervjuene og i den nasjonale surveyen, men der det er mulig å sammenligne, vil vi gjøre det fortløpende.

Oppfatninger om de grunnleggende ferdighetene

Rektorene blir bedt om å ta stilling til hvorvidt fokuset på grunnleggende ferdigheter er «bra for elevene». Her ser vi at et stort flertall i begge skoleslag er enten helt eller nokså enig (92 % i grunnskolen og 84 % i videregående).

Tabell 7.1 Fokuset på grunnleggende ferdigheter. Rektorer 2011. Prosent.

Det sterke fokuset på grunnleggende ferdigheter i læreplanverket er bra for elevene	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	0	1	1	6	40	52	567
Rektorer i videregående skole	2	0	5	9	51	33	112

Både lærere og rektorer bedt om å ta stilling til et utsagn om at læreplanverkets fokus på de samme grunnleggende ferdigheter i alle fag ikke er hensiktsmessig. Dette spørsmålet har respondentgruppene delte oppfatninger om. Mellom 30 % og 37 % mener at fokuset på grunnleggende ferdigheter i alle fag ikke er hensiktsmessig, mens mellom 26 % til 38 % mener at det er hensiktsmessig. For alle fem kategorier er det imidlertid en stor verken-eller gruppe – fra 26 % til 35 %.

Tabell 7.2 Hensiktsmessigheten av grunnleggende ferdigheter i alle fag. Rektorer og lærere 2011. Prosent

Læreplanverkets fokus på de samme grunnleggende ferdigheter i alle fag er ikke hensiktsmessig	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	0	16	28	26	24	6	563
Rektorer i videregående skole	3	10	24	26	31	6	111
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	9	10	28	23	22	8	159
Lærere på 10. trinn	3	6	21	35	26	9	139
Lærere i videregående skole	6	8	18	31	29	8	605

Både hos rektorer og lærere er andelen av de som mener fokuset på de samme grunnleggende ferdigheter er uhensiktsmessig, omtrent like stor som andelen av de som mener det motsatte. For rektorenes del er det dermed stor forskjell på hvordan de svarer på dette og på det forrige spørsmålet. Selv om rektorene mener at grunnleggende ferdigheter er «bra for elevene», har de altså delte oppfatninger om hvorvidt fokuset på de samme grunnleggende ferdighetene i alle fag er hensiktsmessig.

Andelen lærere som uttrykker enighet med utsagnet om at fokuset på de samme grunnleggende ferdigheter i alle fag er uhensiktsmessig, er 30 % på barnetrinnet, 35 % på ungdomstrinnet og 37 % på videregående. Tabell 7.3 viser at andelen er større på studieforberedende enn på yrkesfag.

Tabell 7.3 Utdanningsprogram og hensiktsmessighetene av grunnleggende ferdigheter i alle fag. 2011.

Læreplanverkets fokus på de samme grunnleggende ferdigheter i alle fag er ikke hensiktsmessig	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Studieforberedende	4 %	12 %	19 %	26 %	33 %	7 %	156
Både studieforberedende og yrkesfaglig	10 %	2 %	14 %	31 %	29 %	13 %	119
Yrkesfaglig	5 %	8 %	19 %	34 %	27 %	8 %	318
Total	6 %	8 %	18 %	31 %	29 %	9 %	593

Kjikkvadrat=23.244, $p > 0.05$

I studieforberedende utdanningsprogram er det 41 % av lærerne og i yrkesfaglige utdanningsprogram 35 % av lærerne som mener fokuset på de samme grunnleggende ferdighetene i alle fag er uhensiktsmessig.

Forholdet til læreplan, kompetansemål og lærebøker

Både rektorer og lærere blir bedt om å ta stilling til utsagnet om at læreplanverket gir «god hjelp» i arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Som tabell 7.4 viser, er rektorene gjennomgående mer enige i dette utsagnet enn lærerne på 10. trinn og videregående skole, mens lærere på 4. og 7. trinn er mer enige enn begge rektorgrupper. Det er imidlertid en stor andel verken-eller-svar i alle grupper, og særlig hos rektorer og lærere i videregående skole, noe som kan gjøre det usikkert hvordan respondentene har tolket spørsmålet.

Tabell 7.4 Læreplanverket som hjelp. Rektorer og lærere 2011. Prosent.

Læreplanverket gir god hjelp i arbeidet med grunnleggende ferdigheter	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	0	1	11	24	49	15	566
Rektorer i videregående skole	0	3	17	36	40	4	112
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	2	1	4	27	57	8	159
Lærere på 10. trinn	1	4	9	40	42	4	140
Lærere i videregående skole	3	9	15	39	30	4	616

I videregående skole viser det seg for øvrig noen interne forskjeller: Tabell 7.5 viser at lærere som har vært i jobb mindre enn 10 år, i større grad enn sine mer erfarne kolleger er enige i at de får hjelp av planen.

Tabell 7.5 Læreplanverket som hjelp. Lærere i videregående skole i mindre og mer enn 10 år. 2011.

Læreplanverket gir god hjelp i arbeidet med grunnleggende ferdigheter	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Mindre enn 10 år	3 %	7 %	12 %	37 %	38 %	3 %	229
10 år eller mer	3 %	10 %	17 %	41 %	25 %	4 %	385
Total	3 %	9 %	15 %	39 %	30 %	4 %	614

Kjikkvadrat 13.962, $p < 0,016$

Av tabell 7.6 ser vi at lærere i yrkesfaglige utdanningsprogram sammenlignet med studieforbereidende utdanningsprogram i sterkere grad er enige i at læreplanverket gir god hjelp i arbeidet med grunnleggende ferdigheter.

Tabell 7.6 Læreplanverket som hjelp. Lærere i videregående studieforbereidende og yrkesfag 2011.

Læreplanverket gir god hjelp i arbeidet med grunnleggende ferdigheter	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Studieforbereidende	3 %	11 %	16 %	42 %	26 %	1 %	159
Både studieforbereidende og yrkesfaglig	6 %	11 %	15 %	45 %	21 %	2 %	119
Yrkesfaglig	2 %	6 %	15 %	35 %	35 %	6 %	326
Total	3 %	8 %	15 %	39 %	30 %	4 %	604

Kjikkvadrat 24.660, $p < 0,006$

Rektorene blir spurt om forholdet mellom arbeid med grunnleggende ferdigheter og kompetansemålene i fagene. 44 % av rektorene på grunnskolenivå mener det er enkelt å knytte arbeidet med grunnleggende ferdigheter til kompetansemålene i fagene, mens bare 28 % av rektorene på videregående nivå mener det samme.

Tabell 7.7 Grunnleggende ferdigheter og kompetansemål. Rektorer 2011. Prosent.

Det er enkelt å knytte arbeidet med de grunnleggende ferdighetene til arbeidet mot kompetansemålene i fagene	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	0	2	24	29	40	4	567
Rektorer i videregående skole	3	7	28	35	24	4	112

Dette spørsmålet blir bare indirekte berørt i intervjuene, men vårt inntrykk fra lærerintervjuene er at arbeidet med grunnleggende ferdigheter ofte oppfattes som noe som kommer på toppen av arbeidet med fagene.

I spørreundersøkelsen blir rektorene bedt om å ta stilling til betydningen av læreboka for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. 46 % av rektorene på grunnskolenivå og 39 % på videregående er enige i at man er avhengig av læreboka i dette arbeidet. Det er imidlertid en stor andel som verken er enig eller uenig i påstanden.

Tabell 7.8 Læreboka som hjelp. Rektorer 2011. Prosent.

For å kunne sikre godt nok fokus på arbeidet med grunnleggende ferdigheter, er man avhengig av at læreboka ivaretar dette på en god måte	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	1	10	20	24	39	7	567
Rektorer i videregående skole	2	8	29	23	32	7	111

Lærerne ble ikke stilt dette spørsmålet i spørreundersøkelsen. Men i intervjuene fra 2007, da lærebøkene ennå ikke var kommet, gav lærerne uttrykk for betydelig usikkerhet om hvordan arbeidet med grunnleggende ferdigheter skulle realiseres. Dette var merkbart endret i 2010. Et vanlig svar var at undervisningen gikk «greit», siden det nå var kommet lærebøker.

Vurdering av grunnleggende ferdigheter

Et spørsmål som bare går til rektorene i videregående skole, gjelder vurdering av måloppnåelse i de grunnleggende ferdighetene. Vi ser av tabell 7.9 at 53 % av rektorene er enige og 24 % uenige i at måloppnåelse på dette feltet er vanskelig.

Tabell 7.9 Grunnleggende ferdigheter og måloppnåelse. Rektorer i videregående skole 2011. Prosent.

Det er vanskelig å måle måloppnåelse når det gjelder grunnleggende ferdigheter	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i videregående skole	2	4	20	21	38	15	112

Et spørsmål som bare stilles grunnskolerektorene, er i hvilken grad de er «direkte involvert» i å motivere lærerne for å arbeide med de ulike ferdighetene, se tabell 7.10.

Tabell 7.10 Rektors motivering av lærerne. Rektorer grunnskolenivå 2011. Prosent.

I hvor stor grad er du direkte involvert i å motivere lærerne på din skole slik at de blir bedre til å utvikle de grunnleggende ferdighetene hos elevene?	Vet ikke	Svært lite	Nokså lite	Verken mye eller lite	Nokså mye	Svært mye	Total (N)
Å kunne uttrykke seg muntlig	0	1	7	36	47	9	568
Å kunne uttrykke seg skriftlig	0	1	7	36	46	9	567
Å kunne lese	1	1	3	16	51	29	565
Å kunne regne	1	1	4	27	52	16	567
Å kunne bruke digitale verktøy	1	1	4	21	55	18	566

Svarene tyder på at en stor andel av rektorene mener de er involvert i å motivere lærerne. 80 % mener de bidrar til å motivere for å bli bedre når det gjelder lesing, 73 % for digitale ferdigheter, 68 % for regning og henholdsvis 56 % og 55 % for muntlig og skriftlig. På de to siste ferdighetene svarer imidlertid over en tredel «verken mye eller lite».

Tallene er i tråd med den store oppmerksomheten rundt lesing og digitale ferdigheter i grunnskolen som vi fant i intervjumaterialet. I våre intervjuer var det nettopp disse to ferdighetene det ble snakket mest om både fra lærere og rektorer i dette skoleslag.

Elevenes og lærlingenes grunnleggende ferdigheter

Rektorene i begge skoleslag, lærerne i videregående skole og instruktørene i lærebedriftene blir bedt om å angi i hvilken grad Kunnskapsløftet har bidratt til å styrke de grunnleggende ferdighetene. Spørsmålene til rektorene og lærerne inneholder spesifikasjoner for hver enkelt ferdighet, mens instruktørene får et uddifferensiert spørsmål. Vi har derfor samlet svarene fra rektorene og lærerne i tabell 7.11, og svarene fra instruktørene i tabell 7.12. (Spørsmålet til rektorene gjelder elevene «ved din skole», mens spørsmålet til lærerne ikke har noen slik presisering.)

Tabell 7.11 I hvilken grad mener du at Kunnskapsløftet har bidratt til å styrke de fem grunnleggende ferdighetene hos elevene? Rektorer og lærere 2011. Prosent.

	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Å kunne uttrykke seg skriftlig							
Rektorer i grunnskolen	1	1	5	46	42	4	567
Rektorer i videregående skole	8	1	14	57	20	0	113
Lærere i videregående skole	13	8	24	44	10	1	617
Å kunne lese							
Rektorer i grunnskolen	1	1	4	21	54	20	566
Rektorer i videregående skole	8	0	13	60	18	1	113
Lærere i videregående skole	13	8	23	45	9	1	611
Å kunne regne							
Rektorer i grunnskolen	2	1	5	38	47	8	567
Rektorer i videregående skole	8	2	14	59	17	0	113
Lærere i videregående skole	20	8	22	41	8	1	613
Å kunne bruke digitale verktøy							
Rektorer i grunnskolen	2	1	6	26	51	15	568
Rektorer i videregående skole	6	1	4	20	45	24	113
Lærere i videregående skole	9	4	11	35	36	7	614
Å kunne uttrykke seg muntlig²³							
Rektorer i grunnskolen	2	1	5	36	48	8	568
Rektorer i videregående skole	8	0	10	44	33	5	113

Et gjennomgående trekk er at rektorene i større grad enn lærerne mener at elevenes ferdigheter er blitt forbedret som følge av reformen. Dette synet er også mer dominerende blant rektorene i grunnskolen enn i videregående skole. For de fire tradisjonelle ferdighetene skriftlig, lesing, regning og muntlig ser vi at andelen grunnskolerektorer som svarer «i stor grad» eller «i svært stor grad» varierer mellom 46 % og 74 %, mens den tilsvarende variasjonen hos rektorene i videregående er mellom 17 % og 38 %. For lærerne er de tilsvarende tallene mellom 9 % og 11 %.

Den ferdigheten som kommer høyest for respondentgruppene sett under ett, er den digitale. 66 % av rektorene i grunnskolen, 69 % av rektorene i videregående skole og 43 % av lærerne svarer at elevenes ferdigheter i å bruke digitale verktøy er blitt styrket i stor grad. Tabellen viser for øvrig at rangeringen mellom ferdighetene varierer med respondentgruppe. Hos rektorene på grunnskolenivå er det lesing som kommer på topp, fulgt av digitale ferdigheter, muntlig, regning og skriftlig. På videregående er rekkefølgen hos rektorene digitale ferdigheter, muntlig, skriftlig, lesing og regning. Det er den samme rangeringen som hos lærerne, bortsett fra at muntlig ikke finnes i skjemaet til lærerne.

²³ Spørsmålet om muntlig ferdighet mangler på lærerskjemaet

Spørsmålet om Kunnskapsløftet har bidratt til styrkede ferdigheter hos elevene går også til instruktører i yrkesopplæring, men da uten at det differensieres mellom de ulike ferdighetene.

Tabell 7.12 Lærlingenes grunnleggende ferdigheter. Instruktører 2011. Prosent.

I hvilken grad mener du at Kunnskapsløftet har styrket lærlingenes grunnleggende ferdigheter, det vil si gjort dem bedre til å lese, regne, skrive, bruke digitale ferdigheter og uttrykke seg muntlig?	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	Total (N)
Instruktører i yrkesopplæringen	16	20	43	10	1	12	200

Bare et fåtall av instruktørenes vurderer det slik at Kunnskapsløftet har ført til særlige endringer. Bare 11 % svarer i stor grad, mens 36 % mener Kunnskapsløftet har hatt liten betydning. 43 % mener at Kunnskapsløftet verken i stor eller liten grad har styrket lærlingenes grunnleggende ferdigheter.

Samlet sett kan en si at de som har nærkontakt med elevene i mindre grad enn lederne mener at reformen har hatt stor effekt på elevenes grunnleggende ferdigheter.

Undervisningen i grunnleggende ferdigheter

Et spørsmål som bare går til rektorene, gjelder det «systematiske» arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Her svarer 76 % på grunnskolenivå og 62 % på videregående nivå at det foregår slikt arbeid ved deres skole:

Tabell 7.13 Systematisk arbeid med grunnleggende ferdigheter. Rektorer 2011. Prosent.

På skolen vår jobbes det systematisk med grunnleggende ferdigheter	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	0	0	7	17	53	23	568
Rektorer i videregående skole	1	2	12	23	57	5	112

Svarene fra rektorene i vårt intervjumateriale tyder på at det foregår systematisk arbeid med lesing på grunnskolenivå, men ikke på videregående. Et par av rektorene rapporterer det samme om digitale ferdigheter, men ingen rapporterer noe om systematiske arbeid med de tre andre ferdighetene.

Alle lærerne blir stilt spørsmål om i hvilken grad læreplanen har lyktes med å få lærere til å undervise i ferdigheter som tradisjonelt ikke har tilhørt deres ansvarsområde, se tabell 7.14 og 7.15.

Tabell 7.14 Undervisning av språklige ferdigheter i andre fag enn norsk. Lærere 2011. Prosent.

Læreplanverket har lyktes med å få lærerne til å fokusere på undervisning i lesing, skriving og muntlige ferdigheter i andre fag enn norskfaget	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	3	1	4	14	48	30	161
Lærere på 10. trinn	3	4	12	24	48	9	140
Lærere i videregående skole	14	8	20	28	27	4	611

Tabell 7.15 Undervisning i regning i andre fag enn matematikk. Lærere 2011. Prosent.

Læreplanverket har lyktes med å få lærerne til å fokusere på undervisning i regneferdigheter i andre fag enn matematikk	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	4	2	12	30	40	12	161
Lærere på 10. trinn	6	10	18	38	24	4	140
Lærere i videregående skole	17	12	22	28	20	2	611

Tabell 7.16 Undervisningen av digitale ferdigheter i alle fag. Lærere 2011. Prosent.

Læreplanverket har lyktes med å få lærerne til å fokusere på undervisning i digitale ferdigheter i de ulike fagene	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	3	1	4	14	54	23	160
Lærere på 10. trinn	4	4	11	15	56	9	140
Lærere i videregående skole	6	3	7	19	51	13	612

Her ser vi at det blir arbeidet hyppig med lesing, skriving og muntlig i andre fag enn norsk, men mindre hyppig med regning utenfor matematikkfaget. 78 % av barneskolelærerne, 57 % av ungdomsskolelærerne og 31 % av lærerne på videregående skole mener planen har lyktes med å få lærerne i andre fag enn norsk til å fokusere på det. Tilsvarende for regning i andre fag enn matematikk er 52 % på barnetrinnet, 28 % på ungdomstrinnet og 22 % på videregående skole. Når det gjelder de digitale ferdighetene, svarer 77 % på barnetrinnet, 65 % på ungdomstrinnet og 64 % på videregående skole at planen har lyktes med å få lærerne til å undervise i det «i de ulike fagene».

Totalt tyder svarene på at det er en betydelig andel lærere som mener at læreplanen har lyktes med å ivareta undervisning i grunnleggende ferdigheter i ulike fag. Dette står i noen grad i kontrast til utsagn fra lærerne i vårt intervjumateriale, der hovedinntrykket er at de stort sett arbeider «som før». En del enkeltlærere sier likevel at de i 2010 er blitt mer «bevisste», for eksempel ved å ta inn en regneaktivitet der de tidligere ikke ville gjort det, eller vurdere språklige formuleringer selv om de ikke er språklærere.

Alle lærergruppene blir bedt om å vurdere for hvor ofte de «gjør noe» for at elevene skal utvikle seg til å bli gode på de ulike ferdighetene, se tabellene 7.17-7.21.

Tabell 7.17 Hyppigheten av arbeid med muntlighet. Lærere 2011. Prosent.

Hvor ofte gjør du noe for at elevene skal utvikle seg til å bli gode til å uttrykke seg muntlig?	Vet ikke	Sjeldnere	Ukentlig	Omtrent hver dag	Omtrent hver eneste time	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	0	1	12	47	40	161
Lærere på 10. trinn	1	2	23	38	36	139
Lærere i videregående skole	2	9	31	32	26	616

Tabell 7.18 Hyppigheten av arbeid med skriftlighet. Lærere 2011. Prosent.

Hvor ofte gjør du noe for at elevene skal utvikle seg til å bli gode til å uttrykke seg skriftlig?	Vet ikke	Sjeldnere	Ukentlig	Omtrent hver dag	Omtrent hver eneste time	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	0	1	9	56	34	160
Lærere på 10. trinn	1	6	27	44	23	139
Lærere i videregående skole	2	14	42	26	16	613

Tabell 7.19 Hyppigheten av arbeid med lesing. Lærere 2011. Prosent.

Hvor ofte gjør du noe for at elevene skal utvikle seg til å bli gode til å kunne lese?	Vet ikke	Sjeldnere	Ukentlig	Omtrent hver dag	Omtrent hver eneste time	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	0	1	2	46	52	161
Lærere på 10. trinn	0	5	23	42	29	137
Lærere i videregående skole	4	19	29	30	18	610

Tabell 7.20 Hyppigheten av arbeid med regning. Lærere 2011. Prosent.

Hvor ofte gjør du noe for at elevene skal utvikle seg til å bli gode til å kunne regne?	Vet ikke	Sjeldnere	Ukentlig	Omtrent hver dag	Omtrent hver eneste time	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	3	3	6	76	13	159
Lærere på 10. trinn	8	31	21	28	11	135
Lærere i videregående skole	9	45	20	17	9	611

Tabell 7.21 Hyppigheten av arbeid med digitale verktøy. Lærere 2011. Prosent.

Hvor ofte gjør du noe for at elevene skal utvikle seg til å bli gode til å kunne bruke digitale verktøy?	Vet ikke	Sjeldnere	Ukentlig	Omtrent hver dag	Omtrent hver eneste time	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	1	13	50	33	2	161
Lærere på 10. trinn	0	26	47	23	4	137
Lærere i videregående skole	2	18	35	29	16	616

For de tre språklige ferdighetene er det massiv overvekt i rubrikkene for «omtrent hver eneste time», «omtrent hver dag» og «ukentlig». De som har krysset av på «sjeldnere enn ukentlig» er bare 1 % på barnetrinnet, mellom 2 % og 6 % på ungdomstrinnet og mellom 9 % og 19 % på videregående skole. For regning gjelder dette 3 % på barnetrinnet, mens andelen er steget til 31 % på ungdomstrinnet og 45 % på videregående skole.

Tabellene viser at arbeidet med samtlige ferdigheter skjer hyppigere i grunnskolen enn på videregående, og hyppigere på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet. Dette er særlig hvis vi tar utgangspunkt i de fire klassiske ferdighetene. Blant barnetrinnslærerne rapporterer en stor majoritet at de arbeider med lesing, skriving, muntlig og regning omtrent hver time eller hver dag: 98 % med lesing, 90 % med skriving, 87 % med muntlig og 89 % med regning. På ungdomstrinnet er de tilsvarende tallene 71 % for lesing, 67 % for skriving, 74 % for muntlig og 39 % for regning, og på videregående 48 % for lesing, 42 % for skriving, 58 % for muntlig og 26 % for regning. Hyppigheten reduseres jo høyere trinn det gjelder, og i mye større grad for regning enn for de tre språklige ferdighetene. For regning finner vi også signifikant forskjell mellom lærere studieforbereende og yrkesfaglige utdanningsprogram (tabell 7.22).

Tabell 7.22 Arbeid med regning. Lærere studieforbereende og yrkesfag 2011.

Hvor ofte gjør du noe for at elevene skal utvikle seg til å bli gode til å kunne regne	Vet ikke	Sjeldnere	Ukentlig	Omtrent hver dag	Omtrent hver eneste time	Total (N)
Studieforbereende	8 %	59 %	15 %	7 %	11 %	158
Både studieforbereende og yrkesfaglig	9 %	51 %	10 %	14 %	15 %	119
yrkesfaglig	11 %	35 %	25 %	23 %	7 %	323
Total	10 %	45 %	20 %	17 %	9 %	600

Kjikkvadrat 53.317, $p < 0,000$

Mer enn dobbelt så mange lærere på yrkesfag enn på studieforbereende (48 % mot 22 %) sier at de arbeider med regning omtrent hver dag eller ukentlig.

Når det gjelder de digitale ferdighetene oppvises et litt annet mønster. Andelen lærere som gjør noe med dette omtrent hver dag eller hver time, er høyest i videregående skole (45 %) og lavest på ungdomstrinnet (27 %). På den annen side er det en betydelig andel på alle nivåer som gjør noe med dette sjeldnere enn ukentlig. Dette står i kontrast til svarene i tabell 7.11 og 7.16, der det nettopp er de digitale ferdighetene som respondentene mener planen har lyktes best med. Survey svarene korresponderer imidlertid godt med det ser i våre intervjudata, der det er stor oppmerksomhet rundt IKT, men mer i forbindelse skolens utstyr og lærerens kompetanse enn med arbeidet i klasserommet.

Også instruktørene i yrkesopplæringa blir spurt om sitt arbeid med lærlingene på dette feltet. Spørsmålet spesifiseres ikke for de enkelte ferdighetene. Som det går fram av tabell 7.23, svarer 71 % at de i stor eller svært stor grad arbeider med lærlingenes grunnleggende ferdigheter.

Tabell 7.23 Instruktørenes arbeid med grunnleggende ferdigheter. Instruktører 2011. Prosent.

I hvilken grad arbeider du som instruktør for at lærlingene skal bli bedre i grunnleggende ferdigheter?	I verken						Total (N)
	I svært liten grad	I liten grad	I stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	
Instruktører	3	6	20	47	24	2	200

Dette gir imidlertid ikke informasjon om hva lærere og instruktører legger i det å "gjøre noe" eller "arbeide med". Hvis man inkluderer alle innslag av lesing, skriving og snakking i timen, er det nærmest en selvfølge at dette foregår daglig, for ikke å si hver time. Hvis man derimot tolker spørsmålet som hvor ofte man gir direkte undervisning i ferdigheten, blir det noe annet. Det å la elevene skrive f.eks. en laboratorierapport behøver ikke å innebære undervisning i hvordan en slik rapport skal bygges opp, og det kan leses mye i et klasserom uten at det foregår undervisning i f.eks. lesestrategier. På bakgrunn av vår generelle kjennskap til data innhentet gjennom klasseromsobservasjoner, inklusive de vi selv gjorde i andre runde, er det rimelig å tenke seg at lærerne har svart på hvor ofte disse aktivitetene forekommer i klasserommet. Uansett er ikke spørsmålet egnet til å skille mellom en aktivitet og undervisning i aktiviteten.

Oppsummering, skolens arbeid med de grunnleggende ferdighetene

De to intervjurundene gikk i 2007 og 2010, og spørreundersøkelsen i 2011. Som nevnt foran var det liten forskjell på funnene i de to intervjurundene. I det følgende vil vi oppsummere funnene fra de tre undersøkelsene, men velger å behandle de to kvalitative undersøkelsene under ett. Der det er forskjeller, gir vi opplysninger om det.

Både de kvalitative dataene og data fra spørreundersøkelsen viser at lesing er den store ferdigheten i grunnskolen, men ikke så viktig i videregående. Skriving blir lavt rangert på grunnskolenivå i begge studiene, men kommer noe høyere i videregående skole hvor alle fag prøves skriftlig. Både de kvalitative og de kvantitative dataene viser stor oppmerksomhet rundt digitale ferdigheter, selv om det ikke skjer så mye i undervisningen. Det at lærerne i surveyen gjennomgående svarer at de kontinuerlig arbeider med særlig lesing, skriving og muntlig, er i tråd med det vi så i observasjonene: det skrives, leses og snakkes i alle klasserom. At regning ses på som vanskelig å integrere i undervisningen i andre fag enn matematikk, går fram av begge datamaterialene.

Det er imidlertid også forskjeller. Når surveydataene forteller at en stor andel mener læreplanen er til god hjelp, står det i kontrast til intervjudataene fra 2007 og 2010. I intervjuene fra 2010 kommer det fram at heller ikke veiledningene på Utdanningsdirektoratets nettsider – i den grad de er kjent – blir sett på som særlig nyttige. Det er også en diskrepans i synet på arbeid med de språklige ferdighetene i andre fag enn norsk, og regning i andre fag enn matematikk. Mens lærerne gjennom intervjuene rapporterer om lite av den typen integrering, svarer et stort flertall av grunnskolelærerne i surveyen at

de mener planen har lyktes med å få andre fag enn norsklærere til å undervise i lesing, skriving og muntlig. Endelig rapporterer ingen av våre ti rektorer om systematisk arbeid om grunnleggende ferdigheter ved deres skole, verken i 2007 eller 2010, mens et stort flertall av rektorene i surveyen sier det nettopp det skjer ved deres skole.

I videregående opplæring er det for øvrig interessant å sammenligne rektors og lærers svar på survey-spørsmålet om i hvilken grad de mener Kunnskapsløftet har forbedret elevenes ferdigheter på de fem områdene. Når det gjelder ferdighetene skriftlig, lesing og regning (muntlig mangler i lærerskjemaet), ligger lærersvarene stort sett på «i verken stor eller liten grad»; bare rundt 10 % mener planen har bidratt positivt her. Vi ser den samme tendensen blant instruktørene. Blant rektorene dominerer «i verken stor eller liten grad»-svarene, men der er det likevel mellom 17 og 38 % som svarer positivt. Når det gjelder de digitale ferdighetene, er tallene annerledes, der gir et stort flertall av rektorene og litt under halvparten av lærerne positive svar. Igjen støtter dette opp om inntrykket av at de digitale ferdighetene får stor oppmerksomhet.

Det som ikke går fram av det kvantitative materialet, er hvordan begrepet grunnleggende ferdigheter blir tolket, siden ingen av spørsmålene utfordrer respondentene på akkurat det. Av intervjudataene har vi imidlertid mange indikasjoner på at lærere og rektorer tolker dette begrepet som noe elementært, noe som først og fremst hører til på grunnskolens laveste trinn. Når det kvantitative materialet viser at en noe større andel lærere og rektorer i videregående skole enn i grunnskolen mener at fokuset på grunnleggende ferdigheter i alle fag ikke er hensiktsmessig, kan dette ha sammenheng med at de oppfatter grunnleggende ferdigheter som noe elementært. Forskjellene er imidlertid ikke store, og gjennomgående får grunnleggende ferdigheter stor støtte av begge gruppene.

Mens surveyen signaliserer endrede praksisformer som resultatet av innføringen av grunnleggende ferdigheter, gjør intervjudataene ikke det. Funnene fra intervjudataene samsvarer imidlertid med Nordlandsforsknings evaluering av Kunnskapsløftet (Hodgson, et. al, 2010), som inkluderer 21 skoler i fire fylker. På grunnlag av to typer empiri - plandokumenter og lærerintervjuer – konkluderer rapporten med at arbeidet med grunnleggende ferdigheter ikke vies særlig stor oppmerksomhet rundt om på de ulike grunnskolene og videregående skolene. Verken i årsplaner, ukeplaner eller øktplaner finner forskerne særlig hyppige spor av arbeid med ferdigheter i sentrale fag som naturfag, norsk og samfunnsfag, og der slike spor finnes, er det i grunnskolen.

Et spørsmål som ikke stilles i surveyen, men som berøres i intervjuene, dreier seg om samarbeid på tvers av fag. Særlig har vi vært interessert i om norsklærerne fungerer som ressurspersoner for lærere i andre fag når det gjelder de språklige ferdighetene. Vårt inntrykk er at det skjer i liten grad. Dette samsvarer med Språkrådets undersøkelse om norsklæreres holdning til eget fag (Språkrådet, 2011). I denne bredt anlagte spørreundersøkelsen rapporterer lærerne at innføringen av grunnleggende språklige ferdigheter så å si ikke har ført til endringer deres egen norskundervisning – de jobber stort sett slik de alltid har gjort. Det samme går fram av en masteroppgave ved Høgskolen i Oslo, der Toini Teigen Hauger har foretatt individuelle dybdeintervjuer med seks lærere fra tre skoler, i fagene norsk og naturfag. Også her går det fram at det er lesing som dominerer, og at det er lite samarbeid på tvers av fag. Disse skolene har lagt inn grunnleggende ferdigheter i sine handlingsplaner, men uten at det ser ut til å ha noen konsekvenser for undervisningen (Hauger, 2011).

Siden det er grunn til å tro at det finnes skoler som tar et større grep om grunnleggende ferdigheter enn skolene i vårt materiale, ønsket vi i FIRE-prosjektet å supplere vår intervjuundersøkelse med noen slike. Vi har gått til fire skoler i Oslo-regionen som ifølge skoleeier har et særlig godt omdømme når det gjelder arbeidet med grunnleggende ferdigheter – én videregående skole, en 1-10 og to 1-7-skoler. På disse skolene har vi intervjuet rektorer og lærere etter samme mal som FIRE-skolene.²⁴ De foreløpige resultatene fra dette prosjektet viser at både lærerne og rektorene er bevisste og entusiastiske når det gjelder grunnleggende ferdigheter. Det er etablert gode rutiner for samarbeid,

²⁴ Prosjektet heter SAGROV, Skolenes arbeid med grunnleggende ferdigheter og vurdering. Det foreligger foreløpig ingen rapport fra prosjektet.

men mest innenfor fagseksjonene. Imidlertid ser vi også her at det er lesing som er den høyest prioriterte ferdigheten og som får den bredeste omtalen i intervjuene. Dette gjelder særlig de tre grunnskolene, og det kan se ut som disse skolenes gode omdømme hos skoleeier skyldes markant framgang på lesetester. Den videregående skolen skiller seg ut, ikke minst fordi den har kombinasjonen yrkesfag og en høy andel minoritetsspråklige elever i alle aldrer. Av alle skolene vi har besøkt, enten vi snakker om FIRE-skolene eller SAGROV-skolene, er det denne som ser ut til å arbeide mest systematisk med integrering av de språklige ferdighetene i fagene.

Når det gjelder FIRE-studien, vil vi avslutningsvis peke på to forhold som må tas i betraktning når dataene skal tolkes. For det første hadde intervjuene et tydeligere institusjonelt perspektiv enn surveyen. Mens spørreskjemaet inneholdt spørsmål om den enkelte lærers praksis, var intervjuet mer sentrert rundt tiltak som var iverksatt ved skolen som helhet. Dette kan være én mulig grunn til at de to datamaterialene gir så forskjellig svar på spørsmålet om hvor langt arbeidet med grunnleggende ferdigheter er kommet. For det andre ligger det i begge datamaterialene en iboende usikkerhet rundt forståelsen av selve begrepet grunnleggende ferdigheter. Her er det muligheter for to ytterpunkter på en skala. I den ene enden tolkes arbeid med grunnleggende ferdighet som et eksplisitt fokus på *undervisning* i ferdigheten, f.eks. i hvordan man bygger opp en skriftlig tekst i ulike fag. Det andre ytterpunktet er å tolke grunnleggende ferdigheter som enhver klasseromsaktivitet som involverer lesing, skriving, muntlig, regning eller digitalt arbeid. Vi skal ikke se bort fra at den første betydningen var mer aktualisert i intervjuene enn i surveyen, noe som igjen kan forklare hvorfor de to datamaterialene gir så forskjellig svar.

7.2 Implementering av ny vurderingspraksis

Arbeidet med individuell vurdering er et utfordrende område i forbindelse med Kunnskapsløftet. Læreplanene for Kunnskapsløftet som ble introdusert høsten 2006 ga få anvisninger om individuell vurdering, bortsett fra en oversikt over ordninger for sluttvurdering i fagene. Fagplanenes formulering av kompetansemål, beskrivelser av hva elevene skal «kunne etter endt opplæring på ulike trinn» (LK06, s. 39), innebærer at også vurderingspraksis må endres. I det lokale arbeidet med læreplanene var det en forventning om at skolene skulle arbeide med konkretisering av innhold, aktiviteter og arbeidsmåter med utgangspunkt i kompetansemålene, og gjennom dette arbeidet skulle man også utvikle grunnlaget for vurdering av elevens læring (Dale, Engelsen & Karseth, 2011). I flere stortingsmeldinger uttrykker myndighetene bekymring for skolenes manglende kompetanse for vurdering (St.meld. 16, (2006 – 2007); St.meld. 31, (2007 – 2008)), og denne bekymringen gjenspeiler seg i forskning (se for eksempel Dale & Wærness, 2006; Klette, 2003). I plattformen for regjeringssamarbeidet (Soria Moria-erklæringen) varslet regjeringen at de ville gjennomgå systemet for elevvurdering, og at de ville forbedre og videreutvikle evalueringsformene i grunnskolen (Regjeringen, 2005, s. 45). Utfordringene var å gjøre regelverket klart, å gi lærerne tilstrekkelig kompetanse, og å styrke vurderingskultur og -praksis i skolen. I den perioden vår datainnsamling omfatter er opplæringsloven og kapitlene om vurdering i forskrift til opplæringsloven endret flere ganger, og Utdanningsdirektoratet har publisert veiledninger for det lokale arbeidet med læreplanene og fagspesifikke veiledninger som også omhandler vurdering (se kapittel 4) i en rekke fag. Gjennom veiledningene tydeliggjøres formålet med vurdering og sammenhengen mellom læreplanene og vurderingspraksis. Etter en omfattende høring våren 2009 ble forskriftene til Opplæringsloven om individuell vurdering endret og gjort gjeldende fra 1. august 2009, § 3-11 om underveisvurdering ble endret igjen og gjort gjeldende fra 1. august 2010. Hensikten med endringene av regelverket var blant annet å tydeliggjøre formålet med vurdering og elevenes rettigheter, og å styrke fokuset på vurderingens læringsfremmende elementer. I august 2010 publiserte Utdanningsdirektoratet et 95 siders rundskriv – Udir-1-2010 – Individuell vurdering i grunnskolen og videregående opplæring etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Rundskrivet er en gjennomgang der forskriftens kapittel 3 refereres og tolkes punkt for punkt. I rundskrivet utdyper Utdanningsdirektoratet forskriften ved å understreke at formålet med vurdering er å fremme læring og å uttrykke kompetansen til elevene, og ved å forklare forskjellene i funksjon mellom vurdering i fag, vurdering i orden og oppførsel og dialog om annen utvikling, og mellom underveisvurdering og sluttvurdering.

Det er også igangsatt tiltak for å styrke vurderingskultur og -praksis i skolen og for å etablere nettverk mellom skoler, skoleeiere og universitets- og høyskolesektoren. Da læreplanene ble introdusert høsten 2006 var imidlertid disse tiltakene ikke igangsatt, og skoler og skoleeiere fikk dermed ansvar for å utvikle nye læreplaner uten at det ble gitt støtte eller veiledning fra sentrale myndigheter.

Individuell vurdering

Analysene av intervjuene i 2007 viste at det hersket både usikkerhet og frustrasjon knyttet til individuell vurdering da LK06 ble iverksatt. Selv om det var en forventning at skolene skulle ta tak i vurdering gjennom sitt lokale arbeid med læreplanene, inkludert utvikling av grunnlaget for vurdering og kriterier for måloppnåelse med utgangspunkt i kompetansemålene, viser våre intervjudata at det var store variasjoner mellom skolene med hensyn til hvor systematisk dette arbeidet var. Dels dreide det seg om hvilken oppmerksomhet som ble gitt til vurdering i det lokale arbeidet med læreplanene, og dels handlet det om i hvilken grad skolene i det hele tatt var kommet i gang med dette arbeidet. I videregående skole var lærerne spesielt opptatt av at regelverket måtte komme på plass slik at elevvurderingen kunne bli rettferdig både innad på skolen og mellom skoler. Det var et mer systematisk arbeid med læreplanene i grunnskolene enn på videregående skole. I grunnskolene var arbeidet med å lage arbeidsplaner for elevene et springbrett til å diskutere konkretisering av læringsmål og vurderingskriterier, og nye lærebøker etter LK06 bidro til å dreie fokuset mot kompetansemålene. Både i grunnskolen og videregående foregikk arbeidet med læreplanene først og fremst i team eller fagseksjoner, og bare unntaksvis som et helhetlig utviklingsarbeid på skolenivå (Ottesen & Møller, 2010).

I 2010 viser analysene av intervjuene at alle de ti skolene i vårt utvalg arbeider med utvikling av vurderingspraksis. Det vanligste er at vurdering nå er definert som et felles satsningsområde på skolene, men det er store variasjoner med hensyn til hvor omfattende arbeidet er, hvilke personer som deltar og hvordan arbeidet organiseres. Vi ser også at de skolene som var godt i gang med arbeidet med vurdering i 2007, også er de som har høyt trykk i 2010. Dessuten synes det å være av betydning om skolene deltar i eksterne prosjekter eller nettverk, selv om det ikke er noe automatikk i at slikt arbeid fører til praksisendring på skolen. Kompetansen som utvikles av de som deltar i nettverk, kan ende opp som en individuell kompetanse hos enkeltlærere, uten at slik kunnskap deles med det øvrige personalet. Hovedinntrykket er at lærerne nok samarbeider, men at dette fremdeles foregår oftere i fagseksjoner eller team enn som et felles prosjekt på skolen.

I surveyen i 2011 ble rektorene spurt om i hvilken grad lærerne samarbeider om vurdering av elevens resultater. Det er sannsynlig at rektorene her svarer generelt, det vi si at de ikke skiller mellom skolens felles arbeid om elevvurdering og det arbeidet som foregår i trinn, team eller som et mer uformelt samarbeid mellom enkeltlærere.

Tabell 7.24 Samarbeid om vurdering av elevens resultater. Rektorer 2011. Prosent.

Lærerne samarbeider om vurdering av elevenes resultater	Vet ikke	I hvilken grad					Total (N)
		I svært liten grad	I liten grad	I stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	
Rektorer i grunnskolen	0	0	5	23	57	15	567
Rektorer i videregående skole	0	1	8	28	59	4	112

Resultatene fra surveyen samsvarer med analysene av intervjuene. I begge skoleslag er det en lav prosent som svarer i liten grad eller svært liten grad. Men vi kan ikke vite hvordan samarbeidet er organisert (for eksempel om det er trinnvis eller felles i personalet, om det er pålagt eller opp til den enkelte lærer eller team). Tabellen viser også at det er flere rektorer (72 %) som svarer i stor eller svært stor grad i grunnskolen enn i videregående skole (63 %). Når vi legger rektorenes svar til grunn, er altså samarbeid om elevvurdering noe mer utbredt i grunnskolen enn i videregående skole.

Kjennskap til regelverket²⁵

Som nevnt over viste intervjuene i 2007 at det var misnøye blant lærere og rektorer da LK06 ble iverksatt uten at bestemmelsene om vurdering i lov og forskrift var tilpasset. Det er liten tvil om at det var av stor betydning for rektorene og lærerne at det formelle regelverket kom på plass. Alt i alt viser intervjuene i 2010 at lærere og rektorer i begge skoleslag er tilfreds både med forskrift og med læreplanverket. Det styrkede fokuset på vurdering, og spesielt på undervisvurdering, løftes fram som en positiv effekt av reformen, og lærerne og rektorene opplyser at de er "kjent med" den nye vurderingsforskriften.

I spørreundersøkelsen er det tre spørsmål som direkte omhandler vurderingsforskriften. Lærerne ble spurt om det går klart fram hvordan undervisvurdering skal gjennomføres, hvordan sluttvurdering skal gjennomføres og hvorvidt læreplan og forskrift har ført til at vurdering brukes til å fremme læring. Tabell 7.25 og 7.26 viser resultatene fordelt på trinn.

Lærerne og skoleledere i intervjuundersøkelsen i 2010 er svært fornøyd med at det nå blir lagt stor vekt på undervisvurdering. Men surveydata viser at mange av lærerne mener det ikke går klart fram av forskriften hvordan undervisvurdering skal gjennomføres.

Tabell 7.25 Oppfatning om forskriften om undervisvurdering. Lærere 2011. Prosent.

Det går klart fram av forskriften hvordan undervisvurdering skal gjennomføres	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	3	6	12	33	37	8	154
Lærere på 10. trinn	5	5	20	26	37	8	109
Lærere i videregående skole	1	16	23	21	33	6	203

Under halvparten av lærerne er helt eller nokså enige i at forskriften er klar når det gjelder hvordan de skal gjennomføre undervisvurdering, og 18 % av lærerne på 4.-7. trinn, 25 % av lærerne på 10. trinn og 39 % i videregående skole er helt eller nokså uenig. Vi vet ikke om de her har svart på om forskriften *i seg selv* er klar (om formuleringene kommuniserer), eller om det handler om hvorvidt de har en klar forståelse av hva det forventes at de skal gjøre i når de vurderer. Uansett er det et problem dersom en forskrift skaper usikkerhet, og spesielt dersom det i liten grad foregår et felles tolkningsarbeid i personalet.

Når det gjelder gjennomføring av sluttvurdering opplever lærerne forskriften som noe klarere.

Tabell 7.26 Oppfatning om forskriften om sluttvurdering. Lærere 2011. Prosent.

Det går klart fram av forskriften hvordan sluttvurdering skal gjennomføres	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	7	3	11	31	39	8	153
Lærere på 10. trinn	4	5	13	23	44	12	109
Lærere i videregående skole	1	15	15	20	35	14	203

Tabellen viser at blant lærerne på 10. trinn er over halvparten og nesten halvparten, henholdsvis 47 % og 49 % på barnetrinnet og i videregående skole, nokså eller helt enig i at forskriften er klar når det gjelder sluttvurdering. Men i videregående skole er det andel på 30 % som er helt eller nokså uenige i at forskriften er klar på dette punktet. Resultatene fra surveyen viser med andre ord at det er

²⁵ Intervjuundersøkelsen ble gjennomført før Utdanningsdirektoratets tolkninger i rundskriv Udir-1-2010 var kjent blant lærerne

forskjeller i lærernes oppfatninger når det gjelder hvor tydelige anvisninger forskriften gir om hvordan underveis- og sluttvurdering skal gjennomføres.

Lærerne ble også spurt om i hvilken grad de var enige i at læreplan og forskrift har ført til at vurdering brukes til å fremme læring. Spørsmålet har fokus på endring, og lærerne bes ta stilling til den samlede effekten av forskrift og læreplan.

Tabell 7.27 Oppfatning om effekten av læreplan og forskrift på læringsfremmende vurdering. Lærere 2011. Prosent.

Jeg er enig i at læreplan og forskrift har ført til at vurdering brukes til å fremme elevenes læring	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	4	1	4	21	54	15	154
Lærere på 10. trinn	3	5	13	31	37	12	109
Lærere i videregående skole	4	10	14	38	28	5	202

Lærerne på barnetrinnet skiller seg ut ved at det er 69 % som er enige eller nokså enige, og bare 5 % som er uenige i at læreplan og forskrift har ført til at vurdering brukes til å fremme elevenes læring. Graden av enighet synker på ungdomstrinnet og i videregående skole. Nesten en fjerdedel av lærerne i videregående skole er helt eller delvis *uenig* i at læreplan og forskriften har ført til at vurdering nå brukes mer til å fremme læring. Intervjuene i 2010 viser at det er forskjeller både mellom skolene og internt på den enkelte skole med hensyn til hvordan Kunnskapsløftet har endret vurderingspraksis i retning av mer fokus på å fremme elevenes læring.

Et annet styringsgrep i Kunnskapsløftet er tydeliggjøringen av at vurdering i fag skal være målrelatert, det vil si at det er de samlede *kompetansemålene* i læreplanene som skal være grunnlaget for vurdering (jfr. § 3.3 i forskriftene). Dette er et prinsipp som lærerne og rektorene støtter opp om i intervjuene både i 2007 og 2010, men analysene tyder likevel på at forståelsen av hva dette prinsippet innebærer er svakt utviklet. Spesielt når det gjaldt lærerne, viste analysene av intervjuene i 2007 at de var mer opptatt av å kunne formulere og formidle lokale læringsmål med utgangspunkt i læreplanenes kompetansemål, enn av å endre måten vurderingen ble *gjennomført* på. I forskriften gjøres det et tydelig skille mellom vurderingen i fagene (knyttet til kompetansemålene), «vurdering i orden og åtfærd» (der skolens ordensreglement danner vurderingsgrunnlaget), og «dialog om anna utvikling» (der generell del og prinsipper for opplæring er grunnlaget). Det er med andre ord fastsatt at innsats og aktivitet ikke skal gi grunnlag for vurdering i faget. Eventuell lav innsats eller manglende aktivitet kan føre til at det ikke er grunnlag for vurdering, men dette skal ikke ha betydning for vurderingen av elevens kompetanse. I surveyen ble lærerne spurt om de var enige i at elevenes innsats og aktivitet bør telle med som en viktig del av den faglige vurderingen.

Tabell 7.28 Oppfatning om vurderingsgrunnlaget i fagene. Lærere 2011. Prosent.

Elevenes innsats og aktivitet i klasserommet bør telle med som en viktig del av den faglige vurderingen av eleven	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	1	1	4	6	44	45	160
Lærere på 10. trinn	0	2	16	15	46	21	141
Lærere i videregående skole	0	4	7	9	42	38	618

Tabellen viser at flertallet av lærerne på alle trinn er *uenig* i prinsippet om at det bare er kompetansemålene som skal danne grunnlaget for vurdering i fag. På barnetrinnet er 89 % enig eller nokså enig i at innstas og aktivitet skal telle med, og også på 10. trinn og i videregående skole er det

høye frekvenser. Det kan dermed se ut som lærernes oppfatninger her er på kollisjonskurs med forskriftens bestemmelser.

Det er stor enighet (og veldig liten uenighet) på alle trinn om at et godt vurderingssystem tydelig skiller mellom læringsprosess og kompetanse.

Tabell 7.29 Oppfatning om vurderingssystemet. Lærere. 2011. Prosent.

Et godt vurderingssystem skiller klart mellom elevenes læringsprosess og deres faglige kompetanse	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	4	0	4	28	37	27	160
Lærere på 10. trinn	4	5	4	25	48	14	138
Lærere i videregående skole	7	4	9	21	40	18	614

Det kan bety at lærerne forstår forskjellen i hensikt mellom underveis- og sluttvurdering. Så selv om under halvparten på alle trinn mener at forskriftene ikke kommuniserer godt hvordan underveisvurdering skal *gjennomføres* (jfr. tabell 7.25), kan det se ut til at lærerne slutter opp om den økte vektleggingen av underveisvurdering (læringsprosessen). Intervjudataene (2010) tyder også på det, gjennomgående mener lærerne at underveisvurdering er både et godt begrep og et redskap for bedre læring.

Analysene av intervjuene i 2010 viser at det er store variasjoner mellom skolene når det gjelder hvordan lærerne som kollegium arbeider med utvikling av ny vurderingspraksis. I 2007 var det vanligste at lærerne ble informert i felles fora som for eksempel personalmøter, men at det videre arbeidet ble overlatt til fagseksjoner eller team, eller var opp til den enkelte lærer. Den samme tendensen ser vi i intervjudataene fra 2010, men det er nå flere skoler som har en klar strategi for arbeidet. Siden mange lærere mener forskriften er uklar (jfr. over, tabell 7.25 og 7.26) er det interessant å undersøke hvorvidt lærerne mener at personalet har en felles forståelse av bestemmelsene i forskriften.

Tabell 7.30 Oppfatning om felles forståelse av vurderingsbestemmelsene. Lærere 2011. Prosent.

Lærerkollegiet har en felles forståelse av bestemmelsene om vurdering i forskrift og læreplan	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	9	2	14	17	38	19	160
Lærere på 10. trinn	2	4	11	16	55	13	141
Lærere i videregående skole	4	5	14	20	43	13	618

Det er et flertall lærere på alle trinn som mener lærerkollegiet har *felles forståelse* av bestemmelsene om vurdering i forskrift og læreplan. Dessuten viser tabell 7.30 at graden av enighet i lærerkollegiet øker fra 4. og – 7. trinn (57 % er nokså eller helt enige) til 10. trinn (68 %), og er lavere igjen i blant lærerne i videregående skole (56 %). Dette resultatet kan kanskje forklares med at lærere på ungdomstrinnet er vant til å samarbeide om karaktersetting og at vurdering er mer «high stake» på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet (jfr. Tveit, 2009). Lavere grad av enighet blant lærerne i de videregående skolene kan forklares med utgangspunkt i tabell 7.31.

Tabell 7.31 Felles forståelse av vurderingsbestemmelsene. Lærere 2011.

Lærerkollegiet har en felles forståelse av bestemmelsene om vurdering i forskrift og læreplan	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Studieforberedende	6 %	2 %	11 %	18 %	49 %	14 %	160
Både studieforberedende og yrkesfaglig	8 %	8 %	18 %	22 %	34 %	8 %	119
Yrkesfaglig	2 %	6 %	15 %	21 %	42 %	15 %	327
Total	4 %	5 %	15 %	20 %	42 %	13 %	606

Kjikkvadrat=24,505, $p < 0,006$

Det er signifikante forskjeller mellom lærere i ulike typer videregående skoler. På skoler som har bare studieforberedende programmer, er det 63 % som mener at lærerkollegiet har felles forståelse av bestemmelsene om vurdering, på skoler med bare yrkesfaglige er andelen 57 %, mens andelen på kombinerte skoler er 42 %. I intervjuene i 2007 og 2010 fant vi at felles arenaer for dialog og samhandling på skolene synes å mangle, og at lærerne mente de manglet tid til felles arbeid med vurdering. Det er et positivt funn at det nå er et *flertall* i alle skoleslag som mener at lærerne har en felles forståelse av de forventningene og kravene til vurdering som ligger i forskrift og læreplan.

Vi kan oppsummere at i 2007 var regelverket for individuell vurdering svært uklart for lærerne og rektorene på de ti skolene i intervjuundersøkelsen. Det var ikke uventet, siden regelverket ennå ikke var tilpasset den nye læreplanen. Men både svarene i surveyen og intervjuene i 2010 tyder på at det tar tid å endre vurderingskultur og vurderingspraksis; lov, forskrift og læreplan gir i seg selv ingen garanti for forandring spesielt når disse ikke kommuniserer klart hva som forventes. Dersom skolene mangler et tolkningsfellesskap er det en fare for at det utvikles ulike praksiser og at elevenes rettigheter ikke blir godt nok ivarettatt.

Vurderingspraksis

I 2007 var hovedfunnet når det gjelder skolenes vurderingspraksis at det var store variasjoner både mellom skoler og innad på hver enkelt skole. Først og fremst var vurdering et individuelt ansvar for lærerne, og med noen få unntak foregikk lite *systematisk* samarbeid. I 2010 viser analysene av intervjuene at alle skolene har fokus på vurdering og at det er mer systematikk i arbeidet, men hovedtendensen er likevel at det er variasjon. I surveyen ble lærerne bedt om å angi hvor enige de er i at Kunnskapsløftet har ført til *bedre* vurderingspraksis.

Tabell 7.32 Oppfatning om vurderingspraksis i Kunnskapsløftet. Lærere 2011. Prosent.

Ut fra din erfaring med reformen, hvor enig eller uenig er du i at Kunnskapsløftet har ført til bedre vurderingspraksis?	Vet ikke	Helt uenig	Nokså uenig	Verken enig eller uenig	Nokså enig	Helt enig	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	4	3	7	15	50	21	161
Lærere på 10. trinn	7	2	9	18	50	13	142
Lærere i videregående skole	6	10	12	27	36	8	613

Et flertall av lærerne i grunnskolen er nokså eller helt enig i at Kunnskapsløftet har ført til bedre vurderingspraksis, og en liten andel rundt 10 % er uenig i dette. Det er større variasjon blant lærerne i videregående skole, der 44 % svarer enig eller nokså enig, mens 22 % er helt eller nokså uenige.

Svarene i surveyen gir ikke grunnlag for å trekke slutninger om *hva* lærerne og rektorene bygger på når de vurderer vurderingspraksis som bedre etter Kunnskapsløftet. Fra intervjuene (2010) vet vi at alle skolene arbeider med utvikling av vurderingspraksis, men at det er store variasjoner både med hensyn til tiden som er avsatt og hvem som deltar. Intervjuene viser at hvor lenge og hvor systematisk skolene har arbeidet med vurderingspraksis er av betydning. De skolene som kom raskt i gang med det lokale arbeidet med læreplanene har kommet lengst i innarbeiding av nye praksiser. Men svaret på spørsmålet om Kunnskapsløftet har ført til *bedre* vurderingspraksis handler også om hvilken

praksis skolen hadde før reformen. Vurdering for læring var et tema også før denne reformen (jfr. Fuglestad, Lillejord og Tobiassen, 1999).

Lærernes tilbakemeldingskultur er et område som har fått mye oppmerksomhet, ikke minst i etterkant av TALIS-undersøkelsen (se Vibe, Aamodt & Carlsten, 2009). Når vi sammenligner intervjudata fra 2007 og 2010 ser vi tegn til endring i lærernes tilbakemeldingskultur. I 2010 er det flere skoler som har etablert formaliteter knyttet til slike samtaler, for eksempel avsatt tidsressurs for lærerne og/eller utviklet felles praksis i form av skjemaer som skal brukes. Det er også blitt mer vanlig at samtaler har et tydelig faglig fokus. Men selv om mange av lærerne i intervjuene fra 2010 mener de 'har blitt bedre' til å gi tilbakemeldinger, er det sjelden de gir eksempler på *hva* de gjør, og det er ingen som har gjennomført systematisk arbeid med tilbakemeldinger i kollegiet.

I surveyen ble lærerne spurt om hvor ofte de samtalte med elevene for å kontrollere at det faglige innholdet var forstått (Tabell 7.33 og 7.34). Dette spørsmålet handler ikke om *elevsamtalen* eller *tilbakemelding til elevene*, men om hvordan lærerne bruker samtaler med elever for å få informasjon om elevenes faglige forståelse.

Tabell 7.33 Bruk av samtale med elever for å kontrollere forståelse. Lærere 4. – 7. trinn 2011. Prosent.

Jeg gjennomfører samtaler med elevene for å kontrollere at det faglige innholdet er forstått	Vet ikke	Aldri, eller nesten aldri	I omtrent en fjerdedel av timene	I omtrent halvparten av timene	I nesten alle timene	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	1	7	39	24	30	161

Tabell 7.34 Bruk av samtale med elever for å kontrollere forståelse. Lærere 10. trinn og videregående skole 2011. Prosent.

Jeg gjennomfører samtaler med elevene for å kontrollere at det faglige innholdet er forstått	Vet ikke	Aldri, eller nesten aldri	Sjeldnere	Omtrent en gang i måneden	Ukentlig	Daglig	Total (N)
Lærere 10 trinn	1	4	24	26	34	10	140
Lærere videregående skole	0	2	25	34	29	10	616

Siden kategoriene lærerne har kryssset av for er ulike mellom barnetrinnet på den ene siden og ungdomstrinnet og videregående skole på den andre, er det vanskelig å foreta en direkte sammenligning. Det kan likevel se ut til at slik jevnlig tilbakemelding fra elev til lærer er langt vanligere på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet og i videregående skole. 54 % av lærerne på barnetrinnet gjennomfører slike samtaler i halvparten eller nesten alle timene og 39 % i en fjerdedel av timene. På 10. trinn er det 44 % og i videregående skole 39 % som har slike samtaler ukentlig eller daglig.

Lærerne ble også spurt om hvor ofte de bruker kartleggingsprøver for å finne ut hva elevene kan.

Tabell 7.35 Bruk av kartleggingsprøver for å kontrollere kunnskap. Lærere 4. – 7. trinn. 2011. Prosent.

Jeg bruker kartleggingsprøver for å finne ut hva elevene kan	Vet ikke	Aldri, eller nesten aldri	I omtrent en fjerdedel av timene	I omtrent halvparten av timene	I nesten alle timene	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	5	8	56	18	12	153

Tabell 7.36 Bruk av kartleggingsprøver for å kontrollere kunnskap. Lærere 10. trinn og videregående skole. 2011. Prosent.

Jeg bruker kartleggingsprøver for å finne ut hva elevene kan	Vet ikke	Aldri, eller nesten aldri	Sjeldnere	Omtrent en gang i måneden	Ukentlig	Daglig	Total (N)
Lærere 10 trinn	4	15	53	26	2	1	137
Lærere videregående skole	2	26	46	22	4	0	612

Også for dette spørsmålet er svarkategoriene forskjellige mellom trinnene, og resultatene kan ikke sammenlignes direkte. Svarene på barnetrinnet (tabell 7.35) gir grunn til å stille spørsmål ved hva disse lærerne legger i begrepet *kartleggingsprøver*. Tabellen viser at 56 % av lærerne bruker kartleggingsprøver i en fjerdedel av timene, 18 % i halvparten av timene, og 12 % i hver time. En rimelig tolkning kan være at det på barnetrinnet er svært vanlig å bruke en eller annen form for skriftlig kontroll av elevens kunnskap.

Tabellene 7.33, 7.34, 7.35 og 7.36 viser en tydelig forskjell mellom lærerne på barnetrinnet på den ene siden, og de på ungdomstrinnet og i videregående skole på den andre. For barnetrinnets del har lærerne både ofte samtaler med elevene for å kontrollere forståelse (54 % i halvparten eller hver time, se tabell 7.33) og hyppige kartleggingsprøver (30 % i halvparten eller hver time, se tabell 7.35). Når det gjelder lærerne på 10 trinn, og i videregående skole brukes både samtaler og kartleggingsprøver sjeldnere.

Elevmedvirkning

I forskriftene om vurdering ønsker myndighetene å presisere og tydeliggjøre elevers, lærlingers og lærekanidaters medvirkning i vurderingsarbeidet i opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2010, s. 3). Dette begrunnes med at elever som får mulighet til å medvirke, øker sitt læringsutbytte når de får innsikt i hva de skal lære, hva de mestrer og hvordan de lærer. Intervjuene fra 2007 viste liten grad av elevmedvirkning i vurderingsarbeidet. Først og fremst var dette et anliggende for den enkelte lærer, og rektorene pekte på at det er et område som bør utvikles. I 2010 tyder analysene av intervjuene på at praksis har endret seg lite, men det er større bevissthet om at det må endringer til, og noen skoler har startet et arbeid der også plangrupper og lærere involveres.

I surveyen i 2011 blir lærerne spurt i hvilken grad de er enige eller uenige i at elevene får medvirke i vurderingen av eget arbeid. Det er to problemer knyttet til tolkningen av svarene på dette spørsmålet. For det første er det uklart om respondentene oppfatter at det her spørres om de er enige i prinsippet om at elevene skal få medvirke, eller om spørsmålet dreier seg om hvordan det er på deres skole/i deres klasser. For det andre passer ikke svarkategoriene når det samtidig spørres om grad av enighet og uenighet. Dermed blir det også vanskelig å vurdere hva det innebærer at respondentene svarer 'verken stor eller liten grad' av enighet eller uenighet.

Tabell 7.37 Oppfatning om elevmedvirkning i vurdering av eget arbeid. Lærere 2011. Prosent.

Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i at elevene får medvirke i vurdering av eget arbeid	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	0	1	13	39	38	8	156
Lærere på 10. trinn	0	0	13	41	42	4	109
Lærere i videregående skole	2	1	13	49	30	5	204

Hvis vi velger å forstå svarene som respondentenes oppfatninger om prinsippet, og at det de har svart på er graden av enighet, viser tabellen at det er liten *uenighet* om at elevene skal få medvirke i vurderingen av eget arbeid. Tabell 7.37 viser også at det er forholdsvis liten forskjell mellom skoleslagene (13-14 % svarer i liten eller svært liten grad). Det er samme andel (46 %) på barnetrinnet

og ungdomstrinnet som i stor eller svært stor grad er enige i prinsippet om at elevene skal få medvirke i vurdering av eget arbeid, mens andelen i videregående skole er noe lavere (35 %).

Også når det gjelder elevmedvirkning i valg av vurderingsmåter gjør spørsmålstillingen og svarkategoriene det vanskelig å tolke resultatene, men vi velger igjen å gå ut fra at der er graden av enighet om prinsippet respondentene har svart på.

Tabell 7.38 Oppfatning om elevmedvirkning i valg av vurderingsformer. Lærere 2011. Prosent.

Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i at elevene får medvirke i valg av vurderingsmåter	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	0	10	43	39	8	0	154
Lærere på 10. trinn	0	6	31	48	14	1	108
Lærere i videregående skole	0	9	36	34	17	3	205

Over halvparten av lærerne på 4. – 7. trinn (53 %) er i liten eller svært liten grad er enig i at elevene får medvirke i valg av vurderingsmåter. Andelen som mener dette er lavere på ungdomstrinnet (37 %) og i videregående skole (45 %).

En alternativ tolkning av disse to tabellene er at lærerne har svart på hvor enige de er i at dette er praksis (på skolen eller for dem individuelt). Da er et viktig funn at et stort flertall av lærerne i alle skoleslag mener de involverer elevene i vurderingen av eget arbeid når vi tar med kategoriene i verken stor eller liten grad, i stor grad og i svært stor grad, og at det langt færre som mener at elevene får medvirke i valg av vurderingsmåter.

Individuell vurdering, fag og yrkesopplæring i bedrift

Det ble gjennomført fire intervjuer med instruktører i bedrifter i 2007. Alle disse hadde på det tidspunktet liten kjennskap til Kunnskapsløftet, og vurderingspraksis var knyttet til faglige tradisjoner i yrket og yrkesopplæringen. I spørreundersøkelsen ble instruktørene bedt om å vurdere hvor enige de var i påstanden Lærlinger får systematisk tilbakemelding og vurdering.

Tabell 7.39 Systematisk tilbakemelding og vurdering. Instruktører 2011. Prosent.

Lærlinger får systematisk tilbakemelding og vurdering	Helt enig	Ganske enig	Ganske uenig	Helt uenig	Vet ikke	Total (N)
Instruktører	79	20	1	1	0	200

Instruktørene er svært samstemte i sine oppfatninger, 99 % er helt eller ganske enige i at lærlingene får systematisk tilbakemelding og vurdering.

Sammendrag, individuell vurdering

I flere stortingsmeldinger pekes det på skolens vurderingskultur og vurderingskompetanse som utfordringer (St. meld. 16, (2006 – 2007); St.meld. 31, (2007 – 2008)). I Kunnskapsløftet skal vurdering være målrelatert, basert på elevenes kompetanse i fag, den skal være rettferdig i betydningen at krav og rettigheter skal være like for alle elever og fastsettes med utgangspunkt i det samme vurderingsgrunnlaget. Et bærende prinsipp er at den individuelle vurderingen har to hensikter: å bidra til elevenes læring, og å gi informasjon om oppnådd kompetanse. Mens underveisvurdering skal være et redskap i elevens læreprosesser, gi grunnlag for tilpasset opplæring og bidra til elevenes læring, skal sluttvurdering gi informasjon om oppnådd kompetanse ved avslutningen av opplæringen (Forskrift til Opplæringsloven, § 3-2). Å endre rektors og lærers vurderingsforståelse, vurderingskompetanse og vurderingspraksis er en ambisiøs målsetting som krever tiltak på alle nivåer. Myndighetenes fokus på vurdering har blitt stadig tydeligere i den perioden vi har undersøkt. Det har vært gjennomført høringer, opplæringsloven og forskriftene er blitt endret i flere runder,

prosjekter har blitt gjennomført (for eksempel 'Bedre vurderingspraksis'). I den store satsningen 'Vurdering for læring' er målsettingen at skoleeiere, skoler og lærebedrifter skal utvikle sin vurderingskultur og praksis knyttet til undervisningsvurdering gjennom utviklingsarbeid på den enkelte skole og i nettverk²⁶. På den åpne nettsiden «Vurdering for læring»²⁷ tilbys lærere og skoleledere nettbaserte ressurser og verktøy til hjelp i arbeidet med å utvikle god vurderingspraksis. *OECD reviews of evaluation and assessment in education* (OECD, 2011, p. 66) slår fast at "there is a willingness [of stakeholders] at all levels to focus on assessment". En slik vilje til å styrke elevvurderingen kjenner vi igjen i våre data både fra 2007 og 2010/2011. Den store forskjellen mellom de to tidspunktene er at lærerne og rektorene oppfattet oppdraget som uklart i 2007. Oppmerksomheten da var rettet mot det lokale arbeidet med læreplanene, og sammenhengen mellom læreplanarbeidet og vurdering var ikke innlysende for dem. I 2010 er regelverket på plass, og informantene mener de dermed har et bedre utgangspunkt for å arbeide med utvikling av forståelse og endring av praksis. Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering har også vært i stadig utvikling i perioden, og omfatter en rekke redskap og informasjonskilder som kan hjelpe skolene og lærerne i den individuelle vurderingen av elevene.

Surveydataene viser at lærerne har delte oppfatninger om hvorvidt forskriften om vurdering kommuniserer godt. Det kan hende Rundskriv Udir 1-2010, som kom i august 2010, ennå ikke var kjent for respondentene da surveyen ble gjennomført. Et funn både i 2007 og 2010-intervjuene var at skolene syntes å mangle arenaer for felles drøfting av for eksempel vurdering. Et regelverk krever tolkning, og iverksetting av ny praksis må komme som resultat av et målrettet utviklingsarbeid. I 2010 intervjuene ser vi klare forskjeller mellom skoler som gjennomfører systematisk skoleutvikling med vurdering som innsatsområde og de som overlater arbeidet til teamenes, trinnets eller enkeltlæreres initiativ. Men selv om arenaer for samarbeid om vurdering i mange tilfeller synes å mangle, er det likevel et flertall av lærerne i alle skoleslag som mener at kollegiet har felles forståelse av bestemmelsene om vurdering i forskrift og læreplan. Det kan tyde på at lærerne seg imellom diskuterer vurdering selv om det ikke foregår et systematisk arbeid, og det bekreftes i spørsmålet om lærerne samarbeider om vurdering av elevens resultater (jfr. tabell 7.24). Men ut fra surveydataene kan vi ikke være sikre på at den felles forståelsen er i samsvar med intensjonen. For eksempel er det et stort flertall som mener at elevenes innsats og aktivitet bør telle med i den faglige vurderingen av elevene. Selv om vi ikke kjenner lærernes praksis, kan det være rimelig å anta at en slik oppfatning kan ha innflytelse på hvordan de definerer sin «felles forståelse».

Et klart flertall av lærerne i grunnskolen er helt eller nokså enige i at Kunnskapsløftet har ført til bedre vurderingspraksis. Fra en noe famlende oppstart med det lokale læreplanarbeidet i 2007, viser intervjudata i 2010 at det er en dreining mot større faglighet i vurderingene, lærerne er nå mer opptatt både av å bruke og å dokumentere resultater i vurderingen av elever, og de har også et sterkt fokus på vurdering for læring. I videregående skole er en større andel av lærerne uenig i at Kunnskapsløftet har ført til bedre vurderingspraksis. En mulig forklaring kan være at den «nye» praksisen etter Kunnskapsløftet i større grad samsvarer med grunnskolelærernes etablerte praksis, slik at forventningene om endring blir større i videregående skole. Det er også en tvetydighet i måten spørsmålet er stilt på – dette kan både oppfattes som et spørsmål der lærerne bes om å uttale seg om hvilken grad de *slutter seg til* Kunnskapsløftets krav til vurdering eller som et spørsmål om hvor vidt nye vurderingsmåter faktisk har ført til en bedre vurdering for og av elevene.

Når det gjelder elevmedvirkning i vurderingsarbeidet, viste 2007-resultatene at det bare forekom sporadisk og på enkeltlæreres initiativ. I 2010-intervjuene ser vi en langt mer bevisst holdning hos rektorene, selv om de fleste mener de har et godt stykke arbeid å gjøre før det er i tråd med regelverket. Resultatene fra surveyen viser at det er mange lærere som er enige i at elever skal få medvirke i vurdering av eget arbeid. Det tyder på at lærerne ser verdien i dette, og vi kan anta at det

²⁶ Grunnlagsdokument for Satsingen Vurdering for læring, 2010 – 2014, <http://www.udir.no/PageFiles/Vurdering%20for%20laring/Dokumenter/Nasjonal%20satsing/2/Grunnlagsdokument%20for%20satsingen%20Vurdering%20for%20l%C3%A6ring%20okt%202020111.pdf>

²⁷ <http://www.udir.no/Vurdering-for-laring/>

har konsekvenser for deres praksis. Men det er langt færre i alle skoleslag som er enige i at elevene skal få medvirke i valg av vurderingsmåter. Det kan altså se ut som lærerne ønsker å beholde kontrollen over formen og innholdet, men inviterer elevene inn til en dialog om resultatene.

7.2 Skolens kvalitetsarbeid

Grunnlaget for skolens arbeid med kvalitetsvurdering finner vi i forskriften til opplæringsloven, kapittel 2. Der heter det at skolen jevnlig skal vurdere «i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet». Det sammenhengende prøve- og vurderingssystemet som er utviklet på nasjonalt nivå (se Ottesen & Møller, 2010, s. 106) har en dobbelt hensikt: å gi informasjon om kvaliteten på grunnopplæringen til nasjonalt nivå som grunnlag for politikkutforming, og å gi informasjon til kommuner/fylkeskommuner som grunnlag for kvalitetsutvikling (Roald, 2010). Når vi i denne evalueringen retter fokus mot skolenivå, har vi ønsket å undersøke i hvilken grad skolene etter Kunnskapsløftet har endret praksis for vurdering av egen virksomhet og anvendelse av tilgjengelige og hensiktsmessige styringsdata. Analysene av intervjuene i 2007 viste at skolene i svært begrenset grad tok i bruk kunnskap om resultater i kvalitetsarbeidet på skolenivå. De sentrale elementene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet syntes å være frikoblet fra systematisk skoleutvikling. De fleste skolene manglet arenaer der informasjon om resultater kunne omsettes til kunnskap for praksisendring. I intervjudata fra 2010 finner vi at Kunnskapsløftet har ført med seg en omfattende registrering av data, men at slik informasjon i liten grad synes å ha konsekvenser for måten rektorer og lærere utfører arbeidet sitt på. I noen tilfeller får informasjon om dårlige eller middelmådige resultater betydning for skolens valg av utviklingsområder.

I spørreundersøkelsen i 2011 ble rektorene i grunnskolen og videregående skole spurt i hvilken grad elevundersøkelsen, andre brukerundersøkelser, obligatoriske kartleggingsprøver og for grunnskolens del, nasjonale prøver har bidratt til å forbedre undervisningen og læringsmiljøet.

Elevundersøkelsen

I 2007 viste analysen av intervjuene at elevundersøkelsen var godt innarbeidet i alle skoleslag, og at både rektorene og lærerne på de ti skolene var positive til den. Det var imidlertid bare unntaksvis at det var mulig å spore konkrete konsekvenser for skolens praksis. Også i 2010 er elevundersøkelsen godt forankret i både grunnskolen og videregående skole, men det er forskjeller mellom skolene med hensyn til hvordan de arbeider med resultatene og hvilke konsekvenser de får. På en skole bruker de for eksempel elevundersøkelsen når de utformer virksomhetsplanen sin, og rektor på en annen skole forteller at de arbeider grundig med undersøkelsen, resultatene diskuteres med elevene og inngår også som grunnlag for skolens helhetlige kvalitetsvurdering. Det er også skoler i vårt utvalg om velger å legge vekt på andre brukerundersøkelser, for eksempel mobbeundersøkelser, i sitt arbeid med læringsmiljøet.

Tabell 7.40 Elevundersøkelsen. Betydning for undervisning og læringsmiljø. Rektorer 2011. Prosent.

I hvilken grad har elevundersøkelsen bidratt til å forbedre undervisningen og/eller elevenes læringsmiljø?	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	2	3	13	39	36	5	561
Rektorer i videregående skole	1	0	9	24	58	8	112

Spørreundersøkelsen i 2011 viser at 66 % av rektorene i videregående skole mener at elevundersøkelsen har bidratt i stor grad eller svært stor grad til å forbedre undervisningen eller elevenes læringsmiljø. For grunnskolerektorenes del er dette tallet lavere, 41 %, og 16 % svarer at dette skjer i svært liten eller liten grad (tabell 7.40).

Tabell 7.41 Kommunestørrelse og elevundersøkelsens bidrag. Rektorer i grunnskolen 2011.

I hvilken grad har elevundersøkelsen bidratt til å forbedre undervisningen og/eller elevenes læringsmiljø?	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Små kommuner (- 5 000)	3 %	7 %	9 %	46 %	34 %	1 %	148
Mellomstore kommuner (5 000 - 19 999)	2 %	2 %	12 %	40 %	39 %	5 %	166
Store kommuner (20 000 eller flere)	2 %	2 %	16 %	35 %	36 %	8 %	243
Total	3 %	3 %	13 %	39 %	36 %	5 %	557

Kjikkvadrat=24,052, $p < 0,007$

Tabell 7.41 viser at i grunnskolen varierer rektorenes vurdering av elevundersøkelsens bidrag etter hvor stor kommunen er. Det er rektorene i de små kommunene som oftest svarer at elevundersøkelsen i liten grad eller svært liten grad bidrar til forbedring.

Svarene fra grunnskolerektorene på dette spørsmålet varierer også med skolestørrelse, slik tabell 7.42 viser.

Tabell 7.42 Skolestørrelse og elevundersøkelsens bidrag. Rektorer i grunnskolen 2011.

I hvilken grad har elevundersøkelsen bidratt til å forbedre undervisningen og/eller elevenes læringsmiljø?	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Færre enn 300 elever	3 %	5 %	15 %	39 %	35 %	3 %	390
300 elever eller mer	1 %	1 %	9 %	40 %	39 %	10 %	171
Total	2 %	3 %	13 %	39 %	36 %	5 %	561

Kjikkvadrat=20,215, $p < 0,001$

Rektorene på skoler med færre enn 300 elever svarer noe oftere at elevundersøkelsen i liten eller svært liten grad har bidratt til å forbedre undervisningen og/eller elevenes læringsmiljø enn sine kolleger på større skoler.

Tabell 7.43 Elevundersøkelsen. Betydning for undervisningspraksis. Lærere 2011. Prosent.

I hvilken grad vil du si at lærerkollegiet du er del av, etter Kunnskapsløftet bruker resultater fra elevundersøkelsen for endring av undervisningspraksis	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	9	1	7	30	41	12	161
Lærere på 10. trinn	9	3	14	39	31	4	138
Lærere i videregående skole	18	6	16	36	21	4	615

Når vi sammenligner rektorenes svar på spørsmålet om elevundersøkelsens betydning for undervisningen og læringsmiljøet (tabell 7.40), ser vi at det er blant rektorene i videregående skole den største andelen svarer i stor eller svært stor grad. Når lærerne svarer på spørsmålet om lærerkollegiet bruker resultater fra elevundersøkelsen til endring av undervisningspraksis viser tabell 7.43 at det er lærerne på 4. og 7. trinn som oftest svarer det samme. 53 % svarer i stor eller svært stor grad, og 8 % svarer i liten eller svært liten grad. På 10. trinn er det 35 % og på videregående skole 25 % som mener de bruker resultatene i stor eller svært stor grad. Det er viktig å være oppmerksom på at spørsmålene i surveyen var ulike for lærerne og rektorene. Spørsmålet til rektorene dreide seg om bruken av elevundersøkelsen for endring av *undervisning og/eller læringsmiljø*, mens lærerne ble spurt om betydningen av resultatene fra elevundersøkelsen *etter Kunnskapsløftet* endring av *undervisningspraksis*.

Andre brukerundersøkelser

Intervjudata både fra 2007 og 2010 viser variasjon mellom kommunene når det gjelder om og eventuelt hvor mange brukerundersøkelser de ble bedt om å gjennomføre. Tabell 7.44 viser at rektorene i videregående skole vurderer andre brukerundersøkelser bidrag til forbedring av undervisningen og/eller læringsmiljøet som større enn rektorene i grunnskolen gjør.

Tabell 7.44 Andre brukerundersøkelser. Betydning for undervisning og læringsmiljø. Rektorer 2011. Prosent.

I hvilken grad har andre brukerundersøkelser blant foreldre og/eller elever bidratt til å forbedre undervisningen og/eller elevenes læringsmiljø?	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	6	6	16	45	24	3	558
Rektorer i videregående skole	6	5	12	39	32	7	111

På dette spørsmålet svarer 27 % i grunnskolen i stor eller svært stor grad, mens 39 % i videregående skole svarer det samme. En mulig forklaring er at en stor skoleeier som fylkeskommunen har bedre muligheter for å utarbeide egne undersøkelser, og at rektorene på de videregående skolene dermed har mer erfaring med å bruke slike resultater. På den andre siden finner vi ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og rektorenes svar i grunnskolen.

Obligatoriske kartleggingsprøver

De nasjonale kartleggingsprøvene er et hjelpemiddel for skolen og lærerne for å fange opp elever som ligger under en «bekymringsgrense». I grunnskolen er det obligatoriske kartleggingsprøver i leseferdighet på 1., 2. og 3. trinn og i tallforståelse og regneferdighet på 2. trinn. I videregående skole er det obligatoriske kartleggingsprøver i leseferdighet og regning på Vg 1. Resultatene fra kartleggingsprøvene skal ikke rapporteres til nasjonalt nivå, men elever og foreldre skal ha tilbakemelding.²⁸ I 2007 hadde skolene begrenset tilgang på nasjonale kartleggingsverktøy, men intervjuene viste at de også da gjennomførte kartleggingsprøver, først og fremst i lesing og matematikk. Det vanligste var at lærerne selv valgte hvilke prøver de ønsket å bruke, men på noen grunnskoler påla skolen eller kommunen lærerne å bruke bestemte prøver. Også i 2010 bruker lærerne/skolene langt flere kartleggingsprøver enn de obligatoriske, og analysen av intervjudata viser at både rektor og lærere i mange tilfeller mangler oversikt over hvilke prøver som skal brukes og hva som er prøvenes «status». I videregående skole bearbeides og tolkes resultatene fra kartleggingsprøver som oftest av andre enn de som jobber direkte med elevene, og informasjonen kommer ikke alltid tilbake til lærerne. Noen grunnskoler har etablert strukturer og rutiner som bidrar til at resultater brukes til å gi støtte og veiledning slik at lærerne bedre kan ivareta elevenes behov. Men det er også grunnskoler i vårt utvalg der lærerne synes de får liten støtte. Bare unntaksvis brukes resultatene fra kartleggingsprøver inn i skolens helhetlige kvalitetsarbeid. Spesielt for grunnskolenes vedkommende tyder analysene i 2010 på at de nasjonale obligatoriske kartleggingsprøvene kommer i tillegg til kommunale eller lokale tester, slik at det blir et stort prøvepress for lærere og elever.

I spørreundersøkelsen i 2011 ble rektorene spurt i hvilken grad de *obligatoriske* kartleggingsprøvene har bidratt til å forbedre undervisningen eller elevenes læringsmiljø. Her er det viktig å ha i mente at våre intervjudata viste at rektorene og lærerne ofte ikke skilte tydelig mellom hva som var obligatorisk og hva som var frivillig/lokalt bestemte prøver.

²⁸ <http://www.udir.no/Vurdering/Kartlegging-gs/Fakta-om-kartleggingsprover-i-grunnskolen-/>;
<http://www.udir.no/Vurdering/Kartlegging-videregaende-opplaring/Fakta-om-kartleggingsprover-i-videregaende-opplaring/>

Tabell 7.45 Obligatoriske kartleggingsprøver. Betydning for undervisning og læringsmiljø. Rektorer 2011. Prosent.

I hvilken grad har obligatoriske kartleggingsprøver bidratt til å forbedre undervisningen og/eller elevenes læringsmiljø?	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	1	1	2	18	61	17	560
Rektorer i videregående skole	1	4	13	26	45	12	112

Et flertall av rektorene i begge skoleslag mener at kartleggingsprøvene bidrar til å bedre undervisningen og/eller læringsmiljøet. Men det er forskjell mellom grunnskolen og videregående skole. Mens 78 % av rektorene i grunnskolen svarer i stor eller svært stor grad og kun 3 % i liten eller svært liten grad, er tilsvarende tall for rektorer i videregående skole henholdsvis 67 % og 17 %. Dette samsvarer med de kvalitative dataene som viser at grunnskolene i større grad enn de videregående skolene har etablert systematikk og rutiner for hvordan de som kollegium følger opp resultatene.

Lærerne ble spurt om lærerkollegiet bruker resultatet fra de obligatoriske kartleggingsprøvene til endring av undervisningspraksis.

Tabell 7.46 Obligatoriske kartleggingsprøver. Betydning for undervisningspraksis. Lærere 2011. Prosent.

I hvilken grad vil du si at lærerkollegiet du er del av, etter Kunnskapsløftet bruker resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver for endring av undervisningspraksis	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Kontaktlærere 4. og 7. trinn	2	1	4	25	50	17	161
Lærere på 10. trinn	9	3	13	49	22	4	138
Lærere i videregående skole	23	9	19	29	19	1	613

Tendensene i rektorsvarene gjenspeiles i lærernes svar. Det er flest lærere på 4. og 7. trinn som svarer i stor eller svært stor grad på spørsmålet om resultater fra kartleggingsprøvene brukes for endring av undervisningspraksis. For ungdomstrinnets lærere er det færre som svarer i stor/svært stor grad enn på barnetrinnet, henholdsvis 26 % på ungdomstrinnet mot og 67 % på barnetrinnet. I videregående skole er det 23 % i «vet ikke»-kategorien. Dette kan muligens forklares med at det bare er Vg 1 som har obligatoriske kartleggingsprøver.

Nasjonale prøver

Da vi gjennomførte intervjuer i 2007, var de nasjonale prøvene i grunnskolen så vidt kommet i gang igjen etter en pause, og de har siden blitt gjennomført i lesing, regning og deler av engelsk-faget på 5. og 8. trinn, og etter hvert også på 9. trinn. Prøvene i lesing og regning skal kartlegge elevenes grunnleggende ferdigheter med utgangspunkt i læreplanene for fag. Prøvene i engelsk skiller seg ut fra de to andre ved at de tar utgangspunkt i kompetansemål bare i engelskfaget. De nasjonale prøvene skal "gi informasjon til elever, lærere, skoleledere, foresatte, skoleeiere, de regionale myndigheter og det nasjonale nivået som grunnlag for forbedrings- og utviklingsarbeid."²⁹ Prøvene har med andre ord flere ulike hensikter, men formålet er å danne grunnlag for kvalitetsutvikling av opplæringen. I 2010 viser analysene av intervjuene at de nasjonale prøvene er godt etablert i grunnskolen, men det er store forskjeller mellom skolene når det gjelder bruken av resultatene.

Intervjuene viser at en viktig konsekvens av prøvene er at de kan bidra til å synliggjøre hvilke områder skolene bør rette oppmerksomheten mot i sin skoleutvikling. For eksempel har resultater fra nasjonale

²⁹ Oppdragsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 23. mai 2006, sitert fra Rammeverk for Nasjonale prøver 2009, <http://www.udir.no/Artikler/Nasjonale-prover/Rammeverk-for-nasjonale-prover/>

prøver ført til at skoler har satt i verk forsterket leseopplæring. Men det varierer i hvor stor grad det er systematikk i dette. I den ene enden av skalaen finner vi skoler som går grundig igjennom resultatene i fellesfora, på trinn og med enkeltlærere, og i den andre enden en skole der man ikke legger større vekt på disse prøvene enn en hvilken som helst annen prøve. Dermed er det også forskjeller mellom lærernes opplevelse av nytten de har av nasjonale prøver. Lærerne er ganske samstemte når de peker på at de nasjonale prøvene gir en viss oversikt over elevenes nivå, men de peker også på at som regel er dette noe lærerne allerede vet. Derfor kan de nasjonale prøvene oppfattes mer som kontroll enn som verktøy for tilrettelegging av opplæringen.

Intervjuddata fra 2010 viser at det er liten motstand mot nasjonale prøver blant lærere og rektorer. Ingen er særlig opptatt av problemstillinger knyttet til offentliggjøring, selv om det pekes på at gjennomsnittstall kan gi et feil bilde av skolen. De innvendingene som reises knytter seg til press på elevene, og til spørsmål om *alle* elevene skal "utsettes" for nasjonale prøver. Den i hovedsak positive holdningen til nasjonale prøver gjenspeiler seg i resultatene fra surveyen i 2011. Rektorene i grunnskolen ble spurt i hvilken grad nasjonale prøver bidrar til å forbedre undervisningen og elevenes læringsmiljø (tabell 7.47), og her svarer 62 % i stor eller svært stor grad, og bare 8 % i liten eller svært liten grad.

Tabell 7.47 Nasjonale prøver. Betydning for undervisning og læringsmiljø. Rektorer i grunnskolen 2011. Prosent.

I hvilken grad har nasjonale prøver bidratt til å forbedre undervisningen og/eller elevenes læringsmiljø?	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Rektorer i grunnskolen	1	2	6	28	49	13	560

Lærerne i grunnskolen ble spurt om i hvilken grad lærerkollegiet bruker resultatene fra nasjonale prøver for endring av undervisningspraksis (tabell 7.48). Lærerne på 4. – 7. trinn gir ganske sammenfallende svar med rektorene i grunnskolen, 57 % svarer i stor eller svært stor grad. På 10. trinn er andelen lavere, 26 % gir dette svaret. Men på ungdomstrinnet er det en stor «i verken stor eller liten grad»- andel.

Tabell 7.48 Nasjonale prøver. Betydning for undervisningspraksis. Lærere i grunnskolen 2011. Prosent.

I hvilken grad vil du si at lærerkollegiet du er del av, etter Kunnskapsløftet bruker resultater fra nasjonale prøver for endring av undervisningspraksis	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Kontaktlærere 4 – 7 trinn	4	2	10	27	43	14	161
Lærere 10.trinn	9	5	16	43	22	4	138

Forskjellene mellom trinnene kan forklares med at lærere på barnetrinnet ofte underviser i mange fag og dermed har et mer helhetlig ansvar for eleven, mens faglærere på ungdomstrinnet kan oppleve at resultatene ikke har relevans for deres fag.

Skolens helhetlige arbeid med kvalitetsutvikling

Skolens kvalitetsarbeid har mange elementer. Så langt har vi vist til resultater knyttet til *enkeltelementer* i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering, og vi har hatt fokus på elementer som er nye med Kunnskapsløftet. En viktig side ved kvalitetsarbeidet foregår i klasserommene, i lærernes og elevenes daglige møter rundt et faglig innhold. Det har vi bare i begrenset grad fått innsyn i gjennom de kvalitative og kvantitative dataene. Det vi har kunnet undersøke, er hva lærere og rektorer sier om de strukturene og praksisene som rammer inn den daglige virksomheten, og som vi kan anta

bidrar til utvikling av god læring. I denne delen retter vi fokus på mot skolenes helhetlige kvalitetsarbeid. Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering ble etablert i 2004, og har vært i kontinuerlig utvikling siden da. Selv om vi kan anta at rektorer og lærere alltid har vært opptatt av kvaliteten på den undervisningen de «leverer» og elevenes utbytte av opplæringen, er det først på 1990 og 2000-tallet dette eksplisitt knyttes til målbare resultater som kan sammenlignes og følges over tid. Og for at resultater skal være sammenlignbare, kreves tydeligere standarder og referansepunkter. Men resultater er lite verdt dersom de ikke brukes som grunnlag for oppfølging. Både skoleleiere og skoler må ha kompetanse som gjør dem i stand til å analysere og tolke evalueringsinformasjon og omsette denne til strategiske handlinger, både kollektivt for skolens utvikling og individuelt for den enkelte lærers undervisning. Intervjudata fra 2007 tydet på at skolene manglet slik kompetanse som kunne sette dem i stand til å bygge robuste evalueringskulturer. Et kjennetegn på slike kulturer er at kunnskap om resultater (i vid forstand) får betydning for skolens praksis.

På bakgrunn av intervjuene i 2007 oppsummerte vi at de ti skolene ikke hadde utviklet robuste systemer for skolevurdering og kvalitetsutvikling (Møller, Prøitz & Aasen, 2009). Men selv om analysene viste at skolene i begrenset grad tok i bruk kunnskap om resultater i kvalitetsarbeidet på skolenivå, så vi tegn til et sterkere fokus på resultat kvalitet enn tradisjonen har vært i norsk skole (jfr. Langfeldt, 2008), og både lærere og rektorer var positive til måling av resultater forutsatt at det kunne være til hjelp for tilretteleggingen av undervisningen. I 2010 viser intervjuene på de ti skolene at det er større oppmerksomhet rettet mot kvalitetsarbeidet, og det er tegn til et mer helhetlig og systematisk kvalitetsarbeid på noen av skolene. Hovedtendensen er likevel ad hoc- prosesser der nye redskap eller nye bestemmelser tvinger fram løsninger i måten enkeltlærere eller team arbeider på, men uten at slike elementer settes inn i en større sammenheng.

I surveyen i 2011 ble rektorene spurt om i hvilken grad har det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering bidratt til endret innhold i skolens planer, flere prøver for elevene og endrede rutiner for resultatoppfølging ved skolen (tabell 7.49).

Tabell 7.49 Betydningen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Rektorer grunnskolen 2011. Prosent.

Rektorer i grunnskolen	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Endret innhold i skolens planer	2	1	11	36	44	6	564
Flere prøver for elevene	2	1	15	40	37	5	564
Endrede rutiner for resultatoppfølging ved skolen	2	1	3	19	58	17	563

I grunnskolen mener halvparten av rektorene at det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering i stor eller svært stor grad har ført til endring av innholdet i skolens planer; 12 % mener at dette har skjedd i liten eller svært liten grad. Men det området der «virkningen» oppleves som sterkest, er når det gjelder rutineene for resultatoppfølging. Her svarer 75 % at rutineene i stor eller svært stor grad er endret, og 4 % svarer i liten eller svært liten grad. Disse resultatene tyder på at selv om vi ser få tegn helhetlig og systematisk kvalitetsarbeid på de seks grunnskolene som utgjorde utvalget i den kvalitative delen av undersøkelsen, opplever rektorer i grunnskolen likevel at kvalitetsvurderingssystemet har en effekt på skolens plan- og kvalitetsarbeid.

Også i videregående skole mener flertallet av rektorene at det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering har ført til endret innhold i skolens planer, men tendensen er ikke like sterk som i grunnskolen. 59 % svarer at kvalitetsvurderingssystemet har ført til endringer i rutineene for resultatoppfølging i stor eller svært stor grad, mens 16 % svarer i liten eller svært liten grad. Når det gjelder spørsmålet om innholdet i skolens planer, er det betydelig færre som mener kvalitetsvurderingssystemet har ført til endringer, bare 28 % svarer i stor eller svært stor grad.

Tabell 7.50 Betydningen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Rektorer videregående skole 2011. Prosent.

Rektorer i videregående skole	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Endret innhold i skolens planer	3	4	19	47	27	1	112
Flere prøver for elevene	6	9	27	49	7	2	111
Endrede rutiner for resultatoppfølging ved skolen	0	4	12	26	53	6	112

Det har vært uttrykt bekymring for at kvalitetsarbeidet i Kunnskapsløftet fører til økt prøvepress for elevene (St. meld. 19, (2009 – 2010). Resultatene i denne undersøkelsen viser 42 % av rektorene i grunnskolen mener omfanget av prøver har økt i stor eller svært stor grad, mens tilsvarende tall i videregående skole er 9 % (tabell 7.49 og 7.50).

I følge forskrift til opplæringsloven, kapittel 2, har skoleeier ansvar for å se til at den skolebaserte vurderingen gjennomføres i tråd med forutsetningene. Statlig nivå tilbyr gjennom det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering redskaper som skoler og kommuner/fylkeskommuner kan benytte for å innhente informasjon om resultater (prøver og tester) og få støtte i skolens kvalitetsarbeid (ståstedsanalysen, veiledninger). De kvalitative analysene både i 2007 og 2010 tyder på at sett fra rektorenes perspektiv er forbindelseslinjene svake og ansvars plasseringen uklar mellom nivåene. Resultater rapporteres oppover i systemet og tematiseres gjerne i medarbeidersamtaler mellom rektor og skoleeier. Men bare unntaksvis forteller informantene at slik informasjon gjøres til gjenstand for felles drøftinger som får betydning for skoleeiers strategier for styring av skolen, eller for etablering av støttefunksjoner. I surveyen i 2011 ble rektorene spurt i hvilken grad skoleeier har bidratt til etablering av et system for systematisk vurdering av skolens praksis og resultater.

Tabell 7.51 Skoleeiers bidrag for etablering av system for kvalitetsvurdering. Rektorer 2011. Prosent.

I hvilken grad har skoleeier bidratt til å etablere et system for systematisk vurdering av din skoles praksis og resultater	Vet ikke	I svært liten grad	I liten grad	I verken stor eller liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Total (N)
Grunnskolen	1	7	18	28	36	11	566
Videregående skole	6	6	7	18	52	9	109

Tabellen viser at det i følge rektorene er forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere. 61 % av rektorene i videregående skole svarer at skoleeier har bidratt i stor eller svært stor grad, og 13 % i svært liten eller liten grad. Tilsvarende tall for rektorene i grunnskolen er henholdsvis 47 % og 25 %.

Oppsummering, skolens kvalitetsarbeid

Skolens kvalitetsarbeid har mange elementer. I denne evalueringen har vi vært opptatt av det som er nytt med Kunnskapsløftet, men spørsmål knyttet til kvalitetsutvikling har vært på dagsorden i flere årtier (se for eksempel Birkemo, 1999; Dale, 2001, 2010; Fevolden & Lillejord, 2005; Granheim, Lundgren, & Tiller, 1990), og skolebasert vurdering har vært et tema siden 70-tallet. En viktig del av skolens kvalitetsarbeid foregår i lærernes og elevenes daglige møter rundt et faglig innhold. Men i evalueringen er vi opptatt av de strukturene og praksisene som rammer inn den daglige virksomheten, og av hvordan rektorer og lærere tar i bruk de nye verktøyene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet når de skal legge til rette for gode læreprosesser hos elevene. I forskriftene til opplæringsloven pålegges alle skoler å gjennomføre skolebasert vurdering som skal bidra til at organisasjonen og gjennomføring av undervisningen og oppfølgingen av elevene bidrar til et utbytte i tråd med målene i LK06.

En tydelig endring med Kunnskapsløftet er at skolene nå har tilgang på store mengder informasjon om elevenes resultater og om andre forhold som gjelder virksomheten. Etter 2007- intervjuene stilte vi spørsmål om skolene hadde nok kompetanse og tidsressurser til at det var mulig å nyttiggjøre seg all informasjonen. Hovedtendensen var at informasjon om faglige og andre resultater forble informasjon, som ble formidlet videre på aggregert nivå til lærere og til skoleeier, uten at det var tydelig hva denne informasjonen ble brukt til. I intervjuene i 2010 ser vi at flere skoler begynner å få på plass en systematikk i hvordan informasjonen kan brukes til utvikling. Det viktigste er kanskje at informasjon om resultater hjelper skolene til å velge utviklingsområder. Men intervjuene viser også at det er store forskjeller mellom skolene, og surveyresultatene tyder på at det kan være systematiske forskjeller mellom små og store kommuner, der skoler i de store kommunene i større grad enn i de små har fått på plass systemer for hvordan resultater kan brukes i kvalitetsarbeidet. Vibe og Evensen (2009) fant at skoleeiers kjennskap til det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering viste en tilsvarende variasjon. Det synes å være en spesiell utfordring for de små kommunene å få på plass et robust system for kvalitetsvurdering, og dette forplanter seg nedover til skolenivå.

Basert på analysene av intervjuene i 2007 oppsummerte vi at redskapene i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering i liten grad var tatt i bruk på skolene, men at noen lærere og de fleste rektorene mente at de hadde mer fokus på resultater enn før. I 2011 viser surveydataen (tabell 7.49 og 7.50) at 75 % av rektorene i grunnskolen og 59 % i videregående skole mener at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i stor eller svært stor grad har ført til endrede rutiner for resultatoppfølging, mens halvparten av grunnskolerektorene og 28 % av rektorene i de videregående skolene som mener det i stor eller svært stor grad har endret innholdet i skolens planer. Dette funnet tyder på at selv om skolene har systemer for registrering av resultater, er det store variasjoner mellom skolene når det gjelder hvorvidt slik kunnskap har betydning for skolens strategiske arbeid slik det formuleres i for eksempel utviklingsplaner.

8 Skolen som styrings- og forvaltningsnivå: Endringer i profesjonsforståelse og opplæringspraksis?

I dette kapitlet vil vi drøfte funnene vi har presentert i kapittel 6 og 7 i lys av de teoretiske perspektiver på endring i skolen som er introdusert i kapittel 2. Basert på internasjonale studier av reformer antar vi at bærekraftige systemiske reformer forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene. Følgende overordnede problemstillinger for evalueringen danner utgangspunktet:

- **Rolle- og ansvarsfordeling:** *Hvordan fungerer den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene?*
- **Profesjonsforståelse:** *Hvilke endringer har styrings- og forvaltningsreformen medført når det gjelder ledere og læreres/instruktørers profesjonsforståelse?*
- **Opplæringspraksis:** *På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift?*

Kunnskapsløftet betyr en desentralisering av beslutningsmyndighet (politisk desentralisering) og oppgaver (funksjonell desentralisering) innenfor utdanningssektoren (se kapittel 3). Dette inkluderer et krav om tydelig ansvars plassering. Det innebærer ikke bare at skoleledere og lærere får ansvar, men også forventninger om at de skal stå til ansvar for den opplæringen som tilbys og de resultatene som oppnås. Som det fremgår av problemstillingene har evalueringen til hensikt å registrere endringer over tid som følge av reformen. Et viktig spørsmål vi stiller oss i analysen av funnene, er hva det innebærer at skoleledere og lærere ansvarliggjøres i en lokalt tilpasset reformpolitikk, og er det mulig å identifisere endringer i deres profesjonsforståelse som følge av dette?

Kilden til forandring når det gjelder skolens opplæringspraksis ligger gjerne i møtet mellom nye betingelser og etablerte praksisformer (se kapittel 2). Samtidig har vi allerede registrert at også reformen endres og intensjoner presiseres underveis. Derfor har vi valgt å bruke analytiske begreper som kan fange inn skrittvis forandringer og eventuelle radikale brudd med tidligere praksis. Vi har også understreket at det kan være vanskelig å spore endringer etter fire – fem år fordi skolen som institusjon preges av en kombinasjon av kontinuitet og endring. Men hvis vi kan identifisere små, skrittvis endringer, er det viktig å undersøke i hvilken retning disse trekker. Dette vil vi drøfte i lys av funnene som ble presentert i kapittel 6 og 7.

8.1 Rolle- og ansvarsdeling

Rolle og ansvarsdeling har vært et sentralt tema både i intervjuene fra 2007/2010 og i spørreundersøkelsen fra 2011. I kapittel 6 og 7 ble resultatene fra presentert. Her gis først en kort oppsummering av hvordan rektorer, lærere og instruktører mener rolle- og ansvarsdelingen mellom nivåer og aktører fungerer. Dette diskuteres så i lys av Kunnskapsløftets intensjoner og perspektiver på reformimplementering.

Handlingsrom og autonomi

Da vi intervjuet rektorer i 2007, mente de fleste rektorene at rolle- og ansvarsdeling mellom skole og skoleeier var uklar. I spørreundersøkelsen i 2011 svarer de fleste rektorene at rolle- og ansvarsdeling når det gjelder styring av skolen, er klar. Dette representerer dermed en endring fra oppstarten av Kunnskapsløftet (se tabell 6.12). Det er også stor oppslutning om reformens mål, med unntak av lærerne i videregående skole hvor variasjonsbredden i svar er større, (se tabell 6.3). Dette bildet samsvarer med analysen av intervjuene fra 2007 da evalueringen startet. Den positive holdningen til Kunnskapsløftet som reform er dermed fortsatt til stede i skolen.

Derimot er det mer spredning i respondentenes svar når det gjelder respondentenes oppfatninger om handlingsrommet og egen innflytelse har økt (se tabell 6.6 og tabell 6.8). Som vist i Engelsens (2008, s. 186-187) analyse av Kunnskapsløftet som læreplanreform, er ikke intensjonene om økt handlingsrom alltid like klare. På den ene siden overlates valg av konkret innhold og metode til skoleledere og lærere, og på den andre siden forventes skoleeier å gi mer konkrete rammer for valgene. Underveis er det fra sentralt hold kommet endringer i forskrift for vurdering for å gjøre hensikten mer tydelig, og det er utviklet veiledninger som skal støtte arbeidet lokalt. Dette kan tolkes som et svar på mye frustrasjon blant lærerne i de to første årene av Kunnskapsløftets implementering. Som vist i intervjuene fra 2007 uttrykte mange lærere misnøye med at de selv måtte bruke mye tid til «finne ut av» vurderingskriterier og grunnleggende ferdigheter. De ønsket en klarere sentral styring på dette feltet. Utdanningsdirektoratets årlige undersøkelse har vist at fire av fem skoleledere fremdeles høsten 2011 opplever det lokale arbeidet med læreplanene som utfordrende, og mange mener at sentralt nivå bør bidra med etterutdanningstilbud og veiledningsmateriell (Vibe, 2012). I vår spørreundersøkelse svarer et flertall av rektorene at de opplever veiledningene som støtte i det lokale læreplanarbeidet (se tabell 6.46), men våre data gir ikke svar på hvordan de bruker veiledningene. Siden dette spørsmålet ikke ble stilt til lærerne, kan vi heller ikke sammenligne rektorsvar med lærersvar. Det er imidlertid gjennomført en annen undersøkelse som kartlegger lærernes bruk av disse veiledningene og hvor det konkluderes med at kun halvparten av de spurte hadde kjennskap til veiledningene. Veiledningene i lokalt arbeid med læreplaner var enda mindre kjent enn de mer fagspesifikke veiledningene (Rødnes & deLange, 2011).

Intervjuene med lærere i 2010 viser at mange lærere er mer tilfreds enn da vi intervjuet dem i 2007, men den store forskjellen som fremheves, er at i 2010 var lærebøkene på plass, og de ble oppfattet som en hjelp til fortolkning av intensjonene. Dessuten var vurderingsforskriften kommet.

Sett i et styringsperspektiv kan lærernes svar tolkes som om de ikke ønsker autonomi på dette feltet. En alternativ tolkning er at lærernes svar har sammenheng med mangel tid og mangel på prioritering av kollektiv fortolkning av intensjonene. Hverdagen er travel, akuttoppdragene må løses fortløpende, og felles arenaer for samarbeid og refleksjon over praksis erfares som mangelvare i mange skoler. I surveyen ble det stilt spørsmål om i hvilken grad rektor har bidratt til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling i gjennomføringen av reformen, og som vi viser i tabell 6.42, er det 43 % av kontaktlærerne på 4. og 7. trinn som svarer i stor eller svært stor grad, men prosenten er markert lavere når det gjelder lærere på 10. trinn (28 %) og i videregående skole (29 %). I vår analyse av de kvalitative dataene har vi tidligere påpekt at rektorene i samarbeid med lærerne synes å tilpasse innholdet i Kunnskapsløftet gradvis til den praksisen som allerede finnes (Ottesen & Møller, 2010). Nye elementer i Kunnskapsløftet legges til mens etablerte strukturer og praksis fortsatt beholdes, og over tid kan endring spores.

Våre intervjuer med rektorene i 2010 indikerer at de erfarer stor grad av autonomi i jobben sin, og bare i liten grad stiller overordnede rektorene til ansvar for de læringsresultatene som oppnås (Ottesen & Møller, 2010; se også Vibe & Sandberg, 2010). En tolkning er at skoleeier har stor grad av tillit til at den lokale skole styres og ledes på en kompetent måte. Rektorene uttrykker også stor grad av tillit til lærerne. Metastudier av implementeringsforskning har vist at gjensidig tillit på tvers av nivåer er en viktig systemisk forbindelseslinje, se kapittel 2.2. En alternativ tolkning er at det eksisterer en "skjult kontrakt" på tvers av nivåer. Så lenge skolene holder seg innenfor budsjetttrammene, stilles ingen kritiske spørsmål. Denne tolkningen støttes av at lærerne hevder at lederne bare unntaksvis gir dem tilbakemelding på undervisning. En svakt utviklet tilbakemeldingskultur i skolene er også fremhevet som sentralt funn i TALIS-undersøkelsen (Vibe, Aamodt & Carlsen, 2009). Tilsvarende har en svensk studie av kommunikasjonen mellom rektorer og lærere vist at overføring av informasjon var den mest hyppige kommunikasjonsdimensjonen som rektorene anvendte i sin relasjon til lærere (Årlestig, 2008). I denne svenske studien, som ikke omfatter videregående opplæring, trekkes mangelen på tid frem som en viktig begrunnelse for at interaksjonen mellom rektor og lærere i de fleste skolene blir preget av informasjon. Studien dokumenterer imidlertid at skoler hvor interaksjonen mellom leder og lærere også inkluderer tilbakemelding og faglige diskusjoner om mål og resultater, kan dokumentere fremgang i elevenes læringsresultater i vid forstand over tid.

Ansvarliggjøring

Når det gjelder ansvarliggjøring av skoleledere og lærere, har oppmerksomheten i økende grad blitt knyttet til dokumentasjon av oppnådde resultater. Når resultatene fra nasjonale prøver foreligger, er gjerne avisene raske til å rangere skoler etter oppnådd gjennomsnittskarakter, og dette kan påvirke omdømmet til en skole. I den sammenhengen er det også reist spørsmål om lønn basert på prestasjoner kan motivere lærere til ekstra innsats. Det har imidlertid vist seg vanskelig å finne objektive mål som reflekterer læreres innsats da de også har andre oppgaver enn det å undervise i fag og ferdigheter som kan testes ved standardiserte prøver. Dessuten kan bruken av elevresultater som prestasjonsmål gi vridningseffekter og trekke oppmerksomheten bort fra andre oppgaver (Nordskog, 2008). Økt vekt på bedre elevresultater har i mange land blitt håndtert dels gjennom en desentralisering av ansvaret for læreplanarbeidet, dels gjennom en myndiggjøring av profesjonen. Tanken har vært at økte frihetsgrader og økt kompetanse bedre kan svare på lokale behov, et prinsipp som ligger til grunn for styringslogikken i Kunnskapsløftet (se kapittel 4). Som vist i kapittel 6 er det flere informanter i intervjuundersøkelsen både i 2007 og 2010 som stiller spørsmål til om lokalt arbeid med læreplaner er en effektiv bruk av tiden til lærerne. Dette kan tyde på at dialogen på tvers av nivåene ikke har vært god nok. Det synes ikke å være etablert en felles forståelse av betydningen av lokalt arbeid med læreplaner som myndiggjøring av profesjonen.

Profesjonell ansvarliggjøring innebærer at profesjonen selv tar ansvar for at elevene får en best mulig undervisning og oppfølging, og det forutsetter en kontinuerlig undersøkelse og samtale både om hva som kjennetegner god praksis, og hvordan egen praksis står i forhold til disse kriteriene. I følge surveyen erfarer et flertall av rektorene at de blir ansvarliggjort ved at oppgaver og myndighet delegeres til skolenivå, og tilsvarende opplever lærerne at rektor har ansvarliggjort dem ved å gi dem flere oppgaver (se tabell 6.15 – 6.17). Siden spørreundersøkelsen ikke differensierer mellom hvilke oppgaver som er delegert og på hvilke områder skoleledere har fått større myndighet, blir svarene vanskelige å tolke i et profesjonsperspektiv. En tolkning kan være at det er delegert langt flere administrative oppgaver til skolenivå, og det kan bety mindre tid til å følge opp skolens kjerneoppgave som er undervisning og læring. Våre intervjuer fra 2010 med tre av grunnskolerektorene som vi har omtalt som «tradisjonsbærerne» gir indikasjoner på at dette kan være tilfelle. Intervjuene med rektorer i videregående skole viser også at det i liten grad er kjernevirksomheten som står i fokus når de blir bedt om å rapportere oppover i systemet (se Ottesen & Møller 2010). En alternativ tolkning kan være at både skoleledere og lærere opplever reelt sett et større handlingsrom og derfor tar et aktivt grep om reformprosessen selv. Våre intervjuer med «reformaktørene» i grunnskolen indikerer at dette kan være en like rimelig tolkning. Vi vet også fra en rekke studier at rektorer tolker handlingsrommet de

har, ulikt, og at handlingsrommet som regel tolkes snevrere enn det reelt sett er (Berg, 2011; Møller, 2004). Dette viser også intervjuene våre fra 2010.

Det er ikke et nytt fenomen at norske skoleledere må stå til ansvar. I den moderne skole som vokste frem på 1900 tallet skulle både skoleledere og lærere stå til ansvar overfor offentligheten. Pedagogikken ble da innført som en profesjonsvitenskap for lærere mens skolens ledelsesfunksjon fra starten av fikk en mer underordnet rolle. Dermed har også forskning om styring og ledelse av skolen lenge vært et relativt begrenset område i en norsk kontekst. Innenfor pedagogikken har læreplanteori slik den ble utviklet i Sverige, bidratt til en forståelse av hvordan pedagogisk handling påvirkes av den offentlige skoles kollektive styringsfunksjoner som økonomi, juridiske rammer og innhold. Skolens ledelsesfunksjon har bare delvis vært inkludert i slike perspektiver, men de siste tjue årene har skoleledelse utviklet seg som et eget forskningsfelt også i Norden (se Johansson, 2011).

I lys av Kunnskapsløftets intensjoner kan man i tillegg stille spørsmålet om hvor grensen går for lokale løsninger. Det nasjonale nivåets villighet til å imøtekomme skolenes ønske om mer hjelp i implementeringsprosessen i form av veiledningsmaterieell, kan bidra både til å begrense og utvide mulighetene for profesjonelle handlinger. Selv om rektorene for eksempel uttaler seg positivt om den støtten som direktoratets veiledninger gir i det lokale læreplanarbeidet (se tabell 6.46), er disse veiledningene relativt lite kjent og brukt blant lærerne (se Ottesen & Møller, 2010; Rødnes & 1, 2012).

8.2 Profesjonsforståelse

I evalueringen spør vi om Kunnskapsløftet som styrings- og forvaltningsreform har medført endringer når det gjelder lederes og læreres/instruktørers profesjonsforståelse. I kapittel 6 har vi allerede konkludert at Kunnskapsløftet ikke synes å ha hatt noen stor betydning når det gjelder instruktørenes ivaretagelse av fag- og yrkesopplæringen. I det som følger diskuteres læreres og skolelederes profesjonsforståelse og da i lys av profesjonens kunnskapsgrunnlag og oppfatninger om kunnskapsutvikling og ledelse av reformarbeid. I tillegg til oppfatninger om handlingsrom, autonomi og ansvarliggjøring, er det særlig temaer i intervjuer og survey knyttet til kompetanseutvikling og kilder til læring som danner grunnlaget for diskusjonen.

Kunnskapsgrunnlaget

Lærernes kunnskapsbase er kompleks og sammensatt av fagkunnskap fra mange ulike fagdisipliner og fra praktisk lærerarbeid. Planlegging, gjennomføring og vurdering av undervisning henter sitt kunnskapsgrunnlag i utdanningsvitenskap og pedagogikk, og samtidig er undervisning alltid forankret i et eller flere skolefag. Selv om kravet om lærerutdanning som grunnlag for tilsetning av skoleledere ble fjernet ved en justering av opplæringsloven i 2004, kommer de aller fleste skoleledere i Norge fra lærerprofesjonen. De har dermed med seg kunnskap tilegnet i profesjonsutdanningen, som innbefatter fagkunnskap, fagdidaktisk kunnskap og pedagogisk kunnskap. I tillegg har de ofte omfattende erfaringsbasert kunnskap fra sitt tidligere arbeid som lærere. Profesjonskompetanse som lærer gir dermed for de fleste rektorer utgangspunktet for ledelse i skolen. Man deler (til en viss grad) profesjonsspråket, man har et (mer eller mindre) felles kunnskapsgrunnlag. Man vet hvordan undervisning «føles på kroppen», kjenner til problemene og utfordringene til dem man skal lede. Sannsynligvis deler skoleledere og lærere et felles engasjement og en forpliktelse som knytter seg til ønsket om å bidra til gode læringsprosesser hos barn og unge. Men selv om rektorer er og har vært kompetente lærere, er spørsmålet på hvilken måte og i hvilken grad vi kan si at de også er kompetente ledere av lærerarbeid?

Økte krav til skoleledere er en utvikling som har pågått de siste 10-15 årene, og slik sett er intensjonene i Kunnskapsløftet en presisering av en praksis som har blitt etablert over mange år. De forventes for eksempel å kunne motivere og veilede lærere, gjennomføre endringer, lede oppfølgingen av elevenes resultater, gjennomføre og følge opp vurderingsarbeid, og ivareta en lang rekke administrative oppgaver som er flyttet fra kommunen til skolen (St.meld. nr. 31 2007–2008). I tillegg stilles skoleledere i større grad til ansvar for skolens virksomhet, ikke bare når det gjelder de

administrative oppgavene, men også for det som foregår innenfor klasserommets fire vegger, og for de resultatene som produseres.

I den nye styringsmodellen er det en forventning til at rektorer har et bredt kunnskapsgrunnlag. De skal drive budsjettarbeid, fatte beslutninger med utgangspunkt i lover og forskrifter, lede skolens kvalitetsarbeid, være personalledere, fungere som faglige veiledere for lærerne, drive utadrettet arbeid mot nærmiljøet. Dette betyr at rektorer må dra veksler på kunnskap hentet fra flere disipliner. Mye av dette er kompetanse som er felles for alle kommunale ledere, men det kreves i tillegg kompetanse som er direkte relatert til skolens kjernevirksomhet, undervisning og læring. Kunnskapsbasert yrkesutøvelse forutsetter at tiltak som settes i verk, er forankret i hva vi vet om god praksis i skolen; hva vi vet om sammenhenger mellom styring, ledelse, organisering og læringsresultater, det man gjerne omtaler som evidensbasert praksis. Den nasjonale rektorutdanningen som ble igangsatt høsten 2009, er et eksempel på hvordan sentralt nivå vil sikre solide kunnskaper, ferdigheter og holdninger hos nytilsatte skoleledere. Dette tiltaket følger opp ett av rådene fra OECD-prosjektet "Improving School Leadership" som sammenlignet skoleledelsesfunksjonen på tvers av 23 land, og hvor Norge var ett av få land som ikke tilbød et introduksjonsprogram for nytilsatte skoleledere. Mens mange for tretti år siden var svært skeptisk til at det skulle stilles krav om en egen formell rektorutdanning (Møller 1995), er dette nå noe både politikere, skoleeiere og fagforeninger er enig i. Dette har sammenheng med at vi gjennom de siste tjue årene har fått tilgang til mer robust evidensbasert forskning som dokumenterer betydningen av skoleledelse (Day et al., 2009; Leithwood & Riehl, 2005; Robinson, 2011). Samtidig eksemplifiserer dette en skrittvis endring av hvordan man tenker om skoleledelse som profesjon i en norsk kontekst. Streeck og Thelens (2005) typologi bidrar til å fange inn denne endringen som har pågått over tid og viser at skolen som institusjon endrer seg gradvis hele tiden. Mens det lenge var kun etterutdanning av kortere eller lengre varighet som var det dominerende tilbudet til skoleledere fra 1980-tallet, tok Utdannings- og forskningsdepartementet (nå: Kunnskapsdepartementet) et initiativ til utvikling av masterprogram i skoleledelse på universiteter og høyskoler i 2001/2002. Mange skoleledere har i løpet av de siste ti årene tatt mastergraden innenfor skoleledelse, og etter hvert har dette bidratt til å endre den dominerende tenkningen. Når så OECD kom med sine anbefalinger i 2007, var også profesjonen klar til å gi sin støtte. Det skjer en formalisering av en praksis som allerede finnes mange steder, og med Kunnskapsløftet ble den gradvise endringen styrt i en bestemt retning ved at den nasjonale rektorutdanningen ble etablert.

Når det gjelder den kunnskapspolitiske posisjonen, viser analysen av intervjuene fra 2010 at rektorene i liten grad er påvirket av det som ofte omtales som «evidensbasert» forskning. I rektorenes fortellinger om utøvelse av egen profesjon synes de mer opptatt av den moralske karakter både læreryrket og skolelederyrket har, og ingen av dem argumenterer for mer standardisering av forventningene til lærere. Det er personlig erfaring og refleksjon over egen praksis som vektlegges. I grunnskolen er det særlig forholdet til elevene som fremheves som kjernen i arbeidet, men også noen rektorer i videregående skole velger å være tett på elevene i sitt arbeid og er kontinuerlig opptatt av hvordan de kan tilrettelegge for bedre tilpasset undervisning og bidra på best mulig måte til elevenes personlige og sosiale utvikling. Men som studier av institusjonell endring har vist (se kapittel 2), det er problematisk å spore endringer etter bare fem år fordi skolen som institusjon preges av en kombinasjon av kontinuitet og endring.

Kontinuerlig kunnskapsutvikling

Skolehverdagens økende kompleksitet stiller store krav til opplæringsmuligheter og tilrettelegging av kunnskap. Både for skoleledere og lærere handler det også om å ta et aktivt og mer strategisk grep om forvaltningen av eget kunnskapsfelt. Det handler om å orientere seg i et komplekst kunnskapslandskap hvor det er et mangfold av læringsarenaer hvor kunnskap settes i spill.

Intervjuene med lærerne i 2010 gir sterk støtte til den nye strategien Kompetanse for kvalitet. Strategien gir dem muligheter til å videreutvikle sin undervisningskompetanse i fag i et livslangt perspektiv. Samtidig er det mer enn dobbelt så mange som ønsker å ta del i dette tilbudet enn de som får tilbudet, og årsaken er at kommunene ikke greier å betale sin del av fellesløftet. Som vist i tabell

6.38 rangeres etterutdanning, lavere enn både kollegasamler, men kategorien etterutdanning er i surveyen slått sammen med kurs, seminarer og skolebesøk. Derfor er ikke dette helt sammenlignbart. Det har også vært vanlig å skille mellom videreutdanning, som gir formell kompetanse, og etterutdanning som ikke gir formell kompetanse. Siden videreutdanning ikke inngår i surveyens kategori, er lærersvarene åpne for flere ulike fortolkninger. Lærere i videregående skiller seg imidlertid ut fra de andre to lærergruppene når det gjelder høy rangering av faglitteratur, forskningsrapporter og fagtidsskrifter som kilde til kompetanseutvikling.

Mens lærerne i intervjuene i 2010 er opptatt av mulighetene for faglig oppdatering i form av formell videreutdanning i de fagene de underviser i, viser intervjuene fra 2010 at rektorene er lite opptatt av formell lederutdanning. Det er primært den erfaringsbaserte kunnskapen som er viktig, men også personlige og mellommenneskelige egenskaper teller med for å utøve ledelse på en kvalifisert måte. Alle rektorene i de utvalgte skolene har lærerutdanning som profesjonsutdanning, men i intervjuene tematiseres det i liten grad hvorvidt denne utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag. Men spørsmålet er om rektorene i tilstrekkelig grad selv makter å holde seg à jour med nyere forskning om skole, undervisning og læring. Det kan synes som om dette i liten grad er tema i skoleledernetverkene. Det handler mer om hvordan motivere medarbeidere til innsats, hvordan sikre gode mellommenneskelige relasjoner, hvordan ha blick for den enkelte elev. Dette kan mer karakteriseres som generelle ledelsesutfordringer som i liten grad forutsetter kunnskapsressurser som er spesifikke for skoleledere som profesjon.

Rektorene er imidlertid generelt sett fornøyd med den nye statlige kompetanseutviklingsstrategien, særlig fordi det nå er etablert en mer funksjonell ordning for dekning av vikarutgifter og fordi det bidrar til å styrke den fagkompetanse som skolen trenger.

En kartlegging av den kontinuerlige kunnskapsutviklingen som foregår, er en viktig tilnærming for å forstå læreryrket og skoleledelse som profesjon. Spørreundersøkelsen 2011 bekrefter funnene fra intervjuundersøkelsene om at den erfaringsbaserte kunnskapsutviklingen står høyt i kurs for alle grupper (se tabell 6.38). Kollegial erfaringsdeling synes å være selve grunnmuren i kunnskapsutviklingsstrategien (se også Jensen 2008). Selv om dette betyr en sterk tilknytning til egen arbeidsplass, er det et spørsmål om man samtidig går glipp av læringsmulighetene som ligger i andre kunnskapsformer. I skolelederundersøkelsen fra 2005 (Møller, Prøitz & Aasen, 2009) ble samtaler og diskusjoner med kolleger samt refleksjon over egen praksis på tilsvarende måte fremhevet. Vi kan imidlertid registrere en endring i oppfatninger om faglitteratur som grunnlag for kontinuerlig kunnskapsutvikling. Det er flere rektorer som vurderer faglitteratur, forskningsrapporter, fagtidsskrifter m.m. i stor grad eller i svært stor grad som viktig kilde til kunnskapsutvikling i 2011 sammenlignet med 2005. Surveyen fra 2005 fant en sammenheng mellom rektorenes formelle utdanning og lesning av faglitteratur, noe som kan tolkes som at formell utdanning disponerer for en tilnærming til læring som innebærer å oppsøke faglitteratur som kunnskapsressurs. I 2011 var det ikke signifikante forskjeller på dette feltet. Men det at faglitteratur, forskningsrapporter og fagtidsskrifter rangeres så vidt høyt i spørreundersøkelsen (og i kontrast til skolelederundersøkelsen av 2005), indikerer at det skjer en skrittvis endring når det gjelder oppfatninger om kilder til kunnskapsutvikling.

Både intervjuene og surveyen fortelles oss imidlertid mindre om forholdet mellom kunnskapsregulering og kunnskapsutforskning blant lærere og skoleledere med særlig oppmerksomhet mot hvordan behovet for kvalitetssikring kan ivaretas samtidig som det gis rom for nysgjerrighet, utforskning og endring (se Jensen, 2008). Evalueringen har heller ikke omfattet mer inngående studier av kunnskapsressursers rolle i læringsprosesser, og av hvordan disse brukes og nyttiggjøres i praksis. Vi vet at mange skoler har etablert samarbeids- og læringsarenaer, ikke minst når det gjelder prosjektet vurdering for læring, men våre data forteller mindre om hva slags engasjement som preger disse arenaene.

Ledelse av reformarbeid på institusjonsnivå

Våre intervjuer som ble gjennomført i 2010, viser konturene av et skolelederyrke som mer og mer frigjøres fra læreryrket. Dette gjelder i særlig grad videregående opplæring hvor markedsorientering

og konkurranse om elevene er et fremtredende trekk. I alle fire fylkene har det skjedd reorganiseringer. Rektorene i videregående opplæring forventes å holde tak i den utadrettede kontakten og være aktive samspillpartnere for fylkesnivået. I fire av seks kommuner har de etablert en såkalt to-nivå-modell hvor målet har vært å flytte mange av de administrative oppgavene ned til den enkelte skole og skoleleder. Rektorene betraktes som kommunale mellomledere som er innordnet rådmannens organisasjonslinje. Omfanget av de administrative oppgavene har økt, og rektorene opplever det som stadig vanskeligere å finne tid til pedagogisk ledelse. Til tross for disse strukturelle endringene som trekker i administrativ retning, viser vår analyse av intervjuene i 2010 at noen grunnskolerektorer likevel kan karakteriseres som «reformaktørene». Disse rektorene begrunner sin ledelsesorientering med at Kunnskapsløftets sterke resultatorientering forutsetter tydelig ledelse av reformarbeidet lokalt. Derfor velger de å engasjere seg aktivt i det faglig/pedagogiske arbeidet. Alle tre har tatt et aktivt grep om reformprosessen, dels ved å engasjere seg i lokalt arbeid med læreplanene, dels ved å arbeide for bedre systematikk i vurderingsarbeidet. Alle tre rektorene beskriver en skoleeier som gir gode muligheter for kompetanseutvikling. Siden to av disse kommunene er organisert som såkalte to-nivå-kommuner, er det ikke selve organiseringsformen som kan forklare samspillet mellom skoleeier og rektor. Det kan heller skyldes skoleeiers oppfølging i form av dialog med skolene som stimulerer til engasjement (jf. Finstad & Kvåle, 2003). I disse tre kommunene eksemplifiseres systemiske forbindelseslinjer som dialog mellom nivåene som gir mulighet for å utvikle felles forståelse av reformen og gjensidig tillit. Lærerne som ble intervjuet ved disse skolene i 2010, mener imidlertid at rektorene trekkes for mye bort fra det daglige arbeidet i skolen, og dermed blir det liten tid til tilbakemelding fra rektor. Disse rektorene står i kontrast til «tradisjonsbærerne» som særlig er opptatt av et godt arbeidsmiljø, av å være kollega, og har mindre fokus på kollektiv strategiutvikling. De blander seg lite inn i det faglig/pedagogiske arbeidet, har blikket rettet primært mot interne forhold som administrasjon og personalfunksjonen, men er også opptatt av å sikre undervisningstilbudet til de svake elevene. Rektorene trekkes med i utvalgsarbeid på kommunalt nivå, men dette oppfattes dette mer som en belastning enn et mulighetsvindu for utvikling av egen skole (Ottesen & Møller, 2010).

«Tradisjonsbærerne» i videregående opplæring er ikke like tydelige å identifisere da oppgaveporteføljen i mye større grad er eksternt rettet. Men i den grad en "usynlig kontrakt" mellom lærere og skoleledere er et uttrykk for tradisjonsbærende elementer, er dette et fremtredende trekk. Ved to av skolene er økonomi/administrasjonsfunksjonen dominerende, og både personalfunksjonen og oppfølgingen av det faglig/pedagogiske arbeidet er i stor grad delegert til avdelingslederne. Den nye styringsmodellen ble innført for å minske kontrollspennet i personalfunksjonen, men vår analyse viser at dette ikke har ført til at rektor gir mer prioritet til ledelse av reformarbeid og oppfølging av det pedagogiske arbeidet. En forklaring kan være at de administrative og økonomiske oppgavene er mye mer omfattende i dag sammenlignet med tidligere. Dermed er det vanskelig å holde tak i den pedagogiske utviklingen ved skolen samtidig. Det er imidlertid mulig å tenke seg en alternativ arbeidsdeling hvor mer av de økonomiske og administrative oppgavene delegeres, mens rektor prioriterer oppfølgingen av skolens kjerneoppgaver internt. Samtidig vil nok dette representere et større brudd med tradisjonen slik den har vært i videregående opplæring i mange år. Ledergruppa omtales stadig som «skolens administrasjon» (Ottesen & Møller, 2010).

I surveyen er rektorer med ungdomstrinn bedt om å uttale seg om sitt pedagogiske lederskap (se tabell 6.40). Svarene indikerer at et klart flertall av rektorene oppfatter seg selv som «reformaktører». De forsikrer seg om at lærerne får faglig og yrkesmessig utvikling i tråd med skolens mål: at lærerne arbeider i henhold til skolens mål, de observerer undervisning i klasserommet og gir lærerne råd om hvordan de kan forbedre sin undervisning. Dette står i kontrast til svar fra lærerne hvor over halvparten av lærerne på 10. trinn svarer at de i liten eller svært liten grad får konstruktiv tilbakemelding på det arbeidet de gjør fra sin leder. I liten grad bidrar lærerne også med tilbakemelding på undervisning til hverandre. I surveyen er rektorer med ungdomstrinn bedt om å uttale seg om sitt pedagogiske lederskap. Svarene indikerer at et klart flertall av rektorene oppfatter seg selv som «reformaktører». De forsikrer seg om at lærerne får faglig og yrkesmessig utvikling i tråd med skolens mål: at lærerne arbeider i henhold til skolens mål, de observerer undervisning i klasserommet

og gir lærerne råd om hvordan de kan forbedre sin undervisning. Dette står i kontrast til svar fra lærerne hvor over halvparten av lærerne på 10. trinn svarer at de i liten eller svært liten grad får konstruktiv tilbakemelding på det arbeidet de gjør fra sin leder. I liten grad bidrar de også med tilbakemelding på undervisning til hverandre. Når det gjelder tilrettelegging for deltakelse i etter- og videreutdanning, er det stor spredning i svarene fra lærerne (se tabell 6.43 – 6.45). Når det gjelder tilrettelegging for deltakelse i etter- og videreutdanning, er det stor spredning i svarene fra lærerne.

8.3 Endringer i skolens opplæringspraksis

Som vi tidligere har pekt på er Kunnskapsløftet en omfattende og ambisiøs reform. Visjonen er å skape en kultur for læring der elevenes grunnleggende ferdigheter styrkes, opplæring tilrettelegges utfra elevenes behov og forutsetninger og elever og lærlinger får like muligheter til utvikling³⁰. I evalueringen undersøker vi på hvilken måte tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen fører til endringer av organiserings- og opplæringspraksis på det enkelte lærested. Vi har valgt tre sentrale områder for å besvare spørsmål knyttet til endring av opplæringspraksis: grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering. I dette kapitlet drøfter vi funn som er beskrevet i kapittel 7.

Reformforskere er ganske samstemt når de for det første hevder at endring tar tid (Cuban, 1988; Shavinina, 2003), og for det andre at reformer endres i møtet med lokale kontekster (Datnow, 2002). Dette har viktige implikasjoner for hvordan vi kan forstå resultatene i vår evaluering. I den relativt korte perioden fra 2007 til 2011 forventes skolene å håndtere *mange* forventninger om endring, samtidig som virksomheten skal gå sin gang. Dermed er det relevant å rette fokus mot skrittvis endringer som del av en (mulig) langsiktig transformasjon. Mens resultatene fra spørreundersøkelsen gir nyttig kunnskap om lærere og rektors holdninger, forventninger og handlinger, kan de kvalitative dataene fra intervjuer på to tidspunkt gi innsikt i hvordan reformforventninger og handlinger kobles i lokale kontekster (jfr. Blase & Björk, 2009).

Et hovedfunn i delrapport 3 (Ottesen & Møller, 2010) som er basert på intervjuundersøkelser i 2010 er at skolene var underveis, men i ulikt tempo. Her vil vi drøfte dette funnet, og mer konkret stille spørsmål om hva disse skrittvis endringene innebærer og i hvilken retning endringene peker når det gjelder våre tre undersøkelsesområder. Resultatene fra spørreundersøkelsen kan bidra til en kvalifisering av funnene, men kan også gi grunnlag for å drøfte hva som endres med en reform som Kunnskapsløftet og hvordan disse endringene manifesterer seg.

Hvordan forstår aktørene på skolenivå reformens intensjoner?

Skoler møter ikke reformer med «blanke ark». Reformen invaderer praksiser der lærerne utøver yrket i tråd med sin profesjonskunnskap. Selv om aktørene er enige i de overordnede målene (de færreste vil ha problemer med å slutte seg til visjonen som er referert ovenfor), er det avgjørende i hvilken grad de opplever virkemidlene som relevante og i tråd med sin egen problemforståelse. Våre intervjudata viser at aktørene på skolenivå er endringsvillige, forutsatt at de opplever at endringene *er til det bedre* for elevene. Reformen ga i utgangspunktet et stort handlingsrom for det profesjonelle skjønnnet, og det er nettopp i rommet mellom eksterne forventninger og skjønnsmessig vurdering det skapes et tolkningsrom (Mahoney & Thelen, 2010). For den lokale institusjonen må det derfor etableres et tolkningsfellesskap der reformintensjoner kan oversettes til handlinger. Vi bruker her to eksempler, grunnleggende ferdigheter og individuell vurdering for å illustrere.

Grunnleggende ferdigheter som hverdagsbegrep kan tolkes som det som ligger til grunn, det som resten av opplæringen skal bygge på. Men i Kunnskapsløftet gis begrepet en spesiell betydning. For det første forstås grunnleggende ferdigheter som noe som skal utvikles kontinuerlig gjennom hele det 13-årige løpet. For det andre er ferdighetene integrert i kompetansemålene «for alle fag på det enkelte

³⁰ http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/rus/2004/0016/ddd/pdfv/226866-rundskriv_kunnskapsloftet.pdf

fags premisser og på relevante nivåer»³¹. Intervjudata 2010 tyder på at skolene i liten grad *prioriterer* arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Det samme bildet fikk vi gjennom intervjuer i 2007. Men spørreundersøkelsen viser at rektorenes holdninger til grunnleggende ferdigheter (...er bra for elevene, se tabell 7.1) er svært positive. Mange mener også at de motiverer lærerne til å arbeide med ferdighetene (jfr. tabell 7.9), og et flertall mener at det arbeides systematisk med grunnleggende ferdigheter (tabell 7.13). Lærerne svarer at de ofte arbeider med de grunnleggende ferdighetene, spesielt lesing, skriving og muntlig (tabell 7.17 – 7.21). En mulig tolkning er at selv om arbeidet med grunnleggende ferdigheter ikke er prioritert som et utviklingsområde, utvikles det gradvis praksiser som synes å være i tråd med forventningene. I delrapport 3 (Ottesen & Møller, 2010) beskriver vi dette som et eksempel på laglegging (jfr. Streeck & Thelen, 2005), der nye praksiser legger seg oppå, eller eksisterer side om side med de gamle, noe som etter hvert kan føre til omfattende endringer. Men en annen tolkning kan være at nettopp disse tre ferdighetene (lesing, skriving og muntlig) er elementer i så godt som all undervisning, slik at dette funnet kan forstås som et uttrykk for stabilitet i lærenes praksis. Dersom intensjonene med endringene ikke er forstått, eller blir tolket ulikt blant aktørene, kan det forstås som omforming. Når forventningene er uklare, kan det føre til at lærere og rektorer fortolker dem ulikt. Når de svarer på spørsmålet om hvor ofte de arbeider med grunnleggende ferdigheter, vil det derfor ikke være gitt at de for eksempel arbeider med **alle** ferdighetene på hver enkelt fags premisser, slik intensjonen er. I observasjonene i 2010 ser vi at lærerne arbeidet med lesing, skriving og muntlighet, men uten at det foregår *undervisning* rettet mot utvikling av ferdighetene (jfr. Ottesen & Møller, 2010).

Når det gjelder *individuell vurdering*, var rektorer og lærere i 2007 opptatt av at regelverket ennå ikke var utformet. I den grad de arbeidet med dette, var det knyttet til det lokale arbeidet med læreplaner, slik intensjonen var (se kapittel 4). For aktørene på skolenivå viser våre intervjuer i 2010 at det var av stor betydning at forskriftene ble endret slik at hensikten med underveis- og sluttvurdering ble tydeligere. I 2010 er vurdering et utviklingsområde på alle skolene. Men både når det gjelder underveisvurdering og sluttvurdering, er det en ganske stor andel lærere som ikke opplever forskriften som klar (se tabell 7.25 og 7.26). Selv om en forskrift er et sterkt virkemiddel for styring, tyder dette på at når regler møter lærernes pedagogisk skjønn og etablerte praksis, er det behov for tolkning. På samme måte som med grunnleggende ferdigheter, kan mangel på tolkningsfellesskap føre til laglegging og/eller omforming. Når for eksempel et flertall av lærerne på alle trinn mener at innsats og aktivitet skal telle med i vurderingsgrunnlaget i fagene (se tabell 7.28), (jfr. Vibe, 2010), kan det hende at den praksisen som utvikles, ikke er i tråd med forskriften. Dersom dette ikke blir problematisert i organisasjonen, kan det oppstå en *forskyvning* (Streeck & Thelen, 2005), der en alternativ praksis utvikles og befestes. Det er gjennom det lokale arbeidet med læreplanene skolene har mulighet til å forhandle om mening knyttet til omsetting av styringssignaler til handlinger. De skolene som har et godt grep om det lokale arbeidet med læreplanene, er også de som har kommet langt i arbeidet med individuell vurdering (Ottesen & Møller, 2010).

Med utgangspunkt i våre data kan vi kun i begrenset grad besvare spørsmålet om *hvordan* lærernes praksis er endret med Kunnskapsløftet. Selv om oppmerksomheten om sentrale områder som grunnleggende ferdigheter og vurdering er økt, vet vi lite om hvordan undervisningen er endret, og hvor vidt dette er i tråd med intensjonene.

Lærersamarbeid

Myndiggjøring av lærere er en uttalt målsetting i Kunnskapsløftet. Men i det sentralt styrte utdanningssystemet forstås myndiggjøring som «frihet, tillit og ansvar» innenfor rammene som lov og regelverk setter (St. mld. 30, 2003-2004). Gjennom implementeringsfasen har vi sett at rammene på noen områder er blitt presisert og nyansert, for eksempel når det gjelder vurdering og lokalt arbeid med læreplanene (rundskrivet om vurdering, veiledninger til læreplanene for fagene). Når endringer ikke går raskt nok, i riktig retning eller uteblir, og man ikke har virkemidler for ansvarliggjøring, oppstår

³¹ <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Veiledning-i-lokalt-arbeid-med-lareplaner/Artikler/Bakgrunn-for-Kunnskapsloftet/>

et behov for å gjøre forventningene mer eksplisitte. I intervjudata fra 2007 så vi også et tydelig ønske om klarere styringssignaler fra sentrale myndigheter hos aktører i skolen. Men etter intervjuene av de samme aktørene i 2010 antyder vi at de tre grunnskolene som hadde tatt godt grep om det lokale arbeidet med læreplanene allerede i 2007, synes å ha utviklet en bedre forståelse for reformens forventninger. I delrapport 3 (Ottesen & Møller, 2010) blir rektorene på disse skolene kategorisert som «reformaktører». De er opptatt av relasjonsbygging og kunnskapsdeling, og synes å ha de fleste lærerne med seg i reformarbeidet.

I delrapport 2 (Møller, Prøitz & Aasen, 2009) og 3 (Ottesen & Møller, 2010) peker vi på at arenaer for dialog og kunnskapsdeling mangler på mange skoler. Spørreundersøkelsen viser at en andel på 72 prosent av rektorene i grunnskolen og 63 prosent i videregående skole mener at lærerne samarbeider om vurdering av elevenes resultater (tabell 7.24). 76 prosent av rektorene i grunnskolen og 62 prosent i videregående skole mener skolen jobber systematisk med grunnleggende ferdigheter (tabell 7.13). Når vi legger rektorenes svar til grunn ser det ut til at skolene i stor grad har etablert samarbeids- og læringsarenaer på disse områdene. Blant lærerne er det delte meninger om rektors bidrag til å etablere slike arenaer (jfr. tabell 6.42), som gjelder generelt, ikke knyttet spesielt til disse to områdene). Vi vet ikke hva slags samarbeid rektorene viser til, er det for eksempel i team, fagseksjoner eller i hele personalet? Og selv om rektorene mener lærerne samarbeider om vurdering av elevens resultater, kan våre data i liten grad si noe om hvordan samarbeidet foregår.

I en stor studie over 15 år av såkalte læringsfellesskap (school-based learning communities) fant McLaughlin og Talbert (2006) at slike fellesskap kan håndtere reformer «fra midten» ved at de er i en forhandlingssone mellom politiske forventninger (ovenfra-og-ned) og den lokale situasjonen (nedenfra-og-opp) (jf. kapittel 2). Fordi slike fellesskap har en forankring i organisasjonen, kan de bygge felles forståelse og et felles språk som er forankret i den aktuelle skolens kontekst og kultur. Slik kan det skapes en systemisk forbindelseslinje mellom nasjonal og regional policy og lokal praksis. Dersom en slik forbindelseslinje mangler, og samarbeid om grunnleggende ferdigheter og vurdering er usystematisk, opp til den enkelte lærer eller lærerteam eller mangler helt, er det en fare for at skolens praksiser vil kunne utvikle seg i ulike retninger. Hvis vi for eksempel ser på hvordan lærerne svarer på hvor ofte de gjør noe for at elevene skal bli gode til å uttrykke seg muntlig, skriftlig, lese, regne og bruke digitale verktøy (tabell 7.17 – 7.21) er hovedinntrykket stor variasjon. Lærerne på barnetrinnet er de som gjennomgående rapporterer at «gjør mest», men på ungdomstrinnet og i videregående skole er svarene stor variasjon. Vi vet imidlertid ikke hva det er lærerne gjør for at elevene skal bli bedre, eller i hvilken grad det dreier seg om bevisste valg av undervisningsmetoder som har som hensikt at elevene skal utvikle sine ferdigheter (jf. kapittel 7). Men stor variasjon kan tyde på at institusjonell kontinuitet og diskontinuitet eksisterer side om side.

Kunnskap som grunnlag for endring

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) som gradvis er etablert har gitt skolene tilgang på store mengder informasjon om ulike sider ved virksomheten. Det ligger en forventning om at denne informasjonen skal brukes i skolens arbeid for å styrke kvaliteten på undervisningen, og dermed sikre bedre læringsutbytte for elevene (St. meld. 31 (2007 – 2008)). Basert på analysene av intervjuene i 2007, konkluderte vi med at det var en stor utfordring for skolene å bruke resultater fra prøver, tester og undersøkelser slik at det førte til endring i læreres praksis. I 2010 er NKVS videreutviklet, og intervjuene viser at skolene lojalt følger opp registreringen av resultater, og at resultatene formidles av skolens ledelse oppover til skoleeier og nedover til lærerne. I betydelig mindre grad viser intervjuene at slik informasjon ble brukt systematisk som ledd i skolens eget kvalitetsarbeid eller som grunnlag for lærernes vurdering av sin egen praksis. Spørreundersøkelsen viser at rektorene både i grunnskolen og videregående i hovedsak svarer positivt på spørsmålet om elevundersøkelsen og obligatoriske kartleggingsprøver bidrar til å forbedre skolens undervisning og læringsmiljø (tabell 7.40 og 7.45). Blant lærerne er oppfatningene mer delt, spesielt på 10. trinn og i videregående skole (tabell 7.43 og 7.46). Det er også en høy andel i gruppen som svarer «i verken stor eller liten grad». Disse funnene tyder på laglegging. Nye elementer legges til – dokumentasjon gjennomføres og rapporteres

– mens dette har mindre betydning for undervisningspraksis. Men analysene av intervjuene viser at selv om det er et godt stykke igjen til systematisk kunnskapsbasert kvalitetsarbeid er etablert på *alle* skolene, finner vi også eksempler på grunnskoler der slikt arbeid godt forankret i skolens rutiner. Det som kjennetegner kvalitetsarbeidet på disse skolene er systematikk og dialog mellom lærere og mellom lærere og ledelse, og at skolene gjør tydelige prioriteringer med hensyn til hvilke resultater som inngår i deres utviklingsprosesser.

I kapittel 2.3 viser vi til O'Day (2002) som mener at både for lite og for mye informasjon kan hindre skoleutvikling. Mye kan tyde på at skolene nå har tilgang til mer informasjon enn de kan gjøre fornuftig nytte av. Lærerne sier i intervjuene (2010) at prøver, tester og undersøkelser er positivt, dersom de kan ha nytte av dem i sitt arbeid med elevene. En viktig lederoppgave er derfor å «sile» informasjonen slik at det er de relevante dataene man jobber med i fellesskap, og at det legges til rette for gode og grundige prosesser. Slike prosesser kan bidra til at lærerne utvikler kompetanse til å forstå data og deres betydning. Da kan de med utgangspunkt i kunnskap og profesjonelt skjønn finne fram til tiltak for endring av praksis.

På vei, og fremdeles i ulikt tempo

I denne drøftingen av praksisendring har vi brukt eksempler fra et omfattende materiale for å illustrere kompleksiteten i arbeidet med implementering av Kunnskapsløftet. Slik det går fram av beskrivelsene i kapittel 7, ser vi skrittvis endringer på alle de tre praksisområdene vi har undersøkt.

Reformforskningen har vist at skoler ikke endrer sin praksis brått over natten når en reform introduseres. Det er derfor viktig å ha i mente at institusjoner hele tiden opererer i et spenningsfelt mellom stabilitet og forandring, uavhengig av reformbestrebelse (Thelen, 2009). En reform som Kunnskapsløftet søker å styre endringene i bestemt retninger. Med utgangspunkt i eksemplene vi har brukt i dette kapitlet har vi synliggjort noen viktige forutsetninger for at det skal være mulig. For det første er det avgjørende at de som skal gjennomføre reformen forstår de nye forventningene og kravene. Å forstå innebærer i denne sammenhengen både å ha innsikt i reformens begrunnelser og dens virkemidler, slik at de med utgangspunkt i sin profesjonskunnskap og sitt profesjonelle skjønn kan oversette dette til handlinger. For det andre er samarbeid og dialog helt sentralt. Dersom skolen skal utvikle seg i samme (og «riktig») retning, må aktørene ha mulighet til å forhandle om mening, om hva som skal forandres og hva som skal beholdes. Læring har en sosial dimensjon – folk lærer av hverandre og med hverandre når de sammen prøver ut nye praksiser og vurderer effekten av endringene (Lieberman & Pointer Mace, 2008). Den tredje forutsetningen er at rektorer og lærere evner å prioritere i den mengden av informasjon om resultater som de har tilgang til, slik at de har mulighet til å arbeide grundig med det som har betydning for dem og deres skole. Kunnskapsbasert praksis innebærer ikke at *all* tilgjengelig informasjon skal analyseres og bearbeides, men at på de områdene skolene selv ser som kritiske områder, skal nødvendig dokumentasjon bidra til å skape gode meningsdannede prosesser og informerte beslutninger.

8.4 Et styringsperspektiv på arbeidet som skoleleder

I evalueringen av Kunnskapsløftet som styringsreform har vi vært opptatt av å kartlegge hvordan styringsmodellen er tolket og forstått, vurdert og praktisert på alle nivåer i skoleverket.

Som vist i kapittel 3 er målstyring og resultatstyring sentrale elementer i Kunnskapsløftets styringsfilosofi. Sentrale myndigheter skal angi overordnede målsettinger mens ansvaret for beslutninger og gjennomføring skal legges så langt ned i systemet som mulig. Både skoleeiere, skoleledere og lærere skal myndiggjøres. Samtidig har vi vist at det ligger en spenning mellom lokalt selvstyre og legitime nasjonale, demokratiske styringsbehov av grunnopplæringen. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom vektleggingen av sentral styring gjennom tilsyn, kontroll og oppfølging, samtidig som desentralisering av myndighet og oppgaver fremheves. Det nasjonale vurderingssystemet sammen med lover og regelverk utgjør i så måte svært viktige virkemidler for styring av skolen. Kommunesektorens status som forvaltningsorgan under staten og som selvstyreorgan med egen beslutningsmyndighet, egne folkevalgte og egen administrasjon setter

styringen av skolen inn i en bestemt ramme. Skoleeiere skal både styre selv og sette i verk det staten bestemmer (Møller, Prøitz & Aasen, 2009).

I et tilsvarende spenningsfelt står rektorene. Som sjef og leder i det nye styringssystemet blir rektor på den ene siden stilt til ansvar for kvalitet slik den defineres av sentrale myndigheter i lover og læreplaner. På den andre siden forventes det at rektor stimulerer til og legger til rette for profesjonell yrkesutøvelse gjennom myndiggjorte medarbeidere. Med den økte myndighet som nå er lagt til rektor og den enkelte skole når det gjelder offentlig forvaltning, følger automatisk en hyppigere nærkontakt med rettsregler. Samfunnet rundt skolen krever at den som skal gjennomføre saksbehandling på vegne av skolen, kjenner og etterlever disse reglene (Welstad, 2011). Dette innebærer at rektor må håndtere spenninger mellom faglig autonomi og administrativ underordning, og mellom rollen som sjef og rollen som leder (Møller, 2011). Spenningen mellom profesjonell og politisk styring av skolen manifesterer seg blant annet i brytninger mellom intensjoner som understreker betydningen av tillit til profesjonen på den ene siden, og standardisert måling, tilsyn, rapportering og kontroll på den andre siden. Det forventes at skoleledere viser både selvstendighet og initiativ, og samtidig må utøvelse av ledelse være forankret i skolens opplæringslov. Det forventes at rektorer lojalt følger opp vedtak fattet på sentralt og lokalt nivå, og samtidig foretar lokale tilpasninger. Både tolkning og tilpasning av skolepolitikk er en sentral lederoppgave i et desentralisert styringssystem (Lillejord, 2011).

I kapittel 2 fremhever vi dialog og partnerskap mellom nivåene, tydelig ansvarsregime, tilslutning til reformens målsettinger og tillit til reformens virkemidler på underliggende nivå som viktige suksesskriterier for implementering av bærekraftige reformer.

Surveyen fra 2011 viser at et stort flertall av rektorene mener rolle- og ansvarsdelingen er klar, og de oppfatter seg ansvarliggjort gjennom skoleeiers delegering av myndighet og oppgaver. Som vist i kapittel 7, er rektorene gjennomgående positive til det nye kvalitetsvurderingssystemet, men det er mer usikkert hva slags betydning dette har for endring av opplæringspraksis i skolen. Intervjuene fra 2010 tyder på at mange skoler ikke greier å nyttiggjøre seg all informasjonen de nå har tilgang på.

Med unntak av lærerne i videregående skole hvor variasjonsbredden i svar er større, viser spørreundersøkelsen stor oppslutning om reformens mål. Dette bildet samsvarer med hva informantene sa i intervjuene i 2007 da evalueringen startet. Den positive holdningen til Kunnskapsløftet som reform er fortsatt til stede i skolen etter fem år med reformgjennomføring.

Når det gjelder reformens virkemidler, er det fremdeles stor variasjon i oppfatningene, både på tvers av og innad i respondentgruppene. Det kan ha sammenheng med at de økonomiske rammene for tiltak ikke har vært tilstrekkelige, eller at rektorer og lærere er uenige i den prioritering av tiltak som er foretatt på nasjonalt og regionalt nivå. Det kan også tenkes at valg av tiltak har vært for svakt forankret på lokalt nivå. Internasjonal implementeringsforskning fremhever blant annet dialog og partnerskap som et viktig kriterium for vellykket gjennomføring av reformer, noe som forutsetter at det eksisterer samarbeids- og læringsarenaer. Vår studie viser at arenaer for dialog og samarbeid på tvers av styringsnivåene i skolen fremdeles er for lite utviklet, selv om vi kan spore en endring i riktig retning i mange kommuner og fylkeskommuner. 35 % av grunnskolerektorene svarer i stor eller svært stor grad at skoleeier har bidratt til dette, mens 27 % svarer i liten eller svært liten grad (se tabell 6.33). Svarene fra rektorer i videregående skole viser en bedre trend. Her svarer over halvparten (52 %) i stor eller svært stor grad. I begge skoleslag er det også mange som har valgt midtkategorien «verken – eller». Når det fortsatt er mange kommuner hvor skoleeier i liten eller svært liten grad har bidratt til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling, ligger det sannsynligvis et uutnyttet potensial for utviklingsorienterte prosesser både i de formelle og uformelle relasjonene som eksisterer mellom skoleeiernivået og den lokale skole. Men skolene og skoleeier synes å bevege seg i riktig retning. De er underveis, men i ulikt tempo.

8.5 Konklusjon

Når det gjelder lokal styring og handlingsrom gir resultatene fra spørreundersøkelsen generelt sett noe av det samme bildet som intervjuene fra 2007 og 2010. Samlet sett viser vår analyse at læreplanverket oppfattes av rektorene som et godt styringsverktøy, mens lærersvarene viser større variasjon. Det er også stor oppslutning til reformens mål, med unntak av lærerne i videregående skole hvor variasjonsbredden i svar er større. Dette bildet fikk vi også i 2007 da evalueringen startet, så den positive holdningen til Kunnskapsløftet som reform er opprettholdt og videreført. Tilliten til virkemidlene viser fremdeles stor variasjon på tvers av respondentgruppene, så bildet av variasjon er opprettholdt. Dialog og samarbeid på tvers av styringsnivåene i skolen er fremdeles for lite utviklet, selv om vi kan spore en endring i riktig retning i mange kommuner og særlig i fylkeskommunene.

Basert på intervjuer med fire instruktører i 2009 og spørreundersøkelsen i 2011 synes ikke Kunnskapsløftet å ha hatt noen stor betydning for fag- og yrkesopplæringen. Det er imidlertid et stort flertall av respondentene i surveyen (85 %) som mener at bedriften har et godt samarbeid med en eller flere lokale videregående skoler. Intervjuene med instruktørene i 2009 samsvarer med dette funnet. Som nevnt i kapittel 6.7 er det også en erkjennelse i Kunnskapsdepartementet om at yrkesfagene ikke ble godt nok ivaretatt i de opprinnelige planene for Kunnskapsløftet. Det er nå satt i gang en rekke tiltak som må få virke over noen år hvis man skal kunne spore reelle endringer.

Når det gjelder skolenes profesjonsforståelse, slik det er eksemplifisert gjennom beretninger om kvalitetsarbeidet og de grunnleggende ferdighetene, tyder vårt materiale på at reformen har medført endringer, se kapittel 7. En tydelig endring med Kunnskapsløftet er at skolene nå har tilgang på store mengder informasjon om elevenes resultater og om andre forhold som gjelder virksomheten. I intervjuene i 2010 ser vi at flere skoler begynner å få på plass en systematikk i hvordan informasjonen kan brukes til utvikling. Det viktigste er kanskje at informasjon om resultater hjelper skolene til å velge utviklingsområder. Men intervjuene viser også at det er store forskjeller mellom skolene, og surveyresultatene tyder på at det kan være systematiske forskjeller mellom små og store kommuner, der skoler i de store kommunene i større grad enn i de små har fått på plass systemer for hvordan resultater kan brukes i kvalitetsarbeidet. Et flertall av lærerne i grunnskolen er enig i at Kunnskapsløftet har ført til bedre vurderingspraksis, mens det er større variasjon i videregående skole. En rimelig tolkning av vårt samlede materiale er at *satsningen* på vurdering har satt spor i skolen, men at det fremdeles er store variasjoner. Skoler er på vei, men i ulikt tempo.

Når det gjelder elevmedvirkning i vurderingsarbeidet, viste 2007-resultatene at det bare forekom sporadisk og på enkeltlæreres initiativ. I 2010-intervjuene ser vi en langt mer bevisst holdning hos rektorene, selv om de fleste mener de har et godt stykke arbeid å gjøre før det er i tråd med regelverket. Resultatene fra surveyen viser at det er mange lærere som er enige i at elever skal få medvirke i vurdering av eget arbeid. Det tyder på at lærerne ser verdien i dette, og vi kan anta at det har konsekvenser for deres praksis. Men det er langt færre i alle skoleslag som er enige i at elevene skal få medvirke i valg av vurderingsmåter. Det kan altså se ut som lærerne ønsker å beholde kontrollen over formen og innholdet, men inviterer elevene inn til en dialog om resultatene.

Mens surveyen signaliserer endrede praksisformer som resultatet av innføringen av grunnleggende ferdigheter, gjør intervjudataene ikke det. I intervjuene i 2010 rapporterer lærerne at de stort sett arbeider som de alltid har gjort, men i spørreundersøkelsen i 2011 svarer et stort flertall av grunnskolelærerne at planen har lyktes med å få andre faglærere enn norsklærere til å undervise i lesing, skriving og muntlig. Bortsett fra lesing i grunnskolen, rapporterer ingen av våre ti rektorer om systematisk arbeid om grunnleggende ferdigheter ved deres skole, verken i 2007 eller 2010, mens et stort flertall av rektorene i spørreundersøkelsen i 2011 sier det nettopp skjer ved deres skole.

Tidligere studier av reformimplementering har i tillegg vist at gode forbindelseslinjer mellom styrings- og forvaltningsnivåene er en avgjørende betingelse for vellykket implementering, og at det er problematisk å sette opp et skarpt skille mellom myndiggjøring og deprofesjonalisering. Vår studie viser imidlertid at arenaer for dialog og samarbeid på tvers av kommune og skole fremdeles er for lite

utviklet i flere kommuner, selv om vi kan spore en endring i riktig retning i et flertall av kommunene. Her ligger det sannsynligvis et uutnyttet potensial for utviklingsorienterte prosesser både i de formelle og uformelle relasjonene som eksisterer mellom styringsnivåene og den lokale skole. I slike relasjoner ligger muligheten for å gjennomføre en bærekraftig reform.

Vekt på tydelig skoleledelse er understreket som et sentralt virkemiddel i Kunnskapsløftet som styringsreform. For å realisere Kunnskapsløftets intensjoner er skolelederens ansvar for å ivareta sentrale ledelsesfunksjoner som arbeidsgiver- og personalfunksjonen, økonomi og administrasjon, strategiutvikling og det faglig-pedagogiske arbeidet i skolen, fremhevet. Vår studie viser at mange av de strukturelle endringene som er gjort i kommuner og fylkeskommuner, trekker i administrativ retning, og rektorenes arbeidsgiverfunksjon er styrket. Rektorrollen er også styrket gjennom delegasjoner fra skoleeiernivået og gjennom kompetanseutvikling. Men svarene fra ledere og lærere i spørreundersøkelsen tyder i mindre grad på at reformen har bidratt til å myndiggjøre lederne som faglige ledere, eller lærerne som profesjonelle yrkesutøvere.

I dagens situasjon er det mange som ønsker å ha en stemme med når det gjelder å definere kvalitet i skolen. Skoleledere fungerer som "døråpnere" til skolen som system, og det er da viktig å fremstå som kompetente personer i dialoger om utdanningens kvalitet. Som rektor er man både sjef med stor faglig autonomi, men man er også mellomleder i et hierarkisk system hvor både nasjonalt og kommunalt nivå legger klare føringer på det arbeidet som skal gjøres. Derfor er bevissthet om krav som stilles, og kunnskap om hvilke verdier som skal fremmes, vesentlig. I tillegg kommer innsikt i hvilken kapasitet og hvilke motiver en selv har til å imøtekomme og eventuelt tilpasse kravene som stilles. Å ha kollegial erfaringsdeling sammen med resultatbasert styring som selve grunnmuren i skolenes kunnskapsutviklingsstrategi, slik vår studie viser, er neppe tilstrekkelig. Men studien viser at også faglitteratur, forskningsrapporter og fagtidsskrifter rangeres høyt som kilde til kunnskapsutvikling blant rektorene, og det er en endring fra en tilsvarende spørreundersøkelse i 2005. Rektor har ansvar for å etablere og utvikle robuste støttestrukturer for kollektiv kunnskapsutvikling, og for å bidra til et kunnskapsdriv i skolen som organisasjon. Kunnskapsbasert og kunnskapsinformert yrkesutøvelse forutsetter at man er oppdatert på forskningsfronten om undervisning, læring og ledelse og aktivt oppsøker forskningslitteratur. Ufordringen for skoleledere er å ivareta ansvaret og behovet for kvalitetssikring av det tilbudet som elevene får og en kontroll av resultater, samtidig som det gis rom for nysgjerrighet, utforsking, endring og utprøving av nye praksisformer.

DEL VI STYRINGSREFORMEN I SKJÆRINGSPUNKTET MELLOM POLITIKK, FORVALTNING OG PROFESJON

Innføringen av et nytt styrings- og forvaltningssystem var en sentral del av og en forutsetning for utdanningsreformen Kunnskapsløftet (jf. kapittel 3). Hovedformålet med vår evaluering av reformen har vært å belyse om styrings- og forvaltningssystemet fungerer i tråd med intensjonene. I prosjektet studerer vi forbindelseslinjer og samhandling mellom forvaltningsnivåene, hvordan ulike strategier og tiltak prioriteres og gjennomføres, og hvilke innvirkninger de styrings- og forvaltningsmessige endringene har for skolenes og lærebedriftenes tilrettelegging av læringsarbeidet i relasjon til målsettingene i Kunnskapsløftet, med referanse til noen sentrale elementer i reformen.

I evalueringen har vi belyst følgende problemstillinger:

1. **Styringsmodellen:** Hva karakteriserer den nye styringsmodellen for grunnsopplæringen?
2. **Rolle- og ansvarsfordeling:** Hvordan fungerer den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene?
3. **Profesjonsforståelse:** Hvilke endringer har styrings- og forvaltningsreformen medført når det gjelder ledere og læreres/instruktørers profesjonsforståelse?
4. **Opplæringspraksis:** På hvilken måte medfører tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen endringer av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift?

Styringsmodellen er belyst gjennom en analyse av reformens intensjoner slik de kom til uttrykk i sentrale politiske dokumenter. Gjennom studiet av rolle- og ansvarsfordelingen har vi sett nærmere på hvordan desentralisert beslutnings- og forvaltningsmyndighet og ansvars plassering, slik det kom til uttrykk på den nasjonale formuleringsarenaen, har blitt tolket, vurdert og operasjonalisert på de ulike nivåene på realiseringsarenaen. Vi har også rettet oppmerksomheten mot den statlige oppfølgingen av reformen. Profesjonsforståelse har vi belyst gjennom analyse av hvordan rektorene har tolket sitt reformmandat fra skoleeierne slik det har manifestert seg i rektorenes ledelse av reformarbeidet. Vi har videre sett nærmere på om styrings- og forvaltningsreformen har ført til endringer i forståelsen av skoleledelse og læreres/instruktørers yrkespraksis. Opplæringspraksis handler om hvordan arbeidet i forhold til elevene organiseres og eventuelt endres med reformen på skolenivå. Vi har sett på hvordan aktører på ulike nivå har grepet an arbeidet med sentrale innholdselementer i reformen, hvordan rektorer og lærere har forstått de nye oppgavene og hvordan dette kommer til uttrykk i endret praksis

på skolen. For å studere dette har vi i evalueringen rettet oppmerksomheten mot noen sentrale elementer i Kunnskapsløftet: grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering.

I kapittel 9 oppsummerer vi evalueringens hovedfunn i lys av teoretiske perspektiver på reformimplementering og endring i skolen som organisasjon. I kapittel 10 drøfter vi Kunnskapsløftet som styringsreform og hva den så langt har betydd for rolle- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og institusjonene generelt, og det nasjonale nivåets bidrag til måloppnåelse spesielt.

9 Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle

Internasjonal implementeringsforskning viser at utdanningsreformer som implementeres fra nasjonalt beslutningsnivå, fortolkes og transformeres når de møter underliggende forvaltningsnivåer, det være seg utøvende myndigheter på nasjonalt nivå, regionalt statlig nivå, skoleeiernivået, den enkelte skole eller den enkelte lærer. Samtidig viser reformforskningen at skolenes praksis og lærernes undervisning preges av stor grad av stabilitet til tross for nasjonale reformbestrebelse. Studier av reformimplementering viser at det kan ta lang tid før en reform institusjonaliseres. Dette kan forklare at det stadig igangsettes store nasjonale reformer. Etter andre verdenskrig har således også norsk skoleutvikling i stor grad vekslet mellom reform- og implementeringsfaser.

Etableringen av et nytt styringssystem var en premiss for at Kunnskapsløftet skulle resultere i ønskede endringer i grunnopplæringen. Hovedformålet med vårt prosjekt i evalueringen av Kunnskapsløftet, har vært å studere om styrings- og forvaltningssystemet og institusjonenes rolle og ansvar i implementeringen av reformen, er i samsvar med reformens intensjoner. I prosjektet belyses forbindelseslinjer og samhandling mellom forvaltningsnivåene, hvordan ulike strategier og tiltak prioriteres og gjennomføres på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og hvilke innvirkninger de styrings- og forvaltningsmessige endringene har på utviklingen av skolenes læringsarbeid i relasjon til målsettingene i Kunnskapsløftet.

I henhold til oppdraget skal vårt prosjekt beskrive og vurdere følgende forhold:

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

9.1 Reformens intensjoner og den politiske oppfølgingen av reformen

Det lokale selvstyret står sentralt i det norske styringssystemet. Grunnverdiene i det lokale selvstyret er frihet, demokrati og effektivitet. Lokaldemokratiet handler om å nå nasjonale politikk mål på en måte som hegner om det lokale folkestyret og de verdiene dette representerer. I norsk politikk er det et

spenningsforhold mellom statlig styring og statliggjøring av oppgaver på den ene siden, og på den andre siden kommunen/fylkeskommunen som arena for politisk prioritering og forvaltning. Kommunene og fylkeskommunene på sin side er selvstendige demokratiske aktører og egne rettssubjekter (beslutningsmyndighet), men samtidig også utførere av statlig politikk (underliggende forvaltningsnivå). Det er derfor også et spenningsforhold mellom kommunens/fylkeskommunens rolle som selvstendig politisk aktør og som utøver av statlig politikk.

Spenningene mellom og innenfor beslutnings- og forvaltningsnivåene påvirker politikktutforming på de fleste områder, ikke minst på opplæringsområdet. Særlig grunnopplæringen står i en sterk sektorpolitisk tradisjon og er omfattet av sterke nasjonalpolitiske interesser. Skolen har lenge vært gjenstand for mer detaljert statlig styring enn andre områder kommunen/fylkeskommunen har ansvaret for. Gjennom de siste tiårene er imidlertid også styringen og forvaltningen av denne sektoren gradvis blitt mer desentralisert.

Bærebjelken i Kunnskapsløftet som innholds- og strukturreform slik det kommer til uttrykk i de politiske reformdokumentene og i andre utdanningspolitiske dokumenter/utredninger som kom forut for reformen, er en styringsreform som omtales som et systemskifte. Kunnskapsløftet som styringsreform betyr en ytterligere desentralisering av beslutningsmyndighet og forvaltningsoppgaver innenfor utdanningssektoren. Det innebærer større handlingsrom og flere frihetsgrader for skoleeier, skolen og læreren. Systemskiftet skulle berede grunnen for skolen som en lærende organisasjon og "kultur for læring". Med Kunnskapsløftet introduseres for alvor resultatstyring og forventningsstyring i norsk grunnopplæring. Sentrale virkemidler i styringen er kompetansemål, kvalitetsvurderingssystem med vektlegging av resultat kvalitet og dokumentasjon av oppnådde resultater, lokal kompetanseutvikling og kapasitetsbygging, utvikling av skoler som kunnskapsbaserte, lærende organisasjoner og vekt på tydelig skoleledelse.

Et hovedinntrykk fra vår systematiske gjennomgang av et utvalg utdanningspolitiske dokumenter som har blitt lagt fram etter at reformen ble vedtatt og implementeringen startet, er imidlertid at statlige politisk-administrative myndigheter i økende grad har skjerpet den statlige styringen og stadig mer betrakter underliggende forvaltningsnivå som redskaper for å iverksette nasjonal politikk på grunnopplæringsens område.

Gjennom nye politiske signaler er det med andre ord på mange måter skapt uklarhet rundt det annonserte systemskiftet som bærebjelke i Kunnskapsløftet som innholds- og strukturreform. I nyere styringsdokumenter og uttalelser tar regjeringen til orde for sterkere sentral styring. Dette skjer uten at vi kan se at regjeringen har tatt et prinsipielt oppgjør med reformens ambisjon om systemskifte mot større kommunalt selvstyre (økt beslutningsmyndighet) og mer oppgavedelegering i norsk grunnopplæring.

9.2 Reformimplementeringen på nasjonalt nivå

Sentralt statlig nivå

Kunnskapsdepartementet styrer Utdanningsdirektoratet gjennom årlige tildelingsbrev etter behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget. Tildelingsbrevet har vært det sentrale styringsinstrumentet fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet i oppfølgingen av Kunnskapsløftet. I tildelingsbrevene definerer departementet oppgaver som Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre, med tilhørende øremerkede midler, resultatmål og etter hvert styringsparametere. Gjennom implementeringsperioden har disse stadig blitt mer konkrete og tydeligere formulert. I tildelingsbrevene viser Kunnskapsdepartementet til oppdragsbrev som presiserer direktoratets oppgaver ytterligere. Vi har registrert 244 oppdragsbrev for perioden 2006 – august 2010. Et stort flertall av disse kan tilskrives implementeringen og oppfølgingen av Kunnskapsløftet. Kunnskapsdepartementet har med andre ord fulgt opp Kunnskapsløftets ulike elementer gjennom en detaljert styring av Utdanningsdirektoratets oppgaver og arbeid. Samtidig viser innholdet i oppdragsbrevene at departementet ikke bare har vært opptatt av å følge opp Kunnskapsløftet

gjennom retningsgivende strategier og bestillinger. Oppdragenes karakter viser at departementets oppfølging i stor grad har vært aktivitets- og tiltaksorienterte.

Informantene både fra departementet og direktoratet gir uttrykk for at oppdragsbrevene innebærer styring og formalisering av forventninger til direktoratet fra departementets side. De gir imidlertid også uttrykk for at det er stor grad av dialog mellom departement og direktorat om utformingen av oppdragene. Noen av informantene fra direktoratet oppgir i tillegg at omfanget oppdragsbrev er økt for å endre en organisasjonskultur der mye av styringen var ad hoc og muntlig. Selv om de viser til at oppdragene er mange, mener de at dette ikke nødvendigvis er uttrykk for detaljstyring fra departementets side, men noen informanter gir også uttrykk for skepsis til detaljeringsgraden i oppdragsbrevene.

Rolleavklaring i relasjonen mellom departementet og direktoratet ble satt på dagsorden tidlig i implementeringsfasen. Et sentralt mål for styringsreformen var et klarere skille mellom politikk og forvaltning. Vårt materiale viser imidlertid at rollefordelingen og forholdet mellom politikk og administrasjon fremdeles synes å være flytende. Det at oppdragsbrevene ofte skrives i samarbeid og at det i mange tilfeller er direktoratet selv som tar initiativ til og foreslår utforming av oppdragsbrev, kan være et uttrykk for at det er god samhandling mellom politikk og forvaltning som fører til at overordnede politiske vedtak implementeres og operasjonaliseres på en hensiktsmessig måte. På den andre siden kan en slik praksis også bidra til å utydeliggjøre styringslinjen og svekke transparensen i beslutningsprosesser. Videre kan direktoratets ønske om at dialog skal resultere i formaliserte oppdragsbrev med føringer fra departementet, også være et uttrykk for sterk hierarkisk styring. Utdanningsdirektoratet skal i utgangspunktet ha en faglig uavhengig rolle i forhold til departementet som retningsgivende politisk organ. Når direktoratet selv ber om å få oppdragsbrev, kan det bety at det ønsker å "pushe" departementet, men det kan også indikere behov for politisk ryggdekning, liten grad av selvstendighet og svak faglig autoritet og legitimitet overfor eget departement. Når Kunnskapsdepartementet konkretiserer tildelingsbrevene gjennom en rekke oppdragsbrev, kan det bety forvaltningsmessig og politisk overstyring. Når føringene er så mange og detaljerte, kan det være et uttrykk for sterk politisk detaljstyring av grunnopplæringen.

Utdanningsdirektoratet følger opp tildelingsbrev og oppdragsbrev fra departementet, og tolker opplæringsloven med tilhørende forskrifter når det er behov for avklaring fra nasjonalt nivå. Direktoratet gir veiledning om regelverk og regelverksendringer i grunnopplæringen. Utdanningsdirektoratet følger opp sektoren gjennom tolkningsuttalelser av forskrift til opplæringsloven, rundskriv, strategiplaner, evalueringer og forvaltningsmessige tiltak. På direktoratets hjemmeside vises det til 61 gjeldende rundskriv for grunnopplæringen (per 15.05.2012).

Så langt vi kan se, utviklet verken departementet eller direktoratet en helhetlig strategi for reformimplementeringen da reformen ble introdusert i 2006. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet utviklet læreplaner som gir rom for lokale prioriteringer og tilpasset opplæring og som samtidig forutsetter lokalt læreplanarbeid. Læreplanene forutsetter også at det på lokalt nivå gjøres et arbeid med utvikling av vurderingskriterier eller -standards. Det ble utviklet et nettbasert verktøy, GREP, som skulle gjøre læreplanene tilgjengelige for sektoren. Det ble imidlertid ikke i første omgang utviklet veiledningsmateriell for å støtte det lokale læreplan- og vurderingsarbeidet. Kompetanseutviklingsmidlene var basert på en desentralisert strategi, som innebar at skoleeier fikk ansvar og gjorde prioriteringene. Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) er gjennom reformperioden blitt bygget opp og utviklet for å kunne gi tilgang til kunnskap om resultater og om tilstanden i utdanningssektoren. Etter hvert som man fikk tilbakemelding om hvordan de nye læreplanene fungerte i sektoren og hvordan skoleeier ivaretok sitt ansvar, ble det iverksatt en rekke støttetiltak for å imøtekomme sektorens behov. Blant annet ble det utviklet veiledninger til læreplanene som skulle være til støtte for det lokale læreplanarbeidet. Videre ble det etablert veiledningskorps og støtte til kommuner med spesielt svake resultater (SKUP). Det ble igangsatt nasjonale tiltak på vurderingsfeltet, som blant annet skulle bidra til bedre regelverkforståelse og til å styrke vurderingskultur og -praksis i sektoren. I tillegg til støttetiltakene ble det iverksatt tiltak for å sikre at

skoleeier ivaretar sitt ansvar. Det nasjonale tilsynet er blitt utvidet på flere områder. Det er utviklet verktøy i NKVS som skal sikre at skoleeier forholder seg til skolens virksomhet, blant annet tilstandsrapporten. Det er i løpet av reformperioden også lansert en rekke nasjonale strategier som ikke eksplisitt er knyttet til reformen, men som også skal bidra til å flytte målene i Kunnskapsløftet fra formuleringsarenaen til realiseringsarenaen. På områder hvor det er etablert nasjonale sentre, er oppfølgingen av strategier overført til senteret. Etableringen av Utdanningsdirektoratet og sentrene kan i seg selv forstås som strategiske grep og virkemidler i implementeringen av nytt styringssystem for sektoren. En egen strategi knyttet til Kunnskapsløftet som styringsreform og med underliggende styrings- og forvaltningsnivå som målgruppe, har imidlertid ikke blitt utarbeidet.

Informantene fra det nasjonale styringsnivået beskriver kjernen i Kunnskapsløftet som de endringene som kom med læreplanskiftet i 2006. Det nasjonale styrings- og forvaltningsnivået var klar over at mange skoleeiere ikke hadde tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta ansvaret som reformen innebar, blant annet for det lokale læreplanarbeidet. Flere elementer i reformen var nye, krevende og utfordrende. Det var store variasjoner på skoleeiernivå med hensyn til kapasitet og kompetanse. Utfordringene var blant annet knyttet til kommunenes størrelse, manglende involvering fra politisk skoleeiers side og at et for stort ansvar var delegert til rektorene. De nye læreplanene var utfordrende for skoler og lærere og forutsatte ny kompetanse. Midlene som ble avsatt til reformrelatert kompetanseutvikling, skulle bidra til å ruste opp sektoren for å imøtekomme forventningene som reformen stilte.

Informanter både fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet viser til at deres inntrykk er at mange lærere sluttet opp om grunnideen om større lokal handlefrihet. Likevel har en del lærere ønsket sterkere nasjonale føringer for læreplanarbeidet. Vurderingsarbeidet var også et spesielt utfordrende område innenfor rammen av kompetansebaserte læreplaner. Etter hvert ble læreplanarbeidet av en del sett på som en "tidstyv".

Gjennom de nasjonale tilsynene har det i følge informanter både fra departement og direktorat, gjennom reformperioden blitt avdekket at mange skoleeiere har manglet forsvarlige systemer, og at de gjennom sin forvaltning ikke har tilfredsstilt kravene i loven på flere områder.

Generelt mener informantene både fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet at det er behov for en sterkere statlig styring av sektoren enn det som ble lagt til grunn med i St. meld. Nr. 30 (2003-2004) "Kultur for læring". De mener at det ville tatt lang tid dersom alle kommuner og skoler skulle ha løst utfordringene knyttet til å innfri Kunnskapsløftets ambisjoner uten at staten hadde tatt et sterkere grep. Flere av informantene gir imidlertid uttrykk for at det prinsipielt kan stilles spørsmål om den rollen staten har tatt ved å gå ut av rollen som sentral myndighet som driver avstandsregulering av sektoren, til å ta en mer tydelig operativ rolle når det for eksempel gjelder skoleutvikling, er bærekraftig over tid.

Det har blitt igangsatt en rekke tiltak som skulle imøtekomme behovene i sektoren i forbindelse med implementering og gjennomføring av reformen og for å tydeliggjøre kravene til opplæringen og læringsmiljøet. Tiltakene har ifølge informantene fra sentral stat, betydd sterkere styring både gjennom både støtte, regulering og kontroll. Informantene beskriver at styringsvirkemidlene i løpet av reformperioden har blitt forsterket på flere områder. For det første gjelder dette resultatstyringen, der en i løpet av reformperioden har understreket resultatfokuset gjennom flere tiltak. Videre er det tatt i bruk en rekke "myke" virkemidler knyttet til støtte, og som handler om veiledninger, handlingsplaner, kompetanseutvikling og tiltak rettet mot enkelte kommuner. Informantene har delte oppfatninger når det gjelder hvorvidt omfanget av regelstyringen har økt i løpet av reformperioden. Det har vært en rekke justeringer av lov og forskrift i løpet av reformperioden. Noen viser til at de juridiske virkemidlene er blitt mer detaljert på enkelte områder og mindre på andre. Noen informanter mener at omfanget er det samme som tidligere, mens andre mener at omfanget er økt betraktelig i løpet av reformperioden. Det pekes på at det parallelt med Kunnskapsløftet og fokuset på resultater har blitt et sterkere rettighetsfokus i skolen. Elever og foresatte etterspør i større grad begrunnelser for de resultatene

som oppnås. Generelt viser informantene til at behovet for juridisk kompetanse både på skoleeier- og skolenivå, har blitt større i løpet av perioden.

Når det gjelder styring gjennom dialog og tilrettelegging for arenaer for erfaringsutveksling, samarbeid og dialog mellom forvaltningsnivåene, viser noen av informantene i departement og direktorat spesielt til satsingene på vurderingsfeltet, der både skoler, skoleeiere og UH-sektoren har vært involvert, som eksempler de har god erfaring med. Noen trekker også fram Utdanningsdirektoratets dialog med kommuner som har gjort det dårlig over en periode og NY GIV som eksempler i denne forbindelse.

Generelt uttrykker informantene fra sentral stat at det fortsatt er ønskelig med et stort lokalt handlingsrom, men at man fra nasjonalt nivå ser at ansvaret for en del kommuner kan bli for stort.

Informantene virker å være samstemte om at det i mange kommuner er tatt et mer aktivt grep om skoleeierrollen i løpet av reformperioden. De gir imidlertid gjennomgående uttrykk for at skoleeierstrukturen er en stor utfordring når det gjelder skoleeiers rolle og ansvar. Implementeringen av reformen foregår i ulikt tempo i kommunene og ved skolene.

Informantene fra departementet og direktoratet synes også å være samstemte om at det å ha større kontroll og sterkere statlig styring ikke handler om å rokke ved ansvarsforholdene for gjennomføringen av reformen. Det er fortsatt skoleeiers ansvar å sikre kvalitet i opplæringen. Hovedinntrykket fra intervjuene med informantene fra nasjonalt styrings- og forvaltningsnivå, er at de først og fremst er opptatt av at skoleeier i større grad må ivareta det ansvaret de er pålagt fra sentrale myndigheter. Flertallet beskriver desentraliseringen først og fremst som funksjonell. Imidlertid uttrykker noen av informantene også at skoleeiere må bli bedre til å gjøre lokale prioriteringer, noe som kan forstås som at de mener at også beslutningsmyndighet er desentralisert.

Representanter fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY), understreker at Kunnskapsløftet ikke har bidratt i noen særlig grad til å løfte fag- og yrkesutdanningen. Informantene viser til at den raske utviklingen i arbeidslivet og at skolesystemet ikke omstiller seg raskt nok. På spørsmål om hva som er de viktigste kursendringene som må til framover, er informantene klare på at det handler om sterkere yrkesretting og fag- og yrkesfagdidaktiske kurs for alle lærere som skal undervise i yrkesfaglige utdanningsprogram. I tillegg er større fleksibilitet i modellene et viktig område som trekkes fram. Ellers handler det om bevisstheten om og kompetansen blant rektorene når det gjelder fag- og yrkesopplæringen.

Informanten fra Kommunenes interesseorganisasjon, KS, gir klart uttrykk for at den statlige styringen på flere områder er for sterk. Det understrekes at dette ikke er i samsvar med reformens intensjoner, og at det derfor på sikt kan undergrave det nye ansvarsregimet som følger av Kunnskapsløftet. Når det gjelder skoleeiers handlingsrom, svarer informanten at de i utgangspunktet har et lokalt handlingsrom, men at dette nå begrenses gjennom statlig regulering og standardiserte tilsyn. I tillegg utnytter ikke alle skoleeiere handlingsrommet. KS mener at det er grunnleggende for at skoleeier etter hvert skal kunne fylle handlingsrommet at de vises tillit. Så langt mener KS at denne tilliten ikke synes å være tilstede i tilstrekkelig grad.

På spørsmål om hva som kjennetegner en god skoleeier, svarer informanten fra KS at det handler om tillit mellom nivåene, erkjennelse av at politisk skoleeier er viktig og en god administrativ kommunal enhet som følger opp skolene, ikke bare når det gjelder økonomi, men også når det gjelder det faglige.

Regionalt statlig nivå

Regional stat representert ved utdanningsdirektørene hos fylkesmannen, slutter i stor grad opp om reformens målsettinger. De gir uttrykk for at fokuset på elevenes kompetanse og læringsresultater er positivt, og at deres inntrykk er at denne oppfatningen deles av de fleste på skoleeiernivå. Noen av informantene mener likevel at resultatfokuset kan bidra til en målforskyvning, og at den store

innflytelsen som PISA har hatt på politikkkutformingen, kan medføre at viktige målsettinger i skolen som demokrati- og miljøperspektivet, ikke prioriteres i tilstrekkelig grad.

Utdanningsdirektørene mener at en rekke av de sentrale elementene i Kunnskapsløftet har bidratt til å heve kvaliteten på undervisningen i sin region. Blant annet gjelder dette nye læreplaner, større vekt på lokalt læreplanarbeid, større vekt på grunnleggende ferdigheter og større vekt på vurdering av elevenes og læringenes resultater. På områder som gjelder spesialundervisning, redusert frafall i videregående opplæring og områder som gjelder fag- og yrkesopplæring spesielt, for eksempel yrkesretting, har respondentene og informantene fra regional stat imidlertid delte oppfatninger om hvorvidt Kunnskapsløftet har bidratt til endringer.

Utdanningsdirektørene hevder at en vellykket reformgjennomføring har sammenheng med kompetanse hos lærere og skoleledere, og en skoleeier som aktivt ivaretar sitt ansvar som skoleeier. I lys av et nettverksperspektiv er dette eksempler på forhold som former reformen underveis og institusjonaliserer endring.

I 2007 vurderte fylkesmennene ved utdanningsdirektørene det slik at roller og ansvar ikke var endret med innføringen av Kunnskapsløftet. Et unntak var av fylkesmannens egen rolleutøvelse, som i vesentlig grad hadde fått preg av økt fokus på kontroll og tilsyn på bekostning av veiledningsoppgaver. I 2011 er inntrykket fra intervjumateriale at tilsynsoppgavene har økt ytterligere i løpet av reformperioden. Vårt kvantitative materiale viser at utdanningsdirektørene mener at skoleeierne har behov for fylkesmannens veiledning, tilsyn og kontroll på en rekke områder. Kommunenes behov for faglig pedagogisk veiledning vurderes som større enn fylkeskommunenes. I 2011 viser informantene til flere endringer i roller og ansvar som følge av reformen. For det første mener de at en del skoleeiere har tatt et sterkere grep om skoleeierrollen, og dermed iverksatt tiltak for å ivareta sitt ansvar overfor skolene. De viser til at det politiske skoleeiernivået i større grad involverer seg i skole spørsmål, og at dette blant annet henger sammen med at de har fått tilgang til resultater og styringsverktøy. Mens flere informanter i 2007 ga uttrykk for at det var vanskelig å få det politiske skoleeiernivået til å ta ansvar for skolen, mener informantene i 2011 at flere skoleeiere både tar ansvar og er interessert i å støtte skoler som har behov for det. Imidlertid sier de også at i en del tilfeller er ikke skoleeiere først og fremst interessert i de pedagogiske sidene ved skolen, og mange steder er det ikke skolen som står øverst på prioriteringssiden til det politiske nivået.

Informantene viste i 2007 til at forholdet mellom det politiske og administrative skoleeiernivået var vanskelig å forholde seg til. Informantene gir i 2011 uttrykk for at det fortsatt noen steder er uklare forhold mellom administrativt og politisk nivå. Dette er avhengig både av politikeres og rådmenns interesse og kompetanse på det skolefaglige området, de administrative rådgivernes kompetanse og samarbeidet mellom disse to nivåene. Imidlertid kan det at skoleeier ser ut til å ha tatt et større ansvar for skolen, ha bidratt til at denne uklarheten mange steder har blitt mindre.

I 2007 ga informantene uttrykk for at mange oppgaver som burde vært ivarettatt av skoleeier, var delegert til rektorene, og at delegasjonen i mange kommuner var uklar. Intervjuene fra 2011 tyder ikke på at rektors ansvar har blitt mindre i løpet av reformperioden. Tvert imot mener informantene at økt resultatstyring og økt tilsyn og kontroll fra statens side har bidratt til å øke omfanget av oppgaver på kommunenivået, og at dette har medført økt belastning også på rektorene. Fokuset på resultatstyring har bidratt til å øke kravene til dokumentasjon. I tillegg har det generelt blitt et økt rettighetsfokus i skolen, blant annet som en konsekvens av at læreplanene gjennom kompetansemålene stiller forventninger til hva elevene skal mestre. Dette har igjen medført et økt krav til juridisk kompetanse både på skoleeier- og skolenivå.

En annen endring som framheves av flere av informantene, gjelder Utdanningsdirektoratets roller og ansvar. Informantene fra fylkesmennene mener at direktoratet i løpet av reformperioden har gått ut over den rollen som tradisjonelt er forventet fra et sentralt statlig nivå. De viser til at direktoratet på en del områder jobber direkte med skolene og kommunene i stedet for å delegere oppgavene til fylkesmennene som regional stat. Informantene viser blant annet til NY GIV, veilederkorpset og SKUP

i denne forbindelse. Noen av informantene mener at dette kan bidra til å påvirke tillitsforholdet mellom stat og kommune i negativ retning, og til at det lokale handlingsrommet svekkes.

I 2007 uttrykte informantene at det var klare forskjeller mellom kommunene, først og fremst knyttet til kommunenes størrelse, men også i noen tilfeller til ulik organisering. Informantene mente generelt at de små kommunene i mange tilfeller ikke hadde økonomiske eller kompetansemessige ressurser til å ivareta skoleeierrollen på en god måte. Informantene tegner det samme bildet i 2011, selv om de viser til at det ikke nødvendigvis er en automatikk i at små kommuner er dårligere skoleeiere enn store. De viser også til at små kommuner i mange tilfeller har etablert nettverk som kompenserer for manglende kapasitet som skoleeier. Samtidig sier informantene at de små kommunene ofte er sårbare, både med tanke på økonomi og kompetanse. Vårt kvantitative materiale viser at utdanningsdirektørene har delte oppfatninger om hvorvidt små kommuner har den nødvendige faglige kompetansen for å kunne lykkes med å gjennomføre reformen. Materialet viser at de også har delte oppfatninger om hvorvidt to-nivå kommuner generelt er dårligere rustet til å innfri reformens ambisjoner. Intervjumaterialet viser at informantene mener at dette avhenger av både klare delegasjoner og at rektorene ikke blir sittende alene med ansvaret for omfattende administrative oppgaver. Ikke minst fremgår det av både det kvantitative og kvalitative materialet at utdanningsdirektørene mener at skolefaglig kompetanse på nivået over skoleleder, er en klar forutsetning for å lykkes med Kunnskapsløftet.

Informantene mener også at en forutsetning for å lykkes med å oppnå reformens intensjoner, er lokalt handlingsrom for prioriteringer på kommunalt nivå. Vårt kvantitative materiale viser imidlertid at utdanningsdirektørene har delte oppfatninger om hvorvidt kommuner og fylkeskommuner har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet. Når respondentene blir bedt om å ta stilling til påstanden om at skolen i større grad styres nedenfra som følge av Kunnskapsløftet, sier 9 av utdanningsdirektørene seg uenig. Bare to utdanningsdirektører sier seg nokså enig i denne påstanden.

9.3 Reformimplementeringen på skoleiernivå

Kunnskapsløftet ble godt mottatt på skoleiernivå. Det var et positivt implementeringsklima blant skoleeierne. Det var forventet at reformen gjennom skjerpede krav til undervisningen og elevenes resultater, ville bidra til å stille nye krav til lærernes kompetanse. Det var videre forventet at reformen ville styrke elevenes grunnleggende ferdigheter, gi bedre tilpasset opplæring og øke den enkelte lærers frihet i yrkesutøvelsen. Et generelt trekk var at jo større kommune, desto høyere var forventningene. Både mottakelsen av reformen og de høye forventningene til reformen vitner om positivitet og stor tiltro til reformens grunnelementer.

Etter fem år med Kunnskapsløftet er skoleeierne fremdeles positive til reformen, selv om erfaringene på noen områder ikke har svart til forventningene. Dette gjelder blant annet tilpasset opplæring, større metodefrihet og endringer i arbeidsmåter i undervisningen. I 2008 svarte 71 % av de kommunale skoleeierne at de hadde forventninger til at reformen ville innebære bedre tilpasset opplæring. I 2011 er bare vel halvparten av skoleeierne nokså eller helt enige i at reformen har ført til dette. På fylkeskommunalt nivå var det spesielt store forventninger til endringer når det gjelder metodefrihet. Mens 16 fylkeskommuner i 2008 forventet større metodefrihet, er 10 i 2011 nokså eller helt enig i at Kunnskapsløftet har ført til større metodefrihet i videregående opplæring.

I tråd med forventningene tidlig i reformperioden, mener både kommuner og fylkeskommuner i 2011 at reformen har ført til nye krav til lærernes kompetanse. Erkjennelsen av økt behov for kompetanse øker med kommunestørrelsen.

På områder som gjelder fag- og yrkesopplæringen er det delte oppfatninger om hvorvidt Kunnskapsløftet har medført endringer. Når det gjelder muligheter for lærekandidater, synes ikke forventningene å være innfridd. Men 16 av fylkeskommunene mener at Kunnskapsløftet har ført til økt samarbeid mellom skole og lærebedrift.

Kort tid etter at Kunnskapsløftet ble implementert i 2006, opplevde skoleeierne et spenningsforhold mellom økt lokal frihet og handlingsrom på den ene siden, og på den andre siden økt sentral styring gjennom rapporteringskrav, tilsyn og kontroll. Spenningsforholdet førte til uklarhet omkring Kunnskapsløftet som styringsreform. Denne uklarheten, som var mest framtrædende blant skoleeierne i grunnskolen, dreide seg både om rolle- og ansvarsfordelingen mellom nasjonalt og lokalt nivå og om forholdet mellom politisk og administrativ styring på skoleeiernivå. Mens nesten halvparten av kommunene i 2008 oppfattet rolle- og ansvarsfordelingen i styringen av skolesektoren som uklar, oppfatter et stort flertall av kommunene i 2011 rolle- og ansvarsfordelingen i styringen av sektoren som klar. Når uklarhetene rundt styringsreformen har blitt mindre, kan det skyldes den statlige styringen av skoleeierne oppfattes og oppleves som tydeligere og sterkere. Dette er som vi har sett, i tråd med de politiske styringssignalene fra nasjonalt nivå. Vårt materiale viser at skoleeierne mener at det ikke bare er mål- og resultatstyring som preger sektoren, men også regelstyring. Flere informanter fra kommunene viser til at stadige lovendringer er arbeidskrevende og stiller store krav til tolkning av regelverk og videreformidling til skolene. Et par informanter fra fylkeskommunen viser også til at en utvikling mot stadig flere rettigheter får konsekvenser for styringen av sektoren.

Til tross for uklarhet og spenningsforhold opplevde skoleeierne tidlig i reformperioden at de hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger. Skoleeierne mente spesielt at Kunnskapsløftet bidro til å øke innflytelsen for skolelederne. Etter fem år med reformen ser vi store endringer i kommunenes oppfatning av handlingsrommet både når det gjelder lokalt selvstyre og forvaltningsmyndighet (eget handlingsrom), og den profesjonelle styringen av grunnopplæringen (skolenes handlingsrom). I 2008 mente 73 % av kommunene og 14 av 19 fylkeskommuner at de som skoleeiere gjennom Kunnskapsløftet hadde fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger. I 2011 har kommunene delte oppfatninger om dette. Bare 37 % er nokså eller helt enige i at de har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger etter innføringen av Kunnskapsløftet. De store kommunene er mest uenige i at de har fått større handlingsrom. 9 av fylkeskommunene er nå nokså eller helt enige i at Kunnskapsløftet har gitt dem som skoleeier større handlingsrom. Etter fem år med reformen oppfatter skoleeier også rektors handlingsrom som mindre, selv om skoleeier har styrket rektorrollen og delegert beslutningsmyndighet til rektor.

En del skoleeiere, og særlig store kommuner, mener at de ikke i tilstrekkelig grad har fått delegert det ansvaret og den beslutningsmyndigheten som ble annonsert med reformen. Noen mener også at omfanget av tiltak fra nasjonalt nivå forstyrrer eller overstyrer mulighetene for langsiktige lokale prioriteringer.

Litt over halvparten av kommunene og 13 av 19 fylkeskommuner mente i 2008 at skolene med Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra, av brukere og lærere. I 2011 sier bare 17 % av kommunene og 2 av 19 fylkeskommuner seg nokså eller helt enig i denne påstanden, mens 48 % av kommunene og 11 av fylkeskommunene sier seg nokså eller helt uenig i påstanden. Jo større kommunen er, jo mer uenig er respondentene i at skolene i større grad styres av brukere og lærere.

Skoleeierne både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, mener gjennomgående at de har hatt tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre reformen etter hensikten. Skoleeierne har satset mye på ulike lederutviklingstiltak i forbindelse med reformimplementeringen, og de har stor tillit til rektorenes kompetanse. De viser imidlertid til at det er variasjoner mellom kommunene og skolene både når det gjelder kapasitet og kompetanse for gjennomføring av reformen. De uttrykker også at det fortsatt er en vei å gå når det gjelder lærernes kompetanse, og at ikke alle skoler har kommet like langt med implementering av reformen.

Samtidig som en stor andel av skoleeierne mener at de selv har tilstrekkelig kompetanse, har de delte oppfatninger om hvorvidt de har fått støtte av sentrale myndigheter til kapasitets- og kompetanseutvikling. Store kommuner mener i mindre grad enn små og mellomstore kommuner at de har fått hjelp fra sentrale myndigheter på dette området. Andelen skoleeiere på kommunenivå som mener at de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen, er også redusert fra 2008 til 2011. Skoleeierne mener at de kompetanseutviklingstiltakene som har fungert

best i forbindelse med reformimplementeringen, er tiltak som skoleeierne selv har tatt initiativ til og hatt ansvar for.

Vårt materiale viser at skoleeiere både på fylkeskommunalt og kommunalt nivå har tatt ansvar for implementeringen av reformen. Det er imidlertid variasjoner både når det gjelder hvordan arbeidet har vært organisert, om det har vært lagt opp til samarbeid med andre kommuner og mellom skolene, og når det gjelder hvor mye ansvar som er delegert til skolenivå. På noen områder oppgir også skoleeierne at det har vært store utfordringer og at arbeidet ikke har kommet like langt som på andre områder. Politisk skoleeier ser ut til i større grad å ha tatt ansvar for skole enn tidligere, selv om det fortsatt er variasjoner når det gjelder hvorvidt de involverer seg i det pedagogiske arbeidet i skolen.

De fleste skoleeierne har på de fleste aktuelle områder laget planer i forbindelse med implementeringen av Kunnskapsløftet, enten på egen hånd eller i samarbeid med andre skoleeiere. Bare en liten andel av skoleeierne sier i 2011 at planer fortsatt er under utvikling. Skoleeierne oppgir å være godt i gang med å utvikle kvalitetsvurderingssystemet. Imidlertid har bare et fåtall av de fylkeskommunale skoleeierne laget planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. I og med at mål for grunnleggende ferdigheter er integrert i kompetansemålene i fag, kan dette skyldes at arbeidet med grunnleggende ferdigheter har inngått i det øvrige læreplanarbeidet. Bare om lag halvparten av fylkeskommunene har laget planer for arbeidet med læreplanarbeidet og for fleksible opplæringsløp i skole og bedrift.

Når skoleeierne blir bedt om å peke på viktige tiltak som de har initiert og gjennomført for å nå målene i reformen, nevnes læreplanarbeid, elevvurdering, drøfting av elevenes resultater i ulike typer fora, tiltak som gjelder de grunnleggende ferdighetene, og ulike kompetanseutviklingstiltak. I tillegg understreker skoleeierne at det har vært avgjørende å gjøre prioriteringer og arbeide med konkrete satsingsområder for å nå reformens målsettinger. For eksempel forteller flere av informantene at de har hatt et særlig fokus på enkelte av de grunnleggende ferdighetene.

Gjennom fem år med reformen har skoleeiere arbeidet med å utforme satsingsområder for skolene, og ikke minst har de arbeidet med lokalt læreplanarbeid. Skoleeierne ser her ut til å ha vært pådrivere og igangsettere, men det varierer hvordan arbeidet har vært organisert. Mens noen har hatt store samlinger og arbeidsgrupper i regi av skoleeier, har andre i stor grad delegert arbeidet til skolene. Rektorene har gjennomgående vært svært sentrale i læreplanarbeidet, og har i flere tilfeller ledet arbeidet.

Det lokale arbeidet med læreplanene har vært omfattende, tidkrevende og spesielt i startfasen av implementeringen var det også utfordrende. Samtidig sier skoleeierne at lærerne i ettertid har gitt uttrykk for at dette har vært et lærerikt arbeid, og at det har ført til økt samarbeid på tvers av klasserom og skoler. Etter fem år med reformen ser skoleeierne ut til å vurdere arbeidet med de lokale læreplandokumentene som ferdigstilt fra skoleeiers side. Skoleeierne har i 2011 først og fremst fokus på andre elementer ved reformen, blant annet på vurdering og tiltak knyttet til blant annet grunnleggende ferdigheter, frafallsproblematikk og dimensjonering av tilbudet i videregående opplæring.

I tråd med forventningene i 2007 er både de kommunale og de fylkeskommunale skoleeierne i 2011 enige i at nye læreplaner har bidratt til å styrke kvaliteten i undervisningen. Dette kan ha sammenheng med at skoleeierne har erfart at det lokale arbeidet med kompetansemål og vurdering har ført til diskusjoner blant lærere, både internt på skolene og på tvers av skoler. Dette har bidratt til kompetanseutvikling og dermed til styrket kvalitet i undervisningen. På kommunenivå viser vårt materiale at både kommunestørrelse og kommunenes organisering har betydning for i hvilken grad skoleeierne opplever at større vekt på lokalt læreplanarbeid, grunnleggende ferdigheter og vurdering har styrket kvaliteten i undervisningen. Selv om flertallet av skoleeierne generelt mener at disse elementene har styrket kvaliteten i undervisningen, viser datamaterialet gjennomgående at store kommuner i sterkere grad enn mindre kommuner og tre-nivå kommuner i sterkere grad enn to-nivå

kommuner, er helt enige i at disse sentrale elementene ved Kunnskapsløftet har styrket kvaliteten i undervisningen

De første årene med Kunnskapsløftet hadde skoleeierne først og fremst fokus på det lokale læreplanarbeidet. Gjennom de siste årene av reformarbeidet har skoleeierne hatt stort fokus både på grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering. Det kan se ut til at fylkeskommunene i forbindelse med de grunnleggende ferdighetene, har hatt størst fokus på IKT og digitale ferdigheter, selv om de også oppgir at de arbeider med de andre ferdighetene. Selv om arbeidet med individuell vurdering var forventet å skulle foregå parallelt med arbeidet med de lokale læreplanene, kan det se ut til at det i den første fasen først og fremst var fokus på andre deler av læreplanarbeidet enn vurdering. Skoleeierne har opplevd arbeidet med vurdering som krevende, og de gir uttrykk for at de hadde ønsket seg tydeligere signaler og felles føringer fra nasjonalt nivå fra starten av reformimplementeringen. Vårt materiale tyder på at det fortsatt er store utfordringer knyttet blant annet til målrelatert vurdering, karaktersetting og rettferdig vurdering. I tillegg har både kommunale og fylkeskommunale skoleeiere på noen områder andre oppfatninger av hva et godt vurderingssystem bør innebære enn det som er bestemmelsene i vurderingsforskriften.

Skoleeierne både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, oppgir at de de siste årene har hatt stort fokus på kvalitetsvurdering. De har brukt mye tid på utvikling av kvalitetssystemer og arbeid med dette ut mot skolene. Skoleeierne er positive til at de nå har fått større tilgang på resultater og data for styring av skolene. Samtidig beskrives arbeidet med forankring på skolenivå og involvering av skolene i kvalitetsvurderingsarbeidet som utfordrende, og flere uttrykker at det fortsatt er en vei å gå før systemet er godt nok implementert i alle skoler. I tillegg viser de til at det fortsatt er behov for økt kompetanse og kapasitet på skoleeiernivå når det gjelder analyse og sammenstilling av ulike resultater og indikatorer.

Resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver, nasjonale prøver og elevundersøkelsen er sentrale elementer i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS). Flertallet av skoleeierne oppgir at de drøfter resultatene fra disse, mens en noe lavere andel oppgir at de bruker resultatene som grunnlag for styring av skolene. Det er først og fremst kommunens størrelse som har betydning både for i hvilken grad kommunene drøfter resultatene fra prøver og undersøkelser, og for i hvilken grad resultatene brukes som grunnlag for styring av skolene. Jo større kommune, i sterkere grad drøfter kommunene resultatene og bruker disse som grunnlag for styring. Med andre ord ser de store kommunene ut til i størst grad å nyttiggjøre seg resultatene i kommunens kvalitetsvurderingsarbeid.

9.4 Reformimplementeringen på skolenivå

I evalueringen av reformimplementeringen på skolenivå, retter vi oppmerksomheten både mot hvordan skoleledere tolker sitt reformmandat fra skoleeier, hva slags forståelse skoleledere og lærere har av egen yrkespraksis i forhold til reformens fokus på gode systemer for samarbeid og oppfølging, og hva som oppfattes som sentrale kilder for læring. Vi undersøker hvilke endringer reformen har medført når det gjelder lederes og læreres/instruktørers profesjonsforståelse, og på hvilken måte tiltak i forlengelsen av styrings- og forvaltningsreformen fører til endring av organiserings- og opplæringspraksis i den enkelte skole og lærebedrift. Vi har spesielt undersøkt hvordan skolene har arbeidet med grunnleggende ferdigheter, ny vurderingspraksis og skolens kvalitetsarbeid.

Styring, autonomi, kompetanse og ansvarliggjøring

Intervjuene både i 2007 og i 2010 dokumenterer stor oppslutning om Kunnskapsløftet som reform. Både rektorene og lærerne er gjennomgående positive til intensjonene i Kunnskapsløftet, og understreker at Kunnskapsløftet har betydd en bevisstgjøring i forhold til mål og vurdering. Spørreundersøkelsen bekrefter stor oppslutning om reformens målsettinger. Både i grunnskolen og i videregående skole svarer om lag tre firedeler av rektorene at de i stor grad eller svært stor grad slutter seg til reformens målsettinger. Også blant lærerne er det stor tilslutning til reformens målsettinger, selv om den minker med økende klassetrinn. De fleste rektorene i grunnskolen (73 %)

og videregående opplæring (76 %) er enig i at det nye læreplanverket er et godt styringsverktøy. Også blant lærerne på barnetrinnet er flertallet enig i at læreplanen er et godt styringsverktøy (59 % av kontaktlærerne på 4. og 7. trinn), men andelen lærere som mener dette, synker med høyere klassetrinn. I videregående skole er 30 % enige. Rektorene har større tillit til reformens virkemidler enn lærerne har.

Det nye styringssystemet har som ambisjon å tydeliggjøre ansvar og oppgavefordeling mellom nivåene. En tydelig ansvars plassering innebærer derfor både at sentrale og lokale politikere, skoleledere og skolen får ansvar for bestemte oppgaver, men også forventninger til at de skal stå til ansvar for den opplæringen som tilbys og de resultatene som oppnås. Den nye styringsfilosofien forutsetter videre at beslutninger på ulike nivåer drar veksler på tilgjengelig og systematisert kunnskap om skole og utdanning. Sentrale myndigheter skal med andre ord legge grunnlaget for kunnskapsbasert styring og yrkesutøvelse innenfor et desentralisert system.

Når vi i 2011 spør skolelederne om rolle- og ansvarsfordelingen i skolen, svarer flertallet av rektorene både i grunnskole og videregående skole at de i stor eller svært stor grad erfarer at skoleeier ansvarliggjør deres skole gjennom delegering av beslutningsmyndighet og oppgaver. Dette kan tolkes som bevisst delegering av myndighet og oppgaver i tråd med Kunnskapsløftets intensjoner. Rektorene har imidlertid delte oppfatninger om de har fått større handlingsrom til å treffe selvstendige beslutninger med Kunnskapsløftet. Godt under halvparten av rektorene i grunnopplæringen er enige i dette.

Både rektorer og lærere har delte oppfatninger om skoleledere har fått større selvstendig innflytelse med reformen. Våre data viser med andre ord stor variasjon når det gjelder vurdering av om skoleleders handlingsrom og innflytelse har økt med Kunnskapsløftet. En tolkning kan her være at det for mange oppleves som uklart om handlingsrommet og innflytelsen har økt. Men det kan også tolkes som om det i mange kommuner og på mange skoler ikke har skjedd endringer på dette området med Kunnskapsløftet.

Et flertall av kontaktlærerne på 4. og 7. trinn mener at skoleleder har bidratt til å ansvarliggjøre dem som lærere ved å gi dem selvstendig beslutningsmyndighet og flere oppgaver. Andelen som er enige i dette er lavere både blant lærere på 10. trinn og i videregående skole. Men når spørsmålet om økt beslutningsmyndighet kobles til Kunnskapsløftet, svarer bare 12 % av lærerne i videregående opplæring, 16 % av lærerne på 10. trinn og 22 % av kontaktlærerne på 4. og 7. trinn at de har fått mer selvstendig beslutningsmyndighet etter reformen.

Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at reformen, slik aktørene på skolenivå selv opplever det, ikke har bidratt til å myndiggjøre lederne som faglige ledere, eller lærerne som profesjonelle yrkesutøvere. På spørsmålet om skolen etter Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra, sier 27 % av rektorene i grunnskolen, 21 % av rektorene i videregående skole, 19 % av kontaktlærerne på 4. og 7. trinn, 15 % av lærerne på 10. trinn og 14 % av lærerne i videregående skole seg enig i det.

Vårt materiale indikerer at det er svake forbindelseslinjer både mellom skoleeier og rektor, og mellom rektor som leder av implementeringen og lærernes pedagogiske praksis. Intervjumaterialet viser at rektorer og lærere i liten grad erfarer at overliggende nivå støtter og følger opp det pedagogiske arbeidet på henholdsvis skolenivå og klasseromsnivå. Et mindretall av rektorene mener at skoleeier har bidratt til å utvikle den kompetansen skolen trenger for å gjennomføre reformen, styrke skolens kompetanse for å utvikle lokale læreplaner og forberede skolens evne til å gjennomføre skoleutvikling for å innfri reformens mål. Rektorer ved store skoler i store kommuner mener i sterkere grad at skoleeier har bidratt på dette området.

Som vi har sett viser internasjonal reformforskning at bærekraftige systemiske reformer forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene, og at dialog og partnerskap mellom nivåer er sentrale suksesskriterier. Da vi intervjuet våre informanter på skolenivå høsten 2007, var arenaer for dialog om reformen i liten grad på plass. Riktignok hadde de fleste kommunene og

fylkeskommunene etablert rektornettverk som ble opplevd som betydningsfullt, men arenaer for brobygging og dialog mellom skoleeier og skole som også inkluderte lærerne, var i liten grad til stede. Intervjuene fra 2010 viser at skoleeier og skoler er underveis, men i svært ulikt tempo. Når vi gjennom spørreundersøkelsen i 2011 spør rektorene om skoleeier har bidratt til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling i gjennomføringen av reformen, mener 35 % av rektorene i grunnskolen og 52 % av rektorene i videregående skole at skoleeier har bidratt i stor eller svært stor grad. Og når vi stiller lærerne det samme spørsmålet, mener 44 % av kontaktlærerne på 4. og 7. trinn, 28 % av lærerne på 10. trinn og 29 % av lærerne i videregående skole at skoleeier i stor eller svært stor grad har bidratt.

Intervjuene med lærerne i 2010 gir sterk støtte til den nye strategien Kompetanse for kvalitet. Strategien gir dem muligheter til å videreutvikle sin undervisningskompetanse i fag i et livslangt perspektiv. Også rektorene er generelt sett fornøyd med den nye statlige kompetanseutviklingsstrategien, særlig fordi det nå er etablert en mer funksjonell ordning for dekning av vikarutgifter og fordi det bidrar til å styrke den fagkompetanse som skolen trenger. Samtidig er det, ifølge opplysninger fra Kunnskapsdepartementet, mer enn dobbelt så mange som ønsker å ta del i dette tilbudet enn de som får tilbudet, og årsaken er at kommunene ikke greier å betale sin del av fellesløftet.

Mens lærerne i intervjuene i 2010 er opptatt av mulighetene for faglig oppdatering i form av formell videreutdanning i de fagene de underviser i, viser intervjuene fra 2010 at rektorene er lite opptatt av formell lederutdanning. Det er primært den erfaringsbaserte kunnskapen de anser som viktig, men også personlige og mellommenneskelige egenskaper teller med for å utøve ledelse på en kvalifisert måte. Den nasjonale rektorutdanningen startet høsten 2009, men ingen av våre informanter i den kvalitative undersøkelsen var deltakere der. Det kan forklare hvorfor rektorutdanningen i liten grad ble tematisert. Spørreundersøkelsen i 2011 bekrefter funnene fra intervjuundersøkelsene om at den erfaringsbaserte kunnskapsutviklingen står høyt i kurs særlig for rektorene, men også for lærergruppene. Kollegial erfaringsdeling synes å være selve grunnmuren i kunnskapsutviklingsstrategien, men et flertall av rektorene rangerer også etterutdanning, kurs, seminarer og skolebesøk høyt.

Økte krav til skoleledere er en utvikling som har pågått de siste 10-15 årene, og slik sett er intensjonene i Kunnskapsløftet en presisering av en praksis som har blitt etablert over mange år. De forventes for eksempel å kunne motivere og veilede lærere, gjennomføre endringer, lede oppfølgingen av elevenes resultater, gjennomføre og følge opp vurderingsarbeid, og ivareta en lang rekke administrative oppgaver som er flyttet fra kommunen til skolen. Våre intervjuer som ble gjennomført i 2010, viser konturene av et skolelederyrke som mer og mer frigjøres fra læreryrket. Dette gjelder i særlig grad videregående opplæring hvor markedsorientering og konkurranse om elevene er et fremtredende trekk, særlig i mer urbane strøk. I alle fire fylkene har det skjedd reorganiseringer. Rektorene i videregående opplæring forventes å holde tak i den utadrettede kontakten og være aktive samspillpartnere for fylkesnivået. I fire av seks kommuner har de etablert en såkalt to-nivå-modell der mange av de administrative oppgavene er flyttet ned til den enkelte skole og skoleleder. Rektorene betraktes som kommunale mellomledere som er innordnet rådmannens organisasjonslinje. Dette synes å forsterke den administrative funksjonen til rektorene, og det blir mindre tid til å følge opp det pedagogiske arbeidet innenfor et slikt system.

Til tross for strukturelle endringer som trekker i administrativ retning, viser vår analyse av intervjuene i 2010 at noen grunnskolerektorer kan karakteriseres som "reformaktører". Disse rektorene begrunner sin ledelsesorientering med at Kunnskapsløftets sterke resultatorientering forutsetter tydelig ledelse av reformarbeidet lokalt. Derfor velger de å engasjere seg aktivt i det faglig/pedagogiske arbeidet. Disse rektorene beskriver en skoleeier som gir gode muligheter for kompetanseutvikling, og viser til dialog og gjensidig tillit mellom nivåene som gir mulighet for å utvikle felles forståelse av reformen.

I surveyen er rektorer ved skoler med ungdomstrinn bedt om å uttale seg om sitt pedagogiske lederskap. Et klart flertall av rektorene oppfatter seg selv som «reformaktører». Svarene fra lærerne

forteller imidlertid en litt annen historie. Over halvparten av lærerne på 10. trinn svarte at de i liten eller svært liten grad får konstruktiv tilbakemelding på det arbeidet de gjør fra sin leder.

Basert på intervjuer med instruktører i 2009 og spørreundersøkelsen i 2011, synes ikke Kunnskapsløftet å ha hatt noen stor betydning for fag- og yrkesopplæringen. Det er imidlertid et stort flertall av instruktørene om mener at bedriften har et godt samarbeid med en eller flere lokale videregående skoler. Hvorvidt dette representerer en endring er vanskelig å si da også intervjuene med instruktørene tidlig i reformfasen i stor grad viste at bedriften var fornøyd med samarbeidet de hadde med skolen.

Grunnleggende ferdigheter

Med Kunnskapsløftet har lærere i alle fag fått et ansvar for å støtte elevenes læring når det gjelder de grunnleggende ferdighetene, og dermed for å ivareta dette i undervisningen i sine fag. I vår undersøkelse av arbeidet med grunnleggende ferdigheter på skolenivå, har vi i særlig grad vært opptatt av om arbeidet med ferdighetene har vært organisert som et arbeid for skolen som felleskap eller som et anliggende for den enkelte lærer.

I 2011 viser vårt kvantitative materiale stor oppslutning om grunnleggende ferdigheter blant rektorer både i grunnskole og videregående skole. Majoriteten av rektorene fra begge skoleslag mener at det sterke fokuset på grunnleggende ferdigheter er bra for elevene, selv om andelen som er helt enig i det er størst blant rektorer i grunnskolen. Et stort flertall av rektorene i begge skoleslag mener også at Kunnskapsløftet har bidratt til å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter. Blant lærere i videregående skole er andelen som mener dette betydelig lavere. Andelen er også større blant rektorer i grunnskolen enn i videregående skole. Forskjellen mellom rektorer i de to skoleslagene er størst når det gjelder lesing. Mens 74 % av rektorene i grunnskolen er enig i at Kunnskapsløftet har bidratt til å styrke elevenes ferdigheter i lesing, er 19 % av rektorene i videregående skole enig i dette. Når det gjelder det å kunne bruke digitale verktøy, er andelen omtrent den samme blant rektorer i grunnskolen og i videregående skole. Den ferdigheten som både rektorene og lærere i videregående skole mener er blitt mest styrket, er å kunne bruke digitale verktøy. Bare et fåtall av instruktørene i lærebedriftene mener at Kunnskapsløftet har styrket lærlingenes grunnleggende ferdigheter.

Det kvantitative materialet fra 2011 viser at respondentene både blant rektorer og lærere på ulike trinn, har svært delte oppfatninger om hvorvidt læreplanverkets fokus på de samme grunnleggende ferdighetene i alle fag er hensiktsmessig. Lærere på skoler med yrkesfaglige utdanningsprogram mener i sterkere grad enn lærere på skoler med studieforberedende utdanningsprogram at fokuset på de samme grunnleggende ferdighetene i alle fag er hensiktsmessig. Respondentgruppene er i varierende grad enige i læreplanverket gir god hjelp i arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Blant kontaktlærere på 4. og 7. trinn finner vi den største andelen som er enige i dette (65 %), men også blant rektorene i grunnskolen er andelen høy (64 %). Graden av enighet er noe lavere blant rektorene i videregående skole og lærerne på 10 trinn, og lavest blant lærerne i videregående skole. Lærere på skoler med yrkesfaglige utdanningsprogram er i sterkere grad enn lærere i studieforberedende utdanningsprogram enige i at læreplanverket gir god hjelp i arbeidet med grunnleggende ferdigheter. 46 % av rektorene i grunnskolen og 39 % i videregående skole er enige i at man er avhengig av læreboka i arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Det er imidlertid en stor andel som verken er enig eller uenig i påstanden. I intervjuene i 2007 og 2010 kom det også fram at lærerne mente at lærebøkene var av betydning for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. I 2007, da lærebøkene ennå ikke var kommet, ga informantene uttrykk for betydelig usikkerhet om hvordan arbeidet med grunnleggende ferdigheter skulle realiseres. Dette var merkbart endret i 2010, da lærebøkene var kommet.

En stor andel av rektorene mener de er direkte involvert i å motivere lærerne slik at de blir bedre til å utvikle de ulike grunnleggende ferdighetene hos elevene. 80 % mener de bidrar til å motivere lærerne for å bli bedre når det gjelder lesing, 73 % for digitale ferdigheter, 68 % for regning og henholdsvis 56 % og 55 % for muntlige og skriftlige ferdigheter. Dette er i tråd med den store oppmerksomheten rundt

lesing og digitale ferdigheter i grunnskolen som vi finner i vårt intervjumateriale. En betydelig andel lærere på alle trinn mener at læreplanen har lyktes med å få lærerne til å fokusere på undervisning i ferdigheter som tradisjonelt ikke har tilhørt deres ansvarsområde. Først og fremst gjelder dette på områdene lesing, skriving og muntlig. Andelen er størst blant barneskolelærere (78 %) og minst blant lærerne i videregående (31 %) når det gjelder disse tre ferdighetene. Når det gjelder fokus på regning i andre fag enn matematikk, er andelen lavere blant alle respondentgruppene (52 % på barnetrinnet, 28 % på ungdomstrinnet og 22 % på videregående skole). Flertallet av lærerne på alle trinn er enig i at læreplanen har lyktes med å få lærerne til å undervise i digitale ferdigheter i ulike fag. I vårt intervjumateriale fant vi imidlertid at lærerne stort sett arbeider som før, selv om en del lærere i 2010 oppgir at de er blitt mer bevisste på grunnleggende ferdigheter i andre fag enn norsk og matematikk.

Når det gjelder hvor ofte lærerne gjør noe for at elevene skal utvikle seg til å bli gode i de ulike ferdighetene, er det variasjoner både mellom respondentene fra ulike trinn og mellom de fem ferdighetene. Arbeidet med samtlige ferdigheter skjer hyppigere i grunnskolen enn på videregående, og hyppigere på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet. Blant barnetrinnslærerne oppgir en stor majoritet at de arbeider med lesing, skriving, muntlig og regning omtrent hver time eller hver dag. Hyppigheten reduseres jo høyere trinn det gjelder, og i mye større grad for regning enn for de tre språklige ferdighetene. For regning finner vi også signifikant forskjell på lærere i skoler med studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram. Mer enn dobbelt så mange lærere på skoler med yrkesfaglige utdanningsprogram enn med studieforberedende oppgir at de arbeider med regning omtrent hver dag eller ukentlig. Når det gjelder de digitale ferdighetene er andelen lærere som gjør noe med dette omtrent hver dag eller hver time, høyest i videregående skole (45 %) og lavest på ungdomstrinnet (27 %). Dette samsvarer med vårt kvalitative materiale, der vi fant stor oppmerksomhet rundt IKT, men mer i forbindelse skolens utstyr og lærerens kompetanse enn med arbeidet i klasserommet. Et stort flertall av instruktørene i yrkesopplæringen svarer at de i stor eller svært stor grad arbeider med lærlingenes grunnleggende ferdigheter.

Det er imidlertid uklart hva lærere og instruktører legger i det «å gjøre noe» i forbindelse med grunnleggende ferdigheter, og om dette er forstått som alle innslag av lesing, skriving og snakking i timen, eller som direkte undervisning i ferdigheten. Klasseromsobservasjonene i 2010 viste at lærere ofte tolket for eksempel det at noe ble skrevet i timen, som at det ble jobbet med grunnleggende ferdigheter.

Spørreundersøkelsen i 2011 viser at flertallet av rektorene i begge skoleslag mener at det foregår et systematisk arbeid med grunnleggende ferdigheter ved deres skole. Vårt kvalitative materiale viser imidlertid at rektorer og lærere i begge skoleslag er oppmerksomme på de grunnleggende ferdighetene, men uten at det ser ut til være et institusjonelt fokus på arbeidet. Digitale ressurser blir sett på som et anliggende for hele skolen, men dreier seg først og fremst om PC-parken eller utviklingen av lærernes digitale kompetanse, og i mindre grad om elevenes digitale ferdigheter. Særlig i grunnskolene framstår lesing som et institusjonelt satsingsområde. Tiltak som dominerer er ulike former for leselestkampanjer, og lesekurs eller leseklubber for elever som trenger spesiell oppfølging. Også i videregående skole finnes tilbud om lesekurs eller leseklubber. Ansvar for de andre ferdighetene er i stor grad overlatt til den enkelte lærer. På ungdomstrinnet og i videregående er arbeidet med muntlig ferdighet motivert av den nye formen for muntlig eksamen, der elevene skal holde et forberedt innlegg. Skriving står sterkt i alle eksamensfag, mens regning derimot utelukkende blir assosiert med matematikkfaget. Samarbeid på tvers av fag forekommer, men da etter initiativ fra enkeltlærere.

Våre analyser tyder på at det er store variasjoner mellom og på tvers av skolene både når det gjelder hva aktørene forstår med grunnleggende ferdigheter, og når det gjelder hvordan skolene arbeider med grunnleggende ferdigheter. Fremdeles kan vårt materiale tyde på at grunnleggende ferdigheter kun i svært begrenset grad er et felles anliggende for skolene.

Individuell vurdering

Arbeidet med individuell vurdering er et utfordrende område i forbindelse med Kunnskapsløftet. Læreplanene for fag gir få anvisninger, og det forutsettes at lokalt nivå gjennomfører arbeidet med utvikling av vurderingskriterier eller -standarder. Innføringen av kompetansemål innebærer at vurderingspraksis må endres. I løpet av den perioden vår evaluering har pågått er det igangsatt en rekke tiltak på vurderingsfeltet fra nasjonalt nivå. Blant annet har disse handlet om å gjøre regelverket klart, om å gi lærere tilstrekkelig kompetanse, om å styrke vurderingspraksis og -kultur i skolen og om etablering av nettverk mellom skoler, skoleeiere og universitets- og høyskolesektoren. Da læreplanene ble introdusert høsten 2006 var imidlertid disse tiltakene ikke igangsatt, og skoler og skoleeiere fikk dermed ansvar for vurderingsarbeidet uten at det ble gitt nevneverdig støtte eller veiledning fra sentrale myndigheter.

Intervjuene i 2007 viste at på dette tidspunktet var det stor usikkerhet og til dels frustrasjon blant rektorer og lærere når det gjaldt individuell vurdering av elevene. De fleste skolene var i gang med lokalt arbeid med læreplanene, men det var store variasjoner med hensyn til systematikk og omfang i arbeidet, og i hvilken grad og hvordan det ble koblet mot vurderingspraksis. Spesielt i videregående skole var lærerne opptatt av at det formelle regelverket måtte «komme på plass». I 2010 viser vårt kvalitative materiale at alle de ti skolene har vurdering som et satsningsområde, men at det fremdeles er stor variasjon med hensyn til systematikk og omfang. Spørreundersøkelsen i 2011 viser imidlertid at for en stor andel av skolene er elevvurdering ikke lenger et individuelt ansvar for den enkelte lærer. Rektorene både i grunnskolen og i videregående skole, mener at lærerne samarbeider om vurdering av elevenes resultater. Et flertall av lærerne på alle trinn mener at lærerkollegiet har en felles forståelse av bestemmelsene om vurdering i forskrift og læreplan. Andelen lærere som er enige i at lærerkollegiet har en felles forståelse øker fra 4.-7. trinn (57 % nokså eller helt enig) til 10. trinn (68 %), og er lavere igjen blant lærere i videregående skole (56 %). I skoler med bare studieforberedende utdanningsprogram, mener 63 % at lærerkollegiet har felles forståelse av bestemmelsene om vurdering. På skoler med bare yrkesfaglige utdanningsprogram er andelen 57 %, mens på skoler med begge utdanningsprogram er andelen som mener at lærerkollegiet har felles forståelse 42 %.

Samtidig er det delte oppfatninger blant lærerne om hvorvidt forskriftene om vurdering kommuniserer godt. Spesielt i videregående skole er det mange som er uenig i at det går klart fram av forskriften hvordan underveisvurdering skal gjennomføres. Et stort flertall av lærerne på alle trinn mener at innsats og aktivitet bør telle med i vurderingsgrunlaget i fagene.

Intervjuene i 2010 viser at alle skolene arbeider med å utvikle sin vurderingspraksis. En side av dette handler om i hvilken grad lærerne systematisk undersøker om det faglige innholdet er forstått. Spørreundersøkelsen i 2011 viser at spesielt på barnetrinnet brukes kartleggingsprøver og samtaler med elevene hyppig for å kontrollere elevenes forståelse. Samtaler brukes ganske ofte også på ungdomstrinnet og i videregående skole, mens kartleggingsprøver brukes sjeldnere.

Elevmedvirkning er et sentralt prinsipp i individuell vurdering. Intervjuene både i 2007 og 2010 viser liten grad av elevmedvirkning i vurderingsarbeidet, men at det i 2010 er større bevissthet om at dette er et område som må videreutvikles. Mens mellom 35 og 46 % av lærerne på alle trinn i stor eller svært stor grad er enige i at elevene skal få medvirke i vurdering av eget arbeid, er mellom 13 og 14 % av lærerne i liten eller svært liten grad enige i at elevene får medvirke. Når det gjelder elevmedvirkning i valg av vurderingsformer, er et flertall av lærerne på barnetrinnet uenig i at elever får medvirke, mens andelen som er uenig synker på ungdomstrinnet og er litt høyere igjen i videregående skole.

I 2011 er flertallet av lærerne i grunnskolen enige i at Kunnskapsløftet har ført til bedre vurderingspraksis (barnetrinnet 71 %, ungdomstrinnet 63 %), mens lærere i videregående skole har noe mer delte oppfatninger (44 % er enige). Den samme tendensen gjelder også oppfatningen om hvorvidt læreplan og forskrift har ført til læringsfremmende vurdering. Flertallet av lærerne på barnetrinnet (69 %), nesten halvparten av lærerne på ungdomstrinnet er og en tredjedel av lærerne i

videregående skole er enige i at læreplan og forskrift har ført til læringsfremmende vurdering. Selv om vårt materiale viser variasjon når det gjelder oppfatninger om vurdering og vurderingspraksis, er et tydelig funn at satsingen på vurderingsfeltet de siste årene har satt spor i skolen og at vurdering etter Kunnskapsløftet oftere enn før er et område der lærere samarbeider om utvikling av praksis.

Kvalitetsvurdering

Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering har vært i kontinuerlig utvikling i den perioden vi har evaluert implementeringen av Kunnskapsløftet, og er utvidet med en rekke elementer med ulike formål. Den store utfordringen er å få disse til å virke sammen i det helhetlige arbeidet med kvalitet på skolenivå.

Intervjuene både i 2007 og 2010 viste at skolene lojalt følger opp med undersøkelser og dokumentasjon av resultater som de blir pålagt fra skoleeier og fra nasjonalt nivå. Det er imidlertid store forskjeller mellom skoler når det gjelder hvordan de bruker informasjon om resultater i skoleutvikling eller på klassenivå. Resultatene fra spørreundersøkelsen i 2011 tyder på at nasjonalt system for kvalitetsvurdering har ført til at rektorene nå har utviklet nye rutiner for resultatoppfølging, og at det i grunnskolen (men i mindre grad i videregående skole) har ført til endringer i skolens planer. Dette er i tråd med den kvalitative undersøkelsen i 2010, der vi fant at i grunnskolen brukes resultater i større grad enn før som grunnlag for å velge satsningsområder på skolen.

Allerede i 2007 var elevundersøkelsen godt innarbeidet i alle skoleslag, men vi så ingen tegn til at skolene utnyttet informasjonen på en systematisk måte. I 2010 har dette endret seg noe, men hovedtendensen er at resultatene fra undersøkelsen blir oppfattet som informasjon og har liten eller ingen direkte betydning for skolens eller lærernes arbeid. I 2011 viser imidlertid vårt materiale at et solid flertall av rektorene i videregående skole mener at elevundersøkelsen har betydning for arbeidet med å forbedre undervisning og elevenes læringsmiljø. I grunnskolen er andelen rektorer som mener dette lavere, og svarene varierer også med kommune- og skolestørrelse. Rektorer på små skoler eller i små kommuner svarer oftere at elevundersøkelsen i liten eller svært liten grad bidrar til forbedring. Blant lærerne på barnetrinnet er det en stor andel som mener kollegiet bruker resultater fra elevundersøkelsen til forbedring av undervisningspraksis, men andelen synker på ungdomstrinnet, og er lavest i videregående skole, der bare en firedel mener dette.

Også før Kunnskapsløftet var det vanlig å bruke ulike former for kartleggingsprøver. Da var det i stor grad et valg lærere selv gjorde, selv om noen kommuner eller skoler påla lærerne å bruke bestemte prøver. Med Kunnskapsløftet ble blant annet flere kartleggingsprøver obligatoriske. Våre kvalitative data i 2010 viser at lærerne (og i noen grad rektorene) ikke har god oversikt over de ulike prøvenes status og hva de måler. I 2011 viser vårt kvantitative materiale at et flertall av rektorene rapporterer at prøvene har bidratt til å forbedre undervisningen og/eller læringsmiljøet (en noe større andel i grunnskolen enn i videregående skole), mens meningene om dette er mer delte blant lærerne. 67 % av lærerne på barnetrinnet mener at de obligatoriske prøvene bidrar til forbedring av undervisning/læringsmiljø, mens henholdsvis 26 og 20 % av lærerne på 10. trinn og i videregående skole mener dette.

Også når det gjelder de nasjonale prøvene mener rektorene i grunnskolen at disse bidrar til forbedring av praksis, og et flertall av lærerne på barnetrinnet er enige i dette. På ungdomstrinnet er det større variasjon, noe som kan ha sammenheng med at en god del av respondentene kanskje underviser i fag som ikke har nasjonale prøver. I den offentlige debatten har det vært mye fokus på økt prøvepress for elevene. I 2011 mener 42 % av rektorene i grunnskolen at omfanget av prøver har økt i stor eller svært stor grad, mens over halvparten mener det ikke er tilfellet. Bare 9 % av rektorene i videregående skole mener at omfanget av prøver har økt i stor eller svært stor grad som følge av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Når lærerne blir bedt om å beskrive sin praksis, kan det se ut som spesielt lærerne på barnetrinnet svært ofte bruker prøver til å "finne ut hva elevene kan". Opplevelsen av et eventuelt "prøvepress" kan derfor like gjerne dreie seg om at et økt fokus på resultater gjør at lærere selv velger hyppig kontroll gjennom kartleggingsprøver. En annen forklaring

kan være at de obligatoriske kartleggingsprøvene og de nasjonale prøvene ikke gjennomføres på alle trinn og gir informasjon om en avgrenset del av elevenes kompetanse, og at lærere derfor selv tar initiativ til prøver på flere andre områder og på andre trinn. Det kan også ha sammenheng med at skolen ikke i tilstrekkelig grad har etablert rutiner for eller utviklet kompetanse til å utnytte informasjonen som disse prøvene gir. Flertallet av rektorene både i grunnskolen og i videregående skole mener at NKVS har bidratt til endrede rutiner for resultatoppfølging. Andelen er størst blant rektorer i grunnskolen.

Skoleeier har ansvar for å se til at den skolebaserte vurderingen gjennomføres i tråd med forutsetningene. Vårt kvantitative materiale viser at 61 % av rektorene i videregående skole og 47 % av rektorene i grunnskolen mener at skoleeier i stor eller svært stor grad har bidratt til å etablere et system for systematisk vurdering av deres skoles praksis og resultater, mens henholdsvis 13 og 25 % mener at skoleeier i liten eller svært liten grad har bidratt til dette.

9.5 Relasjonen mellom styrings- og forvaltningsnivåene

Metastudier av implementeringsforskning viser at bærekraftige systemiske reformer forutsetter gode koblinger mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene (jfr. kapittel 2). Sentrale systemiske forbindelseslinjer er:

- Dialog og partnerskap mellom nivåene
- Felles forståelse av reformen mellom aktører på ulike nivåer
- Et tydelig og gjennomgående ansvarsregime
- Tilslutning til reformens målsettinger og tillit til reformens virkemidler på underliggende nivå,
- Finansiell og politisk oppfølging og insentiver
- Kompetanseutvikling på det operative nivået
- Lokalt lederskap og engasjement fra skoleeiere, lærere og lokalpolitikere,
- Tillit mellom aktørene på og mellom de ulike nivåene
- Kobling mellom nye tiltak og etablert praksis
- Fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og løsninger

En sentral forutsetning for vellykket reformimplementering er at det er tilslutning til reformens målsettinger og tillit til reformens virkemidler på underliggende nivå. Vår evaluering viser at reformens intensjoner, mål, og virkemidler i utgangspunktet ble godt mottatt. Etter fem år med reformen har reformen fremdeles stor oppslutning blant aktører på skoleeier- og skolenivå.

Vellykket reformimplementering forutsetter videre kobling mellom nye tiltak og etablert praksis. Kunnskapsløftet som reform er omfattende og ambisiøs, men gjennom reformen skal "det beste i grunnopplæringen i Norge ivaretas og utvikles videre..." (UFD, 2004, s. 3). Læreplanverket representerer kontinuitet i forhold til tidligere reformer, selv om innføringen av kompetansemål representerer et brudd med den innholdsorienterte læreplantradisjonen, noe som i utgangspunktet ble opplevd som utfordrende og krevende. Kunnskapsløftet som reform innebærer dermed både institusjonell diskontinuitet og kontinuitet.

Underliggende nivå er imidlertid ikke fornøyd med den finansielle oppfølgingen av reformen, som er en annen suksessfaktor som forskningen har avdekket. Det er ikke tvil om at det er brukt betydelige midler til å følge opp reformen, for eksempel når det gjelder kompetanseutvikling. Tiltakene synes imidlertid her ikke å ha vært tilstrekkelig reformrelaterte, og de synes heller ikke i tilstrekkelig grad å ha vært rettet mot det operative nivået. På skolenivå er rektorene mer fornøyd med kompetanseutviklingstilbudet enn lærerne. Rektorrollen er også styrket gjennom delegasjoner fra skoleeiernivået. I det hele tatt kan det se ut som om Kunnskapsløftet som styringsreform på skolenivået først og fremst har vært rektorenes reform. Det har vært mye fokus på ledelse, men samtidig har rektorene fått ansvar for langt flere administrative oppgaver enn tidligere. Slik sett er det kanskje primært den administrative funksjonen og arbeidsgiverrollen som er blitt styrket.

Den politiske oppfølgingen av reformen har til en viss grad styrket reformens intensjoner og fremmet reformens ambisjoner gjennom vektlegging av resultatstyring og ansvarliggjøring av skoleeier i den sammenheng. Tilgang til skolens resultater har skapt større lokalt skolepolitisk engasjement. Den politiske oppfølgingen av reformen og reformimplementeringen har imidlertid også styrket den sentrale styringen av grunnopplæringen gjennom sterkere regelstyring, tiltaksstyring og støtte i form av ekspertstyring. Det kan forklare den negative utviklingen over tid når det gjelder skoleeieres, rektors og læreres opplevelse av Kunnskapsløftet med hensyn til lokal beslutningsmyndighet og handlefrihet. Når vi i 2011 spør lærerne om skolen etter Kunnskapsløftet i større grad styres nedenfra av brukere og lærere, sier bare 19 % av kontaktlærerne på 4. og 7. trinn, 15 % av lærere på 10. trinn og 14 % av lærere i videregående skole seg nokså eller helt enig i dette. Svært få er helt enige. Bare 2 av 17 utdanningsdirektører hos fylkesmannen er nokså enig i at skolen i større grad styres nedenfra. 9 er helt eller nokså uenig.

Fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og løsninger synes å ha blitt svekket i løpet av reformperioden. Etter 5 år med reformen opplever 41 % av kommunene og 8 av 19 fylkeskommuner i 2011 at reformen gir fleksibilitet og åpenhet i forhold til lokale forutsetninger og valg av løsninger. I 2007 var dette tallet markert høyere.

En annen sentral forutsetning for vellykket reformimplementering som studier av reformimplementering har vist, er gode koblinger i form av dialogarenaer og partnerskap mellom de ulike styrings- og forvaltningsnivåene. Sentrale myndigheter har imidlertid i begrenset grad tatt i bruk nettverk som reformimplementeringsstrategi. 40 % av kommunene og 7 av 19 fylkeskommuner mener at de i liten eller svært liten grad har fått hjelp av sentrale myndigheter til å etablere arenaer for samarbeid og erfaringsutvikling. Bare 9 % av kommunene og 3 fylkeskommuner mener at de i stor grad har fått sentrale myndigheters hjelp til dette. 52 % av rektorene i videregående skoler sier at skoleeier har bidratt til å etablere partnerskap og arenaer for dialog i stor eller svært stor grad. Tilsvarende tall for grunnskolerektorer er 35 %. Også her har imidlertid store andeler av respondentgruppene valgt å svare "verken i stor eller liten grad". Igjen kan dette underbygge de store variasjonene i grunnopplæringen, og tolkes som om at mange kommuner og skoler ikke deltar i partnerskap eller på arenaer som bidrar til å bygge lærende fellesskap.

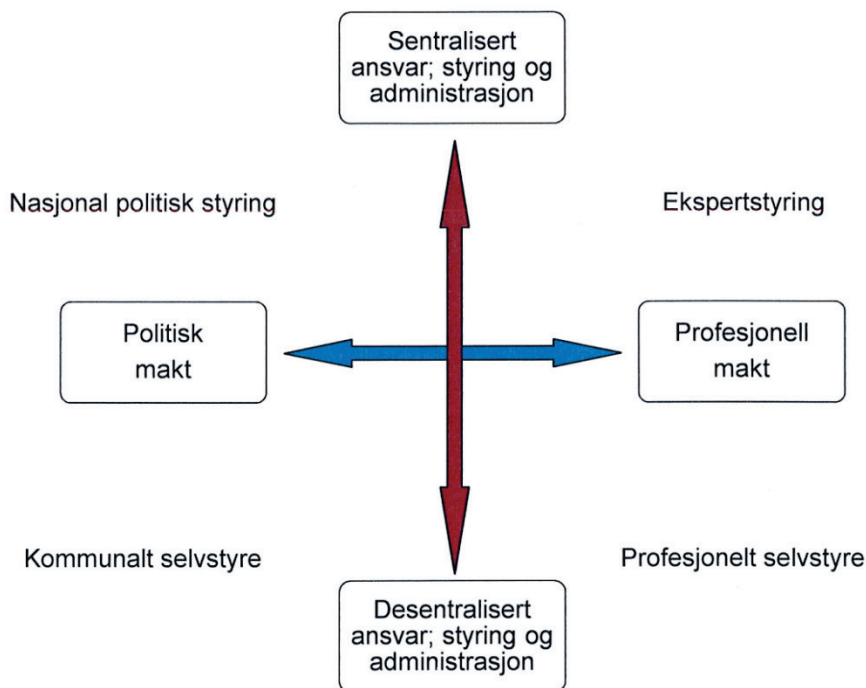
Med utgangspunkt i kunnskap som forskningen har gitt om suksessfaktorer for vellykket reformimplementering, synes nettverk og dialogbaserte relasjoner mellom styrings- og forvaltningsnivåene og mellom politikk, forvaltning og administrasjon å være et svakt punkt og den største utfordringen i implementeringen av Kunnskapsløftet. Vurderingsfeltet synes imidlertid å være et hederlig unntak. Det er derfor interessant at det er på dette området vi finner de største endringene på skolenivå.

10 Kunnskapsløftet som styringsreform

I rapportens del I presenterte vi tre perspektiver på forholdet mellom forvaltningsnivåer og institusjoner som analytiske redskaper i vår studie av implementeringen av Kunnskapsløftet som styringsreform: Hierarki, profesjon/kollegium og nettverk, jfr. tabell 1.2 og kapittel 2. Hierarkiperspektivet forstår reformer "ovenfra og ned". Reformen implementeres og institusjonaliseres gjennom sentral styring. Profesjon/kollegium – perspektivet forstår reformgjennomføring "nedenfra og opp". De som arbeider med reformens ulike elementer på de operative forvaltnings- og praksisarenaene, er her avgjørende for reformimplementeringen. Nettverksperspektivet forstår reformarbeid som arena for læring der politikkkutforming og iverksetting påvirker hverandre gjensidig. Det er møtet og dialogen mellom beslutningstakere og iverksettere på ulike nivå, som former, implementerer og institusjonaliserer reformen. I kapittel 2 pekte vi på at de tre analytiske perspektivene for studier av innføringen av politiske reformer, også representerer reformimplementeringsstrategier, som myndighetene kan ta i bruk når politiske beslutninger skal settes ut i livet. Siden et viktig aspekt ved evalueringen er å studere *endring* i profesjonsforståelse og opplæringspraksis over tid som følge av implementeringen av Kunnskapsløftet, har vi inkludert et institusjonelt perspektiv i våre analyser. Med utgangspunkt i analysene av reformens intensjoner pekte vi i del II, kapittel 3, på fire sentrale elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform: Mål- og resultatstyring, kunnskapsbasert styring- og yrkesutøvelse, myndiggjøring av profesjonen og ansvarliggjøring.

Reformforskningen forsøker ofte å skille reformens innhold eller essens fra den sammenheng eller den kontekst som reformen står i. Nettverksperspektivet innebærer imidlertid at en reforms kontekst ikke kan forstås som et utvendig forhold eller som noe som hemmer eller fremmer en reform. Konteksten er en del av selve reformen, det vil si noe som definerer og (re)former reformen. Som vi har sett karakteriserer Nespor (2002, s. 366) forståelsen av kontekst som et utvendig forhold som en blindvei fordi det innebærer at man forsøker *"to separate the meaning of utterances from their uses"*.

I stedet for å anvende substantivet kontekst som refererer til aktører og situasjoner som befinner seg utenfor reformen, anbefaler Nespor at vi i stedet tar utgangspunktet i verbet kontekstualisere når vi skal studere implementeringen av en reform. En reform forstås da som resultat av hva ulike aktører tenker og gjør. I dette avsluttende kapitlet vil vi i lys av aktørenes tolkning, operasjonalisering og realisering, slik de kommer til uttrykk gjennom evalueringens hovedfunn, diskutere hva reformen så langt har betydd for rolle- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene og institusjonene generelt, og det nasjonale nivåets bidrag til måloppnåelse spesielt, gjennom en analytisk modell som kombinerer de tre perspektivene på reformimplementering og de fire sentrale elementene i Kunnskapsløftet som styringsreform – se figur 10.1.



Figur 10.1 Elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform

Modellen viser hvordan reformen kontekstualiseres i spenningen mellom politisk styring og profesjonsstyring på den ene siden, og i spenningen mellom sentralisering og desentralisering på den andre siden (jfr. Lundgren, 1990). Den siste dimensjonen inkluderer både politisk (beslutningsmyndighet) og funksjonell (forvaltningsoppgaver) desentralisering. Desentralisering av beslutningsmyndighet og oppgaveforvaltning har også en annen side. Hvis desentraliseringen fra sentrale myndigheter stopper ved kommunenivået, innebærer det at maktsenteret er rykket nærmere skolenivået. Dermed kan aktører i skolen oppleve desentralisering fra stat til kommune som en sterkere grad av hierarkisk styring.

Nasjonal politisk styring viser til stortingets/regjeringens/departementets politiske styring av grunnopplæringen. Politikernes sentrale styring av utdanning fokuserer for eksempel på elevenes rettigheter og betydningen av å føre tilsyn med at utdanningen er i tråd med de lover og regler som gjelder, dvs. regel- og kontrollstyring gjennom legale og administrative virkemidler. Samtidig anvendes finansielle virkemidler gjennom bevilgning av økonomiske rammer for gjennomføringen av reformen, men også øremerkede midler til implementering av reformens ulike elementer. Den politiske styringen kan også ta form av innholdsstyring, og dermed gripe mer direkte inn i lokal forvaltning og praksis gjennom forskrifter, informative virkemidler og støttefunksjoner. Politisk styring kan også skje mer direkte gjennom aktivitets- og tiltaksstyring i form av for eksempel politisk initierte handlingsplaner.

Ekspertstyring viser til et sentralisert system hvor profesjonelle forvaltere i departement eller direktorat operasjonaliserer politiske målformuleringer og forventninger gjennom lovhjemlede administrative virkemidler og finansielle, informative, støttende og vurderende tiltak. Ekspertstyring kan også utøves gjennom sterke nasjonale profesjonsorganisasjoner, tilsynsmyndigheter og kunnskapssentra.

Kommunalt selvstyre viser til et system hvor lokale politiske myndigheter har beslutnings- og forvaltningsmyndighet innenfor nasjonale mål og rammer. Når styring av utdanning desentraliseres til det kommunale politiske nivået, står økonomiske prioriteringer og administrative reguleringer sentralt. Eksempel på en administrativ regulering vil for eksempel være å legge til rette for at foresatte og elever kan velge hvilken skole de skal gå på, og på den måten stimulere til konkurranse mellom

skolene. Resultatrapportering og brukerundersøkelser gir viktig informasjon og beslutningsgrunnlag for den lokale politikkutforming. Kommunalt selvstyre forutsetter at sentrale myndigheter styrer gjennom mål- og resultatstyring.

Profesjonsstyring viser til at profesjonene (lærere og skoleledere) lokalt har beslutnings- og forvaltningsmyndighet. Profesjonsstyring forutsetter desentralisering av beslutningsmyndighet til det operative nivået. Profesjonene styrer seg selv ut fra kollektive yrkesnormer eller normative forpliktelser på verdier som overgår de organisasjonsmessige imperativene. Det handler om en myndiggjøring av både skoleledere og lærere. Det sentrale nivået styrer da først og fremst gjennom kapasitetsbygging, gjennom å formulere forventninger til resultatoppnåelse og gjennom tilsyn- og vurderingsstyring.

Gjennom et systemskifte skulle Kunnskapsløftet som styringsreform styrke det kommunale selvstyret og profesjonsstyringen i grunnopplæringen. Staten skulle stoppe ved kommunegrensene og politikerne skulle stoppe ved skoleporten. Skoleeiernivået og skolene var i utgangspunktet positive til denne kursendringen, selv om både liten bevissthet og svak oppslutning om de politiske styringssignalene og manglende helhetlig grep og eksplisitt fokus på Kunnskapsløftet som systemskifte i implementeringen av reformen, i utgangspunktet bidro til uklarheter rundt styringsreformen på underliggende nivå i den første fasen av reformimplementeringen.

De nasjonale politiske myndighetenes ambisjoner om å endre styringen av norsk skole, har blitt modifisert og delvis reversert gjennom politiske oppfølgingsdokumenter, som har påpekt og begrunnet behovet for en sterkere statlig politisk styring og forvaltningsmessig oppfølging av grunnopplæringen. Vår analyse viser at sentrale myndigheter i stor utstrekning har lagt en hierarkisk forståelse til grunn for reformimplementeringen. Sentrale myndigheter og forvaltningsorgan har sett reformimplementeringen i et "ovenfra og ned – perspektiv". De har vært opptatt av å spille på den formelle strukturen og hierarkisk og instrumentell iverksetting. Forskrifter, rundskriv, flere av de nasjonale strategiene og handlingsplanene, resultatrapportering og tilsyn har i denne sammenheng vært viktige verktøy. Reformen har vært forstått som effektiv redskap for å oppnå ønskede og tilskitete resultater. Når forventningene ikke er innfridd og resultatene har uteblitt i løpet av de første årene med Kunnskapsløftet, er det tatt nye administrative grep på sentralt nivå for å realisere reformens mål og innhold. Informanter fra både sentral og regional stat bekrefter en betydelig økning i regelstyringen gjennom implementeringen av Kunnskapsløftet. Sterkere og tydeligere nasjonal styring har ført 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.

Et "nedenfra og opp – perspektiv" på reformimplementeringen innebærer at vi ser etter institusjonelle faktorer som har betydning for realiseringen av reformen og måloppnåelse. I et slikt institusjonelt perspektiv er det først og fremst holdningene og prioriteringene til dem som skal sette politikken ut i livet, som settes i fokus. I den grad reformgjennomføringen primært kan forstås "nedenfra og opp", ligger ikke makttyngdepunktet på statlig nivå, men desentralt på ulike nivåer i forvaltningsapparatet og hos profesjonene. I et "ovenfra og ned – perspektiv" forstås forvaltningen som et instrumentelt verktøy for reformimplementering. I et "nedenfra og opp – perspektiv" forstås reformimplementering som et institusjonelt forhold der interesser, verdier, normer, prioriteringer og handlingsmåter på de ulike nivåene og i institusjonene er avgjørende for implementeringen. Et slikt perspektiv på reformimplementeringen viser at både skoleeiere og skoler i utgangspunktet strevde med å innføre reformens ulike elementer. Men selv om for eksempel den nye læreplanstrukturen i utgangspunktet ble opplevd som fremmed og krevende, ble læreplanene godt mottatt og vurdert som velegnet styringsverktøy av mange aktører på underliggende forvaltningsnivå. Lokalt arbeid med læreplaner, som i utgangspunktet ble oppfattet som krevende, har over tid blitt opplevd som utviklende på skoleeiernivå og skolenivå, og det har også bidratt til en profesjonalisering av læreryrket. Både når det gjelder lokal politisk styring, bevisst prioritering, aktiv utnyttelse av handlingsrommet, rolleforståelse og ansvarstaking, viser vår studie at både skoleeiere, skoleledere og lærere etter 5 år med reformen, har fått en bedre forståelse av og tatt et sterkere grep om reformen slik den opprinnelig ble formulert i

reformdokumentene. Dette kan karakteriseres som skrittvis endringer i retning av Kunnskapsløftets intensjoner, selv om noen kommuner og skoler fremdeles har en lang vei å gå. Vårt spesielle fokus på skoleeierne og skolens arbeid med grunnleggende ferdigheter, individuell vurdering og kvalitetsvurdering, underbygger denne konklusjonen. Særlig gjelder dette vurderingsfeltet.

Gjennom initiativ knyttet til kapasitets- og kompetansebygging har sentrale myndigheter også forsøkt å ta høyde for et nedenfra- og-opp perspektiv som implementeringsstrategi. Vår studie viser imidlertid at det kan diskuteres hvor vellykket dette har vært som virkemiddel for å myndiggjøre profesjonen. For det første har skoleeiere i stor grad prioritert skoleledernivået i forbindelse med kompetansebyggingen. Når vi spør rektorer og lærere om de har fått tilbud om relevant kompetanseutvikling i forbindelse med reformen, er da også rektorene betydelig mer positive enn lærerne. I stor grad har det blitt fokusert på kompetansen til skolelederne som administrative ledere. Det kan ha bidratt til å styrke rektorrollen som arbeidsgiver, men det behøver ikke nødvendigvis å ha styrket lærernes autonomi som profesjonelle yrkesutøvere. Tvert om kan det ha bidratt til at både skoleledere med pedagogiske ambisjoner, og lærere opplever en sterkere grad av hierarkisk styring. For det andre har den formelle kompetansebyggingen rettet mot lærerne i begrenset grad vært reformrelatert, og mange lærere mener omfanget ikke har vært tilstrekkelig. Den første fasen var preget av generelle og kortvarige etterutdanningskurs innenfor ulike pedagogiske emner og skolefag. Når det fra statlig nivå ikke ble utviklet veilednings- og støttemateriell for det lokale læreplanarbeidet og kompetansebyggingen i begrenset grad var reformrelatert, fikk lærere liten tilgang til begrunnelser for reformen og den nye læreplanstrukturen. Den nye statlige videreutdanningsstrategien som kom i 2009, begrunnes ut fra nødvendigheten av å styrke lærernes fagkompetanse innenfor bestemte områder, og intensjonen er å sikre et varig videreutdanningstilbud for lærere som i sterkere grad er knyttet til forholdet mellom fag, læringsutbytte, grunnleggende ferdigheter i fag, vurdering for læring og kunnskapsbasert kvalitetsarbeid. Den nye strategien hilses velkommen av lærerne, men vi vet imidlertid for lite om hvordan disse videreutdanningstilbudene rammes inn av den nye læreplanens innretning og krav. For det tredje har aktørene på underliggende nivå delte oppfatninger om hvorvidt de faktisk har fått støtte fra sentrale myndigheter til å utvikle kompetanse for å gjennomføre reformen, arbeide med læreplaner lokalt og bygge et kvalitetssystem for å utvikle skolene. Og når vi retter spørsmålet til skoleeiernivå, er andelen som mener de har fått relevante kompetanseutvikling for å innfri reformens ambisjoner, redusert fra 2008 til 2011.

Ut fra et nettverksperspektiv kan reformer forstås som arenaer for gjensidig læring. Reformens retning og implementering av endringer er resultat av erfaringsutveksling og samarbeid. Aktører viser hverandre tillit, inngår i bytterelasjoner og lærer av hverandre. Det er dermed relasjonene og dialogene som står i sentrum, ikke de hierarkisk-administrative strukturene eller institusjonelle/kollegiale verdier og interesser. Gjennom nettverkene tar reformer ikke bare form, men de får også større legitimitet. Egenskaper ved forbindelseslinjene mellom aktører på ulike beslutnings- eller forvaltningsnivå blir avgjørende. Vår studie tilsier at utformingen av Kunnskapsløftet på realiseringsarenaen i liten grad kan forstås som et resultat av dialog og læringsprosesser mellom forvaltningsnivåene. Vi registrer at det er etablert vertikale forbindelseslinjer mellom forvaltningsnivåene når det gjelder å utvikle en strategi for etter- og videreutdanning i den forstand at aktørenes nasjonale interesseorganisasjoner har vært involvert. Videre ser vi at satsingene Bedre vurderingspraksis og Vurdering for læring har bidratt til etablering av lærende nettverk mellom skoler, skoleeiere, kompetansemiljøer og nasjonale myndigheter. Men utover disse initiativene synes ikke vertikale nettverk og samhandlingsarenaer å ha vært en sentral implementeringsstrategi fra myndighetenes side. Det er imidlertid interessant å registrere at det gjennom reformimplementeringen og stadig mer aktive skoleeiere, skoleledere og lærere, er etablert lokale horisontale og vertikale nettverk. Informantene på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå oppgir for eksempel at de kompetanseutviklingstiltakene de mener har fungert best i forbindelse med reformen, er tiltak de har igangsatt selv gjennom felles skolering, faggrupper og nettverksgrupper på tvers av skolene og i noen tilfeller på tvers av kommunegrensene, ofte i forbindelse med læreplanarbeid.

Kunnskapsløftet som styringsreform slik den opprinnelig ble utformet, stiller utvilsomt store krav til underliggende styrings- og forvaltningsnivåer; til skoleeierne og skolene. Reformen ble godt mottatt, selv om både skoleeierne og skolene strevde med å få et godt grep om den de første årene. Reformen var krevende først og fremst for mindre kommuner, og halvparten av landets 429 kommuner har færre enn 5000 innbyggere. Og det er de små kommunene som fremdeles strever med å møte reformens forutsetninger, forventninger og krav. Det kan derfor stilles spørsmål om vi har en skoleeierstruktur som kan bære styringsreformens intensjoner og ambisjoner. Da de første tilbakemeldingene, blant annet fra evalueringen av reformen, viste at skoleeierne ikke tok tilstrekkelige politiske og administrative grep om reformen og at skolene ikke leverte, tok staten etter hvert stadig tydeligere styringsgrep. Parallelt med mål- og resultatstyring, ble regelstyringen styrket betydelig. Men de statlige virkemidlene har også vært "myke". Fra sentralt hold er det blant annet lagt vekt på å øke det statlige trykket på reformimplementeringen gjennom større vekt på tiltak og handlingsplaner. Initiativene har i stor grad kommet direkte fra nasjonal stat, mens regional stat mer og mer har blitt tilsynsmyndighet. De store kommunene og fylkeskommunene mener de ikke har behov for de statlige tiltakene, og opplever dem derfor som påtrengende statlig styring som innskrenker det lokale handlingsrommet. De mindre kommunene opplever at tiltakene er mange, ukoordinerte og krevende å forholde seg til. Statlige tiltak blir derfor ofte oppfattet å være mer belastende enn oppbyggende.

I utdanningssystemet har det alltid vært spenninger langs dimensjonene sentralisert versus desentralisert beslutnings- og forvaltningsmyndighet, og politisk versus profesjonell styring. Disse spenningene finner vi også i Kunnskapsløftet, og de synes å ha blitt forsterket gjennom implementeringsperioden, både på formuleringsarenaen og på realiseringsarenaen. Spenningene er ikke minst forsterket gjennom økt regelstyring. Når skoleeier ikke følger opp eller leverer, er juridiske virkemidler effektive i den forstand at de er rimelige og de signaliserer politisk handlekraft. De skrittvis (inn)grepene fra statens side blir opplevd som en stadig sterkere nasjonal styring på bekostning av lokal beslutnings- og forvaltningsmyndighet. Samtidig understreker nasjonale myndigheter betydningen av lokalt selvstyre og en myndig profesjon. En hovedutfordring for Kunnskapsløftet som styringsreform er derfor den uavklarte spenningen mellom retorikken i de overordnede utdanningspolitiske intensjonsdokumentene og de politiske styringsvisjonene på den ene siden, og på den andre siden de statlige styringsgrepene som vi møter i de politiske oppfølgingsdokumentene, og som vi registrer når vi beveger oss over på implementeringsarenaen.

Mens sentrale politiske myndigheter på formuleringsarenaen er opptatt av skoleutvikling basert på tillit til aktørene på underliggende nivå, desentralisering av beslutnings- og forvaltningsmyndighet og en myndig profesjon, ser vi at staten gjennom en rekke styringsgrep intervensjoner og griper inn på underliggende nivå – enten direkte gjennom legale virkemidler, konkrete tiltak og standardisering, eller indirekte gjennom rapporteringskrav, revisjon, tilsyn og støtte. Den stadige strømmen av statlige direktiver og initiativ nedover i systemet gjennom den politisk og forvaltningsmessige oppfølgingen av reformen, har samlet betydd omfattende justeringer og revisjoner av styringsreformen. Underliggende nivå mener det hierarkiske implementerings- og kontrollregimet karakterisert ved regelstyring, sentral ekspertstyring og tilsyn, begrenser lokal beslutningsmyndighet og lokalt handlingsrom. På sikt kan det få uheldige konsekvenser hvis man ansvarliggjør og stiller forventninger til aktører som har liten myndighet. Resultatet kan bli avmakt og resignasjon.

Det kan imidlertid anføres ulike argumenter for en sterkere statlig styring: En kommunestruktur som ikke bærer reformens intensjoner og ambisjoner, manglende forvaltnings- og juridisk kompetanse lokalt til å følge opp Opplæringsloven som rettighetslov, svake pedagogiske støttefunksjoner lokalt, manglende tillit til lærerprofesjonens kompetanse, videreføring av en nasjonal fellesskole og likhetsprinsippet kan alle være vel begrunnede argumenter for sterk(ere) sentral styring av grunnopplæringen.

Til dette kommer internasjonale komparative studier, som også synes å ha bidratt til å styrke den nasjonale styringen av skolen. PISA-resultatene i 2003 og 2006 bidro for eksempel utvilsomt til å skjerpe den nasjonale oppmerksomheten mot og den statlige styringen av en skole som ikke leverte.

Internasjonale komparative studier må ses i lys av globalisering og et internasjonalt utdannings- og arbeidsmarked. Resonnementene har vært at nasjonalstaten i en globalisert verden er for liten for de store, strategiske spørsmålene og for stor for de mindre, operasjonelle spørsmålene. I en globalisert verden vil derfor nasjonalstaten svekkes til fordel for overnasjonal styring og desentralisering. Innenfor norsk utdanningspolitikk har det motsatte skjedd. Nasjonal statlig styring er styrket. Det kan se ut som om internasjonale undersøkelser som PISA, der den enkelte nasjons prestasjoner og resultater måles og veies i forhold til andre nasjoner, introduserer en form for "defektstyring". Det innebærer at utdanningspolitikken blir aktivitets- og tiltaksorientert, og retter seg mot svakheter som avdekkes. Når skolene ikke leverer resultater på forventet nivå, må stat og nasjonal politisk ledelse handle. Man kan ikke i en slik situasjon delegere beslutningsmyndighet og forvaltningsansvar til underliggende organ (skoleeiere) eller profesjonen. Det er staten som må stå til ansvar og det er nasjonalstaten som må handle. Internasjonale undersøkelsers innflytelse kan med andre ord bidra til å forklare den tiltakende sentraliseringen som har preget norsk utdanningspolitikk under implementeringen av Kunnskapsløftet.

Den hierarkiske styringen av grunnsopplæringen trimmes nå ytterligere gjennom styrket tilsyn og nye forskrifter i form av for eksempel reviderte læreplaner. Det er derfor et paradoks at etter 5 år med reformen, synes skoleeierne som beslutnings- og forvaltningsmyndighet å ta et sterkere grep om skoleeierrollen slik den opprinnelig ble formulert i reformdokumentene, samtidig som nasjonale myndigheter reverserer ambisjonen om deregulering og desentralisering.

Til tross for at det i den internasjonale reformforskningen, er bred enighet blant forskere om at prosessen mellom reformintensjoner og endring er lang og komplisert (se kapittel 2), viser vår evaluering at på flere områder er reformens ambisjoner i ferd med å bli innfridd. Læreplanenes utforming ser ut til å ha stimulert det lokale læreplanarbeidet og bidratt til samarbeid og erfaringsdeling mellom skoler og lærere. Spesielt på vurderingsfeltet har Kunnskapsløftet gitt grunnsopplæringen et løft. Lærernes arbeid på dette feltet har også bidratt til å styrke deres forståelse av de nye læreplanene. Variasjonene mellom skoler synes imidlertid å være store. Skolene er underveis, men i ulikt tempo. Kunnskapsløftet er i ferd med å gi grunnsopplæringen et løft, men reformen er en tung bær å bære for mange skoleeiere. For små kommuner og skoler viser vår evaluering at reformen kan være en for tung bær å bære. Sterkere statlig styring i form av økt veiledning og støtte kan derfor være vel begrunnet.

Da reformen ble introdusert, mente sentrale myndigheter at en forutsetning for endring i skolens læringsarbeid var at skolene måtte styres nedenfra. Det er imidlertid grunn til å spørre om det er den styringsreformen som i sin tid ble annonsert og vedtatt, som har blitt implementert. Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved om Kunnskapsløftet har styrket det kommunale selvstyret og profesjonens autonomi. Vi har neppe noen gang tidligere hatt en større og sterkere sentralforvaltning i grunnsopplæringen. Samtidig har den politiske styringen stadig blitt mer aktivitets- og tiltaksorientert enn retningsorientert. Implementeringen av Kunnskapsløftet har resultert i økt spenning mellom sentralisert og desentralisert styring og forvaltning, og mellom politisk styring og profesjonell styring. Kunnskapsløftet som styringsreform i form av et systemskifte har i liten grad blitt viet oppmerksomhet i implementeringsarbeidet, og synes etter fem år med reformen å ha vært mer et løfte enn et løft. Hvis vi holder fast ved begrunnelsen for reformens styringsideologi må vi da spørre om de endringer som kan observeres, er temporære, eller om de er forankret og institusjonalisert som varige endringer i skolens hverdagsliv.

Litteratur

- Abbot, A., (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Afsar, A. et al. (2006). Evaluering og kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning. I K. Sivesind, G. Langfeldt & G. Skedsmo (red.): *Utdanningsledelse*. (s. 202-226). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag,
- Allerup, S. et al. (2009). *Kunnskapsløft prosjektets kvantitative Del III. Gjennomføring av kvantitativ spørreundersøkelse*. Høgskolen i Hedmark og Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Universitetet i Århus.
- Allerup, S., Kovac, v., Kvåle, G., Langfeldt, G., & Skov, S. (2009). *Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen. FoU-rapport no. 8/2009*. Kristiansand: Agderforskning, The Danish School of Education.
- Anderson, S. E. & Togneri, W. (2005). School district-wide reform policies in education. In: *Bascia, N. et al. (eds.). International Handbook of Educational Policy*. Dordrecht: Springer.
- Apple, M. W. (2002). *The State and the Politics of Knowledge*. New York: RoutledgeFalmer.
- Ball, S. (2003). The teachers' soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy* 18 (2), (s. 215 – 228).
- Ball, S. (1998). Big policies, small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education* 34(2), 119-130
- Bascia, N. et al.(eds.) (2005). *International Handbook of Educational Policy*. Dordrecht: Springer.
- Berg, G. (2011). Hur kan rektor navigera i skollärdaskapets komplexitet. I Ulf Blossing (red.). *Skolledaren i fokus - kunskap, värden och verktyg*. Lund: Studentlitteratur.
- Birkemo, A. (1999). *Opplæringskvalitet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørqvist, Catharina (2001) *Nye organisasjonsformer. Governance-perspektivet: En fruktbar tilnærming i en norsk kontekst?* Høgskolen i Østfold. Arbeidsrapport 2
- Blase, J., & Björk, L. (2009). The micropolitics of school district decentralization. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*. Volume 21, Number 3, s. 195-208
- Blossing, U., Hagen, A., Nyen, T. & Söderström, Å. (2010). *Kunnskapsløftet - fra ord til handling Sluttrapport fra evalueringen av et statlig program for skoleutvikling*. Oslo: FAFO, Universitetet i Karlstad.
- Boreham, N. (2004). A Theory of Collective Competence: Challenging the Neo-liberal Individualisation of Performance at work. *British Journal of Educational Studies*, 52(1), s. 5-17.
- Boreham, N. & Morgan, C. (2004). A sociocultural analysis of organisational learning. *Oxford Review of Education*, 30(3), s. 307-325.
- Brunsson, N. og Winberg, H. (1990): Att genomföra reformer, i Brunsson, N. og Olsen, J. P. (red.). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag 1990.
- Bryce, J. (1921): Responsibility, i Bryce, J. (1921): *Modern Democracies*. New York: The MacMillan Company.
- Carnoy, M. (1995). Structural adjustment and the changing face of education. *International Labour Review* 134 (6) 653-657.
- Carnoy, M. (1999). *Globalization and educational reform. What planners need to know*. Paris: UNESCO.

- Christensen, T. & Lægheid, P. (1998). Public Administration in a Democratic Context – a Review of Norwegian Research, i: Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.) *Organizing Organizations*, s. 140-170. Bergen: Fagbokforlaget
- Cuban, L. (1988) How Schools Change Reforms: Redefining Reform Success and Failure. *Teachers College Record*, 99, 3, s. 453-477
- Cuban, L. (1996). *How Teachers Taught. Constancy and Change in American Classrooms. 1980 – 1990*. New York. Teachers College Press.
- Cuban, L. (1998). How schools change reforms: Redefining reform success and failure. *Teachers College Record* 99 (3), s. 153 – 177.
- Dale, E. L. (2001). *Kvalitetsansvar i utdanningssystemet*. Oslo: Læringslaben forskning og utvikling.
- Dale, E. L. (2010). *Kunnskapsløftet: på vei mot felles kvalitetsansvar?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Dale, E. L., Engelsen, B. U. & Karseth, B. (2011). *Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: En analyse av en læreplanreform*. Oslo: Universitetet i Oslo. Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Dale, E. L. & Øzerk, K. (2009). Underveisanalyser av Kunnskapsløftets intensjoner og forutsetninger. Delrapport 2.
- Dale, E. L., & Wærness, J. I. (2006). *Vurdering og læring i en elevaktiv skole*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Darling-Hammond, L. (2004). Standards, Accountability, and School Reform. *Teachers College Record Volume 106 Number 6, 2004, p. 1047-1085*.
- Datnow, A. (2002). Can we transplant educational reform, and does it last? *Journal of educational Change* 3, s. 215 - 239.
- Day, C., et al. (2009). *The Impact of School Leadership on Pupil Outcomes*. Research Report DCSF-RR108, Final Report. Department for Children, Schools and Families & National College for School Leadership. <http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/DCSF-RR108.pdf>
- Dokument nr. 3:10 (2005–2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen*. Riksrevisjonen.
- Eide, K. (1973). *Utdanningspolitikk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Elmore, R.E. (1996). Getting to scale with good educational practices. *Harvard Educational Review* 66 (1), s. 1-26.
- Engelsen, B. U. (2008). *Kunnskapsløftet – sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter*. Universitetet i Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Fevolden, T., & Lillejord, S. (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite & Medalen (2005). Lovfestede retter og lokalt folkestyre. Bergen: LOS Senteret.
- Fimreite, A. L. og Selle, P. (2007): Folkevalgte regioner – liv laga? *Nytt Norsk Tidsskrif*, nr 1, s. 75-86.
- Finstad, N. og Kvåle, G. (2003): *Reform 97 – skolen og kommunen*. NF-rapport nr. 6. Bodø: Nordlandsforskning.
- Freidson, E. (2001). Professionalism. The third logic. On the practice of knowledge. Chicago: University of Chicago Press.
- Fullan, M. (1999). *Change Forces: The Sequel*. London: Falmer Press.
- Fullan, M. (2001). *Leading in a Culture of Change*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Fullan, M. (2005). The meaning of educational change: A quarter of a century of learning. I A. Lieberman (Red.), *The roots of educational change: international handbook of educational change* (s. 202 - 216). Dordrecht: Springer.
- Granheim, M., Lundgren, U. P., & Tiller, T. (1990). *Utdanningskvalitet - styrbar eller ustyrlig?: om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*. Oslo: TANO.
- Gulbrandsen, T. et. al. 2002. Norske makteliter. Oslo: Gyldendal.
- Hagen, A. & Nyen, T. (2009). *Kompetanse - for hvem?* Sluttrapport fra evalueringen av "Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-2008". *Fafo-rapport* 2009:21.
- Hargreaves, A. and Fink, D. (2000). Three dimensions of educational reform. *Educational Leadership* 57 (7), s. 30 – 34.
- Hauger, T. T. (2011): «(...) Hva er grunnleggende ferdigheter, liksom?» *En studie av seks læreres forståelse av «grunnleggende ferdigheter» i norsk og naturfag*. Masteroppgave, Høgskolen i Oslo.
- Helgøy, I. (2001). *Desentralisering og desektorisering: Endrede betingelser for kommunal innflytelse i skolen?* Bergen: LOS Senteret.
- Hertling, E. (2003/2004). *Implementing Whole-School Reform*. ERIC Digest.
- Hodgson, J. et al. (2010): På vei fra læreplan til klasserom. Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 3.
- Homme, A. D. (2008). *Den kommunale skolen: det lokale skolefeltet i historisk perspektiv*. Dr.avhandling. Det psykologiske fakultet. Universitetet i Bergen, Bergen.
- Hopmann, S. T. (2003): On the evaluation of curriculum reforms. In: Haug, P. and T. A. Schwandt (Eds.) (2003): *Evaluating Educational Reforms. Scandinavian Perspectives. A Volume in Evaluation and Society*. Series Editors: Katherine Ryan and Thomas A. Schwandt. University of Illinois at Urbana-Champaign. Connecticut: Information Age Publishing Inc.
- Hopmann, S. T. (2008). No child, no school, no state left behind: schooling in the age of accountability. *Journal of Curriculum Studies*, 40(4), s. 417–456.
- Hølleland, H. (red.) (2007). På vei mot Kunnskapsloftet. Begrunnelser, løsninger og utfordringer. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hoyle, E., & Wallace, M. (2007). Educational reform. An ironic perspective. *Educational Management Administration & Leadership*, 35(1), s. 9- 25.
- Innst. O.nr. 70 (1997-1998). *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om grunnskolen og videregående opplæring (Opplæringsloven)*.
- Innst. S. nr. 268 (2003-2004). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kultur for læring*.
- Innst. S.nr. 42 (2008-2009). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kvalitet i skolen*.
- Jacobsen, K. D. (1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol 1 (s. 231-248).
- Jensen, K. (2008). *Profesjonslæring i endring*. Populærvitenskapelig rapport til Norges Forskningsråd, programmet for Kunnskap, utdanning og læring.
- Johansson, O. (2011). *Rektor - en forskningsöversikt 2000-2010*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Klette, K. (1994). *Skolekultur og endringsstrategier: utviklingsarbeidet ved Fjell skole - en nærstudie*. Avhandling for dr.polit grad. Oslo: Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Klette, K. (2002). Reform policy and teacher professionalism in four Nordic countries. *Journal of Educational Change* 3, s. 265 – 282.

- Klette, K. (Red.) (2003). *Klasserommets praksisformer etter Reform 97*. Oslo: Universitetet i Oslo. Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet (2001). Helhet og sammenheng. Om fornyelse av den statlige utdanningsadministrasjonen. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av KUF. Oktober 2001.
- Kunnskapsdepartementet. (2006). *Læreplanverket for Kunnskapsløftet* (Midlertidig utg. juni 2006). Oslo.
- Kunnskapsdepartementet (2007). *Oppdragsbrev nr. 06 om tiltak knyttet til individvurdering i skole og fag- og yrkesopplæring*. http://www.udir.no/Upload/5/oppdragsbrev_06_07_individvurdering.pdf
- Kunnskapsdepartementet (2006). Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet 2006.
- Kunnskapsdepartementet (2007). Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet 2007.
- Kunnskapsdepartementet (2008). Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for busjettåret 2008.
- Kunnskapsdepartementet (2009). Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for busjettåret 2009.
- Kunnskapsdepartementet (2010). Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for busjettåret 2010.
- Lahn, L. og Jensen K. (2008). Profesjon og læring. I Molander, A. og Terum, L.I. (red.). *Profesjonsstudier*. (s. 295-305). Oslo: Universitetsforlaget.
- Langfeldt, G. (2008). *Ansvar og kvalitet: strategier for styring i skolen*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Langfeldt, G., Elstad, E. & Hopmann, S. (red.) (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Lasky, S., Datnow, A. and Stringfield, S. (2005). Linkages between federal, state and local levels in educational reform. *International handbook of educational policy*. Dordrecht: Springer.
- Leithwood, K. & Riehl, C. (2005): What Do We Already Know About Educational Leadership? Firestone, W.A. & Riehl, C. (Red.) *A New Agenda for Research in Educational Leadership*. (s. 12-27). New York and London: Teachers College Press.
- Lieberman, P. & Pointer Mace, D. (2008) Teacher Learning: The key to educational reform. *Journal of Teacher Education* 59(3), 226-234.
- Lillejord, S. (2011). Kunsten å være rektor. I Møller, J. & Ottesen, E. (red.). *Rektor som sjef og leder. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. (s. 284-301). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindensjö & Lundgren, (2000). *Politisk styring och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber.
- Lockheed, M. and Levin, H. (1993). *Creating effective schools*. London: The Falmer Press.
- Lundgren, U. (1990). Educational policy-making, decentralisation and evaluation. In Granheim, M., Kogan, M. & Lundgren, U. (ed.) *Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Ludvigsen, S., & Rasmussen, I. (2006). Modeller på reise. *Digital kompetanse*(3), 167-170.
- Lægreid, P. & Olsen, J.P. (1978). *Byråkrati og beslutning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mahoney, J. & Thelen, K (2010). A theory of gradual institutional change. I J. Mahoney & K. Thelen (red.), *Explaining institutional change. Ambiguity, Agency, and Power* (s. 1 - 37). Cambridge: Cambridge University Press.
- McDonnel, L. and Elmore, R (1987). Getting the job done: Alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 9 (2), s. 133 -152.
- McLaughlin, M. W., & Talbert, J. E. (2006). Building school-based teacher learning communities: Professional strategies to improve student achievement (Vol. 45): Teachers College Press.

- Møller, J. (2004) *Lederidentiteter i skolen. Posisjonering, forhandlinger og tilhørighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. (1995) *Rektor som pedagogisk leder - i spenningsfeltet mellom forvaltning, tradisjon og profesjon*. Avhandling for dr.polit. graden, Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Møller, J. & Presthus, A. M. (2006). Skolenes relasjon til skoleeier. I J. Møller & O. L. Fuglestad (red.): *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 234-251.
- Møller, J., Prøitz, T.S. & Aasen, P. (red.), (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon. Rapport 42, 2009*. Oslo: NIFU STEP.
- Møller, J., Ottesen, E. & Hertzberg, F. (2010). *Møtet mellom skolens profesjonsforståelse og Kunnskapsløftet som styringsreform. Acta Didactica Norge*, vol. 4, nr. 1, art. 15, s. 1-23.
- Møller, J. (2011). Rektorers profesjonsforståelse – faglig autonomi og administrativ underordning. . I Møller, J. & Ottesen, E. (red.). *Rektor som sjef og leder. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. (s. 27-50). Oslo: Universitetsforlaget.
- Nespor, J. (2002). Networks and contexts of reform. *Journal of Educational Change*, 3(3-4), s. 365-382.
- Nordskog, L.T. (2008). *Prestasjonsbasert avlønning av lærere. Muligheter og utfordringer*. Masterutredning ved Institutt for Foretaksøkonomi. Norges Handelshøyskole, Bergen.
- NOU 1988:28. Med viten og vilje.
- NOU 1989: 5. En bedre organisert stat.
- NOU 1995: 18. Ny lovgiving om opplæring. "...og for øvrig kan man gjøre hva man vil".
- NOU 2000: 22. Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune.
- NOU 2002:10. Førsteklasses fra første klasse. Kvalitetsutvalget
- NOU 2003:16. I første rekke. Kvalitetsutvalget.
- NOU 2003: 19. Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen
- NOU 2005: 6. Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.
- NOU 2006: 7. Det lokale folkestyret I endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken."
- NOU 2008: 18. Fagopplæring for framtida.
- Nylehn, B. (1997). *Organisasjonsteori. Kritisk analyse av utvalgte emner*. Kalle forlag.
- O'Day, J. (2002). Complexity, accountability, and school improvement. *Harvard Educational Review*, 72(3), s. 293 - 329.
- OECD (2011). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Norway*. Paris: OECD.
- Offerdal, A. & Ars, J. (red.) (2000). *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Olson, D. R. (2003). *Psychological Theory and Educational reform. How School remakes Mind and Society*. New York: Cambridge University Press.
- Ottesen, E. & Møller, J. (red.) (2010). *Underveis, men i svært ulikt tempo. Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet*. Delrapport 3. Underveisanalyser av Kunnskapsløftet som styringsreform. *Rapport 37, 2010*. Oslo: NIFU STEP.
- Oxford Research AS & Institut for pædagogik og uddannelse, Aarhus universitet (2012). *Partnerskap for lærerkompetanse*. (Evaluering av strategien «Kompetanse for kvalitet 2009 -2012).

- Ot.prp. nr. 46 (1997-1998). *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*.
- Ot.prp. nr. 55 (2008-2009). *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*.
- PriceWaterhouseCoopers & KS. (2009). *Kom nærmere!* Sluttrapport fra FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid med å øke elevenes læringsutbytte. Tønsberg/Oslo: PWC & KS.
- Prop. 1 S (2009-2010). For budsjettåret 2010.
- Rasmussen, I., & Ludvigsen, S. (2009). The hedgehog and the fox: A discussion of the approaches to the analysis of ICT reforms in teacher education of Larry Cuban and Yrjö Engeström. *Mind, Culture and Activity*, 16 (1), s. 83-104.
- Regjeringen. (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Lastet ned 23.februar 2012 fra http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance. Governing without Government. *The Journal of Political Studies*, vol. 44, nr 4 (s. 652-667).
- Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Dr.gradsavhandling. Det psykologiske fakultet, Universitetet i Bergen.
- Robinson, V. (2011). *Student-Centered Leadership*. San Francisco, Jossey-Bass. A Wiley Imprint
- Rødnes, K. A. & de Lange, T. (2011). *Veiledning til Kunnskapsløftet - En kartlegging av læreres bruk av veiledninger til læreplaner for fag og veiledning i lokalt læreplanarbeid*.
- Sandberg, N. & Aasen, P. (2008) Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger. Delrapport I. Evaluering av Kunnskapsløftet. *Rapport 42, 2008*. Oslo: NIFU STEP.
- Sarason, S. B. (1971). *The culture of the school and the problem of change*. Boston: Allyn & Bacon.
- Shavinina, L. V. (Red.). (2003). *The International handbook on innovation*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Sivesind, K. (2008). Reformulating reform: curriculum history revisited. Dissertation Submitted to The Faculty of Education. University of Oslo.
- Sivesind, K. & K. E. Bachmann (2002): Hva læreplanen kan – og ikke kan, i Nesje, K. og S. Hopmann (red.) (2002) *En lærende skole. L97 i skolepraksis*. Oslo: Cappelen Akademiske skoleutvikling, Universitetet i Oslo.
- Slavin, R.E. & Fashola, O. (1998). *Show me the evidence!* Thousand Oaks: Corwin.
- Spillane, J. P. & Thompson, C. (1997). Reconstructing conceptions of local capacity: The local education agency's capacity for ambitious instructional reform. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19(2), s. 185-203.
- Språkrådet (2011) *Norsklæreres holdning til eget fag*. Survey utført av Synovate Norge AS, tilgjengelig fra <http://www.sprakrad.no/nb-no/Toppmeny/Aktuelt/Debattmote-om-undersokelsen-av-norsklæreres-holdning-til-eget-fag/> , lastet ned 16.11.11.21.
- Statskonsult, (1998). *Kartlegging og analyse av ressursbruken i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet*. Rapport 1998:5.
- Statskonsult, (2001). *En kartlegging av KUFs styring av utdanningssektoren*.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: five propositions. *International Social Science Journal*, vol.50 (1), s. 17-28.
- Stortingsforhandlinger 2003-2004. Debatter mv. I Stortinget. Nr 33. 16. – 18. juni.

- Stortingsmelding nr. 37 (1990-91). *Om organisering og styring av utdanningssektoren*. Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 23 (1992 – 1993). *Om forholdet mellom staten og kommunane*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 28 (1998-1999). *Mot rikare mål*. Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001). *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004). *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 17 (2004-2005). *Makt og demokrati*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 12 (2006 – 2007). *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 16 (2006 – 2007). *... og ingen sto igjen*. Kunnskapsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008). *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 19 (2009-2010). *Tid til læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 33 (2007 – 2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 44 (2008 – 2009). *Utdanningslinja*. Kunnskapsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 22 (2010 – 2011). *Motivasjon – Mestring – Muligheter*. Kunnskapsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 18 (2010-2011). *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*. Kunnskapsdepartementet.
- Stortingsprop. Nr. 38 (1999-2000). Opprettelse av nasjonalt senter for læring og utvikling.
- Stortingsprop. Nr. 1 (2002-2003). *Tillegg nr. 3 for budsjetterminen 2003*. Om tilleggsforslag i statsbudsjettet for 2003 under kapitler administrert av Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsprop. Nr. 1 (2003 – 2004). *Tillegg nr. 1 for budsjetterminen 2004*. Om endringer i forslaget for statsbudsjett for 2004.
- Strand, T. (2001). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. I W. Streeck & K. Thelen (Red.), *Institutional change in advanced political economies* (s. 3-39). Oxford: Oxford University Press.
- Telhaug, A. O. (1990). *Den nye utdanningspolitiske retorikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Telhaug, A. O. (2005). *Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole*. Oslo: Cappelen akademisk Forlag.
- Telhaug, A. O., Mediås, A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Telhaug, A. O., Mediås, A. & Aasen, P. (2006). The Nordic Model in Education: Education as part of the political system in the last 50 years. *Scandinavian Journal of Educational Research* 50 (3), s. 245 – 283.
- Telhaug, A. O. (1997). *Utdanningsreformene. Oversikt og analyse*. Oslo: Didakta.
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis. I J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Red.), *Comparative historical analysis in the social sciences* (s. 208-240). Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations* (47)3, s. 471–498.

- Thomas, P. G. (2005): Accountability. Introduction, i Peters, B. G. og Pierre, J. (2005): *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Thomson, J. (2003/2004). *Systemic Education Reform*. ERIC Digest.
- Throndsen, I. et al. (2009). *Bedre vurdering for læring. Rapport fra "Evaluering av modeller for kjennetegn på måloppnåelse i fag"*. Oslo: Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Torgersen, U. (1972). *Profesjonssosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tyack, D. B., & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward utopia: a century of public school reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- UFD (2002). *Skolen vet best! Situasjonsbeskrivelse av norsk grunntidning*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2006). *Elevvurdering i Kunnskapsløftet*. Brev til Kunnskapsdepartementet av 26.04.06. http://www.udir.no/Upload/Brev/5/Elevvurdering_i_Kunnskapsloftet.pdf
- Utdanningsdirektoratet (2010). Udir-1-2010 – Individuell vurdering i grunnskolen og videregående opplæring etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3. Rundskriv. Lastet ned 20.02.12 fra http://www.udir.no/Regelverk/artikler_regelverk/Udir-1-2010-Individuell-vurdering/
- Utdanningsdirektoratet. PAS/PGS Bruerveieldning for skolen Lastet ned 6. oktober 2010 fra <http://www.udir.no/Artikler/Nasjonale-prover/Retningslinjer-og-veiledninger-til-nasjonale-prover-2010/>
- Utdanningsdirektoratet (Udatert). *Sluttrapport. Oppdragsbrev nr. 6 - 2007 om tiltak knyttet til individvurdering i skole og fag- og yrkesopplæring*.
- Utdanningsdirektoratet (2011). *Norsk landrapport til OECD*. OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2002). *Skolen vet best! Situasjonsbeskrivelse av norsk grunntidning*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004). *Dette er Kunnskapsløftet!* Rundskriv F-13/04. Publisert 10.11.2004.
- Vibe, N. (2010). Spørsmål til Skole-Norge høsten 2010. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. *Rapport 40, 2010*. Oslo: NIFU.
- Vibe, N., Aamodt, P.-O. & Carlsten, T.C. (2009). Å være ungdomsskolelærer i Norge. Resultater fra OECDs internasjonale studie av undervisning og læring (TALIS). *Rapport 23/2009*, Oslo: NIFU STEP.
- Vibe, N., & Evensen, M. (2009). Spørsmål til skole-Norge høsten 2009: resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere *Rapport 45/2009*. Oslo: NIFU STEP.
- Vibe, N. og N. Sandberg (2010). Spørsmål til Skole-Norge våren 2010. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. *Rapport 14/2010*. Oslo: NIFU STEP.
- Vibe, N. (2011). Fellessurvey II. Kunnskapsløftet. Dokumentasjonsrapport. *Arbeidsnotat 8, 2011*. Oslo: NIFU.
- Vibe, N. (2012). Spørsmål til Skole-Norge 2011. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. *Rapport 5/2012*. Oslo: NIFU.
- Weber, M. (1990). Makt og byråkrati. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 4. opplag.

- Welstad, T. (2011). Skoleledere som rettsanvendere. I Møller, J. & Ottesen, E. (red.). *Rektor som sjef og leder. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen.* (s. 119 - 146). Oslo: Universitetsforlaget.
- World Bank (1995). *Strategies for education.* Washington, DC: The World Bank.
- Ärlestig, H. (2008). *Communication between Principals and Teachers in Successful Schools.* Akademisk avhandling. Pedagogiska institutionen, Umeå universitet.
- Østerud, (2002). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Aasen, P. (2004). Pedagogikk og politikk. I P. Aasen, P.B. Foros & P. Kjøl (red.). *Pedagogikk og politikk.* Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Aasen, P. (2002). What Happened to Social-Democratic Progressivism in Scandinavia? Restructuring Education in Sweden and Norway in the 1990s. In M. W. Apple, et al. (2002). *The State and the Politics of Knowledge.* New York: Routledge Falmer.
- Aasen, P. (2006). Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I Sivesind, K., Langfeldt, G. & Skedsmo, G. (red.). *Utdanningsledelse.* (s. 21-42). Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Aasen, P. (2007). Equity in Educational Policy. A Norwegian Perspective. In Teese, R, Lamb, S. & Duru-Bellat (eds.): *International Studies in Educational Inequality, Theory and Policy.* Dordrecht: Springer.

Oversikt over masteroppgaver i tilknytning til FIRE-prosjektet per mai 2012

- Berthelsen, Åsmund (2011). Skular si evne til sjølvfornying. Ein samaliknande studie av forbettringskapasiteten til fire skular. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Bøhler, Heidi og Holte, Vibeke N. (2011). Elevsamtalet - et verktøy for vurdering? Fra intensjon til realisering av elevsamtalet på barnetrinnet etter innføringen av Kunnskapsløftet. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Chavannes, Ivar, Engesveen, Henning og Strand, Eva-Mette (2011). Nasjonale prøver som grunnlag for skoleutvikling og kontroll. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Christensen, Hans-Marius og Dolva, Hege (2011). Underveisvurdering etter Kunnskapsløftet. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Jensen, Eva Horge, (2011). Livslang læring og læring for alle. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Magnussen, Rønnaug (2012). Tilbakemeldingskultur. En kvalitativ undersøkelse av tilbakemeldingskultur mellom ledere og lærere i skolen. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Seegaard, Anne (2011). Ledelse og kommunikasjon – kommunikasjon som ansvarliggjøring for reformimplementering. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Strande, Anne Tove (2011). Rektors tilrettelegging for læreres læring. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Olsen, Rune og Swift, Cecilie (2011). Elevvurdering på barnetrinnet. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Tre oppgaver er fremdeles under arbeid. Alle masteroppgavene er tilgjengelig på www.duo.uio.no under Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, utdanningsledelse, se <http://www.duo.uio.no/sok/search.html?ORGID=159>

Vedlegg: Kodeskjema for informanter fra statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå

Informanter fra sentralt statlig nivå:

Kunnskaps-departementet	Utdannings-direktoratet	Kommunenes sentralforbund (KS)	Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)
D1	Di1	KS	SRY1
D2	Di2		SRY2
D3	Di3		
D4	Di4		
	Di5		
	Di6		

Informanter fra regionalt statlig nivå, kommuner og fylkeskommuner:

Fylkes-mann	Fylkes-kommune	Yrkesopplærings-nemd	Geografisk beliggenhet/tilhørighet
FM1	F1ØH	Y1ØH	Øst
FM2	F2SM	Y2SM	Sør
FM3	F3VL		Vest
FM4	F4NL (Frafalt i 2007)	Y4NL	Nord

Kommune	Kostra inndeling	Urban/rural
K1MR	G8 Mellomstor kommune med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible midler	Rural
K2SU	G13 Stor kommune utenom de fire største byene	Urban
K3MR	G11 Mellomstor kommune med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible midler	Rural
K4LR	G1 Liten kommune med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible midler	Rural
K5LR	G6 Liten kommune med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible kostnader	Rural
K6By	G14 Bergen, Trondheim, Stavanger	Urban

Tabelloversikt

Tabell 1.1 Utvalget av fylkeskommuner, kommuner og skoler.....	34
Tabell 1.2 Idealtypiske perspektiver på reformimplementering.....	37
Tabell 4.1 Oversikt over hovedprioriteringer i tildelingsbrev for perioden 2006-2010.....	91
Tabell 4.2 Antall oppdragsbrev fordelt på år per august 2010 og antall utvalgte oppdragsbrev.....	97
Tabell 4.3 Erfaringer med Kunnskapsløftet. Fylkesmannen. 2011. Antall.	122
Tabell 4.4 Suksessfaktorer for vellykket implementering. Fylkesmannen. 2011. Antall.	123
Tabell 4.5 Kommunens behov for fylkesmannens oppfølging. Fylkesmannen. 2011. Antall.....	123
Tabell 4.6 Fylkeskommunens behov for fylkesmannens oppfølging. Fylkesmannen. 2011. Antall.	124
Tabell 4.7 Fylkesmannens vurdering av Kunnskapsløftet som kvalitetsreform. 2011. Antall.	124
Tabell 4.8 Fylkesmannens vurdering av skoleeiers forhold til sentrale styringsvirkemidler. 2011. Antall.	128
Tabell 4.9 Fylkesmannens vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. 2011. Antall.....	129
Tabell 4.10 Fylkesmannens vurdering av fylkeskommunens handlingsrom. 2011. Antall.....	129
Tabell 4.11 Fylkesmannens vurdering av kommunenes handlingsrom. 2011. Antall.	129
Tabell 4.12 Fylkesmannens vurdering av skoleeiers pedagogiske støtteapparat. 2011. Antall.	133
Tabell 4.13 Fylkesmannens vurdering av fylkeskommunens planarbeid og implementeringskompetanse. 2011. Antall.	133
Tabell 4.14 Fylkesmannens vurdering av kommunenes planarbeid og implementeringskompetanse. 2011. Antall.	134
Tabell 4.15 Fylkesmannens vurdering av støtte til skoleeier fra nasjonalt statlig nivå. 2011. Antall. .	134
Tabell 5.1 Skoleeiers forventninger til Kunnskapsløftet. Kommunene 2008. Prosent.	147
Tabell 5.2 Forventninger til Kunnskapsløftet. Fylkeskommunene 2008. Antall.	149
Tabell 5.3 Skoleeiers erfaringer med Kunnskapsløftet. Kommunene 2011. Prosent.	151
Tabell 5.4 Skoleeiers erfaringer om nye krav til lærernes kompetanse. Kommunene 2011.....	152
Tabell 5.5 Skoleeiers erfaringer med Kunnskapsløftet. Fylkeskommunene 2011. Antall.	154
Tabell 5.6 Skoleeiers vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Kommunene 2008. Prosent.	158
Tabell 5.7 Skoleeiers forhold til sentrale styringsvirkemidler. Kommunene 2011. Prosent.	159
Tabell 5.8 Skoleeiers vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Kommunene 2011. Prosent.	160
Tabell 5.9 Skoleeiers størrelse og læreplanverket som styringsverktøy. Kommunene 2011.	161
Tabell 5.10 Skoleeiers organisering og oppfatning om rolle- og ansvarsfordeling. Kommunene 2011.....	161
Tabell 5.11 Skoleeiers størrelse og skoleeiers innflytelse. Kommunene 2011.....	162
Tabell 5.12 Skoleeiers organisering og skoleleders innflytelse. Kommunene 2011.....	162
Tabell 5.13 Skoleeiers størrelse og vurdering av om skolen i større grad styres nedenfra. Kommunene 2011.	162

Tabell 5.14 Skoleeiers vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Fylkeskommunene 2008. Antall.....	172
Tabell 5.15 Skoleeiers forhold til sentrale styringsvirkemidler. Fylkeskommunene 2011. Antall.....	173
Tabell 5.16 Skoleeiers vurdering av Kunnskapsløftet som styringsreform. Fylkeskommunene 2011. Antall.....	174
Tabell 5.17 Skoleeiers planer. Kommunene 2008. Prosent.....	179
Tabell 5.18 Skoleeiers planarbeid. Kommunene 2011.	180
Tabell 5.19 Skoleeiers planer. Kommunene 2011. Prosent.....	180
Tabell 5.20 Skoleeiers størrelse og utvikling av planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Kommunene 2011.	180
Tabell 5.21 Skoleeiers organisering og utvikling av planer for arbeidet med grunnleggende ferdigheter. Kommunene 2011.	181
Tabell 5.22 Skoleeiers pedagogiske støtteapparat. Kommunene 2011. Prosent.....	182
Tabell 5.23 Kommunens størrelse og oppfatning om pedagogisk støtteapparat. Kommunene 2011.....	183
Tabell 5.24 Kommunens organisering og oppfatning om pedagogisk støtteapparat. Kommunene 2011.....	183
Tabell 5.25 Kommunens skolefaglige kompetanse og oppfatning om pedagogisk støtteapparat. Kommunene 2011.	183
Tabell 5.26 Skoleeiers implementeringskompetanse. Kommunene 2011. Prosent.....	184
Tabell 5.27 Skoleeiers vurdering av støtte fra nasjonalt nivå. Kommunene 2011. Prosent.	184
Tabell 5.28 Skoleeiers størrelse og oppfatning om støtte fra sentrale myndigheter. Kommunene 2011.....	185
Tabell 5.29 Skoleeiers skolefaglige kompetanse og oppfatning om støtte fra sentrale myndigheter. Kommunene 2011.	186
Tabell 5.30 Skoleeiers planarbeid. Fylkeskommunen 2011. Antall.....	188
Tabell 5.31 Skoleeiers pedagogiske støtteapparat. Fylkeskommunene 2011. Antall.....	189
Tabell 5.32 Skoleeiers implementeringskompetanse. Fylkeskommunene 2011. Antall.	190
Tabell 5.33 Skoleeiers vurdering av støtte fra nasjonalt nivå. Fylkeskommunene 2011. Antall.	191
Tabell 5.34 Vurdering av Kunnskapsløftet som kvalitetsreform. Kommunene 2011. Prosent.....	194
Tabell 5.35 Skoleeiers organisering og vurdering av styrket kvalitet i undervisningen. Kommunene 2011.	195
Tabell 5.36 Skoleeiers størrelse og vurdering av styrket kvalitet i undervisningen. Kommunene 2011.....	196
Tabell 5.37 Vurdering av bestemmelsene om vurdering. Kommunene 2011. Prosent.....	197
Tabell 5.38 Skoleeiers kvalitetsarbeid og bruk av resultater. Kommunene 2011. Prosent.....	199
Tabell 5.39 Skoleeiers størrelse og bruk og drøfting av resultater fra kartleggingsprøver og nasjonale prøver. Kommunene 2011.	200
Tabell 5.40 Skoleeiers størrelse og bruk og drøfting av resultater fra elevundersøkelsen. Kommunene 2011.	201

Tabell 5.41 Skoleeiers organisering og bruk av resultater fra obligatoriske kartleggingsprøver. Kommunene 2011.	201
Tabell 5.42 Skoleeiers skolefaglige kompetanse og drøfting av resultater fra nasjonale prøver. Kommunene 2011.	201
Tabell 5.43 Vurdering av Kunnskapsløftet som kvalitetsreform. Fylkeskommunene 2011. Antall.	202
Tabell 5.44 Vurdering av bestemmelsene om vurdering. Fylkeskommunene 2011. Antall.	203
Tabell 5.45 Skoleeiers kvalitetsarbeid og bruk av resultater. Fylkeskommunene 2011. Antall.	205
Tabell 6.1 Læreplanverket som styringsverktøy. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	216
Tabell 6.2 Læreplanverket som styringsverktøy og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011.	216
Tabell 6.3 Oppslutning om reformens mål. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	216
Tabell 6.4 Oppfatninger om reformens virkemidler. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	217
Tabell 6.5 Tillit til reformens virkemidler og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011. ...	217
Tabell 6.6 Oppfatninger om eget handlingsrom som leder. Rektorer 2011. Prosent.	217
Tabell 6.7 Større handlingsrom og antall års erfaringer. Rektorer i grunnskolen 2011. Prosent.	218
Tabell 6.8 Økt innflytelse med Kunnskapsløftet. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	218
Tabell 6.9 Kommunestørrelse og syn på innflytelse. Rektorer i grunnskolen 2011.	219
Tabell 6.10 Mer selvstendig beslutningsmyndighet med Kunnskapsløftet. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	219
Tabell 6.11 Mer selvstendig beslutningsmyndighet og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011.	219
Tabell 6.12 Oppfatninger om rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolen. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	220
Tabell 6.13 Ansvarliggjøring gjennom delegering av myndighet. Rektorer 2011. Prosent.	220
Tabell 6.14 Oppfatninger om delegering av myndighet og skolestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011.	221
Tabell 6.15 Ansvarliggjøring gjennom delegering av oppgaver. Rektorer 2011. Prosent.	221
Tabell 6.16 Ansvarliggjøring gjennom mer selvstendig beslutningsmyndighet. Lærere 2011. Prosent.	221
Tabell 6.17 Ansvarliggjøring gjennom å få flere oppgaver. Lærere 2011. Prosent.	221
Tabell 6.18 Kunnskapsløftet gir andre oppgaver. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	222
Tabell 6.19 Andre oppgaver med Kunnskapsløftet og antall års erfaring som leder. Rektorer i grunnskolen 2011.	222
Tabell 6.20 Andre oppgaver med Kunnskapsløftet og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011.	223
Tabell 6.21 Oppfatninger om skoleeiers pedagogiske støtteapparat. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	223
Tabell 6.22 Kommunestørrelse og kommunens pedagogisk støtteapparat. Rektorer i grunnskolen 2011.	224
Tabell 6.23 Kommunens pedagogiske støtteapparat og skolestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011.	224

Tabell 6.24 Kommunens pedagogiske støtteapparat og antall års erfaring som leder. Rektorer i grunnskolen 2011.	224
Tabell 6.25 Kommunens pedagogiske støtteapparat og antall års erfaring. Lærere i videregående skole 2011.	224
Tabell 6.26 Skoleeiers bidrag til kompetanseutvikling. Rektorer 2011. Prosent.	225
Tabell 6.27 Skoleeiers bidrag til kompetanseutvikling og antall års erfaring. Rektorer i grunnskolen 2011.	225
Tabell 6.28 Skoleeiers bidrag til å styrke skolens kompetanse i læreplanutvikling. Rektorer 2011. Prosent.	226
Tabell 6.29 Skoleeiers bidrag til læreplanutvikling og skolestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011. .	226
Tabell 6.30 Skoleeiers bidrag til forbedring av skolens evne til å gjennomføre skoleutvikling. Rektorer 2011. Prosent.	226
Tabell 6.31 Skoleeiers bidrag til skolens evne til skoleutvikling og kommunestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011.	227
Tabell 6.32 Skoleeiers bidrag til skolens evne til skoleutvikling og skolestørrelse. Rektorer i grunnskolen 2011.	227
Tabell 6.33 Skoleeiers bidrag til samarbeids- og læringsarenaer. Rektorer 2011. Prosent.	227
Tabell 6.34 Skoleeiers bidrag til samarbeids- og læringsarenaer og skolestørrelse Rektorer i grunnskolen 2011.	227
Tabell 6.35 Økonomiske ressurser til å gjennomføre reformen. Rektorer 2011. Prosent.	228
Tabell 6.36 Tilbud om relevant kompetanseutvikling. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	229
Tabell 6.37 Tilbud om relevant kompetanseutvikling og skolens størrelse. Lærere på 10.trinn 2011.	229
Tabell 6.38 Oppfatninger om kilder til kompetanseutvikling. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	231
Tabell 6.39 Oppfatninger om egen kompetanse til å lede reformarbeidet. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	232
Tabell 6.40 Ungdomsskolerektorenes oppfatninger av eget pedagogiske lederskap.	233
Tabell 6.41 Skoleleders bidrag til medarbeideres kompetanseutvikling. Lærere 2011. Prosent.	234
Tabell 6.42 Skoleleders bidrag til samarbeids- og læringsarenaer. Lærere 2011. Prosent.	234
Tabell 6.43 Rektors tilbakemelding på arbeidet. Lærere 10. trinn 2011. Prosent.	235
Tabell 6.44 Observasjon og tilbakemelding fra kolleger. Lærere i grunnskolen 2011. Prosent.	235
Tabell 6.45 Tilrettelegging for deltakelse i etter- og videreutdanning. Lærere 2011. Prosent.	235
Tabell 6.46 Veiledninger som støtte i det lokale læreplanarbeidet. Rektorer 2011. Prosent.	235
Tabell 6.47 Oppfatninger om Kunnskapsløftet som reform. Instruktører 2011. Prosent.	237
Tabell 6.48 Oppfatninger om kompetanseutviklingens relevans. Instruktører 2011. Prosent.	238
Tabell 6.49 Felles kompetanseutvikling blant lærere og opplæringsansvarlige i bedrift. Rektorer i videregående skole 2011. Prosent.	238
Tabell 6.50 Samarbeid mellom lærere og instruktører i fagopplæring/lærebedrifter. Lærere som underviser på yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole 2011. Prosent.	239
Tabell 7.1 Fokuset på grunnleggende ferdigheter. Rektorer 2011. Prosent.	243

Tabell 7.2 Hensiktsmessigheten av grunnleggende ferdigheter i alle fag. Rektorer og lærere 2011. Prosent	243
Tabell 7.3 Utdanningsprogram og hensiktsmessighetene av grunnleggende ferdigheter i alle fag. 2011.....	244
Tabell 7.4 Læreplanverket som hjelp. Rektorer og lærere 2011. Prosent.	244
Tabell 7.5 Læreplanverket som hjelp. Lærere i videregående skole i mindre og mer enn 10 år. 2011.....	245
Tabell 7.6 Læreplanverket som hjelp. Lærere i videregående studieforbereende og yrkesfag 2011.....	245
Tabell 7.7 Grunnleggende ferdigheter og kompetansemål. Rektorer 2011. Prosent.....	245
Tabell 7.8 Læreboka som hjelp. Rektorer 2011. Prosent.....	245
Tabell 7.9 Grunnleggende ferdigheter og måloppnåelse. Rektorer i videregående skole 2011. Prosent.	246
Tabell 7.10 Rektors motivering av lærerne. Rektorer grunnskolenivå 2011. Prosent.....	246
Tabell 7.11 I hvilken grad mener du at Kunnskapsløftet har bidratt til å styrke de fem grunnleggende ferdighetene hos elevene? Rektorer og lærere 2011. Prosent.	247
Tabell 7.12 Lærlingenes grunnleggende ferdigheter. Instruktører 2011. Prosent.	248
Tabell 7.13 Systematisk arbeid med grunnleggende ferdigheter. Rektorer 2011. Prosent.	248
Tabell 7.14 Undervisning av språklige ferdigheter i andre fag enn norsk. Lærere 2011. Prosent.	248
Tabell 7.15 Undervisning i regning i andre fag enn matematikk. Lærere 2011. Prosent.	249
Tabell 7.16 Undervisningen av digitale ferdigheter i alle fag. Lærere 2011. Prosent.	249
Tabell 7.17 Hyppigheten av arbeid med muntlighet. Lærere 2011. Prosent.....	249
Tabell 7.18 Hyppigheten av arbeid med skriftlighet. Lærere 2011. Prosent.	249
Tabell 7.19 Hyppigheten av arbeid med lesing. Lærere 2011. Prosent.	250
Tabell 7.20 Hyppigheten av arbeid med regning. Lærere 2011. Prosent.	250
Tabell 7.21 Hyppigheten av arbeid med digitale verktøy. Lærere 2011. Prosent.	250
Tabell 7.22 Arbeid med regning. Lærere studieforbereende og yrkesfag 2011.....	250
Tabell 7.23 Instruktørenes arbeid med grunnleggende ferdigheter. Instruktører 2011. Prosent.	251
Tabell 7.24 Samarbeid om vurdering av elevens resultater. Rektorer 2011. Prosent.	254
Tabell 7.25 Oppfatning om forskriften om undervisvurdering. Lærere 2011. Prosent.	255
Tabell 7.26 Oppfatning om forskriften om sluttvurdering. Lærere 2011. Prosent.	255
Tabell 7.27 Oppfatning om effekten av læreplan og forskrift på læringsfremmende vurdering. Lærere 2011. Prosent.....	256
Tabell 7.28 Oppfatning om vurderingsgrunnlaget i fagene. Lærere 2011. Prosent.	256
Tabell 7.29 Oppfatning om vurderingssystemet. Lærere. 2011. Prosent.	257
Tabell 7.30 Oppfatning om felles forståelse av vurderingsbestemmelsene. Lærere 2011. Prosent. .	257
Tabell 7.31 Felles forståelse av vurderingsbestemmelsene. Lærere 2011.	258
Tabell 7.32 Oppfatning om vurderingspraksis i Kunnskapsløftet. Lærere 2011. Prosent.....	258

Tabell 7.33 Bruk av samtale med elever for å kontrollere forståelse. Lærere 4. – 7. trinn 2011. Prosent.	259
Tabell 7.34 Bruk av samtale med elever for å kontrollere forståelse. Lærere 10. trinn og videregående skole 2011. Prosent.	259
Tabell 7.35 Bruk av kartleggingsprøver for å kontrollere kunnskap. Lærere 4. – 7. trinn. 2011. Prosent.	259
Tabell 7.36 Bruk av kartleggingsprøver for å kontrollere kunnskap. Lærere 10. trinn og videregående skole. 2011. Prosent.	260
Tabell 7.37 Oppfatning om elevmedvirkning i vurdering av eget arbeid. Lærere 2011. Prosent.	260
Tabell 7.38 Oppfatning om elevmedvirkning i valg av vurderingsformer. Lærere 2011. Prosent.	261
Tabell 7.39 Systematisk tilbakemelding og vurdering. Instruktører 2011. Prosent.	261
Tabell 7.40 Elevundersøkelsen. Betydning for undervisning og læringsmiljø. Rektorer 2011. Prosent.	263
Tabell 7.41 Kommunestørrelse og elevundersøkelsens bidrag. Rektorer i grunnskolen 2011.	264
Tabell 7.42 Skolestørrelse og elevundersøkelsens bidrag. Rektorer i grunnskolen 2011.	264
Tabell 7.43 Elevundersøkelsen. Betydning for undervisningspraksis. Lærere 2011. Prosent.	264
Tabell 7.44 Andre brukerundersøkelser. Betydning for undervisning og læringsmiljø. Rektorer 2011. Prosent.	265
Tabell 7.45 Obligatoriske kartleggingsprøver. Betydning for undervisning og læringsmiljø. Rektorer 2011. Prosent.	266
Tabell 7.46 Obligatoriske kartleggingsprøver. Betydning for undervisningspraksis. Lærere 2011. Prosent.	266
Tabell 7.47 Nasjonale prøver. Betydning for undervisning og læringsmiljø. Rektorer i grunnskolen 2011. Prosent.	267
Tabell 7.48 Nasjonale prøver. Betydning for undervisningspraksis. Lærere i grunnskolen 2011. Prosent.	267
Tabell 7.49 Betydningen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Rektorer grunnskolen 2011. Prosent.	268
Tabell 7.50 Betydningen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Rektorer videregående skole 2011. Prosent.	269
Tabell 7.51 Skoleeiers bidrag for etablering av system for kvalitetsvurdering. Rektorer 2011. Prosent.	269

Figuroversikt

Figur 1.1 Styrings- og forvaltningsreformen som virkemiddel i Kunnskapsløftet	28
Figur 2.1 Tankemodell for kompetanseutvikling i skolen	50
Figur 2.2 Ledelsesfunksjoner i skolen	55
Figur 10.1 Elementer i Kunnskapsløftet som styringsreform	306

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no