

Ulf Blossing, Anna Hagen, Torgeir Nyen og
Åsa Söderström

Evaluering av «Kunnskapsløftet – fra ord til handling»

Delrapport 1

Ulf Blossing, Anna Hagen, Torgeir Nyen og Åsa Söderström

Evaluering av «Kunnskapsløftet – fra ord til handling»

Delrapport 1

© Fafo 2007
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
English summary	6
Sammendrag	9
1 Innledning	12
Om satsingen «Kunnskapsløftet – fra ord til handling».....	12
Evalueringsoppdraget og delrapport 1	13
2 Att utveckla skolor – skolutvecklingsforskning och nationella erfarenheter	15
De centrala delarna av utbildningssystemet – globalisering, och decentralisering	15
En nordisk utbildningsmodell	16
Styrningsstrategier	17
Den målbaserade ansvarsmodellens utvikling i Sverige	17
De lokale delarna av utbildningssystemet – den lokale organisationen.....	19
Stöd og utmaning förverkligar utbildningspolitikk.....	21
Centralt stöd og utmaning i Sverige – en historisk överblick	22
Sammanfattande diskussion	23
Fyra drivkrafter	24
Desentralisering og kvalitetsutvikling i det norske skolesystemet	25
3 Organisasjonsteoretiske perspektiv	29
Teorier om læring i og mellom organisasjoner	31
4 Analytisk tilnærming	32
Hvordan måle programmets mål?	32
Forhold som kan påvirke måloppnåelsen i programmet	36
Referanser	39

Forord

Dette er den første delrapporten fra evalueringen av programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling». Fafo gjennomfører evalueringen i samarbeid med Karlstads universitet. Utdanningsdirektoratet er oppdragsgiver. Formålet med denne delrapporten er å sette programmet inn i en videre utdanningspolitisk sammenheng og å presentere sentrale dimensjoner for analysen av effekter av programmet. Grunnlaget for rapporten er 1) en gjennomgang av litteratur om skoleutvikling og organisatorisk endring og 2) en analyse av programdokumenter, herunder prosjektsøknader og innstillinger.

Den neste rapporten fra evalueringen skal være klar høsten 2008, mens sluttrapporten skal foreligge høsten 2009.

Oslo, november 2007

Anna Hagen (prosjektleder)

English summary

Chapter 1 Introduction

The “Program for school development” (Program for skoleutvikling) was initiated by the Norwegian Ministry of Education and Research in 2005. The aim of the program was to promote learning outcome and learning environment in primary and secondary education through the funding of school development projects. In 2007 the program was expanded and continued under a new name: “The Knowledge Promotion Reform – from word to deed” (Kunnskapsløftet – fra ord til handling). The program is administered by the Norwegian Directorate for Education and Training.

The overall goal of “The Knowledge Promotion Reform – from word to deed” is to improve learning outcome and learning environment in Norwegian schools. This goal is to be accomplished through the development of the organizational aspects of schools. A prerequisite for funding is that the projects are based on a cooperation model that involves one or more schools, school owners and external competence partners.

Fafo Institute of Labour and Social Research and the University of Karlstad are evaluating the program. This is the first report from the evaluation group. The second report from the evaluation will be published in the fourth quarter of 2008.

The final evaluation report is to be published in the fourth quarter of 2009.

The aims of the evaluation project are:

1. To analyze the effects in a sample of projects funded by the program, related to the overall goal and the subgoals of the program.
2. To analyze to what extent, under which conditions and through which mechanisms the cooperation model between schools, school owners and external competence partners contribute to the achievement of the overall goal and the subgoals of the program.
3. To evaluate the role of the program secretariat in the application and project development process.

This evaluation report is based on 1) a review of earlier research on school development and organizational change, and 2) an analysis of program documents, including project applications and assessment reports. The aim of the report is to place “The Knowledge Promotion Reform - from work to deed” in a broader educational policy framework and to introduce some important analytical dimensions in the evaluation of the effects and effectiveness of the measures taken in the program.

Chapter 2 School development – research and experience

Chapter 2 of the report describes a general development towards a decentralization of the educational system in several European countries, including Sweden and Norway. During

the last decades, decision making power and authority have been gradually transferred from the central to the local level of school administration, and there has been a growing emphasis on the responsibility of the local school owner regarding quality development in schools. In connection to this development, there has been an increasing demand for the documentation of results, the establishment of quality indicators and the measurement of output in terms of learning outcome for the pupils.

The review of Swedish empirical research on school development in this chapter shows that schools are able to develop their capacity for school development over time. However, this organizational capability is not necessarily linked to the organizational practice and the core activities in the classrooms. These findings demonstrate the need to focus on the conditions for changes in actual organizational practice. In addition to formal organizational structure, we need to investigate established organizational norms and routines, interaction patterns, the relation between the school and its organizational environment, and the development history of the participating schools, prior to their involvement in the program.

Chapter 3 Organizational perspectives on change

In addition to research on school development, theory on organizational change can contribute to our understanding of the conditions for goal attainment in the program. Within an instrumental perspective, organizations are seen as instruments designed to attain specific goals. In contrast, an institutional perspective emphasizes the historical development and institutionalization process of an organization. Over time an organization develops distinctive values, norms and practices. Organizational change that conflicts with established values is only expected to happen in crisis-like situations where there is a considerable deviation between the results produced by the organization and the results expected by actors in the organizational environment.

In Norway, the results from international surveys like PISA and TIMSS have played an important role in the public debate, creating a broad understanding of a crisis situation in the school system at the national level. A relevant question in the evaluation project is to what extent these interpretations are also present and active at the organizational level, thereby paving the way for organizational change within schools participating in the program.

Chapter 4 The analytical approach of the evaluation project

Chapter four discusses the analytical approach of the evaluation project, including analytical and methodological issues related to the measurement of changes in learning outcome. The difficulty of relating changes in variables such as learning outcome and learning environment to the measures taken in a specific program is another issue that is reflected upon here.

The overall goal of the program is elaborated in six subgoals. Two of these are related to internal effects in the schools involved in the projects. Subgoal three deal with the external competence partners, while subgoals four through six are related to the diffusion of methods and practices developed to schools that are not directly involved in the program. The analysis of effects and effectiveness of the means applied in the program will be related to these subgoals in addition to the overarching goals of improvement in learning environment and learning outcome.

External demand and external support have been identified as central driving forces in school development and change. To what extent and under which conditions external support

from school owners and competence partners respectively contribute to goal achievement in the projects and the program, are important questions in the evaluation project. Goal attainment is also expected to be affected by variations in the participating schools regarding their capacities for organizational change.

The role of the external competence partner and the organizational preconditions for change created by the organizational history of the participating schools are important dimensions that might influence the outcome of the projects studied. Cases will be selected which differ along these two dimensions in order to study the effects of the tripartite cooperation model under different preconditions for change. The role and competence of the school owner, the organizational foundation of the project, patterns of communication between school management and teachers, cooperation patterns in the organization, and the competence and prior experience of the external competence partner in school development are other factors expected to influence goal attainment.

Sammendrag

Kapittel 1 Innledning

Fafo gjennomfører sammen med Karlstads universitet en evaluering av satsingen «Kunnskapsløftet – fra ord til handling». Dette er den første delrapporten fra evalueringen. Den neste delrapporten vil foreligge høsten 2008. Sluttrapporten fra evalueringen skal foreligge høsten 2009.

Grunnlaget for denne rapporten er 1) en gjennomgang av litteratur om skoleutvikling og organisatorisk endring og 2) en analyse av programdokumenter, herunder prosjektsøknader og innstillinger. Formålet med rapporten er å sette programmet inn i en videre utdanningspolitisk sammenheng og å presentere sentrale dimensjoner for analysen av effekter av programmet.

«Kunnskapsløftet – fra ord til handling» har som hovedmål å sette flere skoler i stand til å skape et bedre læringsmiljø og større faglig og sosial fremgang for elevene på kort og lang sikt. Dette ønsker man å oppnå gjennom å utvikle skolen som organisasjon. Det sentrale virkemidlet i satsingen er å gi støtte til utviklingsprosjekter basert på et trekantsamarbeid mellom skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer.

Evalueringen skal:

1. Vurdere slutteffekter i et utvalg utviklingsprosjekter som inngår i programmets portefølje og vurdere disse opp mot målene i programmet.
2. Vise om og eventuelt hvordan et samarbeid mellom skoleeier, skoler og kompetansemiljøer fungerer som et hensiktsmessig virkemiddel for å realisere målene i programmet.
3. Vurdere sekretariatets rolle som veileder i søknadsprosessen.

Kapittel 2 Att utveckla skolor – skolutvecklingsforskning och nationella erfarenheter

I rapporten beskrives en generell desentraliseringstendens i utdanningssystemet i mange europeiske land, deriblant Norge og Sverige. De siste tiårene er myndighet og beslutninger som påvirker betingelser for skoleutvikling overført fra sentralt til lokalt nivå. Utviklingen kan karakteriseres som en utvikling fra en sentralisert modell til en målbasert styringsmodell med sterk vektlegging av det lokale nivåets ansvar for kvalitetsutvikling. Samtidig blir det i økende grad stilt krav til dokumenterte resultater, med økende vektlegging av elevenes læringsutbytte som mål på kvalitet i skolen.

Sentrale utdanningsmyndigheter har et overordnet ansvar for å legge til rette for at opplæringsmålene kan nås, og staten kan også i noen tilfeller ta et ansvar for mer konkret å støtte opp under kvalitetsutvikling i skolen for å bidra til kunnskapsoverføring og spredning fra lokalt til nasjonalt nivå. «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» er et eksempel på en slik satsing.

En gjennomgang av svensk skoleforskning viser blant annet at skoler over tid kan forbedre sin utviklingskapasitet uten at dette nødvendigvis får gjennomslag for undervisningspraksis og dermed på elevenes læring. Dette understreker betydningen av å fokusere på vilkårene for at utviklingsprosjekter ikke blir en isolert aktivitet uten kobling til undervisningen og aktiviteten i klasserommet. Det er derfor av stor betydning for evalueringen å fokusere på interne organisatoriske forhold i skolene som deltar i programmet. I tillegg til formell struktur, er det behov for å kartlegge etablerte kulturer og handlingsmønstre i organisasjonen, skolenes forhold til sine omgivelser, og skolenes tidligere utviklingshistorie.

Krav og støtte fra omgivelsene er identifisert som sentrale drivkrefter i utviklings- og endringsarbeid i skolen. I evalueringen vil det være viktig å analysere i hvilken grad og på hvilken måte utviklingsstøtte fra henholdsvis eksterne kompetansemiljø og skoleeier har betydning for måloppnåelsen i prosjektene.

Kapittel 3 Organisasjonsteoretiske perspektiv på endring

I tillegg til litteratur om skoleutvikling, kan organisasjonsteoretiske bidrag gi innsikt i vilkår for varig endring av praksis i organisasjoner. Mens et instrumentelt perspektiv innebærer at organisasjoner betraktes som virkemidler for å realisere bestemte mål, tar et institusjonelt perspektiv utgangspunkt i at enhver organisasjon har en utviklingshistorie og en institusjonell identitet. Omfattende endringer som strider mot etablerte verdier, normer og handlemåter vil ifølge teorier om institusjonell treghet bare finne sted dersom det oppstår eller utvikler seg en betydelig avstand mellom de resultater organisasjonen oppnår og de forventninger som retter seg mot den.

I norsk skolepolitikk kan det hevdes at resultatene fra internasjonale undersøkelser som PISA og TIMSS åpnet for en kriseforståelse på nasjonalt nivå som la grunnlaget for en ny reform med økte krav til dokumenterte resultater. Et aktuelt spørsmål i evalueringen er i hvilken grad en slik kriseforståelse også gjør seg gjeldende på det lokale nivået og dermed skaper et grunnlag for varige og gjennomgripende endringer inne i den enkelte skole.

Kapittel 4 Analytisk tilnærming i evalueringen

Programmets mål er det naturlige utgangspunktet for effektevalueringen. Det overordnede målet for satsingen er økt læringsutbytte for elevene. I kapittel fire diskuteres muligheten for å måle læringsutbytte og utfordringer knyttet til å sannsynliggjøre at eventuelle endringer i læringsutbytte har sammenheng med tiltakene i programmet og ikke skyldes utenforliggende forhold.

Det overordnede målet for programmet er utdypet gjennom seks delmål. To av disse dreier seg primært om effekter internt i skolene som deltar i programmet, og omfatter blant annet skolenes evne til å vurdere egen praksis, den pedagogiske ledelsen av skolen, utvikling av læringskultur i organisasjonen, arenaer for kunnskapsdeling og etablering av felles kunnskap som retningsgivende for praksis på skolen. Delmål tre er rettet mot de eksterne kompetansemiljøene, mens delmål fire, fem og seks dreier seg om spredningseffekter ut over de skolene som er direkte involvert i programmet. Disse delmålene vil også være utgangspunkt for evaluering av effekter av satsingen.

Et viktig spørsmål for evalueringen er under hvilke forutsetninger samarbeidet mellom skoleeier, skoler og eksterne kompetansemiljøer fungerer som et hensiktsmessig virkemiddel for å realisere målene for programmet. Gjennom tidligere forskning er *krav og støtte* fra omgivelsene

identifisert som sentrale drivkrefter i utviklings- og endringsarbeid i skolen. I evalueringen vil det være viktig å analysere i hvilken grad og på hvilken måte utviklingsstøtte fra henholdsvis eksterne kompetansemiljø og skoleeier har betydning for måloppnåelsen i prosjektene og programmet. Samtidig vil skolenes interne organisatoriske forutsetninger trolig ha betydning for skolenes endringskapasitet og hvilke resultater som oppnås i prosjektene i løpet av program- og evalueringsperioden. To sentrale dimensjoner i analysen er derfor 1) ekstern støtte i form av kompetansemiljøenes rolle i utviklingsprosjektene, og 2) organisatoriske forutsetninger for utvikling internt i deltakerskolene. Disse to dimensjonene utgjør utgangspunktet for valg av case til den kvalitative delen av evalueringen. Eksempler på andre forhold som kan tenkes å påvirke måloppnåelsen i prosjektene er forankring av utviklingsarbeidet i lærerkollegiet, kommunikasjon og samarbeid mellom ledelse og lærere, samarbeidsformer i personalet, og kompetansemiljøets erfaringsbakgrunn og kompetanse.

1 Innledning

Om satsingen «Kunnskapsløftet – fra ord til handling»

«Kunnskapsløftet – fra ord til handling» har som hovedmål å sette flere skoler i stand til å skape et bedre læringsmiljø og større faglig og sosial fremgang for elevene på kort og lang sikt. Dette ønsker man å oppnå gjennom å utvikle skolen som organisasjon. Det sentrale virkemidlet i satsingen er å gi støtte til utviklingsprosjekter basert på et trekantsamarbeid mellom skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer.

Utviklingsprosjektene gjennomføres på enkeltskoler, eventuelt i et samarbeid mellom flere skoler. Intensjonen i satsingen er at *skolene* skal ha hovedansvaret for planlegging og gjennomføring av prosjektene. *Skoleeierne* har som prosjekteiere det formelle ansvar for prosjektene. Det betyr blant annet at det er skoleeier som søker om midler fra programmet. Det er imidlertid en forutsetning i programmet at skolene som er involvert står inne for søknaden og problems beskrivelsen. *Eksterne kompetansemiljøer* er tiltenkt en pådriver- og veiledningsrolle, samtidig som de kan ha ansvaret for å dokumentere prosesser og resultater i prosjektene.¹

Satsingen ble initiert av Kunnskapsdepartementet (tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet) i 2005. Utdanningsdirektoratet har ansvaret for å administrere programmet. Opprinnelig hadde satsingen en budsjettramme på 100 millioner kroner for programperioden fra 2005 til 2009. I januar 2007 ble programmet utvidet for å kunne initiere utviklingsarbeid på to utvalgte områder: forsterket innsats tidlig i grunnopplæringen og bedre gjennomføring i videregående opplæring. Bakgrunnen for utvidelsen var Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) «... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.» I tråd med intensjonene i meldingen ønsket departementet å rette oppmerksomheten mot disse områdene. I forbindelse med utvidelsen ble navnet på satsingen endret fra «Program for skoleutvikling» til «Kunnskapsløftet – fra ord til handling». Samtidig økte den økonomiske rammen for programmet med om lag 40 millioner kroner, til 65 millioner kroner i 2007.²

Et viktig særtrekk ved denne satsingen er intensjonen om å *utvikle skolen som organisasjon*. Etableringen av programmet er blant annet begrunnet i forskning som har dokumentert at elevenes faglige og sosiale læring kan bedres ved å utvikle skolen som virksomhet³. Det vises blant annet til at tydelig ledelse, fleksibel organisering, høyt læringstrykk og god samhandling i kollegiet samt en aktiv bruk av verktøy for kvalitetsvurdering er forhold som kan gi bedre læring for elevene⁴.

¹ Oppdragsbrev fra Utdannings- og forskningsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, datert 10.08.05.

² Oppdragsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, datert 30.01.07.

³ UFD (2005).

⁴ Oppdragsbrev fra Utdannings- og forskningsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, datert 10.08.05.

Det er trukket opp seks delmål som utdyper hovedmålet for satsingen. For *prosjektene* er det formulert fire delmål⁵:

1. Deltakende skoler og skoleeiere skal forbedre sin evne til å vurdere skolens praksis og resultater systematisk ved å bruke tilgjengelige kvalitetsdata og lokale observasjoner.
2. Deltakende skoler og skoleeiere skal forbedre sin evne til å gjennomføre helhetlige utviklingsprosjekter i samarbeid med eksterne samarbeidspartnere for å oppnå bedre resultater knyttet til elevenes læringsmiljø og læring.
3. Utviklingsprosjektene skal bidra til kunnskapsutvikling og ferdigheter i praktisk skoleutvikling hos eksterne kompetansemiljøer som kan bistå skoler og skoleeiere også etter at programmet er avsluttet.
4. Utviklingsprosjektene skal bidra til at det frembringes kunnskapsbaserte og nyttige verktøy (i form av fremgangsmåter, modeller og veiledninger) til bruk i en helhetlig skoleutvikling.

For *programmet som helhet* er det formulert to delmål:

5. Programmet skal gjøre verktøyene og kunnskapen om bruken av dem tilgjengelig gjennom etablerte nettsteder og arenaer for kunnskapsdannelse.
6. Programmet skal bidra til å bygge opp og spre kunnskap om ulike virkemidler for kvalitetsutvikling i sektoren med relevans for fremtidig politikkutvikling.

Programmet omfatter alle typer skoler innenfor grunnopplæringen (offentlige og private). Det er lagt opp til at skoler med ulik grad av utviklingsorientering og ulike resultater knyttet til elevenes læring og læringsmiljø skal involveres. Prosjektstøtte tildeles dels gjennom *åpen utlysning* og dels i en såkalt *veiledet runde*. I veiledet runde spiller sekretariatet en aktiv rolle i søknadsprosessen for å sikre en bred mobilisering av skoler til utviklingsprosjektene.

Evalueringsoppdraget og delrapport 1

Dette er den første delrapporten fra evalueringen av Kunnskapsløftet – fra ord til handling. Evalueringen av programmet startet opp høsten 2006, og sluttrapport fra evalueringen skal foreligge høsten 2009. Neste delrapport fra evalueringen skal foreligge i november 2008.

Oppdraget for evalueringen er tredelt:

For det første skal evalueringen vurdere slutteffekter i et utvalg utviklingsprosjekter som inngår i programmets portefølje og vurdere disse opp mot målene i programmet.

For det andre skal evalueringen vise om og eventuelt hvordan et samarbeid mellom skoleeier, skoler og kompetansemiljøer fungerer som et hensiktsmessig virkemiddel for å realisere målene i programmet.

For det tredje skal evalueringen vurdere sekretariatets rolle som veileder i søknadsprosessen.⁶

I denne første delrapporten vil vi innledningsvis beskrive og analysere den utdannings- og skolepolitiske kontekst som satsingen «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» inngår i.

⁵ Kunnskapsløftet - fra ord til handling. Bakgrunnsnotat. Versjon 16.11.2007

⁶ Konkurranses grunnlaget for evalueringsoppdraget.

Satsingen bygger på noen grunnleggende forutsetninger om hva som er skolens viktigste utfordringer i dag og hvilken type tiltak som kreves for å møte disse utfordringene. For å kunne gjøre en overordnet vurdering av programmet som virkemiddel, er det viktig å synliggjøre disse forutsetningene. Videre er det viktig å diskutere antatte sammenhenger mellom tiltak og effekter på bakgrunn av tidligere forskning om skoleutvikling og den mer generelle forskningslitteraturen om forutsetninger for organisatorisk endring. En sentral antakelse i programmet er at samarbeidsprosjekter som involverer skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer vil utvikle skolene som organisasjoner på en måte som gir bedre læringsmiljø og mer læring for elevene. I hvilken grad gir tidligere forskning støtte til disse antakelsene? Gjennom hvilke mekanismer og under hvilke forutsetninger vil man kunne forvente slike effekter? Dette er spørsmål som må tas opp i evalueringsarbeidet.

Evalueringen blir gjennomført som et samarbeid mellom et svensk og et norsk forskningsmiljø. Det gir muligheter for å trekke på erfaringer fra svensk skolepolitikk og skoleforskning i evalueringen. Utviklingen i svensk skolepolitikk de siste tiårene har en rekke fellestrekk med pågående endringsprosesser i norsk skole. Eksempelvis er det et interessant funn fra svensk skoleforskning at en omfattende desentraliseringsprosess med overføring av beslutningsmyndighet fra statlig nivå til kommune- og skolenivået i begrenset grad har ført til endringer i skolens arbeidsformer. I den overordnede vurderingen av programmet som skolepolitisk virkemiddel vil det derfor være interessant å gå nærmere inn i årsakene til dette for å lære noe om forutsetninger for varige praksisendringer i skolen.

I rapportens kapittel fire presenteres evalueringsprosjektets analytiske tilnærming. Innledningsvis diskuterer vi hvilke effekter som skal evalueres og hvilke utfordringer som er knyttet til evaluering av effekter generelt og til måling av læringsutbytte spesielt. På bakgrunn av litteraturgjennomgangen beskriver vi også hvilke forhold som forventes å ha betydning for måloppnåelsen i prosjektene og i programmet som helhet.

2 Att utveckla skolor – skolutvecklingsforskning och nationella erfarenheter

De centrala delarna av utbildningssystemet – globalisering, och decentralisering

Med ekonomiska, historiska och sociala förändringar skapas förändrade förutsättningar för skolans verksamhet. Världen har krympt och vi lever i en global samvaro präglad av mångfald, samtidigt har de gemensamma referensramarna minskat i betydelse och individens frihet betonas alltmer (Dalin, 1994b; Giddens, 1996; Giroux, 1997; Hargreaves, 1998). En rad generella tendenser i de europeiska ländernas utbildningspolitik, som ökad decentralisering och «marknadisering», kan speglas i en sådan beskrivning av det som Giddens (1996) kallar högmoderniteten.

De karaktäristiska dragen i det högmoderna samhället driver bland annat mot en allt mer markant individualism vilket inte minst påverkar skolverksamheten (Arnot, 2004; Beck & Beck-Gernsheim, 2002). Beck (1998) pekar på tre drivkrafter till förändring av det sociala livet i det högmoderna samhället och som berör skola och utbildning i ett vidare perspektiv; kunskapsackumulation, globalisering och arbetsmarknad.

En snabb kunskapsackumulation och utbildning blir en allt viktigare nyckel för att komma in på arbetsmarknaden. Samtidigt gör en rörlig arbetsmarknad val av utbildning till ett risktagande. En ökad globalisering ställer krav på geografisk och social rörlighet vilket riskerar att skära av människors kulturella och sociala rötter. Krav på utbildning och rörlighet ökar pressen inom arbetslivet. Detta leder till att individualiseringen ökar då jämlika ställs mot varandra i en tävling att få och behålla en position på arbetsmarknaden. Beck menar att individualismen i det högmoderna samhället kommer att intensifieras och att det inte, som nyliberalismen hävdar, sker genom individens fria val utan i stället har sociala orsaker. Det sätt på vilket arbetsmarknaden är organiserad leder till att individualiseringen blir ett tvång som intensifieras.

I flera europeiska länder har det skett en övergång från central reglering av skolväsendet till en ökad decentralisering genom en förändrad ansvarsfördelning. Hanson (1995) ser två former av decentralisering inom skolområdet, en politisk och en administrativ. Den politiska decentraliseringen innebär att beslutsfattandet över skolan läggs nära brukarna och den administrativa decentraliseringen att ansvaret för planering, ledning och skapande av ekonomiska resurser läggs på lokal nivå. Denna utvecklingstendens visar en ökad tilltro till lokala systems självreglerande kraft, menar Hansson.

Decentraliseringen kan röra olika delar av skolans verksamhet. I exempelvis Sverige, Norge och Nederländerna har läroplanerna blivit mindre detaljerade för att öka varje enskild skolas eget friutrymme. I Storbritannien skedde efter 1988 års The Educational Reform Act en motsatt utveckling. Läroplanen centraliserades vilket bland annat betyder att restriktioner

infördes på vad lärare kunde undervisa om. Samtidigt ligger makten över skolbudgeten på lokal nivå (Lavalette, 2005).

Det finns, enligt Daun (2002), både politiska och ekonomiska motiv för en ökad decentraliserad styrning av skolverksamheten. Strävan är att flexibiliteten ska öka i och med att det lokala ansvaret ökar. Samtidigt förväntas högre produktivitet i betydelsen bättre elevresultat. Den ökade decentraliseringen sammanfaller i många länder med stora krav på ekonomiska nedskärningar inom den offentliga sektorn.

Som följd av strävan att decentralisera styrningen av skolan följer att enskilda skolor och skolområden fått ett större utrymme att tolka uppdraget och skapa lokalt anpassade utvecklingsprojekt. Mycket på grund av den ökade internationella jämförelsen av elevers resultat och utbildningars kvalitet håller de flesta europeiska länder på att se över sina kvalitetsmål på utbildning. För att samtidigt garantera en viss likvärdighet inom skolsystemet satsar många europeiska ländernas centrala skolmyndigheter på att upprätta olika former av övervakningssystem. Den ökade lokala friheten kontrolleras på olika sätt. I en del länder utvecklas externa inspektionssystem, som exempelvis i Nederländerna och i Sverige. I andra länder satsar centrala skolmyndigheter på nationella utvärderingar, exempelvis i Danmark men även i Sverige (Hameyer, 2003).

En nordisk utbildningsmodell

Förändringarna i de nordiska ländernas skolsystem följer till stora delar de generella förändringar som karaktäriserar övriga europiska länder. Men vid en närmare granskning finns det också skillnader som gör att det ibland talas om en nordisk utbildningsmodell som till viss del skiljer sig från andra europiska länder. Denna utbildningsmodell har sin grund i en stor likhet i synen på samhället hos de nordiska länderna. «Den 'skandinaviska modellen'; ett samhälle som försöker kombinera privata initiativ med offentlig styrning och som har jämlikhet och resursfördelning som ideal» (Dalin, 1994b, s. 21). Synen på skolan som en viktig institution i arbetet för utvecklingen av ett socialt jämlikt samhälle syns inte minst i strävan efter att införa enhetsskolor. Norge och Sverige har varit ledandet i detta avseende. Norge fick redan 1869 en treårig allmänskola och 1896 en femårig folkskola för alla. Sverige fick en lagstadgad folkskola 1842 och 1921 beslutades att denna skulle vara sexårig (Dalin, 1994a).

De nordiska länderna har en rad gemensamma drag i sin utbildningspolitik som gör att de traditionellt skiljer sig från andra europeiska länder. Eide (1992) beskriver den «nordiska modellen» som mer välfärdsinriktad och barncentrerad. Barn i de nordiska länderna börjar skolan vid en relativt sen ålder. Skolorna är, både på grund av demografiska och pedagogiska orsaker, relativt små. Grundskolan har en enhetlig organisation där elever med olika förmågor undervisas inom klassens ram. Varaktig nivågruppering av eleverna efter förmåga har länge ansetts missgynna elevernas sociala och kunskapsmässiga utveckling. Elever upp till år sex undervisas av lärare med en bred ämneskompetens vilket gör att eleverna kan ha samma lärare i de flesta ämnen. Progressiva undervisningsmetoder har haft ett starkt inflytande främst på undervisningen av yngre elever. Examinationer och betyg har inte setts som viktigt i arbetet med elever i grundskolan.

Styrningsstrategier

De centrala delarna av ett lands skolsystem kan grovt sett förhålla sig på några olika sätt till de lokala skolorganisationerna. Louis (1989) har utvecklat en analysmodell för detta som återges i tabell 1. När det gäller målen för skolorna så kan de centrala delarna definiera dem och förvänta sig att det kommer att leda till likformighet, det vill säga att alla skolor uppfyller dessa. Å andra sidan kan de centrala delarna i stället för att definiera målen stimulera att de lokala aktörerna på egen hand formulerar mål och förvänta sig att det också kommer att leda till variation i resultatbilden. När det gäller hur skolorna arbetar kan också här de centrala delarna grovt sett förhålla sig på två sätt. Endera kan de föreskriva hur skolorna ska agera, hur deras procedurer ska se ut, eller så kan skolans lokala aktörer själva utforma arbetsprocesserna.

Tabell 1 Styrningsmodeller.

De centrala delarna av skolsystemet	Definierar målen och förväntar sig likformiga resultat	Stimulerar målformulering och förväntar sig icke-likformiga resultat
Föreskriver likformiga procedurer	Implementeringsmodellen	Den gradvis utvecklingens modell
Förväntar sig icke-likformiga procedurer	Målbaserad ansvarighetsmodell	Professionell förtroende-baserad modell

En styrningsmodell där de centrala delarna både definierar målen och föreskriver proceduren och därmed förväntar sig likformiga resultat bland landets skolor är utmärkande för implementeringsmodellen. I Sverige präglades 1960- och 70-talen av denna modell medan det därefter har skett en utveckling mot en målbaserad ansvarighetsstyrning. I Ungern har likaså en implementeringsmodell nyttjats men befinner sig sedan 1985 i rörelse mot den målbaserade ansvarighetsmodellen. Exempel på länder som tillämpar den gradvisa utvecklingens modell är Tjeckien och Österrike, men också här finns en rörelse mot den målbaserade ansvarighetsmodellen, bland annat för att säkerställa en högre likvärdighet i utbildningen.

Den målbaserade ansvarsmodellens utveckling i Sverige

Den målbaserade ansvarsmodellen i Sverige har under 2000-talet kompletterats med en allt starkare central kvalitetskontroll. Argumentet för detta har varit skolans bristande måluppfyllelse och kravet på likvärdighet i utbildningen. 1997 infördes krav på kommuner att avlämna en årlig kvalitetsredovisning till Skolverket (SFS, 1997:702). Under samma period avskildes också ur Skolverket en särskild stödmyndighet, Myndigheten för skolutveckling, som inledde så kallade utvecklingsdialoger med kommunerna.

Undersökningar av den svenska målbaserade ansvarighetsstyrningen kritiserar att centralstyrningen, bland annat genom en skärpt kvalitetskontroll, har kringssurit möjligheterna för lärare och skolledare att bygga en lokal förbättringskapacitet. Falkner (1997) undersökte tjugo lärares uppfattningar (på fyra skolor) om de aktuella skolreformerna och drar slutsatsen

att omstruktureringen av skolan inbegriper en proletariseringstendens som kringskär lärarnas yrkeskompetens på ett sätt som hindrar dem att ta aktivt ansvar från en pedagogisk idé till det konkreta genomförandet av undervisningen.

Liksom Falkner återger Lindblad, Lundahl, Lindgren och Zackari (2002) vittnesmål från lärare som finner sin yrkeskompetens kringskuren på grund av en för stark central styrning. Lärarna berättar att de fortfarande har stor frihet när det gäller genomförandet av undervisning, men att de har mist kontrollen över arbetstiden och upplever att de har förlorat makt och självbestämmande. Lindblad m fl föreslår att dessa förändringar kan betraktas som en ny hegemoni som utmärks av effektivitet, individens eget ansvarstagande och en tystnad om dem som inte passar in i det nya systemet.

Genom en analys av utbildningspolitiska dokument hävdar Wahlström (2002) att den allt starkare betoningen på resultat med en kontrollerande myndighet har öppnat för en instrumentell syn på skolans verksamhet. Samma resultat kommer Kristiansson (2006) fram till i sin analys av en rad utbildningspolitiska dokument. Instrumentaliteten handlar om att skolorna i stället för att utforska och förbättra de lokala processerna för att förbättra elevresultaten omsätter exempelvis utbildningsinspektionens resultat till direkta åtgärder – utan att lokalt förankra dem i ett processarbete.

Ekholm (2007, i tryck) har undersökt den svenska utbildningsinspektionens inverkan på skolornas resultat för de skolor med niondeklasser som besöktes av inspektionen 2003 respektive 2004. På dessa 187 skolor var det endast på 29 procent av skolorna som niornas betyg tar en positiv utvecklingsriktning efter inspektionen. På 71 procent av skolorna förbättras inte utvecklingsriktningen. För hela 46 procent av skolorna visar statistiken att skolornas resultat blir sämre under tre respektive fyra år efter inspektionens besök.

Förhållandet mellan de centrala delarna av systemet och de lokala är flitigt debatterat. Så hävdas stundom från de professionella att om de centrala regleringarna vore färre så skulle lärares och skolledares arbete med att förbättra resultaten främjas i högre grad. I Sverige har Berg (1995) undersökt detta och menar att det inte finns något sådant direkt samband. Berg hävdar att det oberoende av den centrala skoladministrationen finns ett friutrymme på den lokala nivån som många skolor inte nyttjar för att utveckla det inre arbetet.

Blossing (2004) följde upp de satsningar som staten genomförde under senare delen av 1970-talet för att stärka skolors förbättringskapacitet genom bland annat arbetslag, arbetsplaner och utvärdering. Uppföljningen baserade sig på lägesbedömningsrapporter från 35 skolor med data från ett brett urval av intervjupersoner. Resultaten visar att skolorna under de tjugo år som undersökningen omfattar har stärkt förbättringskapaciteten på ett sätt som i stort sett överensstämmer med statsmakternas intentioner. Emellertid visar det sig att denna förbättringskapacitet inte självklart är kopplad till klassrumsarbetet så att det leder till bättre resultat för eleverna. Där förbättringskapaciteten ändå ger avtryck i det praktiska arbetet med eleverna utmärks det av:

- ett tydligt målinriktat och utmanande ledarskap,
- tvingande omstrukturering av skolor från exempelvis vara ämnesinstitutionsbaserad till att bli arbetslagsbaserad,
- ett förbättringsarbete som fokuserar skolutveckling genom dels ett innehåll på organisations- och gruppprocesser (exempelvis lärande organisation och lärande samtal) samt arbetssätt, dels genom en form som garanterar ledningen möjlighet att styra mot målen, till exempel genom skolutvecklingstjänster som lärarna får söka. (s. 115)

Flera undersökningar, som tar sin utgångspunkt i lärarröster eller de utbildningspolitiska dokumenten, pekar således mot att den stärkning av krav- och kontrollaspekten som genomförts i den svenska mål- och ansvarighetsstyrningen skulle ha inverkat hämmande på skolornas möjligheter att kvalitetssäkra verksamheten och förbättra elevernas resultat. När den faktiska skolverksamheten i stället undersöks med en bredare datainsamling blir det svårt att finna att lärare och skolledare är kringskurna sina möjligheter att förbättra undervisningen. I stället ser det ut som att skolorna har stärkt sin förbättringskapacitet, men att de skulle behöva göra det ännu mer, eller kanske heller med några ytterligare kvaliteter för att få ett rejält genomslag i den praktiska verksamheten.

En senare undersökning av Håkansson (2006) kommer fram till att det är villkoren på den lokala skolan som är av störst betydelse för lärarnas lärande eller kapacitetsbyggande i samband med centrala reformkrav. En öppen policy främjar visserligen denna process, men även när det gäller en sluten policy är de lokala villkoren avgörande enligt Håkansson.

De lokala delarna av utbildningssystemet – den lokala organisationen

Kunskapen om skolor som sociala system, om hur relationerna mellan elever, mellan elever och lärare samt mellan lärare påverkar arbetet och elevernas lärande har stadigt ökat under 1900-talet. Skolor, liksom andra organisationer, utbildar kulturer som formar umgänget och arbetsmönstren. Dessa mönster uppträder lokalt och kan skilja sig åt mellan skolor. Skolkulturer är dessutom stabila och svåra att förändra. Det får till följd att den policy som utformas på central nivå, eller på målformuleringsarenan kan få mycket svårt att genomsyra verksamheten eller realiseringsarenan (Lindensjö & Lundgren, 1986), på ett sätt som överensstämmer med intentionerna på policynivå.

Decentraliseringen och ansvarigheten på lokal nivå förutsätter att skolor präglas av en kultur som äger en kapacitet att ta emot krav från de centrala delarna av utbildningssystemet och anpassa det till den rådande kulturen. När man ur detta socialpsykologiska perspektiv undersöker den lokala organisationens förbättringskapacitet framstår fyra aspekter som intressanta:

- organisationens infrastruktur,
- de organisatoriska processerna,
- dess förbättringsroller samt
- organisationens förbättringshistoria.

Den första aspekten handlar om på vilket sätt man kan beskriva och fånga en organisationen med några mer övergripande strukturer. Schlechty (1976) har utvecklat en struktur för att beskriva elevernas position i olika typer av skolor. Han utgår från skolor som endera byråkratiska eller professionella och de sätt som dessa organisationer kan hantera eleverna på. Morgan (1986) tar sin utgångspunkt i metaforer för att utforska möjliga strukturer i en organisation. Han föreställer sig organisationen som en hjärna, en organism eller kanske ett fångelse!

Vilken modell man väljer för att beskriva organisationens struktur beror på vilken nivå i organisationen man är intresserad av och vilka funktioner eller processer som står i fokus. I det här fallet är vi intresserade av den lokala organisationen bestående av kanske mellan

20 till 60 vuxna och vi är intresserade av få fatt i de vardagliga arbetsprocesserna – eller det arbetssociala livet – mellan främst lärare och skolledare. Vi utgår från en modell kallad den lokala organisationens infrastruktur, med ursprung hos Miles (1965) och vidareutvecklad av Ekholm (1989).

De beskriver *en skolas infrastruktur* som formad av ett antal system; grupperingssystemet, målhanteringssystemet, makt- och ansvarssystemet, beslutssystemet, normsystemet och belöningsystemet. Hur lärare och elever grupperas på en skola, hur målfrågorna hanteras och diskuteras, hur makt att fatta beslut liksom ansvar att genomföra beslut är fördelat, vad man på skolan signalerar till varandra hur man bör vara som lärare samt vilka förhållningssätt som belönas – bildar en slags infrastruktur i vilken det arbetsociala livet utspelar sig. Infrastrukturen antas forma det vardagliga arbetet och kan vara mycket påtagligt för en ny lärare på skolan: Det finns där så att säga före läraren och gör vissa handlingar möjliga och andra rent av helt oacceptabla. Men infrastrukturen kan också påverkas och ändras av lärarna och ledarna på skolan.

Den andra aspekten, *skolornas organisatoriska processer*, handlar om att studera vilka viktiga händelser eller situationer som leder förbättringsarbetet framåt, exempelvis lägesbedömningar, probleminventeringar, kollegahandledning, studiebesök eller litteraturläsning. Ett annat sätt att beskriva det är att identifiera mönster i processen och hur detta mönster förändras över tid från det att ett förbättringsarbete presenteras på en skola till dess att de flesta på skolan omfattar det. Det kan beskrivas i olika faser som initiering, implementering, institutionalisering och spridning (Miles, Ekholm, & Vanderberghe, 1987). Dessa faser avlöser inte varandra rätlinjigt i tiden utan överlappar varandra och kanske därmed framstår som olika teman i förbättringsarbetets process (Fullan, 2001). Andra forskare beskriver det som en övergång där man lämnar det gamla för att gå in i det nya där de strategiska insatserna handlar om visionsbyggande, påtryckning, bemyndigande, resursöverföring, handledning och problemlösning (Miles, 1990). Tidsmässigt visar sig dessa faser eller teman täcka in en period i storleksordningen fem till åtta år, vilket således är den tid det tar för en nyhet att etableras som en rutin på en enskild skola.

Nästa aspekt handlar om vilka *roller* som är möjliga att inta i infrastrukturen och hur de varierar i betydelse under en förbättringsprocess. Miles och Ekholm (1985) som utvecklade infrastrukturmodellen har också påvisat att arbetet med att få förbättringar att slå rot i verksamheten främjas av att bestämda roller är tillsatta. Vid initieringen av förbättringsarbetet fyller visionären en viktig funktion för att kommunicera det vidare syftet med förbättringsarbetet och därigenom skapa en grundförståelse. Vid implementeringen, när man ska komma till skott, är det viktigt att uppfinnare får utrymme att förmedla hur man skulle kunna omsätta målen på den egna skolan. Därefter är det kraftfullt att låta tidiga tillämpare gå före och pröva det nya. Pådrivare behövs i implementeringsfasen när försvarsmekanismerna börjar verka. Pådrivarnas uppgift blir att se till att arbetet kommer igång. När modet sviker fyller målhävdaren en viktig uppgift genom att påminna om syftet med det nya. Granskaren samlar information om arbetet och ser till att det håller rätt kurs. Det är likaså viktigt att kvarhållarna ges utrymme. De erinrar om det som faktiskt fungerar bra och ser till att det inte försvinner i allt det nya. Visionären återkommer slutligen och ser efter vad det blev av förbättringsarbetet, om visionerna som fanns där när arbetet startade har omsatts i praktiken.

Ett förbättringsarbets framskridande på en skola är nära kopplad till organisationens historia och särskilt dess *utvecklingshistoria*, vilket utgör den fjärde aspekten i det organisatoriska perspektiv vi här skildrar. I en sammanställning av forskning kring strategisk organisationsförändring konstaterar Pettigrew (1985) att den i de flesta fall lider av tre problem – den

beaktar inte sammanhanget, den är inte processinriktad och den saknar historieanknytning. Kravet på att beakta sammanhanget menar vi att vi når med infrastruktursmodellen. Den täcker in det arbetssociala livet såväl när det gäller de uppenbara ordningarna som de mer omedvetna och kulturella delarna. Processerna fokuserar vi med modellen för fyra faser i ett förbättringsarbete.

Enligt Pettigrew görs det sällan någon historisk koppling, vare sig lokalt till organisationens utveckling eller till det omgivande samhällets. Härigenom kan man missa att förstå aktuella resultats relation till det som varit förut, långt tidigare, i organisationens liv – och som sålunda inte alls eller bara delvis kanske är ett resultat av någon aktuell faktors inverkan. Också det omgivande samhällets historiska utveckling är av stor betydelse för att förstå förändringen i exempelvis organisationskulturen och hur den påverkat förändringsarbetet.

Eftersom förbättringsarbeten är långa processer visar det sig väsentligt för skolor att hålla liv i utvecklingshistorien genom dokumentation och kommunikation (Blossing, kommande). På så vis kommer en organisationsanpassning att ske av de förbättringsarbeten en skola beslutar sig för att genomföra. En sådan anpassning sker redan genom skolans val av arbete inom samma målinriktning som tidigare förbättringsarbeten. Anpassningen sker fortsättningsvis också genom att förbättringsarbetets innehåll och process utformas i linje med skolans utvecklingshistoria. Genom dessa anpassningsprocesser sker en fast koppling till skolans arbetssociala liv, vilket har visat sig ha stor betydelse för förbättringsarbetets framskridande (Blossing, kommande).

Stöd och utmaning förverkligar utbildningspolitik

Hopkins (kommande) har undersökt engelska skolreformers genomslag och drar slutsatsen att reformarbetet behöver fokusera lärande och undervisningsmönstren samt förbättringskapaciteten. Han konstaterar att man många gånger har fått ett bra genomslag när nya lärande- och undervisningsmodeller har implementerats, vilka har förbättrat elevernas resultat. Efter ett par år har emellertid ytterligare förbättringar uteblivit och elevresultaten kan till och med ha gått tillbaka. Hopkins förklarar detta med att det inte har funnits en uppbyggd förbättringskapacitet på skolorna som har kunnat förvalta de vunna erfarenheterna och se till att de har hållits vid liv.

Utifrån den redovisade forskningen ovan menar vi att situationen i Sverige är den omvända. Där har man till stora delar en uppbyggd förbättringskapacitet i skolorna, men däremot saknas ett fokus på skolornas lärande och undervisningsmönster (Blossing, 2004). Vilka undervisningsmodeller som ska användas i olika situationer verkar fortfarande vara något som den enskilde läraren avgör på egen hand och ser inte ut att vara föremål för gemensamma granskningar eller överenskommelser.

Hopkins (kommande) argumenterar för att det finns två «nyckel»-dimensioner när det handlar om att förverkliga utbildningspolitik på lokal nivå. Det handlar dels om den grad av *stöd* som skolor får, särskilt från de centrala delarna av systemet och dels om den grad av *utmaningar* som skolor ställs inför. Svenska skolor har från och med 1990-talet ställts inför allt fler utmaningar från de centrala delarna av systemet när det gäller att offentligt redovisa verksamheten och elevresultaten. Svenska skolor har sedan lång tid haft centrala prov som på ett sätt har varit en värdemätare på hur väl skolorna har varit framgångsrika när det gäller att

omsätta de av staten uppsatta målen. Men därefter har också krav ställts på att skolor ska avlämna en årlig kvalitetsredovisning och nu senast att alla skolor ska inspekteras vart tredje år.

Centralt stöd och utmaning i Sverige – en historisk överblick

Hur det centrala stödet till skolor skulle organiseras blev högaktuellt i Sverige i och med att regeringen 1962 fattade beslut om att alla skolformer skulle föras under ett och samma tak, den så kallade enhetsskolan för den obligatoriska grundskolan. De centrala myndigheterna bedrev mellan åren 1950-1962 försöksverksamhet inför införandet av enhetsskolan. Man gav också kurser och värvade konsulenter som skulle stödja lärarna i reformarbetet. 1958 fick dåvarande studieledare bli studierektorer med ett särskilt pedagogiskt ansvar. För att administrera den omfattande vidareutbildningen och fortbildningen i samband med den nya enhetsskolan skapades 1961 en fortbildningsorganisation, Byrå L2, på Skolöverstyrelsen. Genom centrala inventeringar kartlades fortbildningsbehovet och därefter informerades och utbildade fortbildningsexperter på lärarutbildningarna och länskolnämnderna lärarna (Axelsson, 2005). Dessa centralstyrda stödinsatser kompletterades under åren 1964 till 1980 av stöd till lokalt utvecklingsarbete kallat de pedagogiska utvecklingsblocken (Lindblad, 1982).

Under 1970-talet producerade Skolöverstyrelsen fortbildningsprogram där lagarbete, kommunikation och laborativt arbetssätt betonades. Dessa satsningar utmynnade så småningom i två stora program, nämligen personallagsfortbildningen och skolläda-utbildningen. Dessa utbildningar var centralt planerade, men med ett samtidigt lokalt fokus där deltagarna i sitt kunskapande skulle utgå från granskningar av den egna verksamheten.

Till de centrala fortbildningsinsatserna var medel för deras genomförande knutna. Från och med 1982 omformades detta stöd- och stimulanssystem så att skolorna fick ta ett större ansvar för att själva söka upp det som erbjöds. I takt med att kommunerna övertog alltmer av ansvaret behövdes inte längre ett större statligt verk. 1991 lades Skolöverstyrelsen ner och Skolverket bildades med i huvudsak tre uppgifter: Kontroll av att kommunerna följde skollagen och de statliga föreskrifterna, utvärdering på systemnivå samt att stimulera utveckling av skolverksamheten. Stödet till skolorna att utveckla verksamheten åstadkoms genom att kursplaner omformades, betygskriterier skapades, nationella prov presenterades i samstämmighet med dessa kriterier och att medel för forskning och utvecklingsverksamhet delades ut (Ekholm, 2005).

År 2000 fick Skolverket i uppdrag att genomföra utvecklingsdialoger. Det var en strategi för att förena den lokala ansvarigheten med det nationella behovet styrning och stöd. Utvecklingsdialogerna hade som mål att stödja ett långsiktigt förbättringsarbete, grundat i delaktighet och inflytande samt med ett tydligt fokus på mål och resultat vad gäller elevernas lärande. Utvecklingsdialoger genomfördes under 2001 och 2002 i 116 kommuner (Ekholm, 2005). Undervisningsråd från Skolverket arbetade i par med att träffa skolägare, lärare och rektorer för att under en serie av samtal processa fram en struktur för det förbättringsarbete som skulle bedrivas. Dialogen avslutades med att ett kontrakt skrevs mellan Skolverket och kommunen där resurser i storleksordningen en miljon kunde utgå till kommunen.

De såväl interna som externa utvärderingar som har gjorts av utvecklingsdialogerna (Danmarks evalueringsinstitut, 2002, 2003; Sandström, Arvidsson, & Landahl, 2003) visar att man var på god väg att uppfylla målen om en bättre internalisering av de nationella mål

i den praktiska verksamheten genom just delaktigheten i dialogen där ett långsiktigt arbete planlades. År 2003 utskildes utvecklingsdelen från Skolverket och förlades till en ny myndighet – Myndigheten för skolutveckling. Samtidigt beskars resurserna kraftigt till utvecklingsdialogerna och i stället byggdes under åren 2003 till 2005 en utbildningsinspektion upp som år 2007 omfattar ett hundratal inspektörer med uppgift att under en sexårsperiod kontrollera måluppfyllelsen i landets skolor.

Under år 2000 upprättade Skolverket ett par databaser, SIRIS och SALSA, på webben som kan tänkas fungera såväl stödjande som utmanande för skolorna. SIRIS står för Skolverkets Internetbaserade Resultat- och kvalitetsInformationsSystem. Den innehåller en mängd information om skolors resultat och kvalitet. Här hittar man statistik om elever, lärare, resultat och kostnader i grund- och gymnasieskolan. I databasen finns även samlat olika dokument som beskriver kvalitetsutvecklingen i kommuner och skolor samt olika analyser och utvärderingar. Man återfinner information på nationell nivå såväl som på kommunal och skolnivå.

Med analysverktyget SALSA kan kommuners och skolors samlade betygsresultat bedömas i ett riksperspektiv. Genom att ta hänsyn till skolors elevsammansättning kan kommuner och skolor få en ny utgångspunkt för diskussion och analys av skolors förutsättningar, processer och resultat. Betygsresultaten presenteras för fristående och kommunala skolor med årskurs 9.

Förutom skolinspektionen, som 2006 kostade 170 miljoner kronor, är Lärarlyftet som ska pågå mellan åren 2007 till 2010 de största centrala stimulanssatsningarna. Till lärarlyftet har 3,6 miljarder kronor avsatts. De ska ge lärare fortbildning på universitet och högskolor inom läsning, skrivning och räkning för de lägre stadierna, och ge ämnesfördjupning för högstadiet och gymnasiet.

Sammanfattande diskussion

Vi drar slutsatsen att Sverige har haft en omfattande central stödapparat till skolor alltifrån enhetsskolans genomförande 1962. Utveckling av läroplaner och kursplaner, liksom betygskriterier och centrala/nationella prov har utgjort stommen i denna apparat utöver fortbildnings- och konsulentverksamheten som distribuerades via lärarutbildningar och länskolnämnder. Denna del fokuserade till att börja med såväl innehållet i undervisningen och formen, eller det Hopkins (kommande) kallar lärande och undervisningsmönstren. Från och med 1980, i samband med den tilltagande decentraliseringen och övergången till den målbaserade ansvarighetstyrningen, kom frågor om lärande och undervisningsmönstren och deras koppling till elevresultat att övergå till den lokala nivån.

Fokus på den lokala förbättringskapaciteten tilltog under 1970-talet genom de personal- och skolledarutbildningar som startades. Ett nytt statsbidragssystem år 1993 gav kommunerna förutsättningar för att axla ett större ansvar för verksamheten, liksom nya läroplaner för grundskolan 1980 och 1994 gav lärarna ett större utrymme att finna fram till de lärande- och undervisningsmönster som de ansåg bäst skulle verka för goda resultat.

Stöd för att stärka skolornas förbättringskapacitet kulminerade under åren 2001 och 2002 då Skolverket genomförde utvecklingsdialogerna. Här satsade man på några centrala delar i en sådan kapacitet som mål- och resultatfokus, delaktighet och långsiktighet. Därefter har det stödet avklingat även om det förhållningssätt som statens representanter övade upp i utvecklingsdialogerna också till viss del har levt kvar i de kontakter som dessa fortsättningsvis har

med kommuner. Även i inspektionen kan man finna spår av detta förhållningssätt (Ekholm, 2005)

I dagsläget, år 2007, finner vi att det återigen sker en fokusering på innehåll när staten i Lärarlyftet erbjuder lärare ämnesfortbildning. Här kan visserligen också lärande- och undervisningsmönster fokuseras, men för att det ska ske såsom Hopkins avser menar vi att det behöver göras på den lokala nivån. Och skolorna behöver då äga en förbättringskapacitet som förmår driva ett sådant arbete med utgångspunkt i data om hur läget i verksamheten ser ut.

Fyra drivkrafter

De historiska återblickarna ovan visar hur idéströmningar och politiska ageranden i kombination leder till skiftande centrala ordningar från en tid till en annan. Hopkins (kommande) har mer i detalj analyserat verkningsfulla krafter i de engelska reformarbetena. Han urskiljer fyra drivkrafter som om de underhålls i ett reformarbete ser ut att leda till förbättrade elevresultat och en professionell kapacitet. De är «personligt» lärande, professionell undervisning, nätverk och samarbete samt «intelligent» ansvarighet.

I korthet handlar det personliga lärandet för eleven om att skapa flexibla utbildningsvägar för individen som motiverar till ett livslångt lärande. Det handlar inte om att exempelvis anpassa målen för en individ med inlärningssvårigheter eller att «klara igenom» individen genom utbildningsinstitutionerna utan att sprida lärdomar om framgångsrika lärande- och undervisningsmönster och hur de kan användas i skilda situationer.

Att en professionell undervisning bedrivs är den enskilt mest betydelsefulla faktorn för att påverka elevernas lärande slår Hopkins fast. De undervisningsmönster som främjar elevernas lärande kan skilja sig åt rätt avsevärt mellan länder. Professionell undervisning handlar om lärare som använder data för att inventera och värdera elevernas behov och som kontinuerligt utvecklar repertoaren av pedagogiska strategier för att kunna «personalisera» lärandet.

Nätverk och samarbete handlar om de olika sätt som nätverk av skolor kan stimulera till och sprida innovationer. Samarbete mellan skolor stöder arbetet med att ta fram praxisnära lösningar på problem och fokusera lärande- och undervisningsmönstren. Dessa nätverk visar sig också betydelsefulla när det gäller att utarbeta och genomföra en vidgad vision om skolans roll i närsamhället.

Intelligent ansvarighet handlar om att få till stånd en kvalitetssäkring som består av en balans mellan det nationella behovet uppföljning och kontroll, och det professionella behovet av formativ värdering och självvärdering. Den intelligenta ansvarigheten behöver tillgodose kravet att verka stödjande på elevernas lärande och resultat samt fungera som en redovisning av läget på skolan för att säkra ett fortsatt offentligt förtroende. I de fall det finns anledning att genomföra en närmare granskning av en skola behöver den alltid genomföras på ett sätt så att den stödjer lärare och skolans möjlighet att använda data för att förbättra elevernas resultat.

Hopkins menar att dessa fyra drivkrafter hålls samman av det han vill kalla ett «systemiskt ledarskap», som inte endast har ett intresse för den egna skolan utan också omfattar ett engagemang för utbildningssystemet i sin helhet. Dessa ledare är på ett mycket grundläggande sätt engagerade i att utveckla skolor till personliga och professionella gemenskaper med ett öppet förhållande till omvärlden för att skapa rika möjligheter till lärande. Vidare är dessa ledare djupt intresserade av att organisera undervisning, lärande, läroplaner och arbetsplaner samt bedömning för att förbättra elevernas resultat.

Hopkins beskrivelse av de fire drivkrefterne blir interessante i anslutning til de forandrede forutsetninger som råder for skoler i det høymoderne samhället og som beskrevs inledningsvis. Det finns ett tydligt drag av individens frihet i skrivningarna av det personliga lärandet. I övrigt tolkar vi beskrivningarna som ju är empiriskt grundade, att det är på skolor där man skapar gemensamma referensramar som man når bäst resultat med att reformera sin verksamhet och nå bättre resultat. De gemensamma referensramarna handlar då om att sprida väl fungerade lärande- och undervisningsmönster på den egna skolan, men också till andra skolor i nätverk. Det handlar också om ett ledarskap som sätter in skolan i en vidare samhällig funktion med en stark vision om dess betydelse för de ungas uppväxt och bildning.

Desentralisering og kvalitetsutvikling i det norske skolesystemet

Innledningsvis i dette kapitlet beskrives en generell desentraliseringstendens i utdanningspolitikken i en rekke europeiske land. En tilsvarende tendens har også funnet sted i Norge de siste tiårene. Her vil vi gi en kort gjennomgang av noen av endringene i styringssystemet og hvordan disse har påvirket betingelsene for kvalitetsutvikling i skolen. Et viktig formål med denne gjennomgangen er å plassere «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» som virkemiddel inn i en norsk skolepolitisk kontekst.

Ifølge Telhaug (2005) kan flere enkeltbeslutninger på 1980-tallet tolkes som uttrykk for en utvidet desentralisering med økt lokalt handlingsrom, men også som en tydeligere nasjonal politisk styring av skolen. Stortingets vedtak fra 1982 om å utvikle det sentrale Forsøksrådet for skoleverket og innføringen av et nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner fra 1986 er konkrete eksempler som trekkes fram i denne sammenhengen. At Forsøksrådet ble nedlagt, må ifølge Telhaug forstås som et klart uttrykk for manglende tiltro til staten som problemløser. Det nye rammeoverføringssystemet innebar at lokale myndigheter fikk større frihet til å velge hvordan de ville utføre sine lovpålagte oppgaver.

Da OECD foretok en gjennomgang av det norske utdanningssystemet i 1987, ble desentraliseringen av det norske systemet framhevet. Samtidig understreket kommisjonen behovet for å styrke sentrale myndigheters evaluerings- og kontrollfunksjoner i et desentralisert system (OECD 1986).

Desentraliseringen ble videreført og forsterket gjennom St.meld.nr. 37 (1990-91) «Om organisering og styring i utdanningssektoren». Her ble målstyring gjort gjeldende som overordnet styringsprinsipp for sektoren. Prinsippet innebærer at det sentrale nivået fastlegger målene for sektoren, mens de underliggende enhetene gis frihet i valget av hvordan disse målene skal nås.

Utover på 1990-tallet ble det lagt økende vekt på behovet for å etablere et system for å vurdere i hvilken grad skolenes organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen faktisk førte til at nasjonalt fastlagte mål for opplæringen ble nådd. I St.meld. 47 (1995-96) introduseres for første gang kvalitetsbegrepet som det som de nasjonale vurderingene skal beskrive, måle og sikre (Langfeldt og Lauvdal 2006).

I NOU 2002:10 «Første klasses fra første klasse» skilles det mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet som tre ulike aspekter ved kvalitetsbegrepet. I utredningen blir resultatkvalitet løftet fram som det overordnede kriteriet i et nasjonalt vurderingssystem. Dette innebærer at det i første rekke er elevenes læringsutbytte som skal vurderes som mål på

kvalitet i skolen. Utvalget legger i den sammenheng vekt på behovet for nasjonale prøver som virkemiddel for måling av elevenes læringsutbytte.

I St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002-2003) fremmes et forslag om å etablere et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Det nye her er at det foreslås å etablere en nettportal der resultatene fra kvalitetsvurderingssystemet legges ut. Nettstedet «Skoleporten» skulle både sikre muligheter for nasjonal styring og offentlig innsyn i skolens virksomhet (Langfeldt og Lauvdal 2006).

Samtidig med den økte vektleggingen av kvalitet og kvalitetsvurdering var det også et ønske om en klarere avgrensning av statens rolle og oppgaver når det gjaldt utviklingen av kvalitet i skolen. Da Statens utdanningskontorer i sin tid ble opprettet, hadde de brede og sammen-satte oppgaver overfor skolesektoren. I tillegg til tilsyns- og kontrollfunksjoner og løpende forvaltningsoppgaver, hadde de også ansvar for å gi informasjon og veiledning til skoleeier og allmennheten, for forsøks- og utviklingsarbeid og for kompetanseutvikling (NOU 2002:10). Fra januar 2003 ble Statens utdanningskontorer samordnet med Fylkesmannsembetet. Bakgrunnen for omorganiseringen var behovet for en bedre samordning av statlige styringsopp-gaver overfor kommuneforvaltningen.

I de senere årene har staten gjennom stortingsmeldinger og andre dokumenter i økende grad vektlagt skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen i skolen. Statlige utdanningsmyndigheter fryktet at dette ansvaret var blitt utydelig og at statlige støttetiltak har bidratt til dette. I St.prp. nr. 65 (2002-2003) understrekes tilsynsrollen til utdanningsavdelingene til Fylkesmannen, mens støtte- og veiledningsrollen nedtones.⁷

Det at det formelle ansvaret for kvalitet og kvalitetsutvikling ligger hos skoleeier innebærer at det er den enkelte kommune, fylkeskommune eller private skoleeier som har ansvaret for at kravene i opplæringsloven, forskrifter og læreplaner blir fulgt. Hvilken rolle skoleeier faktisk spiller i defineringen av mål, utviklingsbehov og tiltak varierer i stor grad (Hagen, Nyen og Folkenborg 2004; Dahl m.fl. 2004).

Staten har et overordnet ansvar for å legge til rette for at opplæringsmålene kan nås av den enkelte skole og skoleeier. Staten kan også ta et ansvar for mer konkret å støtte opp under kvalitetsutviklingen i skolen. «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» er ett eksempel på et slikt virkemiddel. I noen grad kan satsingen derfor sees som et svar på et behov som er opp-stått som følge av at skoleeier har fått et større ansvar for kvalitetsutviklingen, samtidig som den utviklingsstøtten man tidligere hadde gjennom utdanningskontorene/ fylkesmannen er redusert.

Kunnskapsløftet som ny reform

St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* ble behandlet i Stortinget 17. juni 2004. I mel-dingen ble det foreslått en rekke forslag til endringer i grunnopplæringen. Stortinget ga i all hovedsak sin tilslutning til forslagene, og tiltakene blir nå gjennomført som en ny omfattende reform av hele grunnopplæringen, som har fått navnet Kunnskapsløftet.⁸

Bakgrunnen for reformen var blant annet et økt fokus på kvalitet, ikke minst som følge av at norsk deltakelse i internasjonale undersøkelser som PISA og TIMSS hadde vist at norske elever kom dårlig ut av internasjonale sammenlikninger av ferdigheter i lesing, naturfag og matematikk. De nasjonale evalueringene av Reform 94 og Reform 97 samt evalueringer av en

⁷ Intervjuer med fylkesmannsembetene og skoleeiere i forbindelse med evalueringen av «Kompetanse for utvikling» viser at en slik prioritering av oppgaver også har funnet sted i praksis (Hagen, Nyen og Hertzberg 2007).

⁸ Rundskriv 13/04, *Dette er Kunnskapsløftet*, Utdannings- og forskningsdepartementet.

rekke enkeltprosjekter pekte også på utfordringer når det gjaldt kvaliteten i den norske skolen. I *Kultur for læring* konkluderes det med at grunnopplæringen i Norge er god på mange områder, og at det store flertallet av elevene oppnår et tilfredsstillende læringsutbytte. Samtidig peker meldingen på utfordringer når det gjelder læringsmiljø, svakt læringsutbytte i grunnleggende ferdigheter og stor ulikhet i gjennomføring og kompetanseoppnåelse som har sammenheng med elevenes sosiale bakgrunn.

Kunnskapsløftet som reform omfatter blant annet følgende tiltak:

- Nye læreplaner for hele grunnopplæringen
- Innføring av nye fag som programfag til valg og prosjekt til fordypning
- Utvidelse av timetallet og økt mulighet for å treffe lokale beslutninger om fordeling av timer
- Strukturendringer i videregående opplæring
- Bruk av nye vurderingsmetoder (som mappevurdering)
- Tydeliggjøring av skoleeiers ansvar for kvalitet i grunnopplæringen
- Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem
- Strategi for kompetanseutvikling for ansatte i skoler og lærebedrifter

De nye læreplanene skal angi tydelige kompetansemål for hva elever og læringer skal kunne mestre etter opplæring på ulike trinn. Samtidig gir de lokal frihet i valg av organisering, metoder og arbeidsmåter i opplæringen.

Samlet sett kan man si at Kunnskapsløftet som reform viderefører linjen med lokal frihet i valg av metoder og arbeidsmåter. Det lokale ansvaret for kvalitetsutvikling understrekes, samtidig som det stilles tydelige krav til resultater i form av læringsutbytte for elever og læringer. Det sentrale nivåets rolle tydeliggjøres gjennom formuleringen av klare kompetansemål og i utviklingen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som skal gjøre det mulig å kontrollere og evaluere kvaliteten i grunnopplæringen.

Man kan også si at Norge med intensjonene i Kunnskapsløftet har gått et skritt lenger i retning av det som tidligere i kapitlet ble omtalt som en «målbaserad ansvarighetsmodell», eller en målbasert styringsmodell med et klart lokalt ansvar for måloppnåelse.

Et annet viktig trekk ved Kunnskapsløftet som reform er den sterke vektleggingen av *skolen som organisasjon* og behovet for å utvikle skolene som *lærende organisasjoner*. I stortingsmeldingen *Kultur for læring* blir begrepet lærende organisasjoner blant annet knyttet til de organisatoriske betingelsene for utvikling og bruk av de ansattes kompetanse:

«Utviklingen mot et mer kunnskapsbasert samfunn berører skolen på flere måter. For det første vil det bli stilt økte krav til skolen som lærende organisasjoner. Det betyr blant annet at skolene må sette søkelys på personalets læring, og ikke bare på elevenes læring. Kompetansen må utvikles, deles og tilpasses organisasjonens behov.»⁹

Meldingen knytter også begrepet til behovet for fleksibilitet når det gjelder arbeidsmåter og organiseringsformer og for betydningen av samarbeid mellom de ansatte:

«I lærende organisasjoner legges det til rette for fleksibilitet i arbeidsmåter og organiseringsformer, og for kompetanseutvikling og kunnskapsspredning gjennom læring i det daglige

⁹ St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*, s. 23.

arbeidet. Utstrakt bruk av samarbeid er et viktig virkemiddel for at kompetanse og kompetanseutvikling ikke skal privatiseres, men kan deles og videreutvikles i arbeidsfellesskapet».¹⁰

I lys av dette kan satsingen «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» også forstås som et virkemiddel som skal stimulere og støtte opp under det lokale arbeidet med å utvikle skolen som organisasjon. Programmetts utgangspunkt er nettopp en forutsetning om at skolene selv kan forbedre elevenes faglige og sosiale læring ved å utvikle skolen som virksomhet.

Tidligere i dette kapitlet har vi pekt på hvilke forhold den empirisk orienterte skoleforskningen trekker fram som viktige forutsetninger for å utvikle skolen som organisasjon. Organisasjonsteori og litteraturen om lærende organisasjoner kan supplere og utvide det analytiske perspektivet i evalueringen. I neste kapittel vil vi derfor gå nærmere inn på hvordan ulike organisasjonsteoretiske perspektiv kan bidra til å peke på forhold som er relevante for evalueringsarbeidet.

¹⁰ St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring, s. 27.

3 Organisasjonsteoretiske perspektiv

I organisasjonslitteraturen kan det trekkes et skille mellom et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv på organisasjoner (Brunsson og Olsen 1989). Hvilket perspektiv som anlegges vil ha betydning for vilkårene for endring av praksis i organisasjonene. Et *instrumentelt perspektiv*, som også kalles et reformperspektiv, innebærer at man ser organisasjoner som virkemidler for å realisere bestemte mål. Endringer i organisasjoner forstås som resultat av bevisste valg. Utvikling av god praksis handler i første rekke om å definere klare mål og hvilke resultater man ønsker å oppnå, og om å velge de virkemidler som er best egnet for å oppnå de ønskede resultatene. Videre forutsettes det at organisasjonene er i stand til å lære av egne erfaringer. Dersom de resultatene man oppnår ikke er i samsvar med de målene som er satt, forutsettes det at organisasjonen vil være i stand til å korrigere egen praksis for å oppnå et bedre samsvar mellom mål og resultater.

Et *institusjonelt perspektiv* tar utgangspunkt i et at enhver organisasjon har en historie. Over tid vil det i formelle organisasjoner utvikles et sett av handlingsrutiner. Disse rutinene gjenspeiler relativt stabile verdier, interesser, oppfatninger, forventninger og ressurser (March og Olsen 1989). Over tid utvikles det også oppfatninger internt i organisasjonen om hvordan ulike oppgaver best kan løses og om hvordan gode resultater best kan oppnås. Utviklingen av en institusjonell identitet i en organisasjon kan bety at det ikke lenger stilles spørsmål ved etablert praksis, men noen tenke- og handlemåter blir tatt for gitt (Meyer og Scott 1983). Organisatoriske strukturer og prosesser kan også oppfattes å ha en egenverdi, ut over det å fungere som virkemidler for iverksettingen av vedtatte beslutninger og tiltak (Selznick 1957:17).

I et institusjonelt perspektiv vil man forvente at organisasjoner over tid utvikler en evne til motstand mot endringer dersom disse endringene bryter med grunnleggende verdier, interesser og oppfatninger som har utviklet og festet seg i organisasjonen over tid. Det betyr ikke at endring ikke finner sted. Organisasjoner har kapasitet til å foreta stadige tilpasninger til politiske signaler, reaksjoner og endringer i omgivelsene. Slike endringer vil imidlertid skje gradvis, og uten nødvendigvis å bli viet stor oppmerksomhet internt i organisasjonen (March 1981).

Plutselige, store endringer som strider mot organisasjoners institusjonelle identitet, vil i henhold til et institusjonelt perspektiv bare finne sted dersom det oppstår eller utvikler seg en betydelig avstand mellom de resultater organisasjonen oppnår og de forventninger som retter seg mot den (Cyert og March 1963).

I norsk skolepolitikk kan det hevdes at resultatene fra internasjonale undersøkelser som PISA og TIMSS åpnet for en kriseforståelse på nasjonalt nivå som la grunnlaget for en ny reform med økte krav til resultater. Helge Ole Bergesen, som var statssekretær i Utdannings- og forskningsdepartementet fra 2001 til 2005, skriver om det han kaller «PISA-sjokket»:

«Med PISA-undersøkelsen ble debattklimaet endret brått, radikalt og ugjenkallelig: Svikende ferdigheter og middelmådige resultater var ikke lenger løse påstander fra høyrefolk på valgkamp og aldrende lektorer i Aftenpostens spalter. Det var godt dokumentert at våre elever ved utgangen av grunnskolen ikke har spesielt gode ferdigheter.»¹¹

¹¹ Bergesen (2006:42).

Vi har tidligere nevnt at Stortinget ga bred støtte til flertallet av forslagene i stortingsmeldingen «Kultur for læring». Den nye regjeringen etter stortingsvalget i 2005 sluttet seg også i all hovedsak til Kunnskapsløftet, selv om den ønsket å justere reformen på enkelte punkter. Dette kan tolkes som at det på sentralt politisk hold var en bred enighet om nødvendigheten av økt fokus på kvalitet i skolen og tiltakene i reformen. Et sentralt spørsmål i evalueringen er i hvilken grad denne forståelsen også preger det lokale nivået og dermed skaper et grunnlag for varige og gjennomgripende endringer inne i den enkelte skole.

Et institusjonelt perspektiv på organisasjoner understreker også betydningen av å se på forholdet mellom organisasjonen og dens omgivelser. Begrepet institusjonaliserte omgivelser viser til at ulike aktører i organisasjonens omgivelser forsøker å få innsyn i organisasjonens virksomhet, og at de gjennom dette også forsøker å påvirke aktiviteten i virksomheten. Dette kan føre til at grensene mellom en organisasjon og dens omgivelser kan virke uklare. Forholdet mellom en organisasjon og aktører i dens omgivelser kan ha stor betydning for effekten av reformforsøk og endringsprosesser i og mellom organisasjoner. Omgivelsene er ikke bare opptatt av hvilke resultater organisasjonen faktisk oppnår, men organisasjonen vil også kunne bli vurdert ut fra i hvilken grad de tar i bruk modeller, verktøy og arbeidsmåter som av omgivelsene blir oppfattet som rasjonelle, legitime og/ eller moderne. Slike vurderinger kan bli tillagt spesielt stor betydning om det er vanskelig for aktører i omgivelsene å vurdere kvaliteten på det organisasjonen gjør. Det samme kan være tilfelle om sammenhengen mellom de resultater som oppnås og de metoder og arbeidsformer som benyttes er uklar (Meyer og Scott 1983).

Når de normene og oppfatningene som organisasjonen møter i omgivelsene ikke er i samsvar med hva man internt i organisasjonen mener er nødvendig for å arbeide effektivt og skape gode resultater, vil man ifølge institusjonell teori kunne forvente at det utvikles doble sett av strukturer og prosesser i organisasjonen. Formelle strukturer og prosesser kan være utviklet primært for å være i samsvar med de krav og forventninger organisasjonen møter i omgivelsene. Samtidig kan faktisk atferd og samordning internt i organisasjonen være styrt av andre strukturer og prosesser enn de som framvises eksternt (Meyer og Rowan 1977, Brunsson 1989). Begrepet *løs kobling* i litteraturen illustrerer det manglende samsvar som kan utvikles mellom de strukturer som er synlige for omgivelsene og de som faktisk styrer den indre virksomheten i organisasjonene.

Gjennomgangen av svensk skoleforskning i kapittel to i denne rapporten viser at begrepsapparat og forklaringer hentet fra det institusjonelle organisasjonsperspektivet kan være fruktbart for å forstå forutsetninger for endring og forhold som kan skape motstand mot innføring av nye arbeidsmåter og praksisformer i skolen. Det kan gjelde tiltak i Kunnskapsløftet generelt, men det kan også være aktuelt for å forstå i hvilken grad utviklingsprosjekter i regi av «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» faktisk får gjennomslag i deltakerskolenes praksis.

Også i Norge viser evalueringene av Reform 94 og Reform 97 at reformene, til tross for sterk satsing på kompetanseutvikling for de som skulle iverksette endringene, førte til beskjedne endringer i praksis.¹² En av innvendingene mot etter- og videreutdanningstiltakene som ble iverksatt i forbindelse med reformene var at de bar preg av en oppfatning om at endringene lot seg gjennomføre som praktiske enkle grep i skolen, mens reformene i virkeligheten forutsatte endringer i grunnleggende oppfatninger om hva skole, opplæring og læring dreier seg om (Haug 2004).

¹² Se Hagen, Nyen og Hertzberg (2006) for en gjennomgang av hovedfunn fra evalueringene, med hovedvekt på satsingen på etter- og videreutdanningstiltak som ble iverksatt som ledd i gjennomføringen av reformene.

Teorier om læring i og mellom organisasjoner

Teori om intra- og interorganisatorisk læring peker på forutsetninger for utvikling og bruk av kompetanse i organisasjoner og for spredning av kompetanse mellom organisasjoner. Begrepet *lærende organisasjoner* står sentralt i denne litteraturen. Begrepet antyder at det finner sted en læring som er noe annet og mer enn summen av individenes læring i organisasjoner. Begrepet gjenspeiler en forskyvning i fokus fra individet til konteksten. Enkelte læringsteoretikere hevder at det ikke bare er enkeltpersoner som er bærere av kunnskap, men at kunnskapen er «sosialt distribuert», noe som henspiller på de interaktive og kollektive sidene ved kunnskapsbegrepet (Lave 1988). Selv om man holder fast ved at kunnskapen og kunnskapsutviklingen primært finner sted hos enkeltindivider, er det en viktig erkjennelse at læringen i stor grad skjer gjennom individenes samhandling med hverandre. Et organisatorisk perspektiv på læring innebærer at det ikke er mulig å forstå læringsprosessene og betingelsene for disse uten å studere konteksten som læringen foregår i. Utgangspunktet for evalueringen er at organisasjoner lærer ved at individer lærer. Hva individene lærer i en organisasjon er imidlertid i stor grad avhengig av hva andre individer kan, og av hvordan kompetanse synliggjøres, verdsettes, utvikles og deles i organisasjonen. Et slikt perspektiv innebærer en forståelse av at individuell læring i organisasjoner i høy grad avhenger av organisatoriske strukturer og prosesser.

Kontakt med andre aktører og organisasjoner kan initiere læringsprosesser ved at det skapes en distanse til etablerte praksisformer som gir forutsetninger for refleksjon over og analyse av egen praksis. I «Kunnskapsløftet - fra ord til handling» vil samarbeid med eksterne kompetansemiljøer og andre skoler blant annet kunne stimulere organisasjonsutvikling og læring ved at deltakerne får innsikt i egne og alternative praksisformer.

4 Analytisk tilnærming

I dette kapittelet vil vi legge fram vår analytiske tilnærming til evalueringen. Kapittelet er todelt. På den ene siden vil vi beskrive hvilke forhold vi vil måle effekter på i evalueringen. I enhver effektevaluering av et program vil programmets egne mål være et naturlig utgangspunkt. Imidlertid må det også vurderes om og hvordan disse kan operasjonaliseres på en god måte, som også gjør det mulig å sannsynliggjøre at målte endringer faktisk skyldes programmet som skal evalueres, og ikke utenforliggende forhold.

Effektene av programmets virkemidler vil kunne være betinget av ulike forhold, blant annet hvilke organisatoriske forutsetninger skolene hadde i utgangspunktet. Noen slike forhold må avdekkes underveis, men jo bedre vi kan forutse slike mulige forhold forut for gjennomføringen av evalueringen, desto bedre og bredere forståelse vil vi få for hvordan programmet virker under ulike forutsetninger. Dels får vi det gjennom hvilke spørsmål som stilles i evalueringen, men vel så viktig gjennom valget av hvilke enheter vi samler inn data om, eller mer konkret, hvordan vi velger ut prosjekter som case for evalueringen. Den empirisk orienterte skoleforskningslitteraturen som er gjennomgått i kapittel 2, gir et godt utgangspunkt for å velge ut variable som kan ligge til grunn for utvalget av case. Også organisasjonsteoretiske perspektiv og litteratur om lærende organisasjoner kan bidra til å utpeke slike forhold. Den andre delen av dette kapittelet vil derfor beskrive noen forhold som kan være sentrale for hvilken effekt programmet har, og som derfor er forhold som vil danne grunnlaget for valg av case i evalueringen.

Hvordan måle programmets mål?

Målet for «Program for skoleutvikling» er «å sette flere skoler i stand til å skape et bedre læringsmiljø og god faglig og sosial utvikling for elevene gjennom økt fokus på skolen som virksomhet». I tillegg til dette overordnede målet har programmet mer spesifikke delmål om å utvikle skolenes evne til å lære av egen praksis og til å gjennomføre helhetlige utviklingsprosjekter. Forenklet kan dette uttrykkes som mål om å gjøre skolen til en mer lærende organisasjon i praksis.

En effektevaluering som denne, krever at programmets tiltak vurderes med hensyn til hvilken effekt de har på bestemte målvariable. Det er naturlig å ta utgangspunkt i programmets egne mål om læringsutbytte/sosial utvikling og utvikling av skolenes organisatoriske forutsetninger. Har programmet bidratt til at elevene har lært mer (enn hva de ellers ville ha gjort)? Har programmet bidratt til at skolene har fått til konkrete endringer i sin organisasjon og arbeidsmåte som gjør det lettere å få til endringer i praksis overfor elevene? I resten av dette avsnittet vil vi drøfte i hvilken grad det vil kunne være mulig å måle effekter på disse målvariablene, en diskusjon som vil munne ut i en beskrivelse av hva som i praksis vil være målvariablene for evalueringen.

Læringsutbytte

Læringsutbytte kan sees på som endring i en elevs kunnskaper og ferdigheter (kompetanse) fra ett tidspunkt til et annet. En elevs *kompetanse på et gitt tidspunkt* kan enten måles i forhold til konkrete kompetansemål/standarder (absolutt) eller i forhold til andre elevers kompetanse (relativt til et gjennomsnitt). Indikatorene som brukes for å måle læringsutbytte må være valide, det vil si fange opp kompetanseområder eller –mål på en relevant måte, og det bør være en rimelig høy grad av samsvar i vurderingen av konkrete elevprestasjoner blant uavhengige kompetente bedømmere.

For å måle læringsutbytte, skal man ikke bare måle kompetanse, man skal måle *endringer i kompetanse* over tid. Det krever i utgangspunktet at indikatorene man bruker er forankret i faste kompetansemål¹³. Lødding m.fl. (2005) har en diskusjon av måling av læringsutbytte med utgangspunkt i den norske debatten om nasjonale prøver og evalueringen av disse (Lie m.fl. 2004 og Lie m.fl. 2005). Et hovedpoeng er at man ikke kan bruke kompetansemål som er relative til gjennomsnittet på ulike tidspunkt når man skal måle endringer i kompetanse fra ett tidspunkt til et annet. For hele gruppen som måles vil det være meningsløst. For mindre grupper eller enkeltelever, vil deres målte læringsutbytte bli påvirket av læringsutbyttet til andre elever. Det betyr at karakterer for eksempel er lite egnet til å måle endringer i kompetanse, eller læringsutbytte. Lie m.fl. mener også at de nasjonale prøvene fra 2004 og 2005 har svakheter som gjør det vanskelig å bruke dem til å måle endringer over tid, og dermed til å måle læringsutbytte. Ettersom programmet som skal evalueres kun berører et mindre antall skoler direkte, vil det være noe mindre problematisk å bruke mål for læringsutbytte som er relative til gjennomsnittet, som karakterer, fordi gruppen det måles mot (skolene som ikke deltar i programmet) er så stor og mangeartet.

For å kunne evaluere hvilken effekt et tiltak har på læringsutbytte, skal man ikke bare måle læringsutbytte, man må kunne sannsynliggjøre en *sammenheng mellom tiltakene som er satt i verk og målene for læringsutbytte*. Hovedproblemet med å gjøre dette er at det er mange andre utenforliggende forhold som også påvirker læringsutbytte, og som man bare i moderat grad kan kontrollere effekten av. Jo lengre virkningskjede fra tiltak til læringsutbytte, desto større fare er det for at forhold som ikke har noe med det som skal evalueres å gjøre, påvirker det målte læringsutbyttet.

Et slikt forhold av metodisk art er at gruppen av elever som vurderes normalt er forskjellig fra ett tidspunkt til et annet, for eksempel når man måler leseferdigheter på et bestemt klassetrinn. Ulike kull av elever på en skole har ulike forutsetninger for å skåre høyt på målene, uavhengig av kvaliteten på opplæringen. Jo mindre elevgruppene som måles er, desto større sannsynlighet er det for at tilfeldige variasjoner i gruppesammensetningen vil kunne påvirke de målte resultatene. I store grupper vil tilfeldige variasjoner oftere utligne hverandre. Det innebærer at skåren for en enkelt klasse vil være mer tilfeldig enn skåren for en skole og at skåren for en enkelt skole vil være mer tilfeldig enn skåren for en hel kommune (av en viss størrelse). Hvis endringen i sammensetningen av elevgruppen fra ett tidspunkt til et annet *ikke* er tilfeldig, men systematisk, for eksempel på grunn av innslag av fritt skolevalg i videregående, vil forutsetningene for å skåre godt endre seg systematisk på skolenivå og de store talls lov vil være til liten hjelp.

Man har prøvd å utvikle såkalte skolebidragsindikatorer på læringsutbytte for å ta hensyn til at ulike elever har ulike forutsetninger for å skåre høyt. Man tar da hensyn til ulike objektive kjennetegn ved elevene og hans/hennes familiesituasjon, kjennetegn man vet samvarierer med

¹³ Et alternativ til faste kompetansemål er at man bruker samme, hemmeligholdte oppgaver på to tidspunkt.

skoleprestasjoner, og bruker dette for å predikere skoleprestasjonene. Skoler som gjør det godt med elever med antatt dårlige forutsetninger vil gjøre det bedre på skolebidragsindikatorene enn skoler som gjør det godt med elever med antatt gode forutsetninger.

vil dersom de fungerer, kunne brukes for å korrigere for noen årsaker til at målt kompetansenivå endrer seg fra et tidspunkt til et annet. Imidlertid er det mange andre «utenforliggende» årsaker til at målt kompetansenivå endrer seg enn bare endret sammensetning av elevgruppen. Rammevilkårene for skolene endrer seg med ny struktur (i vgo), nye læreplaner og endrede bevilgningsnivåer, lærersammensetningen endrer seg og skoleeierne og skolene gjennomfører andre tiltak som også kan påvirke målt læringsutbytte. Virkningskjeden fra tiltak (i programmet) til læringsutbytte er relativt lang. Den går via læringseffekter hos aktørene i de deltagende skolene (og hos skoleeiere og de eksterne kompetansemiljøer) til individuelle og kollektive praksisendringer overfor elevene. Når kjeden er lang, blir det ekstra vanskelig å sannsynliggjøre en sammenheng mellom tiltak og målte endringer i læringsutbytte, fordi det er mange årsaks-virkningsforhold som utenforliggende forhold kan påvirke.

I evalueringen vil vi legge mest vekt på å måle effekter på forhold som man kan sannsynliggjøre at programmet har effekter på, jf programmets delmål om å utvikle skolenes evne til å vurdere sin egen praksis og til å gjennomføre utviklingsprosjekter som berører skolen som helhet. Dette vil være mellomliggende mål i forhold til målet om økt læringsutbytte. Det finnes noe dokumentasjon på at skoler som er «lærende organisasjoner» også gir elevene et bedre læringsutbytte (UFD 2005). I den grad programmet stimulerer skolenes evne til å lære av egen praksis og å utvikle seg videre, vil det kunne ha positive effekter på læringsutbytte. Det er imidlertid ikke noen selvfølge i at endringer i retning av økt forbedringskapasitet, som teamorganisering, arbeidsplaner osv., gir seg i utslag i det praktiske klasseromsarbeidet (Blossing 2004). I tillegg til analysene av effekter på programmets delmål, vil vi også se på ulike lett tilgjengelige datakilder for læringsutbytte med sikte på å gjøre en analyse av hvordan skoler som får støtte skårer på slike mål sammenlignet med andre skoler over tid. Som vi har understreket over, må det imidlertid tas klare forbehold om hva slike analyser egentlig er egnet til å dokumentere, og vi vil advare mot å trekke slutninger på basis av disse alene. Det kan også tenkes at det i prosjektene som får støtte fra programmet er utviklet resultatmål for elevenes læring, som følges opp med systematisk egen datainnsamling. I den grad det er tilfelle, vil disse også kunne være en supplerende kilde for å måle læringsutbytte.

Datakilder for måling av læringsutbytte i evalueringen

For evalueringen av programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» finnes det følgende tenkelige datakilder for læringsutbytte for en slik supplerende analyse:

1. Karakterer
2. Skolebidragsindikatorer, på basis av karakterer
3. Nasjonale prøver 2007 og senere
4. Egne resultatmål i prosjektene som har fått støtte

Ståstedsanalysen som skolene som søker om støtte i programmet gjennomfører, inneholder også data om læringsutbytte: karakterer, resultater fra leseprøver og gjennomføring i videregående opplæring. Disse dataene er hentet fra andre kilder. Ståstedsanalysen henter også inn data fra elevundersøkelsene, hvor elever ved landets skoler gir en vurdering av ulike sider ved sitt

læringsmiljø. Elevundersøkelsen har imidlertid ikke mål for læringsutbytte i seg selv, men elevenes vurdering av sitt læringsmiljø vil kunne sees i sammenheng med data om læringsutbytte fra andre kilder. (Ståstedsanalysen inneholder også en lang rekke andre interessante variable om skolens læringsmiljø, som vil bli brukt i evalueringen for øvrig.)

Selv om karakterer i utgangspunktet ikke er egnet til å måle endringer over tid på individnivå eller totalgruppenivå, pga. at referansepunktet endres, vil en sammenligning av prosjektskolene fra et gitt år med øvrige skoler være interessant, fordi relativ utvikling er relevant. Man kan da sammenligne på tidspunkt T1 ved prosjektoppstart og sammenligne på tidspunkt T2 ved prosjektavslutning (eller et stykke ut i prosjektperioden) for å se om prosjektskolene har en bedre karakterutvikling enn norske skoler for øvrig. Med skolebidragsindikatorer kan man oppnå det samme, samt i noen grad kontrollere for relative endringer i elevsammensetningen på de to måletidspunktene. Begge disse indikatorene (karakterer og skolebidragsindikatorer) har den fordel at man har en kontrollgruppe av øvrige skoler som ikke har fått støtte fra programmet.

De nasjonale prøvene som ble gjennomført i 2004 og 2005 ble ikke videreført. Høsten 2007 gjennomføres det nasjonale prøver i regning, lesing og engelsk for 5. og 8. trinn. Hvis disse gjennomføres i tråd med planene også i 2008 og 2009, kan man i prinsippet måle endring for perioden 2007-2009. Prosjektskolene kan sammenlignes med øvrige skoler. For mange av skolene i den første utlysningssrunden vil ikke 2007 være et ideelt startår for å måle situasjonen før prosjektoppstart fordi de allerede er godt i gang. I evalueringen vil det bli vurdert hvorvidt karakterer/skolebidragsindikatorer eller nasjonale prøver vil være mest egnet for en supplerende analyse av læringsutbytte. Dette må også sees i sammenheng med hvilket datasett som er lettest tilgjengelig for analyse.

I tillegg til kvantitative data vil vi i de kvalitative intervjuene i evalueringen også hente inn informasjon om aktørene i prosjektskolene sine egne vurderinger av betydningen av prosjektdeltakelsen for elevenes læringsutbytte.

Bidrar programmet til å utvikle skolene som lærende organisasjoner?

Som nevnt i omtalen av læringsutbytte er virkningskjeden fra tiltak som programmet støtter til læringsutbytte relativt lang. Derimot er virkningskjeden kortere mellom tiltak som programmet støtter og endringer i skolens evne til å vurdere egen praksis og gjennomføre endringsprosesser som berører skolen som helhet. Dette gjør det vesentlig enklere å sannsynliggjøre at eventuelle endringer i slike forhold har sin årsak i tiltak som er gjennomført med støtte fra programmet.

Det overordnede målet for programmet er utdypet gjennom seks delmål. På bakgrunn av disse kan vi formulere seks problemstillinger for evalueringen:

- 1) I hvilken grad og under hvilke betingelser bidrar prosjektene til at deltakende skoler og skoleeiere forbedrer sin evne til å vurdere skolens praksis og resultater systematisk med bruk av tilgjengelige kvalitetsdata og lokale observasjoner?
- 2) I hvilken grad og under hvilke betingelser bidrar prosjektene til at skoler og skoleeiere utvikler sin evne til å gjennomføre helhetlige utviklingsprosjekter i samarbeid med eksterne samarbeidspartnere for å oppnå bedre resultater knyttet til elevenes læringsmiljø og læring?

- 3) I hvilken grad og under hvilke betingelser bidrar prosjektene til at eksterne samarbeidspartnere utvikler sin evne til å bistå skoler og skoleeiere med praktisk skoleutvikling også ut over programperioden?
- 4) I hvilken grad og under hvilke betingelser bidrar prosjektene til at det utvikles kunnskapsbaserte og nyttige verktøy til bruk i en helhetlig skoleutvikling?
- 5) I hvilken grad bidrar programmet til at verktøyene og kunnskapen om bruken av dem gjøres tilgjengelig gjennom etablerte nettsteder og arenaer for kunnskapsdeling i sektoren?
- 6) I hvilken grad bidrar programmet til at det bygges opp og spres kunnskap om ulike virkemidler for kvalitetsutvikling i sektoren med relevans for fremtidig politikkutvikling?

De to første av disse problemstillingene dreier seg primært om effekter på skolene som deltar i programmet. Vi vil på bakgrunn av datakildene i evalueringen, herunder også organisasjons- og ståstedsanalysene, vurdere om prosjektdeltakelsen fører til endringer i forhold som skolens evne til vurdere egen praksis, den pedagogiske ledelsen av skolen, utvikling av læringskultur i organisasjonen, arenaer for kunnskapsdeling og etablering av felles kunnskap som retningsgivende for praksis på skolen.

Delmål 3 sikter mot å dyktiggjøre kompetansemiljøene som deltar i prosjektene, sin evne til å ha en utviklingsstøttende rolle overfor skoleverket på lengre sikt. Dette vil dreie seg om hvordan programmet påvirker veiledningskompetansen til personalet i kompetansemiljøene og om organisering og forankring i kompetansemiljøets organisasjon.

Delmål 4, 5 og 6 dreier seg om effekter utover de deltakende aktørene i prosjektene, effekter på skoler, skoleeiere, kompetansemiljøer og politiske beslutningsfattere. I evalueringen vil særlig delmål 5 og 6 bli dekket av den analysen som vil bli foretatt av prosjektets spredningseffekter. Denne analysen vil skje i de senere fasene av evalueringen, hovedsakelig med kvantitative metoder. Kjennskap til verktøy, bruk av verktøy, kontakt med prosjektskoler er aktuelle indikatorer i denne delen av evalueringen av prosjekter.

Sekretariatets rolle vil bli kartlagt på flere plan, både deres rolle for utviklingen av prosjektene og verktøy derfra og deres rolle i å spre konkrete verktøy og oppbygd kunnskap i sektoren.

Forhold som kan påvirke måloppnåelsen i programmet

Det sentrale virkemidlet i programmet er utviklingsprosjekter basert på et trekantsamarbeid mellom skoler, skoleeiere og eksterne kompetansemiljøer. Trekantsamarbeidet er en forutsetning for å få innvilget støtte fra programmet. Det vil derfor ikke være mulig å undersøke empirisk betydningen av trekantsamarbeid som virkemiddel i seg selv. Den overordnede vurderingen av trekantsamarbeid som virkemiddel vil derfor bli analysert teoretisk på grunnlag av foreliggende forskningslitteratur og dokumenterte erfaringer med tiltak for skoleutvikling.

Et spørsmål som derimot kan belyses empirisk er under hvilke forutsetninger trekantsamarbeidet fungerer som et hensiktsmessig virkemiddel for å realisere målene for programmet. Her er det særlig to dimensjoner vi anser som sentrale for analysen.

Den første dimensjonen er *kompetansemiljøets rolle* i utviklingsprosjektene. I forrige kapittel ble det lagt vekt på betydningen av støtte i utviklingsprosesser. Intensjonen i programmet er at eksterne kompetansemiljøer skal gi ekstern faglig støtte i utviklingsprosjektene. I programbe-

skrivelsen heter det at kompetansemiljøene kan trekkes inn i skolens utviklingsarbeid som pådrivere og prosessledere, og/ eller som veileder eller mentor for skolens ledelse/delprosjektleder. Kompetansemiljøene skal dessuten ha hovedansvaret for å dokumentere prosjektets prosesser, verktøy og arbeidsmåter.¹⁴ I praksis kan dette tenkes å åpne for betydelige variasjoner i kompetansemiljøets rolle mellom de ulike prosjektene. Et sentralt spørsmål i evalueringen er derfor hvilken betydning kompetansemiljøets rolle i utviklingsprosjektene har for måloppnåelsen i det enkelte prosjekt og for programmet som helhet.

Variasjoner i kompetansemiljøets rolle kan eksempelvis dreie seg om ulik grad av nærhet til praksisfeltet og den erfaringsbaserte kompetansen i skolene. Et tenkt ytterpunkt er formidlerrollen, der det eksterne kompetansemiljøets rolle i første rekke er å formidle teoretisk kunnskap til skolene. Det motsatte ytterpunkt vil være en veilederrolle, der en viktig rolle for kompetansemiljøet vil være å synliggjøre, støtte og utvikle den kompetansen som finnes i skolen. Analysen av søknader og innstillinger fra programmet viser at det er vanskelig å fange opp en slik variasjon i prosjektene ut fra dette materialet. Dette har trolig sammenheng med at det i flere av programdokumentene er lagt vekt på at kompetansemiljøene skal jobbe tett på praksis og fungere som «veiledere og sparringpartnere» i utviklingsarbeidet.¹⁵

I realiteten er det trolig flere av kompetansemiljøene som har begrenset erfaring og kompetanse fra denne typen samarbeid med praksisfeltet, noe som trolig også vil prege hvilken form samarbeidet i realiteten vil få. I tillegg vil forhold som geografisk nærhet og kapasitet i form av tidsbruk ha stor betydning for hvilken rolle kompetansemiljøene faktisk spiller i prosjektene. For å kunne fange opp slike forhold, er vi imidlertid avhengig av tilleggsinformasjon fra prosjektene ut over det vi kan lese ut av prosjektsøknader og innstillinger.

Den andre dimensjonen er knyttet til *organisatoriske forutsetninger* for utvikling i deltakerskolene. I kapittel to ble begreper som skolens infrastruktur, organisatoriske prosesser, roller og tidligere utviklingshistorie brukt for å karakterisere skolens forutsetninger for videre utvikling og endring. I «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» er det en klar intensjon at skoler med ulike organisatoriske forutsetninger skal omfattes av programmet. Konkret kommer dette til uttrykk ved at støtte til prosjekter delvis tildeles gjennom en «veiledet runde», der sekretariatet deltar aktivt i utviklingen av prosjektsøknader.

De to analytiske dimensjonene som er beskrevet her vil danne bakgrunn for valg av case til den kvalitative delen av evalueringen. Om vi eksempelvis tar utgangspunkt i at kompetansemiljøets rolle kan være enten en formidlerrolle eller en veilederrolle, og at deltakerskolenes organisatoriske forutsetninger kan være sterke eller svake, vil dette gi fire mulige kombinasjoner og dermed fire hovedtyper av prosjekter i programmet. Ved å velge ett case fra hver av de fire gruppene, vil dette gi mulighet for å analysere måloppnåelse under ulike betingelser.

Som gjennomgangen av svensk og annen forskningslitteratur i denne rapporten viser, er det flere faktorer man har grunnlag for å si at påvirker skolenes evne til å lære av egen og andres praksis og omsette dette til praktiske endringer overfor elevene. Hvorvidt disse faktisk også påvirker utviklingen i skolene som deltar i prosjekter som programmet støtter, er interessant å analysere. Dette vil bidra til å styrke det generelle kunnskapsgrunnlaget på dette området. Samtidig er det viktig å være klar over disse faktorene i evalueringen fordi programmets effekt kan være betinget av dem.

¹⁴ Program for skoleutvikling – Programbeskrivelse 2005-2009.

¹⁵ Beskrivelse av Kunnskapsløftet – fra ord til handling. http://www.udir.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=2962

I tillegg til kompetansemiljøets rolle og skolenes organisatoriske forutsetninger er det også en rekke andre forhold som kan tenkes å påvirke måloppnåelsen i programmet og prosjektene. Dette ble også omhandlet i kapittel to. Skoleeiers rolle og prosjektenes kobling til andre endringsprosesser i deltakerskolene er viktige forhold som vil bli trukket inn i evalueringen. Disse forholdene vil imidlertid ikke danne grunnlaget for utvelgelsen av case i evalueringen.

Også andre faktorer vil bli kartlagt, for eksempel graden av involvering/forankring av utviklingsarbeidet i lærerkollegiet, tydelig og målrettet ledelse og kompetansemiljøets kompetansebakgrunn. I dette vil både eksisterende data fra organisasjonsundersøkelsen, ståstedsanalysen og egeninnhentede surveydata bli brukt. Faktorene som er nevnt, er eksempler på forhold som vil bli kartlagt og ikke en uttømmende liste. Evalueringsgruppens arbeid med prosjektsøknadene og annet skriftlig materiale vil gi et bedre grunnlag for å lage en mer fullstendig analysemodell for evalueringen. Det er kun de teoretisk interessante forholdene, som det faktisk er variasjon i i det empiriske materialet, som vi vil kunne vurdere effekten av. Videre vil casestudiene være sentrale for å videreutvikle en analysemodell i forkant av de kvantitative analysene. Kriteriene for utvalget av enheter til den kvantitative survey-analysen som skal gjennomføres, vil bli nærmere bestemt etter at intervjuene i casestudiene har kommet godt i gang.

Som et ledd i arbeidet med neste delrapport i 2008, vil vi gjennomføre kvantitative analyser av allerede eksisterende data, først og fremst organisasjonsanalysen. Organisasjonsanalysen inneholder spørsmål som kan fungere som operasjonaliseringer av noen av de forholdene som vi vet ofte er av betydning for endring og institusjonalisering av praksis i skolene. Dette gjelder eksempelvis sammenhengene mellom tydelig/målrettet ledelse på den ene siden og individuelle og kollektive praksisendringer på den andre.

Referanser

- Arnot, M. (2004), Educating Learner-citizens for social change: a gendered approach to citizenship education in contemporary society. Paper presented at the NFPF/NERA Conference, Reykjavik, Island.
- Axelsson, C.-A. og Föreningen för svensk undervisningshistoria (2005), *Engelska åt alla*. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria.
- Beck, J. (1998), *Morality and Citizenship in Education*. Great Britain: Redwood Books, Trowbridge, Wilts.
- Beck, U. og E. Beck-Gernsheim (2002), *Individualisation: Institutionalised individualism and its social and political consequences*. London: Sage.
- Berg, G. (1995), *Skolkultur, lärare och skolledare* (Pedagogisk forskning i Uppsala No. 118). Uppsala: Pedagogiska institutionen.
- Bergesen, H.O. (2006), *Kampen om kunnskapsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Blossing, U. (2004), *Skolors förbättringskulturer* (Vol. Karlstad University Studies 2004:45). Karlstad: Karlstads universitet, institutionen för utbildningsvetenskap.
- Blossing, U. (publiseres april 2008), *Kompetens för samspelande skolor. Om skolororganisationer och skolförbättring*. Lund: Studentlitteratur.
- Brunsson, N og J.P. Olsen (1990), *Kan organisasjoner velges?* LOS-senter Notat 90/6.
- Cyert, R.M. og J.G. March (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dalin, P. (1994a), *Skolutveckling Teori*. Stockholm: Liber.
- Dalin, P. (1994b), *Utbildning för ett nytt århundrade*. Stockholm: Liber Utbildning.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2002), *Udviklingsdialoger – om læring i praxis*. Vester Kopi. København.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2003) *Udviklingsdialoger. Strategi, forløb og effektvurdering*. Vester Kopi. København.
- Daun, H. (2002), *Educational Restructuring in the Context of Globalization and National Policy*. New York & London: Routledge Falmer.
- Eide, K. (1992), «The Future of European Education as Seen from the North.» *Comparative Education*, 28(1).
- Ekholm, M. (1989), «Att organisera en skola». I: L. Svedberg og M. Zaar, red., *Skolans själ*. Stockholm: Utbildningsförlaget.
- Ekholm, M. (2005), «Samverkan i styrningen.» *Vägval i skolans historia: tidskrift från Föreningen för svensk undervisningshistoria*, 5(1–2).

- Ekholm, M. (2007, under publicering), *Skolinspektioner – slöseri med tid och pengar*. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Falkner, K. (1997), *Lärare och skolans omstrukturering. Ett möte mellan utbildningspolitiska intentioner och grundskollärares perspektiv på förändringar i den svenska skolan*. Uppsala: Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Fullan, M. (2001), *The new meaning of educational change*. New York and London: Teachers College Press and Routledge Falmer.
- Giddens, A. (1996), *Modernitetens följder*. Lund: Studentlitteratur.
- Giroux, H. (1997), «Crossing the Boundaries of Educational Discourse: Modernism. Post-modernism and Feminism». I: A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown og A. S. Wells, red., *Education, Culture, Economy and Society* (pp. 113-130). Oxford: Oxford University Press.
- Hameyer, U. (2003), «Skolutveckling i de europeiska länderna». I: G. Berg og H.-Å. Scherp, red., *Skolutvecklingens många ansikten*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling, Liber distribution.
- Hanson, E. M. (1995), «Democratization and Decentralization in Colombian Education.» *Comparative Education Review*, 39(1), 101.
- Hargreaves, A. (1998), *Läraren i det postmoderna samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Hopkins (kommer), «Realising the Potential of System Reform». I: H. Daniels, J. Porter og H. Lauder, red., *Companion in Education Series*. London: Routledge/Falmer.
- Håkansson, J. (2006), *Lärande mellan policy och praktik. kontextuella villkor för skolans reformarbete*. Växjö: Växjö University Press.
- Kristiansson, M. (2006), *Skolan och den politiska offentligheten - öppning eller tillslutning? styrning och skolutveckling utifrån «försöket utan timplan»*. Karlstad: Estetisk-filosofiska fakulteten Pedagogik Karlstads universitet.
- Lavalette, M. (2005), «'In Defence of Childhood': Against the Neo-Liberal Assault on Social Life». I: J. Qvortrup, red., *Studies in modern childhood: society, agency, culture*. Basingstoke: Palgrav Macmillan.
- Lindblad, S. (1982), *Pedagogiska utvecklingsblock. Studier i form av lokalt pedagogiskt utvecklingsarbete* (Pedagogisk forskning No. 31). Uppsala: Pedagogiska institutionen.
- Lindblad, S., L. Lundahl, J. Lindgren og G. Zackari (2002), «Educating for the New Sweden.» *Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(3), 283–303.
- Lindensjö, B. og U. P. Lundgren (1986), *Politisk styrning och utbildningsreformer* (Vol. B 86:3). Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.
- Louis, K. S. (1989), «The role of the school district in school improvement». I: M. Holmes, K. Leithwood og D. Musella, red., *Educational policy for effective schools* (pp 145–167), Toronto, ON: OISE Press.
- MacBeath, J., M. Schrantz, D. Meuret og L. Jakobsen (2000), *Self-evaluation in European schools. A story of change*. London: Routledge & Falmer.

- March, J.G. (1981), «Footnotes to organizational change.» *Administrative Science Quarterly*, 26: 563-577.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977) «Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.» *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Meyer, J.W. og W.R. Scott (1983), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills. Calif.: Sage Publications.
- Miles, M. B. (1965), «Planned Change and Organizational Health: Figure and Ground».
I: *Change Processes in the Public Schools* (pp. 12–34). Eugene, Oregon: University of Oregon Press.
- Miles, M. B. og M. Ekholm (1985), «School improvement at the school level». I: W. G. van Velzen, M. B. Miles, M. Ekholm, U. Hameyer og D. Robin, red., *Making School Improvement Work* (Vol. ISIP-Book No.1, pp. 123–180). Leuven/Amersfoort: Acco.
- Miles, M. B., M. Ekholm og R. Vanderberghe (1987), *Lasting School Improvement: Exploring The Process of Institutionalization* (Vol. ISIP-Book No. 5). Leuven/Amersfoort: Acco.
- Miles, M. B., og K. S. Louis (1990), «Mustering the will and skill for change.» *Educational Leadership*, 47(8), 57–61.
- Morgan, G. (1986), *Images of Organization*. Newbury Park, London, New Dehli: SAGE Publications.
- Nytell, H. (2006), *Från kvalitetsidé till kvalitetsregim: Om statlig styrning av skolan*. Uppsala Universitet: Department of Education Pedagogiska institutionen
- Pettigrew, A. M. (1985), *The Awakening Giant. Continuity and Change in ICI*. New York: Basil Blackwell.
- Sandström, B., C. Arvidsson og J. Landahl (2003), *Engagemang i slott och koja. Om effekter i utvecklingsdialogerna*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Schlechty, P. C. (1976), *Teaching and Social Behavior. Toward an Organizational Theory of Instruction*. Boston, London, Sydney, Toronto: Allyn and Bacon, Inc.
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- SFS (1997:702), *Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- St. meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.
- Telhaug, A.O. (2005), *Kunnskapsløftet – ny eller gammel skole?* Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Wahlström, N. (2002), *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*. Örebro: Universitetsbiblioteket.

Evaluering av «Kunnskapsløftet – fra ord til handling»

Dette er første delrapportering fra evalueringen av programmet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling». Formålet med notatet er å sette programmet inn i en videre utdanningspolitisk sammenheng og å presentere sentrale dimensjoner for analysen av effekter av programmet. Grunnlaget er 1) en gjennomgang av litteratur om skoleutvikling og organisatorisk endring og 2) en analyse av programdokumenter, herunder prosjektsøknader og innstillinger.

Karlstads universitet



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2007:23
Bestillingsnummer 10043
ISSN 0804-5135