
RAPPORT NR. 1513 | Kari Bachmann, Guri K. Skrove og Gøril Groven

EVALUERING AV «DEN GODE SKOLEEIER»

Kommuners arbeid med skoleeierrollen og erfaringer med skoleeierprogrammet



TITTEL	Evaluering av "Den gode skoleeier". Kommuners arbeid med skoleeierrollen og erfaringer med skoleeierprogrammet.
FORFATTERE	Kari Bachmann, Guri K. Skrove og Gøril Groven
PROSJEKTLEDER	Kari Bachmann
RAPPORT NR.	1513
SIDER	61
PROSJEKTNUMMER	2497
PROSJEKTITTEL	Evaluering av Den gode skoleeier
OPPDRAGSGIVER	Kommunenes Sentralforbund
ANSVARLIG UTGIVER	Møreforskning Molde AS
UTGIVELSESTED	Molde
UTGIVELSEÅR	2015
ISSN	0806-0789
ISBN (TRYKT)	978-82-7830-234-7
ISBN (ELEKTRONISK)	978-82-7830-235-4
DISTRIBUSJON	Høgskolen I Molde, Biblioteket, pb 2110, 6402 Molde tlf 71 21 41 61 epost: biblioteket@himolde.no www.moreforsk.no

SAMMENDRAG

KS sin eierstrategi for 2013-2016 vektlegger at nasjonale utdanningsmyndigheter og kommunesektoren selv må jobbe for bedre gjennomføring og økt kvalitet i hele grunnopplæringen. I den forbindelse er det iverksatt et utviklingsprogram for skoleeiere. Målsettingen med programmet var å bidra til en positiv endring i kommunalt skoleeierskap, som igjen skal ha ringvirkninger for videreutviklingen av skolene i kommunene. For å komme dit skulle representanter for folkevalgte og administrativt tilsatte øke sin kunnskap og ferdigheter i dialogbasert styring av skolen, og innsikt i hvordan styringsdialogen mellom politisk nivå, administrativt nivå og skolenivå kan utvikles.

I denne rapporten presenteres resultater fra evalueringen av skoleeierprogrammet i Møre og Romsdal, som pågikk i perioden 2013-2014. Resultatene bygger på undersøkelser blant fem kommuner. På grunnlag av intervju med politikere, kommuneadministrasjon og rektorer i disse kommunene, har hensikten vært å løfte fram erfaringer fra deltakelsen i programmet. Dette gjelder både erfaringer når det gjelder skoleeierrollen generelt, samt betydningen av deltakelsen i skoleeierprogrammet for utviklingen av skoleeierrollen.

© FORFATTER/MØREFORSKING MOLDE

Forskriftene i åndsverksloven gjelder for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller fremstille eksemplar til privat bruk. Uten spesielle avtaler med forfatter/Møreforskning Molde er all annen eksemplarframstilling og tilgjengelighetsgjøring bare tillatt så lenge det har hjemmel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavere til åndsverk.

FORORD

Denne rapporten presenterer resultater fra evalueringen av skoleeierprogrammet «Den gode skoleeier» i Møre og Romsdal, gjennomført i perioden april 2013-april 2014.

Skoleeierprogrammet er initiert av KS, og er en del av deres eierstrategi for 2013-2016, som legger vekt på at nasjonale utdanningsmyndigheter og kommunesektoren selv må jobbe for bedre gjennomføring og økt kvalitet i hele grunnopplæringen.

Møreforskning Molde fikk i oppdrag å evaluere «Den gode skoleeier» i Møre og Romsdal. Hensikten med evalueringen har vært å løfte fram erfaringer fra deltakelsen i programmet. Dette gjelder både erfaringer når det gjelder skoleeierrollen generelt, samt betydningen av deltakelsen i skoleeierprogrammet for utviklingen av skoleeierrollen.

Vi vil takke prosjektansvarlig fra KS, seniorrådgiver Alf Åge Berg, og de øvrige medlemmene av prosjektets styringsgruppe; assisterende fylkesutdannings sjef i Møre og Romsdal fylkeskommune, Rune Opstad og assisterende utdanningsdirektør ved Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Jørn Thomassen for gode tilbakemeldinger underveis i prosessen.

Møreforskning Molde vil også takke alle informanter som tok seg til å snakke med oss og dele sine erfaringer og synspunkter om skoleeierrollen og deltakelsen i skoleeierprogrammet. Informantenes vilje til å dele sine erfaringer, samt deres refleksjoner, har gitt et godt innblikk i kommunenes arbeid med å utvikle skoleeierrollen.

Vi håper resultatene kan komme til nytte for kommunene i deres arbeid med å videreutvikle skoleeierrollen.

Kari Bachmann
Prosjektleder
Forskningsleder Helse, Utdanning og Samfunn
Møreforskning Molde AS

INNHOOLD

Forord.....	5
Innhold	7
Sammendrag	9
1 Bakgrunn	10
1.1 Om skoleeierprogrammet.....	10
1.2 Bakgrunnen for skoleeierprogrammet	11
1.3 Mot desentraliserte styringsformer.....	11
1.4 Utviklingen av ansvarsstyring	12
1.5 Møtet mellom ytre og indre ansvarlighet gjennom dialogbasert styring.....	13
1.6 Evalueringsens formål	16
2 Metode	16
2.1 Etiske hensyn	19
3 Resultat	19
3.1 Kommune 1.....	19
3.1.1 Kort om kommunen.....	19
3.1.2 Bakgrunnen for at kommunen ble med på skoleeierprogrammet.....	19
3.1.3 Skoleeierrollen før og nå.....	19
3.1.4 Kommunens skoleeierdialog.....	20
3.1.5 Oppsummert om kommune 1	23
3.2 Kommune 2.....	23
3.2.1 Kort om kommunen.....	23
3.2.2 Bakgrunnen for at kommunen ble med på skoleeierprogrammet.....	23
3.2.3 Skoleeierrollen før og nå.....	24
3.2.4 Kommunens skoleeierdialog.....	25
3.2.5 Oppsummert om kommune 2	27
3.3 Kommune 3.....	27
3.3.1 Kort om kommunen.....	27
3.3.2 Hvorfor ble kommunen med på skoleeierprogrammet	28
3.3.3 Skoleeierrollen før og nå.....	28
3.3.4 Kommunens skoleeierdialog.....	29
3.3.5 Oppsummert om kommune 3	31

3.4	Kommune 4.....	31
3.4.1	Litt om kommunen	31
3.4.2	Bakgrunnen for at kommunen ble med på skoleeierprogrammet.....	32
3.4.3	Skoleeierrollen før og nå.....	32
3.4.4	Kommunens skoleeierdialog.....	33
3.4.5	Oppsummert om kommune 4	35
3.5	Kommune 5.....	36
3.5.1	Litt om kommunen	36
3.5.2	Bakgrunnen for at kommunen ble med på skoleeierprogrammet.....	36
3.5.3	Skoleeierrollen før og nå.....	36
3.5.4	Kommunens skoleeierdialog.....	37
3.5.5	Oppsummert om kommune 5	39
3.6	Oppsummert om case-kommunene	40
4	Gjennomgående resultat og diskusjon	41
4.1	Om skoleeierrollen.....	42
4.1.1	Det politiske skoleeierskapet.....	42
4.1.2	Kommuneadministrasjonen som tilrettelegger for et aktivt skoleeierskap.....	43
4.2	Om Styringsdialogen	46
4.2.1	Tettere på skolenivået	46
4.2.2	Eierskap til felles, tydelige og langsiktige satsninger	49
4.2.3	Balansegangen mellom styring og støtte.....	50
4.3	Betydningen av deltakelsen i skoleeierprogrammet	54
5	Anbefalinger.....	57
6	Referanser	59

SAMMENDRAG

KS sin eierstrategi for 2013-2016 vektlegger at nasjonale utdanningsmyndigheter og kommunesektoren selv må jobbe for bedre gjennomføring og økt kvalitet i hele grunnopplæringen. I den forbindelse er det iverksatt et utviklingsprogram for skoleeiere, «*Den gode skoleeier*». Målsettingen med programmet var å bidra til en positiv endring i kommunalt skoleeierskap, som igjen skal ha ringvirkninger for videreutviklingen av skolene i kommunene. For å komme dit skulle representanter for folkevalgte og administrativt tilsatte øke sin kunnskap og innsikt i hvordan styringsdialogen mellom politisk nivå, administrativt nivå og skolenivå kan utvikles.

I denne rapporten presenteres resultater fra evalueringen av skoleeierprogrammet i Møre og Romsdal, som pågikk i perioden 2013-2014. På grunnlag av intervju med politikere, kommuneadministrasjon og rektorer i fem av deltakerkommunene, presenteres erfaringer fra deltakelsen i programmet. Dette gjelder både erfaringer når det gjelder skoleeierrollen generelt, samt betydningen av deltakelsen i skoleeierprogrammet for utviklingen av skoleeierrollen. Oppsummert viser resultatene av undersøkelsen om endringer dette:

- Mens politikerne tidligere har vært mest opptatt av å styre gjennom resultat, har de gjennom skoleeierprogrammet blitt mer opptatt av skolens prosesser. Politikerne viser mer interesse for dialogbasert styring, og det er økt forståelse for at innsikt om prosessene i skolen krever mer informasjon enn resultatene på nasjonale prøver. Det er først og fremst god dokumentasjon som er godt tilpasset politikernes informasjonsbehov som har bidratt til å koble politikerne tettere på prosessene. For å skape systematisk informasjon om skolens prosesser, er det imidlertid avgjørende at kommunene bygger opp gode evalueringssystemer, for eksempel gjennom kollegabaserte vurderingsformer eller ansatte- og brukerundersøkelser. Det er imidlertid en utfordring å engasjere bredden av politikerne til å gå bak tallene.
- Nye samhandlingsarenaer for møter mellom ulike nivå har virket som en katalysator for utviklingen av en styringsdialog som bidrar til å fokusere på å nyttiggjøre informasjonen fra resultatmålinger til konstruktiv og systematisk forbedringsarbeid. Det er først og fremst arenaer for samhandling mellom administrativt og politisk nivå som er videreutviklet, men fire av fem casekommuner har også iverksatt rapporteringsrutiner og samhandlingsarenaer som gir direkte dialog mellom politisk nivå og skolenivå. I enkelte av kommunene er det også utviklet arenaer med representasjon fra alle nivå, inkludert foreldre og elevrepresentanter.
- Utvikling av en skoleeierstrategi har vært et viktig grunnlag for endrings- og utviklingsprosessene i kommunene. En slik strategi innebar tydelige prioriteringer, enhetlige satsninger, felles strategier og helhetlige planer på tvers av nivå og skoler. Planer og satsninger skulle være mest mulig kunnskapsbasert. Eierskap til målene for alle deltakende parter ble ansett som sentralt, og det er lagt vekt på at programmet skulle fasilitere deltakende utvikling, altså at skoleeierne i kommunene og skoleansatte skulle bidra aktivt i endringsprosesser.

- I de kommunene hvor politikerne er koblet tettere på skolens prosesser og indre liv, ser informantene stor verdi i økt innsikt, mer kunnskapsbaserte beslutninger, mer avgrensede og felles satsninger og villighet til å satse langsiktig.
- Kommunene har arbeidet med å finne en god balansegang mellom styring og støtte, og mellom politisk makt og profesjonell makt.
- Samtlige informanter var svært fornøyd med skoleeierprogrammet. Det var godt timet ved at mål og innhold kunne knyttes til opplevde behov og påbegynte satsninger og endringsarbeid i kommunene. Skoleeierprogrammet ble slik ansett som en pådriver for påbegynte interne endringsprosesser og for å bidra til en proaktiv endringsprosess.
- Programmet ble i seg selv ansett som en viktig samhandlingsarena for deltakerne, som møteplass for kommunens sentraladministrasjon og politikerne. Erfaringsutveksling mellom kommunene ble også ansett som betydningsfullt og nyttig. Selv om kommunene har behov for å utvikle egne målsettinger, tiltak, arbeidsformer og løsninger, gir utveksling av ideer og erfaringer stor nytteverdi som inspirasjon, ideer og kunnskapsgrunnlag.

1 BAKGRUNN

1.1 OM SKOLEEIERPROGRAMMET

«Den gode skoleeier» er et utviklingsprogram for skoleeiere, initiert av KS. Programmet er en del av KS sin eierstrategi for 2013-2016, som legger vekt på at nasjonale utdanningsmyndigheter og kommunesektoren selv må jobbe for bedre gjennomføring og økt kvalitet i hele grunnopplæringen. Gjennom programbeskrivelsen er formålet for KS å skissere et nasjonalt rammeverk til bruk for planlegging av lokalt tilpassede utdanningsprogram i regioner og enkeltfylker. I samarbeid med Fylkesmannen og fylkeskommunen i Møre og Romsdal, tok KS Møre og Romsdal i 2013 initiativ til å utforme et utviklingsprogram for fylkets skoleeiere. Hensikten var å samle det fremste en har av kunnskap og erfaring om hvordan kommunen kan være en god skoleeier. Målsettingen med utviklingsprogrammet var å bidra til en positiv endring i kommunalt skoleeierskap, slik at kommunene og fylkeskommunen kunne videreutvikle skolene sine. Målet skulle nås ved å gi de folkevalgte og administrativt tilsatte økt kunnskap og ferdigheter i dialogbasert styring av skolen, og innsikt i hvordan styringsdialogen mellom politisk nivå, administrativt nivå og skolenivå kan utvikles. Programmet vektlegger hvordan kommunene kan utvikle en mer vital styringsdialog mellom disse tre nivåene, der innhold og kvalitet i skolen i større grad kommer i sentrum.

Det ble gjennomført fire samlinger i løpet av prosjektperioden som varte fra april 2013 til april 2014. Det var 19 kommuner fra Møre og Romsdal som deltok på første samling, med representanter fra politisk og administrativt skoleeierskap. Tre av kommunene falt fra underveis, slik at det var 16 kommuner som deltok gjennom hele prosessen.

På samlingene ble det arbeidet med ulike element i modellen for dialogbasert styring, knyttet både til forsknings- og erfaringsbasert kunnskap. Under seminarene ble det holdt forelesninger av inviterte forskere som har arbeidet med relevante problemstillinger knyttet til skoleeierrollen

og kommunalt skoleutviklingsarbeid. I tillegg ble kommuner og fylkeskommuner som har arbeidet spesielt godt som skoleeier invitert til å fortelle om sitt arbeid. I tillegg ble noen av deltakerkommunene utfordret til å formidle sine erfaringer.

På hver samling ble det også avsatt tid til drøftingsarbeid knyttet til utviklingsarbeidet i egen kommune. Mellom samlingene har kommunene hatt møter i prosjektgruppen. Kommunenes prosjektarbeid er nedfelt i såkalte arbeidsbøker. Disse skulle vise hvordan den enkelte kommune/fylkeskommune videreutviklet sin skoleeierrolle underveis i programmet, og skisserte korte svar på problemstillinger som ledelsen av programmet la opp til. Arbeidsbøkene ble lagt tilgjengelige på internett. Kommunene ble oppfordret til å studere hverandres arbeidsbøker som kilde til erfaringsdeling.

1.2 BAKGRUNNEN FOR SKOLEEIERPROGRAMMET

KS sin eierstrategi for 2013-2016 legger vekt på at nasjonale utdanningsmyndigheter og kommunesektoren selv må jobbe for bedre gjennomføring og økt kvalitet i hele grunnopplæringen: «En gjennomtenkt kommunal og fylkeskommunal eierskapsutøvelse er en viktig forutsetning for å skape gode resultater samtidig som opplæringstilbudet er tilpasset den enkelte elevs forutsetninger. Den nasjonale politikken må bli utfylt, levendegjort og konkretisert gjennom utøvelse av regional og lokal myndighet på politisk og administrativt nivå» (KS, 2013, s. 4). KS er opptatt av at skoleeier må være tett på egne organisasjoner for å få innsikt i og kunnskap om hva som er skolens styrker og utfordringer. På den måten gis skolene mulighet til å vise hva de gjør, hvorfor de gjør det og betydningen av arbeidet for elevenes læring og utvikling, noe som igjen gir et bedre grunnlag for å utvikle gode strategier for lærernes og skoleledernes kontinuerlige profesjonsutvikling (KS, 2013).

1.3 MOT DESENTRALISERTE STYRINGSFORMER

Desentralisering, med et økt kommunalt ansvar for skolen, har gjort skoleeierbegrepet stadig mer aktuelt i utdanningspolitiske styringsdokumenter (Langfeldt, 2012). Den desentraliserte styringsformen har vært en internasjonal trend, men da med store variasjoner avhengig av nasjonale tradisjoner (Haug, 2010). Her til lands startet en forvaltningspolitisk målsetting om overføring av beslutningsansvar fra det statlige til det kommunale nivået allerede på 1970-tallet. Dette ble iverksatt på 1980-tallet, blant annet gjennom et nytt inntektssystem og lov om frikommuner i 1986 (Langfeldt, 2012, Roald, 2010, Afsar mfl., 2006). Det nye inntektssystemet innebar et nytt finansielt ansvarsprinsipp hvor statlig øremerkede midler til for eksempel drift av skoler ble lagt inn i rammeoverføringer. Dette ga kommunene større frihet til å gjøre egne prioriteringer (Roald, 2010). Frikommuneloven innebar et forsøk med større juridisk frihet for utvalgte kommuner, som for eksempel friere valg av administrativ og politisk organisering innen ulike tjenesteområder, deriblant utdanningssektoren (ibid.). Men det var først i løpet av 1990-årene at kommunene opplevde en utstrakt fristilling (Møller mfl., 2009, Engeland mfl., 2008). Spesielt skulle kommuneloven i 1992 styrke kommunenes rolle og selvstendighet i forhold til staten og deriblant sikre den enkelte kommune større råderett over skolen. Blant annet innebar det en vesentlig omlegging av skoleloven og en tok mellom annet ut tidligere bestemmelser om særlovfestet skolestyre og skolesjef (Roald, 2010). I 2003 ble § 13-10 føyd til i opplæringsloven.

Her understrekes skoleeiers ansvar for regeletterlevelse og kvalitet i skolene, noe som bidrar til å koble desentraliseringsstrategien til mål- og resultatstyrte virksomheter.

Desentraliseringsideologien startet med andre ord i forkant av 1990-tallsreformene, men har hatt en lang iverksettingsprosess. Telhaug beskriver 90-talls reformene som relativt sentraliserte reformer som definerer og beskriver et felles dannelsesinnhold i skolen (Telhaug, 1997). Til tross for en sentralisert styring av skolens innhold og til dels metodikk, videreførte Reform 97 en forvaltningstradisjon som gav betydelig tillit til profesjonens skjønn gjennom lokal planlegging og skjønnsmessig tilpasningen av innhold og metoder (Bachmann og Sivesind, 2012, Karseth og Sivesind, 2009, Sivesind, 2008). I følge Hopmann (2003) har offentlige institusjoner gjennom hele sin historie stått overfor såkalte «ill-defined problems». Dette er problemer som er vanskelige å definere og vanskelige å løse, og er derfor i stor grad overlatt til profesjoners vurderinger. En strategi for å håndtere slike problem har derfor vært å desentralisere. I utdanningssystemet har staten regulert skolen i form av lover og tildeling av ressurser, det regionale nivået har blitt gitt en formel tilsynsfunksjon og fordelt oppgaver og ressurser innenfor gitte rammer, mens utformingen av den institusjonelle praksis i første rekke har blitt overlatt til lærerne (Bachmann, Sivesind og Bergem, 2008, Hopmann, 1999). Man har hatt tillitt til lærerprofesjonen gjennom lærerutdanningen, og at de følger lojalt opp de mål og læreplaner som er deres samfunnsmandat (ibid.). Tilliten til lærernes profesjonalitet og lojalitet overfor staten ble befestet ved at det ikke ble gjennomført systematisk statlig kontroll overfor skolens resultater gjennom vurderingssystemer (Sivesind, 2008, Hopmann, 1988). Ansvar for å realisere læreplanen ble lagt til skolen, og når heller ikke skolens resultater ble fulgt opp og evaluert, fikk skolen en nokså autonom rolle i realiseringen av statens beskrivelser av skolens innhold (Sivesind, 2008, Hopmann, 1988).

1.4 UTVIKLINGEN AV ANSVARSSTYRING

Desentraliseringsstrategien vi har i dag er en helt annen, nettopp fordi den er utviklet i takt med innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) i 2004 med blant annet nasjonale prøver og Skoleporten, samt innføringen av Kunnskapsløftet læreplaner (LK06) i 2006. Kombinasjonen av NKVS og LK06 åpnet for en mindre grad av styring gjennom å spesifisere innhold, men i større grad å basere styringen på resultatvurderinger. Tidligere desentraliseringsstrategier innebar mer sentralisert styring av betingelsene for skolen (også kalt «input»), men ingen systematisk resultatkontroll. I dag er styringen flyttet fra input og over på resultat («output»).

I LK06 er retningslinjer for gjennomføringen av undervisningen gjennom å definere innhold og metoder derfor delvis erstattet med forventninger om hvilke kompetanse- og ferdighetsstandarder elevene skal ha ervervet seg i løpet av ulike alderstrinn (Engelsen, 2008, Sivesind, 2008, Sivesind og Bachmann, 2008). Læreplanene har slik gått fra å sette betingelser for utformingen av skolens prosesser, til å formulere forventninger til resultatene (Bachmann og Sivesind, 2012). Kommunene og skolene må derfor i større grad definere sine rammer og betingelser gjennom egnede virkemidler, tiltak, innhold og metoder. Hovedargumentet for dette økte kommunale handlingsrommet er å gi bedre muligheter for tilpasset opplæring og på den måten heve kvaliteten på utdanningen og løse utfordringer knyttet til faglig kunnskapsnivå, sosial utjevning og frafall i den 13-årige grunnopplæringen (Haug, 2010, Roald, 2010). For å innfri samfunnets krav har oppfatningen vært at skolen må fristilles mer fra statlig regelstyring,

verdistyring og innholdsstyring (Møller m.fl., 2013). Norsk utdanningspolitikk legger med denne desentraliseringsideologien seg på linje med internasjonale styringstrender som vektlegger 'accountability' – ansvarsstyring (Roald, 2010, Langfeldt, Elstad og Hopmann, 2008). Dette innebærer ansvarliggjøring av underliggende beslutnings- og forvaltningsnivåer. Ikke bare gjennom større ansvar, men også forventninger om at de skal stå til ansvar for den opplæringen som ble tilbudt og de resultater som ble oppnådd (Aasen m.fl., 2012). Logikken bak ansvarsstyring er at kommunene får økt lokalt handlingsrom i styring av økonomi, organisering og utviklingsstrategier, samtidig som staten vektlegger kontroll av læringsresultat. Styringen går da fra å vektlegge inputbaserte virkemidler, som definerer betingelsene, til å vektlegge outputbaserte virkemidler, som forhåndsdefinerer resultatforventninger, som kontrolleres i etterkant. Segerholm (2009) betegner dette som «steering from behind».

I dag er desentralisering først og fremst et middel for å sikre politisk legitimitet og effektivitet, sier Lundgren (Lundgren, 2006). For å oppnå legitimitet kreves det resultatoppnåelse, og resultatene forstås som mål på kvalitet. Mens kommunene og skolene skal utforme prosessene, blir kvaliteten på prosessene forsøkt målt gjennom resultatene, og da kun på de aspekter som kan måles (Hopmann, 2003). En mulig bekymring over et ensidig fokus på resultatene i seg selv, og manglende forståelse av prosessene som ligger forut for resultatene, er at det innebærer en reduksjonistisk styring av skolen.

1.5 MØTET MELLOM YTRE OG INDRE ANSVARLIGHET GJENNOM DIALOGBASERT STYRING

I ansvarsstyringen kan det skilles mellom indre ansvarlighet og ytre ansvarlighet (Elmore, 2003). Ytre ansvarliggjøring styres av politiske eller administrative insentivsystemer, som for eksempel kan være ulike reaksjoner på nasjonale prøver, enten det er i form av rangeringer i medier eller belønninger/sanksjoner. Styringslogikken er basert på kontroll av måloppnåelse mer enn tillit og en er opptatt av hvem som bør holdes ansvarlig politisk, juridisk og moralsk (Birkeland, 2008). Skolen forpliktes til å være tro mot og regnskapspliktig overfor politiske kvalitetsstandarder og synliggjøre sine vurderinger og sitt arbeid til myndighetene og offentligheten gjennom evaluering og rapportering (Solbrekke og Englund, 2011).

Indre ansvarlighet handler både om individets personlige opplevelse av ansvar (Birkeland, 2008) og profesjonens kollektive ansvar (Elmore, 2003), som for eksempel et skolekollegiums felles plattform av verdier, forventninger og tiltak. Indre ansvarlighet kan derfor betegnes som profesjonell ansvarlighet. Forskning viser at utvikling av indre ansvarlighet er en nøkkel i utviklingen av skolens kapasitet til å respondere på og dra nytte av ytre ansvarliggjøringssystem (Elmore, 2003). Selv om det er legitimt å forvente en viss åpenhet og mulighet for kritisk vurdering og diskusjoner om både prosesser og resultater i skolen, så ligger det en risiko i å være for opptatt av effektivitet, transparens og måloppnåelse. Ansvarliggjøringen av skolen vil da reduseres til tekniske og administrative krav som går på bekostning av det profesjonelle indre og moralske ansvaret (ibid.). Et grunnleggende element i den nye styringsfilosofien er derfor å utvikle utdanningssektoren som et kunnskapsbasert system der beslutninger på alle nivåer kan dra veksler på tilgjengelig informasjon og viten. Forskningsbasert viten skal sammen med rapportering og dokumentasjon gi det nødvendige grunnlaget for å styre og utvikle skolen (Møller m.fl., 2009). Til dette kreves en systematisk oppfølging av alle nivåer, hvor forventninger tydeliggjøres. Dette ble beskrevet på følgende vis i kvalitetsmeldingen fra 2007:

[...] lærere må sette klarere krav og forventninger til hva elevene skal lære, rektorene må stille krav til læringsresultatene og læringsmiljøet ved skolen og vurdere sammenhengen mellom pedagogisk praksis og elevenes utbytte av opplæringen. Skoleeierne må sette krav til rektorene om resultater og støtte i deres forbedringsarbeid [...]. Nasjonale myndigheter må stille klarere forventninger og gi mer støtte og styrke tilsynet med opplæringen. (St.meld. nr.31 (2007–2008), s. 10)

Kvalitetsmeldingen bruker begrepet samfunnsoppdrag framfor samfunnsmandat (Heldal, 2011). Oppdraget er forventningsbasert, og kan betegnes som kontraktsfestet snarere enn mandatfestet (Karseth og Sivesind, 2009). I det ligger at samfunnsmandatet så å si erstattes med kontraktsmessige forpliktelser styrt av målbare kvalitetsstandarder (Solbrekke og Englund, 2011). Denne styringslogikken innebærer delvis en profesjonalisering ved at det i større grad overlates til profesjonens skjønnsutøvelse å nå gitte standarder. På den andre siden ligger et ønske om sterkere styring gjennom styringsdialoger hvor skolen må forklare resultat og begrunne sine valg og prioriteringer. Tanken bak ulike former for styringsdialog er at det vil bli bedre styring og samordning mellom forvaltningsnivåene dersom styringen bygges på samarbeid heller enn på absolutte krav og pålegg (Bukve, 2009). Betingelsesstyring, med vekt på å styre gjennom regler og detaljerte læreplaner, kan betegnes som standardiseringspolitikk. Målstyring kan derimot betegnes som samordningspolitikk, som forutsetter aktører som er mer eller mindre symmetriske i den forstand at de yter et selvstendig bidra til realiseringen av ulike former for tiltak (Bukve, 2009). SSØ (2008, s. 11) definerer mål- og resultatstyring som «Å sette mål for hva virksomhetene skal oppnå, måle resultater og sammenligne disse med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten». Målstyring er med andre ord mye mer enn å sette mål og kontrollere resultatoppnåelsen. Endring av målsetting og resultatoppnåelse forutsetter et læringsformål, hvor dialog mellom nivåene brukes som hjelpemiddel til samordning og utvikling av tiltak. SSØ (2008, s. 11) påpeker derfor at «Grunnprinsippet som skal legges til grunn i mål- og resultatstyring, er å styre på mål og delegerer myndighet i forhold til valg av virkemidler. På områder som styres gjennom mål- og resultatstyring, bør det normalt ikke drives detaljstyring gjennom instruksjoner og pålegg om valg av virkemidler».

I den kommunale styringsdialogen om skolen, inngår interne parter som lærere, skoleledere, kommuneadministrasjon og skoleeier, men også foreldre, statens tilsynsmyndighet og offentligheten for øvrig (Karseth og Sivesind, 2009). En vellykket og konstruktiv styringsdialog er tenkt etablert på aktører som står i et symmetrisk forhold til oppgaven, og skoleeier kan gjennom sine beslutninger legge til rette for å bygge skolens kapasitet til å arbeide med egen kvalitetsutvikling. Mens den ytre ansvarliggjøringen handler om resultatrapportering og -kontroll i henhold til gitte kvalitetsstandarder, vil indre ansvarlighet omhandle det Langfjæran, Jøsendal og Karlsen (2009, s. 45) kaller organisatorisk kapasitet:

«[...] å forstå sine sterke og svake sider, jobbe målrettet med forbedringstiltak og å kunne kommunisere egen organisasjonsanalyse internt og til et overordnet administrativt nivå for videre analyse, tiltak, oppfølging og transformering til det politiske skoleeiernivået. Med et grundig analysegrunnlag fra enkeltskoler og det administrative ledelsesnivået, vil politikerne kunne få bedre muligheter for å vedta målrettede tiltak, initiere ønskede prosesser og ha grunnlag for dialog med skolene og skolens interessenter».

Mål- og resultatstyring forutsetter strategier som bygger både ytre og indre ansvarlighet i styring og utvikling av skolen. Det innebærer en tydeliggjøring og bevisstgjøring, både av skolelederens og lærerens profesjonelle ansvar, men også av kommuneadministrasjonens og de folkevalgte forståelse av det ansvaret som ligger i skoleeierrollen. Innholdet i styringsdialogen, det vil si den vurderingsinformasjonen som ligger til grunn, kan gi store mengder informasjon, men uten at det i seg selv resulterer i ny forståelse og aktivt utviklingsarbeid (Roald, 2010). Dette setter helt nye krav til hvordan skoleeier og skolene i fellesskap framlegger og bearbeider informasjonen (Skedsmo, 2009). Kommuneledelsens oppgave blir i denne sammenheng ikke primært å komme bare med saksopplysninger og framlegg til vedtak, men å legge opp til faglige problemstillinger og tydelige steg i samhandlingsforløp som mobiliserer høy grad av refleksjon, kreativitet og ansvar mellom skoleeier og skolene (Roald, 2010). Dersom kommunene og skolene skal ha et reelt lokalt handlingrom innenfor ansvarsstyringen, kreves det at kommunens administrative ledelsesnivå sørger for tett samhandling med skolene der man utfordrer, støtter og veileder skolene i arbeidet med å utvikle egen organisasjonskapasitet (Roald, 2010, Langfjæran, Jøsendal og Karlsen, 2009):

«Gjennom en systematisk og spørrende tilnærming kan både politikere, administrativt ledelsesnivå og skolene selv unngå å overfokuseres på måleresultater, og innrette kvalitets-systemet slik at også felles refleksjon om skolens interne kvalitets sikring, arbeidsmåter og prosesser inngår i systemet. Kvalitetssystemet bør i sin tur resultere i forpliktende ambisjoner og vedtak som støtter og tilrettelegger for skolens utviklings- og forbedringsarbeid.» (Langfjæran, Jøsendal og Karlsen, 2009, s. 42).

Det vi beskriver som en fusjon mellom ytre og indre ansvarlighet, betegner Langfjæran og kolleger som forventningsbasert ansvarsstyring, forstått som: «[...] en indre kvalitetslogikk der politikere, administrasjon og den enkelte skole ut fra hvert sitt ståsted står samlet til ansvar for læringsresultatene i skolen» (ibid., s. 45). Selv om det har blitt større frihet og ansvar i styringen av økonomiske midler og valg av politisk og administrativ organisering, opplever skolen å bli mer sentralstyrt enn tidligere (Roald, 2010). Dette henger delvis sammen med at skolen må bygge kapasitet til å fylle det lokale handlingsrommet (Bachmann, Sivesind og Bergem, 2008), og at skoleeier må støtte skolene i dette arbeidet gjennom produktive samhandlingsformer der kvalitetsvurdering brukes som et hjelpemiddel i skoleutviklingen (Roald, 2010). Det avgjørende er da at hver enkelt aktørnivå er opptatt av å bli bedre skoleutøvere på sitt nivå, og å samhandle med de andre aktørene for at en i fellesskap kan heve hvert av nivåene. Dersom kommuneledelsen og politikerne for eksempel blir kontrollorienterte, øker avstanden mellom nivåene, og leder til det Roald (2010) betegner som uproduktivt vakuum og en svekkelse av det kommunale handlingsrommet.

Gjennom et forståelsesbasert kvalitetsarbeid preget av åpenhet og tillit kan en slik bygge organisasjonskapasitet i hele skoleorganisasjonen, og på den måten bli bedre rustet til å fylle det lokale handlingsrommet med det kvalitetsutviklingsarbeidet som kreves. Dette bryter med en typisk hierarkisk forvaltningstankegang, men åpner samtidig for tettere integrasjon mellom politisk nivå og skolenivå gjennom å vektlegge alle nivåenes samlede ansvar for kvalitetsarbeidet (Langfjæran m.fl., 2009). Det krever et kvalitetssikringssystem som ikke bare er opptatt av kontroll med forutsetninger eller kontroll med resultat, men også ivaretar kontroll med prosesser (ibid.). Et langsiktig skoleeierfokus og systematiske dialoger som dyktiggjør skolene i å vise hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva arbeidet fører til, krever en skoleeier som er like

opptatt av prosessene som forutsetninger og resultat. Skoleeierdialogen må slik omhandle både kompetanse og støtte i alt fra planarbeid, klasseledelse og kompetanse i fag og didaktikk /fagdidaktikk (ibid.).

Roald (2010) finner i sin forskning at en kvalitetsvurdering som ivaretar alle kvalitetsområdene, best kan gjøres ved å legge vekt på kollektive refleksjonsprosesser der ulike data bearbeides og gjøres om til kunnskap som er relevant i forhold til de utfordringene skolene står overfor. Dette fordrer at ledere på skole- og kommunenivå har et nært forhold til skolens praksis og legger vekt på et kommunikativt lederskap. Gjennom utvikling av nye samarbeidsformer mellom skole- og kommunenivå kan en mobilisere analyse- og utviklingskraft både ovenfra og nedenfra i den kommunale organisasjonen. For å oppnå kunnskapsutvikling og skapende prosesser understreker Roald derfor betydningen av direkte møtepunkt mellom politikere, faglig ledelse på kommunenivå og rektorene på skolene, samt kvalitetsvurderingsmøter på den enkelte skole der politikere og representanter for rådmannen arbeider sammen med skolens ledelse og representanter for lærerne, elevene og foreldrene.

Rammeverket for skoleeierprogrammet er bygd opp nettopp omkring disse perspektivene, gjennom fire sentrale programperspektiver: 1) Kvalitet i norsk skole i et internasjonalt perspektiv, 2) Lokalt ansvar for kvalitetsutvikling, 3) Læring og profesjonsutvikling i skolen og 4) Dialogbasert ledelse – kom nærmere. Gjennom disse perspektivene skal deltakerne få faglig og oppdatert kunnskap om hvordan det lokale handlingsrommet kan utnyttes aktivt gjennom styringsdialog mellom politikk, administrasjon, profesjon og brukergrupper.

1.6 EVALUERINGENS FORMÅL

I dette prosjektet er hensikten å løfte frem erfaringer fra kommuner som har deltatt i skoleeierprogrammet «Den gode skoleeier». Dette gjelder både erfaringer når det gjelder skoleeierrollen generelt, det vil si skoleeiers tilrettelegging for og oppfølging av skolens kvalitetsarbeid, samt betydningen av deltakelsen i skoleeierprogrammet for utviklingen av skoleeierrollen. Formålet med rapporten er å legge til rette for å dele kunnskap som kan ha læringsverdi for andre kommuner og som kan ha innvirkning for videreutviklingen av tilsvarende program.

2 METODE

Resultatene som presenteres er basert på data fra casestudier i fem kommuner, såkalte case-kommuner. Data ble samlet inn gjennom dybdeintervju i case-kommunene. Formålet med å gjøre casestudier er å gå strategisk til verks i dybden for å hente ut mer kunnskap om temaet man undersøker.

De fem case-kommunene ble valgt i samarbeid mellom Møreforskning Molde og prosjektets styringsgruppe. Styringsgruppen besto av representant fra KS Møre og Romsdal ved seniorrådgiver Alf Åge Berg, Fylkesmannen i Møre og Romsdal ved assisterende utdanningsdirektør Jørn Thomassen og Møre og Romsdal Fylkeskommune ved assisterende fylkesutdanningssjef Rune Opstad. Ulike kriterier ble lagt til grunn i valg av case-kommuner, og styringsgruppens kjennskap til kommunene kom godt med for å finne kommuner som oppfylte kriteriene. Det ble

lagt vekt på å velge kommuner som representerer ulike deler av fylket, kommuner av noe ulik størrelse og kommuner med ulik politisk organisering. Enkelte av kommunene ble dessuten valgt fordi de er kommet langt i skoleutviklingsarbeidet, og er kjent for å ha et aktivt skoleeierskap, mens andre ble valgt fordi de ikke er kommet like langt i arbeidet. Bakgrunnen for disse kriteriene er ikke å få et representativt utvalg, til det er det uansett for få case-kommuner. Argumentet er i stedet å sikre innspill fra ulike typer kommuner, slik at en får fram størst mulig bredde i erfaringene. Resultater fra hver enkelt kommune er derfor presentert først i resultatdelen, slik at forskjellene kommer frem og kan belyses. Svært mange av erfaringene er imidlertid tversgående. I den andre delen av resultatene presenteres de gjennomgående funnene fra de to rundene med intervjuer.

Alle kommunene ble bedt om å stille med representanter fra politisk og administrativt skoleeierskap, i første rekke fra de som hadde deltatt i skoleeierprogrammet Den gode skoleeier, men det ble åpnet for at også andre kunne stille som informant. Av de navn eller funksjoner vi fikk oppgitt, var det ikke alle som var villig til å delta. Det ble som tidligere nevnt gjennomført to datainnsamlinger. Første intervjurunde ble gjennomført i perioden 22. november 2013 til 5. februar 2014 og andre Intervjurunde ble gjennomført i perioden 24. september 2014 til 27. januar 2015. I første intervjurunde var det flere som stilte enn i andre runde. Vi purret 2 - 3 ganger i tillegg til første henvendelse.

Som vist i tabell 1, ble 19 informanter intervjuet i første intervjurunde, av dem var 11 politikere og 8 fra sentral kommuneadministrasjon. De av informantene som er som er uthevet i kursiv, var deltakere på skoleeierprogrammet.

Tabell 1. Oversikt over informanter fra intervjurunde 1.

Kommune	Politikere	Adm
1	Ordfører <i>Komiteleder</i> Politiker i komiteen <i>Politiker utenfor komiteen</i>	<i>Kommunalsjef</i>
2	Ordfører <i>Varaordfører (ingen komite)</i>	Rådmann <i>Kommunalsjef</i>
3	<i>Ordfører</i> <i>Politiker i komite (Komiteleder)</i>	<i>Rådmann</i> <i>Fagsjef</i>
4	<i>Ordfører</i> <i>Nestleder i komiteen</i>	Rådmann <i>Kommunalsjef</i>
5	Politiker i komiteen	<i>Fagsjef</i>

I den andre intervjurunden var det mange som ikke svarte på forespørselen om deltakelse. Noen ga tilbakemelding om at de ikke ønsket å delta, eller at de ikke anså det som nødvendig, i og med de anså kommunen som godt representert i undersøkelsen gjennom at andre fra samme kommune ble intervjuet. Som vist i tabell 2, ble 14 intervjuet. Av dem var 4 politikere, 6 fra sentral kommuneadministrasjon og 4 rektorer. De av informantene som er som er uthevet i kursiv, var deltakere på skoleeierprogrammet. Stillings- eller funksjonsbetegnelsen er ikke spesifisert, og vil variere fra kommune til kommune. Her er det bare gjengitt på en måte slik at kommunen ikke skal gjenkjennes ut i fra betegnelse på stilling og organisering.

Tabell 2. Oversikt over informanter fra intervjurunde 2.

Kommune	Politikere	Adm	Rektor
1		<i>Kommunalsjef</i>	Rektor ungdomsskole
2	Ordfører	<i>Kommunalsjef</i>	Rektor barneskole
3	<i>Ordfører</i>	<i>Rådmann</i>	Rektor ungdomsskole
4	<i>Ordfører</i>	<i>Fagsjef</i>	Rektor ungdomsskole
5	Politiker i komiteen	<i>Skolesjef</i> <i>Fagkonsulent</i>	

Intervjuguidene var semi-strukturert, og ble bygget opp rundt noen hovedtema knyttet til kommunalt skoleeierskap. I begge intervjurundene ble det utviklet to intervjuguides, en til kommuneadministrasjonen og en til politikerne. I andre intervjurunde ble det i tillegg til intervjuguiden til politikere og kommuneadministratorer utviklet en intervjuguide til rektorer, med samme tematikk som til kommuneadministrasjon og de folkevalgte.

Intervjuene ble gjennomført via telefon. De fleste intervjuene tok fra mellom ½ time til 1 time. Hovedbegrunnelsen for å velge telefonintervju var å gjøre det mulig å gjennomføre intervju med flere informanter i case-kommunene. Det gjør det mindre ressurskrevende, og fleksibiliteten gjør det enklere for informantene å delta. Telefonintervju fratru imidlertid intervjueren muligheten til å tolke informantens kroppsspråk og reaksjoner. Dette kan føre til at man mister noe av budskapet informanten formidler og blir mindre fleksibel i forhold til intervjuguiden. I første intervjurunde ble det tatt notater underveis i intervjuene. Man får da gjennomført en analytisk sortering av datamaterialet under innsamling, selv om man også kan få en mindre lyttende holdning og miste noe av fokuset på informanten. Vi har allikevel en opplevelse av at intervjuene fungerte godt og var dekkende for våre problemstillinger.

I andre runde med intervju ble de fleste intervjuene tatt opp på lydfil og transkribert i ettertid, for å sikre et bedre detaljnivå i resultatene. Analysen av intervjuene ble gjennomført basert på systematisk tekstkondensering (Malterud, 2012).

I første del av resultatene gis det en kort beskrivelse av den enkelte case-kommune. Denne vil være svært generell, for å bevare kommunenes anonymitet. For eksempel vil ulike stillingsbetegnelser ikke anvendes, og det benyttes i beskrivelsen kun mer generelle vendinger som rådmann, kommunalsjef og skolefaglig ansvarlig. Den politiske organiseringen kan heller ikke beskrives i sin helhet dersom kommunene skal beholde sin anonymitet. Ulike modeller vil derfor ikke framkomme, bortsett fra om kommunen har sammensatt en gruppe politikere som har spesifikt ansvar for å behandle saker mellom annet innenfor skolesektoren. Denne gruppen betegnes uansett som det spesialiserte utvalget.

2.1 ETISKE HENSYN

Prosjektet er vurdert og godkjent av personvernombudet. Alt datamateriale ble anonymisert etter innsamlingen av data. Prosjektet etterfølger regler og hensyn til konfidensialitet, anonymisering av informanter og frivillig deltakelse. Etske betraktninger er ivaretatt ved at alle har fått informasjon om prosjektet, betydningen av den enkeltes deltakelse i prosjektet, samt prinsippet om frivillig deltakelse og retten til å trekke seg fra prosjektet uten begrunnelse.

3 RESULTAT

Først presenterer vi resultat fra hver enkelt kommune. Denne delen er basert på den andre intervjuundersøkelsen som ble gjennomført etter at skoleeierprogrammet var avsluttet. Deretter presenteres gjennomgående resultat, det vil si resultat som gikk igjen i alle eller de fleste kommunene, og som slik ser ut til å gjelde mange kommuner uavhengig av størrelse og organisering. Denne delen er basert på begge intervjurundene.

3.1 KOMMUNE 1

3.1.1 KORT OM KOMMUNEN

Kommune 1 er en stor kommune. Kommunen har en utvalgsmodell, med spesialiserte utvalg der ett av utvalgene blant annet arbeider med oppvekstområdet. Ordføreren forklarer at det politiske håndverket foregår i utvalgene som lager innstillinger videre til kommunestyret. Intensjonen er å flytte realpolitikken til et lavere nivå enn kommunestyret, og at det skal gjøre dialogen med administrativ ledelse og fagfolk lettere. Kommunen har en flat struktur, men har gjennom omorganisering fått en noe mer spesialisert modell. Ved siden av rådmann har kommunen flere kommunalsjefer med hver sine spesialiserte felt, samt rådgivere i staben, deretter for eksempel rektorer som virksomhetsledere, med økonomisk ansvar for sin virksomhet.

3.1.2 BAKGRUNNEN FOR AT KOMMUNEN BLE MED PÅ SKOLEEIERPROGRAMMET

Kommunens sentrale administrasjon beskriver valget om å delta i skoleeierprogrammet som en del av satsningen på et tydeligere skoleeierskap. Spesielt fra politisk skoleeierskap ble det savnet mer engasjement. Blant annet hadde rektorer etterlyst tydeligere skoleeierskap fra den sentrale kommuneadministrasjonen og fra politikerne. Politikerne, og da spesielt utvalgsleder, var opp-tatt av at kommunen skulle fremstå som en tydelig skoleeier, og anså skoleeierprogrammet som nyttig for dette formålet. Sentralt i kommune 1 er betydningen skoleeierprogrammet har hatt for styringsdialogen. Programmet har vært viktig for å revitalisere kommunens skoleeierstrategi ved å formidle tydelige verdivalg og forventninger til skolene

3.1.3 SKOLEEIERROLLEN FØR OG NÅ

Kommunen har foretatt organisatoriske endringer i sentraladministrasjonen, ved å omorganisere oppgavefordelingen mellom kommunalsjefene. Oppgavene er nå fordelt på fag, og ikke geografi som tidligere. Andre grep har til sammen gitt en tydeligere skolefaglig ledelse på kommune-

nivået. Dette har kommet opp både som en konsekvens av det de har erfart gjennom skoleeierprogrammet og fordi rektorene har ønsket en tydeligere faglig profil på lederskapet.

Det er det politiske utvalget som oppfattes som skoleeier, og dette beskrives som nytt. Kommunalsjef mener at politikerne ikke har vært oppfattet som skoleeier tidligere, og at politikerne heller ikke selv har oppfattet seg som skoleeier. Her opplever kommunalsjef en klar endring etter deltakelsen i skoleeierprosjektet, der både administrasjonen, politikerne selv og resten av skoleorganisasjonen opptrer nå som bevisst på hvem som er skoleeier. Selv om den intervjuede representanten for rektorene vet at politikerne er skoleeier, oppfatter vedkommende skoleeierskapet som kanalisert gjennom administrasjonens ledergruppe.

Den økte bevisstheten om skoleeierrollen har også bidratt til at skoleeier har tatt et tydeligere ansvar. Når ulike rapporter om skolen nå legges fram for politikerne, viser de et større engasjement enn tidligere. Tidligere tok politikerne informasjonen, som for eksempel tilstandsrapporten, kun til orientering. Nå utløser den debatter i utvalget, og den vedtas politisk. Dette forteller både kommunalsjef og intervjuet politiker.

Det har også utviklet seg en mer enhetlig forståelse av skoleeierrollen. Det er laget et eget strategidokument som beskriver skoleeiers rolle og definerer oppgavefordelingen mellom politikerne og administrasjon. Blant annet legges det vekt på at administrasjonen skal legge fram god dokumentasjon, slik at politikerne har et godt informasjonsgrunnlag å treffe sine beslutninger på. Selv om dette er nedfelt i dokument, viser det seg at det tar lengre tid å implementere dette i praksis. Administrasjonen opplever imidlertid at politikerne blir mer og mer bevisst deres viktige rolle i å bestemme skolens rammebetingelser

I likhet med de andre informantene som jobber i administrasjonen, uttrykker også kommunalsjefen i kommune 1 at handlingsrommet mellom det nasjonale og det lokale nivå er helt greit fordelt. I og med at hver skole og rektor har et økonomisk ansvar som virksomhetsleder, opplever også rektor å ha et stort handlingsrom. Rektor opplever dette handlingsrommet som positivt. Rektor opplever at politikerne i mange år har vært detaljstyrende og gitt skolene pålegg som de selv har vært uenige i. Rektor ønsker ikke at politikerne skal legge seg for mye bort i hvordan skolene drives, selv om en aktiv skoleeier anses som positivt. Balansegangen mellom aktiv styring, tillit og handlingsrom til profesjonen er derfor et sentralt tema det må jobbes med.

3.1.4 KOMMUNENS SKOLEEIERDIALOG

Rapporteringsrutiner

Styringsdialogen i kommunen har i følge kommunalsjefen endret seg, og mye av denne endringen knyttes til skoleeierprogrammet. Politikerne får mer informasjon, mer konkret informasjon, og de får også noe ufiltrert informasjon, direkte fra rektorene. Kommunalsjefen forklarer at dette er en vanskelig balansegang, en ønsker å gi mer direkte informasjon, men samtidig viktig at det ikke blir for mye og for lite standardisert.

Kommunalsjefen forteller at det er utviklet gode rutiner for kommunikasjon og rapportering mellom skole og kommuneadministrasjon. Deltakelsen i skoleeierprogrammet har bidratt til at de har blitt tydeligere som skoleeier, blant annet ved at kommuneadministrasjonen setter tydeligere krav til skolene. Skolene har tidligere hatt større frihet til å utarbeide sine egne handlingsplaner. Det har gitt uheldig store forskjeller mellom enkelte av skolene. Derfor har det vært viktig for kommunen å være tydeligere som skoleeier. Kommunalsjef opplever at skolene stort sett synes denne innstramningen i frihet er greit, selv om det har kommet kritikk fra noen

skoler: «Det er noen som ikke har lyst til å bli sett like nøye i kortene som andre». Dette har imidlertid gått seg til over tid. Sett fra skolens perspektiv, ser det også ut til at dette har vært en vellykket satsning. Den intervjuede rektor beskriver kommunens forventninger som veldig tydelige og greie, og opplever at satsningsområdene har gitt skolene en tydeligere felles profil.

Administrasjonen føler behov for å få bedre oversikt over tilstanden og utfordringer i skolen, og har derfor arbeidet med å utvikle tilstandsrapporten i løpet av de siste årene. I den forbindelse har de utviklet et verktøy for å få mer standardisert innsamling av den informasjonen de trenger. Dette har resultert i en tilstandsrapport som gir et godt og helhetlig bilde for politikerne, og som derfor også blir brukt mer aktivt i styringsdialogen. Selv om den er mer standardisert, åpner den samtidig for nødvendig variasjon og tilleggsinformasjon gjennom den enkelte skoles utdypninger. På denne måten utfordres skolene også til i større grad å utforme og skrive inn vurdering av egen praksis.

Rektor opplever det som positivt å ha en aktiv administrativ skoleeier, og har inntrykk av at de virkelig bruker de rapportene de får. Den endring i rapportering som beskrives av administrasjonen, bekreftes av rektor, som forteller at det etterspørres mer spesifikk informasjon, samtidig som rapportene ikke er like omfattende som før. Rektors oppfatning er at dette gir skoleeier et bedre styringsgrunnlag.

Administrasjonen opplever at det er litt forskjell på hvor aktivt politikerne bruker informasjonen som legges til grunn for styringsdialogen. I budsjettbehandling er noen flink til å trekke fram det som står i tilstandsrapporten. Noen av de som sitter i utvalget leser den grundig, noe administrasjonen opplever å fremkomme av politikernes spørsmål og innlegg.

Arenaer for samhandling

Rektor uttrykker tilfredshet med de ulike arenaene for samhandling med kommuneledelsen. Spesielt gjennom rådgivere i kommuneadministrasjonen opplever rektor en tett og god samhandling, og «en god kanal oppover». Kommuneadministrasjonens månedlige møter med skoleledelsen beskrives også som en viktig arena for dialog. En tid var det snakk om å kutte antall skoleledermøter, fordi rektorene opplevde at disse møtene ble brukt til enveis formidling fra kommuneadministrasjonen til rektorene. Skoleeierprogrammet har gjort administrasjonen mer bevisst på å bruke skoleledermøtene til toveiskommunikasjon og erfaringsdeling. Kommunal-sjefen forklarer derfor at de nå er svært bevisst på at møtene må ha et faglig innhold som rektorene opplever det er verdt å bruke tid på. Her tas opp temaer som går direkte på praksis, som for eksempel læringsstrategier, vurdering av egen praksis og erfaringsutveksling mellom skolene.

Erfaringsdeling mellom skoler beskrives i seg selv som et viktig tiltak for kvalitetsutvikling. Gjennom blant annet å orientere skoleledermøtene mer mot erfaringsdeling, opplever kommunalsjefen at de har blitt gode på å legge til rette for en delingskultur og en lærende organisasjon. I den forbindelse blir også ulike nettverk for skolene en viktig arena. Rektor nevner i tillegg årlige ledersamtaler, virksomhetsledersamlinger, økonomisk rapportering og årlig medarbeidersamtale som viktige arenaer for dialog. Spesielt nyttig er virksomhetsledersamlingene, som pågår over noen dager og gir tid til drøfting av lederspørsmål på tvers.

Det viktigste møtepunktet mellom kommuneadministrasjon og politikere er de månedlige utvalgsmøtene i det politiske utvalget med spesielt ansvar overfor skolesektoren. Tidligere

hadde ikke politikerne noen arena for direkte dialog med skolenivået. Som en følge av skoleeierprogrammet er det nå etablert en arena for skolebesøk som kan åpne for mer direkte dialog mellom politisk nivå og skolenivået. Målet er å gjennomføre besøk ved 4-5 skoler i året, der to politikere deltar sammen med personer fra kommuneadministrasjonen. På møtet skal en mellom annet gjennomgå tilstandsrapporter, strategidokument og handlingsplaner. Case-kommune 1 har gjennom skoleeierprogrammet sett at slike møter gjennomføres i enkelte andre kommuner, og at det har vært en positiv arena som de ønsker å opprette.

Innholdet i styringsdialogen

Styringsdialogen har tidligere i stor grad handlet om forutsetninger og resultat. Når det gjelder resultat har både kommunalsjef og representanter for politikerne opplevd at politikerne har vært opphengt i resultater fra nasjonale prøver, uten å se det større bildet. Administrasjonen har på sin side forsøkt å forklare at: *«en ikke kan lese om en skole er god eller dårlig bare ut i fra nasjonale prøver»*. Styringsdialogen har med andre ord konsentrert seg om input og output, og i mindre grad omhandlet skolens prosesser, noe rektor bekrefter. Rektor mener rådgivere fra administrasjonen jobber mer mot prosessene og innholdet i skolen, men at både politikerne og administrasjonen jobber stadig bedre også mot disse kvalitetsområdene i skolen. Selv om det er skolens jobb å forme prosessene, oppleves støtten fra administrasjonen viktig, og rektor ser det som positivt at kommunen er i forkant med nye satsninger.

Kommunen beskrives som opptatt av forskningsbasert kunnskap som grunnlag for valg av retning på satsningsområder og tiltak, både av kommunalsjef, rektor og politiker. Rektor uttrykker seg slik: *«Rådmannen bruker forskningsbasert kunnskap som grunnlag for sin tankegang, og det gjennomsyrrer resten av organisasjonen»*.

Kommunesamarbeid og erfaringsutveksling på skoleområdet

Det er ikke bare internt kommunen er opptatt av erfaringsutveksling om skolefeltet. Også kommunesamarbeid kan gi mye nyttig erfaringsutveksling om kvalitetsarbeid med skolen. Kommunen har opprettet et formelt samarbeid med flere kommuner som er nokså like dem selv når det gjelder størrelse, rammebetingelser og utfordringer. Her har de samlinger og deler sine tiltak, planer og erfaringer. Samarbeidet oppsto gjennom deltakelsen på skoleeierprogrammet.

3.1.5 OPPSUMMERT OM KOMMUNE 1

- *Bakgrunnen for å delta i skoleeierprogrammet var kommuneadministrasjonens og den politiske ledelsens ønske om et tydeligere skoleeierskap og mer engasjement for skolen*
- *Deltakelsen i skoleeierprogrammet har bidratt til å revitalisere kommunens skoleeierstrategi ved å formidle tydelige verdivalg og forventninger til skolene*
- *Skoleeier har blitt sitt ansvar mer bevisst, og det har utviklet seg en mer enhetlig forståelse av skoleeierrollen*
- *Styringsdialogen anses som endret som følge av deltakelsen i skoleeierprogrammet. Politikerne får mer konkret informasjon om skolene i rapporteringene, og mer direkte rapporter fra rektorene.*
- *Administrasjonen har vært opptatt av å utvikle et bedre informasjonsgrunnlag for politikerne, blant annet ved å videreutvikle tilstandsrapporten. Denne beskrives som et godt verktøy i styringsdialogen. Den gir et helhetlig bilde for politikerne, men er utvidet med rektorenes skriftlige vurderinger av egen praksis*
- *Det settes mer enhetlige krav til skolene, noe som innsnevrer handlingsrom, men gir samtidig klarere forventninger, tydeligere satsningsområder og mer enhetlig skoleutvikling*
- *Balansegangen mellom aktiv styring, tillit og handlingsrom til profesjonen er et sentralt tema for kommunen*

3.2 KOMMUNE 2

3.2.1 KORT OM KOMMUNEN

Kommune 2 er en mellomstor kommune. Kommunen har ikke en utvalgmodell, men har ved enkelte anledninger opprettet en gruppe politikere for å jobbe med spesifikke tema. Kommunen vil i følge rådmannen unngå sektorpolitikk, men anser det som viktig å ha mulighet til å opprette et utvalg ved behov som kan jobbe med spesifikke saker/områder i en tidsavgrenset periode. Kommunen har en flat struktur, med rådmann, flere kommunalsjef med fordeling av oppgaver, og rektor som enhetsledere.

Kommunen har gjennom deltakelsen i skoleeierprogrammet lagt vekt på å utforme god informasjon til politikerne gjennom godt tilpasset dokumentasjon og velge ut færre og mer spissede satsningsområder som det kan jobbes mer enhetlig og langsiktig med i kommunen.

3.2.2 BAKGRUNNEN FOR AT KOMMUNEN BLE MED PÅ SKOLEEIERPROGRAMMET

Kommunalsjefen beskriver at administrativ og politisk ledelse i kommunen har hatt et stort fokus på å utvikle skolen. Når muligheten for å delta i skoleeierprogrammet dukket opp, passet det

godt med kommunens satsning på skole. De var i et utviklingsarbeid med å utforme mål og definere tydeligere, mer avgrensede/fokusert og langsiktige satsninger for skolen, og skoleeierprogrammet så ut til å passe fint med denne satsningen.

3.2.3 SKOLEEIERROLLEN FØR OG NÅ

Kommunestyret oppfattes som skoleeier av alle intervjuede parter. Kommunalsjefen opplever at deltakelsen i skoleeierprogrammet har bidratt til å bevisstgjøre skoleeierrollen, og hva som ligger i det å være skoleeier. Kommunalsjefen opplever også at politikernes kunnskap og rolleforståelse er forbedret, spesielt blant de som deltok i selve programmet. Både kommunalsjef og ordfører opplever at deltakelsen i skoleeierprogrammet har ledet til en viktig bevisstgjøring av rolle- og arbeidsfordeling mellom politikk og administrasjon. Spesielt ser de betydningen av at politikerne har større forståelse og kunnskap om den sektoren de skal etterspørre informasjon fra og legge rammebetingelsene for, og at dette har lagt grunnlaget for mer diskusjon. Rektoren bekrefter at det kommer resultater av å ha en mer aktiv skoleeier som viser større interesse og engasjement for skolesaker enn tidligere, selv om engasjementet varierer mellom politikerne. Men for rektor er det vanskelig å si om dette har sammenheng med skoleeierprogrammet. Rektor forholder seg først og fremst til den sentrale administrasjonen via kommunalsjef, som innhenter opplysninger til rapporter som skal til politisk behandling.

Politikerne har en viktig rolle i å etterspørre informasjon. Kommunalsjefen opplever at administrasjonens rolle ligger i tilretteleggingen av slik informasjon. Samtidig opplever de at politikerne har behov for opplæring i å etterspørre riktig informasjon, til tross for at de er interessert, og at de fleste stiller en del spørsmål. Som i kommune 1, er både kommunalsjef og ordfører i kommune 2 svært opptatt av den krevende balansegangen mellom en aktiv skoleeier, som etterspør informasjon og skaffer seg et godt grunnlag for styringen, og en skoleeier med tillit til profesjonens beslutninger og nødvendige profesjonelle handlingsrom: «*De skal ikke være så opptatt av detaljstyring*». Ordfører er bevisst på ikke å trække over grensen og «*ta over kateteret*», og bruker å minne de andre politikerne om det samme. Det ser ut til at en har funnet en løsning på balansegangen, da skolen nå i større grad enn tidligere opplever tillit og aksept fra politikerne i måten det jobbes på. Et viktig poeng er at informantene opplever at tilliten utvikles i takt med en bedret og mer aktiv dialog mellom politikk, administrasjon og profesjon.

Rektor opplever at kommunen i perioder har hatt for mange satsningsområder innen skolefeltet, og at det derfor har vært varierende hvor enkelt det har vært å få et eierskap til satsningene. Samtidig gjør det rektorene og lærerne trøtte og umotiverte. Rektor er derfor opptatt av at satsningene bør være færre og mer gjennomarbeidede. Nettopp dette mener rektor at kommunen har lyktes med, det er blitt færre og mer fokuserte satsninger, med forlengede prosjektperioder. Det gir større ro, grundighet og langsiktighet i arbeidet.

Skolens handlingsrom oppleves som stort av alle informantene, og kommunalsjefen spør seg om det overlates et for stort ansvar til kommunepolitikerne, spesielt med tanke på kompleksiteten som råder i skolesektoren. Kommunalsjef åpner for at mer kanskje burde vært operasjonalisert på nasjonalt nivå, for å sikre likhetstankegangen og fellesskolen. Rektor slutter seg til samme tankegang, og opplever spesielt at læreplanen i større grad burde operasjonaliseres på nasjonalt nivå. Det store lokale handlingsrommet som eksisterer nå gjør at det blir for store forskjeller mellom kommunene og mellom skolene. Rektor kunne tenke seg at dette ble styrt helt ned på årsplannivå, og trekker fram at det er spesielt krevende for små skoler å ivareta like mange og omfattende oppgaver som en større skole.

3.2.4 KOMMUNENS SKOLEEIERDIALOG

Rapporteringsrutiner

Både kommunalsjef og ordfører anser det som sentralt å skape dialog og refleksjoner rundt resultat på alle nivå. Dette må tilrettelegges på ulikt vis for ulike nivå. Kommunalsjefen presiserer at politikerne ikke er fagfolk, og de må derfor presenteres for informasjon om skolen på en tilpasset måte: «*Vi kan ikke bli så detaljert at de drukner*». Kommuneadministrasjonen legger derfor vekt på å utvikle gode maler for den dokumentasjonen som skal presenteres for politikerne, samt et innhold som blir presentert på en ryddig, forklarende og konsis måte. For at administrasjonen skal kunne legge rammene for politikerne, er det viktig å vite hvilken informasjon politikerne trenger.

For å etterprøve hvorvidt dokumentasjonen som går til politisk behandling svarer til behovene og gir et godt grunnlag for diskusjon og vedtak, beskriver kommunalsjefen det som nyttig å få presentere dokumentasjonen muntlig. Den sist fremlagte tilstandsrapporten ble derfor presentert muntlig for kommunestyret av kommunalsjefen. Kommunalsjefen og ordføreren anså dette som svært nyttig. Presentasjonen omhandlet ikke bare resultater, det ble også lagt vekt på å forklare hensikten med rapporten. Dette ga positiv respons fra politikerne, og det skapte en dialog, noe som igjen legger grunnlaget for å kunne treffe enda bedre med informasjonen som gis videre til politikerne. På denne måten mener kommunalsjefen å ha etablert en praksis som gjør at informasjon som formidles kan etterprøves og diskuteres i etterkant.

Det vektlegges også at både skolelederne og politikerne i større grad skal få et eierforhold til tilstandsrapporten. Ordfører er fornøyd med tilstandsrapporten, og syns den gir et godt bilde av skolen. I følge intervjuede rektor arbeider kommunalsjefen, gjennom sin gode kjennskap til skolen, godt med å formidle relevant informasjon om skolen videre til politikerne. Rektor opplever derfor også at politikerne har fått gode beskrivelser av skolen gjennom tilstandsrapporten og måten den ble presentert på. Ordfører mener at politikerne bruker tilstandsrapporten aktivt, og at mange politikere er opptatt av den. I følge kommunalsjef, ordfører og rektor er det imidlertid enkelte politikere som etterspør informasjon med stor detaljeringsgrad, noe som oppleves som problematisk. Dette understreker den krevende balansegangen mellom politisk styring og profesjonell frihet som også framkom i kommune 1.

Kommunen legger tilstandsrapporten til grunn for valg av utviklingsområder. Ved å bruke tilstandsrapporten til å understøtte langsiktige satsninger, er de også med på å få politikerne til å tenke langsiktig og skape en rød tråd i utviklingsarbeidet. Tidligere har opplevelsen vært at de kommunale satsningene har gått i ulike retninger hvert år. Kommunen har nå iverksatt et stort utviklingsarbeid der forskning og teori er utgangspunktet for implementeringsarbeidet i skolen. Og forskningsbasert kunnskap har stor betydning for arbeidet med å få til langsiktige satsninger. Kommunens fokus på forskningsbasert kunnskap kom imidlertid inn i forkant av skoleeierprogrammet, og er derfor ikke en direkte effekt av denne deltakelsen. Tilstandsrapporten har ikke blitt endret som følge av eller etter deltakelsen i skoleeierprogrammet.

Arenaer for samhandling

Politikerne har ingen direkte kontakt med skolene, bort sett fra den lovpålagte representasjonen i skolenes møter i samarbeidsutvalget og ordførerens skolebesøk sammen med kommunalsjef.

Det er åpnet for at politikerne kan stille på de månedlige skoleledermøtene mellom kommunalsjef og rektorene, men dette har de så langt ikke benyttet seg av. For øvrig mener kommunalsjefen at det er lagt til rette for tilstrekkelig med arenaer for samhandling mellom politikk og administrasjon innen skoleområdet.

I følge kommunalsjefen har politikerne som deltok på skoleeierprogrammet blitt flinkere til å stille spørsmål, og på den måten har de bidratt til å løfte resten av kommunestyret. Kommunalsjefen tror imidlertid ikke at deltakelsen i skoleeierprogrammet har hatt betydning for skolen og endringer i undervisningsarbeidet, men dette oppleves heller ikke som en sentral målsetting ved skoleeierprogrammet. I hovedsak har det handlet om betydningen av en god og kontinuerlig styringsdialog mellom administrasjon og politisk side. Kommunalsjefen opplever spesielt at skoleeierprogrammet har bidratt til å gi en tryggere relasjon til de politikerne som deltok; *«slik at vi får på plass de konstruktive og utviklende samtalene i stedet for de kritiske spørsmålene som det kanskje var mer av før»*. Også ordfører kan bekrefte at skoleeierprogrammet har ført administrasjon og politikere tettere sammen.

Innholdet i styringsdialogen

Ordfører opplever at skoleeierprogrammet har gitt politikerne mulighet til å sette fokus på ulike problemområder i skolesektoren, og å legge den kunnskapen til grunn for arbeidet med budsjett og økonomiplan. Selv om ordfører selv ikke deltok på skoleeiersamlingene, sitter ordfører igjen med en opplevelse av å ha kommet tettere på skolene, og at politikerne som deltok opplever det samme. Videre mener ordfører at dette også gjelder resten av kommunestyret ettersom politikerne som deltok har trukket med seg kunnskapen inn i kommunestyrets diskusjoner rundt økonomi- og kommuneplan. Rektoren som ble intervjuet opplever at politikerne nå har mer kunnskap og viser mer interesse for skolen, også for skolens prosesser, selv om den tidligere skolestyre-modellen savnes. Den ga en annen mulighet for politikerne til å kunne spesialisere sitt interessefelt, og vise en annen innsikt i for eksempel skole spørsmål. I dag er skoleeier fortsatt mest opptatt av resultat fra nasjonale prøver, elevundersøkelsen og foreldreundersøkelsen, og av økonomi. Som rektor uttrykker det; *«Beklageligvis har det blitt en mer og mer resultatstyrt skole.»*

Kommunesamarbeid og erfaringsutveksling

Kommunen har tradisjoner for samarbeid med andre kommuner på skolefeltet, og har stor tro på at kommunene kan lære mye av hverandre: *«Vi prøver å utnytte kompetanse på tvers av kommunegrensene»*.

3.2.5. OPPSUMMERT OM KOMMUNE 2

- *Skoleeierprogrammet passet godt med kommunens daværende og pågående satsning på skoleområdet, som først og fremst omhandlet å utforme mål og definere tydeligere, mer fokuserte og mer langsiktige satsninger for skolen*
- *Deltakelsen i skoleeierprogrammet har bidratt til bevisstgjøring omkring skoleeierrollen og ansvaret som ligger i den*
- *Det vektlegges at politikerne har fått større forståelse og utvidet kunnskap om den sektoren de skal etterspørre informasjon fra og legge rammebetingelser for*
- *Økt kunnskap om skolen hos politikerne har lagt grunnlaget for utvidet interesse og engasjement, og dermed også mer diskusjon om skole*
- *Administrasjonen er opptatt av å tilrettelegge for kommunestyret ved å utforme god og riktig informasjon som oppleves som relevant og forståelig for politikerne. Muntlig presentasjon på kommunestyremøte ble ansett som nyttig for å etterspørre hvilken informasjon de ønsker og for å skape grunnlag for utvidet forståelse for tallenes bakgrunn, som igjen har lagt grunnlag for mer diskusjon*
- *Alle nivå opplever en krevende balanse mellom en aktiv og engasjert skoleeier om etterspør mer detaljert informasjon og en skoleeier som utøver sin rolle på grunnlag av tillit til profesjonen. Informantene opplever at tilliten mellom aktørene utvikles i takt med en bedret dialog mellom politikk, administrasjon og profesjon*
- *Skoleeierprogrammet har ført kommuneadministrasjon og politikere tettere sammen, og det har gitt politikerne et bedre grunnlag for å sette seg inn i ulike problemområder innenfor skolesektoren. Dette utvikler videre en kunnskap som kan legges til grunn for arbeidet med budsjett og økonomiplan.*

3.3 KOMMUNE 3

3.3.1 KORT OM KOMMUNEN

Kommune 3 er en liten kommune. Den har en flat struktur, med kommunalsjefer i rådmannens ledergruppe og rektorene som enhetsledere direkte underlagt ledergruppen. Oppvekstområdet har også en rådgiver i kommunens sentraladministrasjon, men uten direkte instruksjonsmyndighet.

For kommune 3 var deltakelsen i programmet har vært viktig for å engasjere politikerne. Som følge av deltakelsen i skoleeierprogrammet har skoleeier blitt mer aktiv og mer bevisst sin

støttende og ansvarlige funksjon overfor skolene. Kommunen har slitt med svake resultater på nasjonale prøver, og har brukt skoleeierprogrammet til å utarbeide en skoleeierstrategi som kan bringe politikerne på bane i forkant, som en aktiv og støttende skoleeier som legger til rette for skoleutvikling.

3.3.2 HVORFOR BLE KOMMUNEN MED PÅ SKOLEEIERPROGRAMMET

Deltakelsen i skoleeierprogrammet ble gjort på bakgrunn av at kommuneadministrasjonen opplevde at det var behov for å rette mer oppmerksomhet mot oppvekst og skole fra politisk hold. Utvikling av kunnskap og kompetanse hos skoleeier måtte til for å få til et felles løft for skolen, for å rydde og velge fokus, samt få til langsiktige satsningsområder. Politikerne ønsket å være med på denne utviklingen, og de ønsket nye impulser.

3.3.3 SKOLEEIERROLLEN FØR OG NÅ

Alle informantene oppfatter kommunestyret som skoleeier. Rådmannen mener at det tidligere var en del kommunestyrerepresentanter som ikke visste at de var skoleeiere og hva som lå i begrepet. Et eksempel er at de ikke vedtok tilstandsrapporten, men de tok den til orientering. På denne måten fikk de heller ikke utviklet noe forhold til innholdet i skolen. Informantene beskriver en endring. Både rådmann, ordfører og rektor opplever at skoleeier er blitt mer bevisst sin rolle og har økt interessen for innholdet i skolen. Rektor opplever å ha fått en mer aktiv skoleeier, gjennom at både politisk og administrativt eierskap beskrives som aktive og engasjerte i skolen. Ordfører påpeker at politikerne fortsatt må påminnes deres rolle, som innebærer at de er ansvarlig, men at de ikke skal kritisere skolen. I stedet skal de legge rammer og linjer som kan bidra til å utvikle skolen. Noe av bakgrunnen for endringen tilskrives, både av rådmannen og ordfører, deltakelsen i skoleeierprogrammet. Det samme gjelder fokuset på bedret kommunikasjon mellom nivåene. Spesielt de politikerne som deltok i programmet er blitt mer bevisst sin rolle og oppgave som skoleeier, mer interessert i kommunens planer og styringssystemer, og mindre opptatt av tilfeldige undersøkelser og oppslag eller rangeringer i avsier. Nå vedtar kommunestyret tilstandsrapporten, etter en bred orientering om innholdet i rapporten.

Rådmannen beskriver kommuneadministrasjonens oppgave som å utrede de sakene som skal opp til politisk vurdering, og skaffe til veie objektive faglige vurderinger. Slik skal kommuneadministrasjonen: *«gjøre politikerne god, og gjøre politikerne i stand til å fatte gode vedtak»*. Politikerne skal med andre ord gjøres i stand til å fatte gode vedtak etter de styringsdokumentene administrasjonen legger fram, og de skal kunne ivareta de langsiktige satsningene og perspektivene. Både rådmannen og ordfører fremstiller det som problematisk og uheldig dersom politikerne for eksempel plutselig tar tak i enkeltsaker, eller blir opphengt i detaljer. I likhet med i case-kommune 1 og 2, peker både ordfører og rådmannen på den utfordrende balansegangen mellom å vekke interesse og engasjement for politikerne, men kun på et overordnet nivå. Ordfører påpeker at en må overlater til skolene og profesjonen å gjøre pedagogiske beslutninger og veivalg: *«Vi kan ikke drive å gå inn i klassetimene. Her har politikerne fått drevet som administratorer, og det får de ikke lov til lengre»*. Alt i alt fremkommer det nå blant informantene tilfredshet med forholdet mellom politikk og administrasjon, og det beskrives som godt definert. Ordfører trekker fram at skoleeierprogrammet har hjulpet på arbeidsdelingen. Særlig gir utarbeidelsen av årshjul for samhandling og nye prosedyrer gode retningslinjer for politikerne å forholde seg til.

Rektor opplever at skolen har vært trukket med i beslutningene, og synes derfor at skolen også har fått mer eierskap til satsningsområdene og målene for skolen. Rektor forklarer at skolen nå deltar i en viktig prosess hvor det skal utvikles nye mål for skolen, hvordan disse målene skal utformes, og hva som skal måles og evalueres. Det beskrives som betydningsfullt og nødvendig at skolen selv er med på å bestemme hva en skal måles på.

Alle informantene opplever at skolen har godt handlingsrom fra nasjonalt hold. Men som informanter i andre kommuner også har trukket frem, opplever noen at det er litt for fritt, og at det derfor blir mye jobb overlatt til den enkelte skole og lærer.

3.3.4 KOMMUNENS SKOLEEIERDIALOG

Rapporteringsrutiner

Rådmannen synes at tilstandsrapporten gir et godt bilde av skolen. Rapporten tar utgangspunkt i malen som er utviklet av Utdanningsdirektoratet, men er utvidet ut i fra kommunens egne satsningsområder. Tilstandsrapporten brukes aktivt, og det er rådmannens oppfatning, at når ordfører, utvalgsleder og nestleder i utvalget engasjerer seg, da ser også resten av kommunestyret betydningen av dette og tar oppgaven mer alvorlig. Rådmann mener at de har en god diskusjon om det pedagogiske innholdet i skolen, og at dette har endret seg som følge av deltakelse i skoleeierprogrammet. Noe av suksesskriteriene synes i følge rådmannen å være at administrasjonen ser seg selv som: «[...] en pådriver for at skoleeier skal ta eieroppgaven og ansvaret alvorlig». I utarbeidelsen av saker som skal til politisk behandling, minnes politikerne på dette ved at det benyttes begrep som at «skoleeier må ta ansvar». Rådmann forteller videre at det er et større fokus på skole blant politikerne nå enn for 5 år siden.

Arenaer for samhandling

Kommunen har hatt fokus på kunnskapsutvikling hos politikerne. Selv om ingen av informantene mener at politikerne har kommet tettere på skolens undervisnings- og læringsarbeid, har de blitt mer opplyst. For å få en tettere og mer direkte kontakt mellom skolen og politikere, arbeides det med å innføre en modell med skolebesøk der politikere deltar. Skolebesøket er nå innarbeidet i årshjulet. Formålet er å gi politikerne mer praktisk innsikt, mer kunnskap og kontakt med skolen slik at de kan «få enda bedre bakteppe for beslutningene». Rådmannen forteller at kommunen har kommet i gang med enkelte slike møter, og de beskrives først og fremst som en arena for erfaringsutveksling. Rådmannen påpeker imidlertid at det er viktig å unngå at politikerne blir detaljfokusert, slik enkelte har tendens til: «noen ønsker å høre litt mer om det bestemte enkeltvedtaket». Rådmannen anser det derfor som administrasjonens oppgave å forsøke å holde politikernes på et noe overordnet nivå ved å jobbe etter et styringssystem og overordnede planer.

Rektor opplever at skolene blir lyttet til, men er opptatt av at nye satsninger og utviklingstiltak må forankres i skolene, også i utviklingsfasen: «Hvis politikerne bestemmer at vi skal satse på noe, så må det være fundamentert på at vi skal ha mulighet til å uttale oss og at de får god kjennskap til hva vi har, satsninger og hvor vi er». Rektor er på denne måten opptatt av at alle nivå må tas med i styringsdialogen. Dette krever både god informasjonsflyt, og at alle aktørene blir lyttet til.

Innholdet i styringsdialogen

Informantene beskriver politikerne som mer opptatt av resultat i styringsdialogen, fremfor forutsetninger og prosesser. Med et sterkt resultatfokus kan det være vanskelig å tenke langsiktig, og rådmannen er derfor opptatt av at resultatene i større grad må studeres over tid. Rådmannen har også erfart at politikernes interesse lettere kan vekkes i diskusjoner rundt prosesser, som for eksempel ved temaer som delingskultur og tidsbruk. Rådmannen beskriver politikerne i en utviklingsprosess, hvor de blir stadig mer opptatt av det som ligger mer bak resultatene.

Grunnlaget for å orientere politikerne mer mot skolens prosesser legges gjennom de nye samhandlingsarenaene som er kommet inn i årshjulet og gjennom nye prosedyrer. Både rådmann og ordfører påpeker at kunnskap er viktig for at politikerne skal heve blikket og ha tillit til administrasjonen og skolens fagfolk. Grundige gjennomganger av tilstandsrapporten bidrar derfor også til å heve forståelsen for tallene og sammenhengene de viser. Men informantene understreker at dette er en snuoperasjon som tar mange år. Satsningen på mer langsiktighet har gjenklang hos ordfører: *«Resultatene anses som grunnlaget for å se om prosessene har vært riktig, men resultatene av prosessene kan ta lang tid å endre, må derfor ses over tid.»* Deltakelsen i skoleeierprogrammet betegnes som viktig for å engasjere politikerne.

Som i andre kommuner i dette prosjektet har case-kommune 3 gitt forskningsbasert kunnskap større plass som grunnlag for skoleutviklingen de siste årene, og det er økende bevissthet rundt betydningen av å foreta beslutninger på et velfundert kunnskapsgrunnlag på alle nivå. Satsninger velges ut i fra undersøkelser, og kommunen har hatt veiledning fra kompetansemiljø til dette. De deltar også i et kommunenettverk der enkelte av fagdager har fokus på forskningsbasert arbeid.

Kommunesamarbeid og erfaringsutveksling på skoleområdet

For øvrig er kommunen opptatt av kommunesamarbeid, og å hente tips og erfaringer fra andre kommuner. De er fornøyd med å delta i kommunenettverk, men kjører egne prosesser for at hele skolesektoren skal få et eierskap til satsningsområdene. Utvikling av satsningsområdene beskrives derfor som en kombinasjon mellom diskusjoner i egen kommune, samtidig som en ser til andre kommuner og forskningsbasert kunnskap. Som følge av deltakelsen i skoleeierprogrammet, kom det opp et konkret samarbeid med en annen kommune. Denne kommunen har lik organisering, og oppleves derfor velegnet å samarbeide med. At denne kommunen har innført mer direkte kontakt mellom politikere og skole, gjennom skolebesøk med politikerrepresentasjon synes å være spesielt interessant for kommune 3 som selv er i gang med å innføre dette.

3.3.5. OPPSUMMERT OM KOMMUNE 3

- *Bakgrunnen for å delta i skoleeierprogrammet var behovet for å utvikle kunnskap og kompetanse hos skoleeier for å få til et felles løft for skolen, for å rydde og velge fokus, samt utvikle langsiktige satsningsområder*
- *Skolen deltar i en prosess med utvikling av nye mål for skolen. Det beskrives som betydningsfullt og nødvendig at skolen selv er med på å bestemme hvordan og hva en skal måles på*
- *Tilstandsrapporten brukes aktivt i styringsdialogen. En grundig gjennomgang av tilstandsrapporten bidrar til å heve forståelsen for tallene og sammenhengene. Ordfører, utvalgsleder og nestleders engasjement og interesse har betydning for resten av kommunestyret og smitter over.*
- *Det er utviklet bedre diskusjoner om innholdet i skolen, noe som delvis tilskrives deltakelse i skoleeierprogrammet.*
- *Nye samhandlingsarenaer mellom nivåene er kommet inn i årshjulet sammen med nye prosedyrer. Det er blant annet utviklet en besøksmodell for å legge til rette for mer direkte kontakt mellom skolen og politikerne. Formålet er å gi politikerne mer praktisk innsikt i skolen og hvordan det jobbes, slik at de kan komme tettere på prosessene.*
- *Politikerne er mest opptatt av resultater i styringsdialogen, men det er en stigende interesse for skolens prosesser.*

3.4 KOMMUNE 4

3.4.1 LITT OM KOMMUNEN

Kommune 4 er en mellomstor kommune. Kommunen har et utvalg som blant annet er spesialisert om skolesektoren. Kommunen er organisert med en tilnærmet flat struktur, med rådmann, flere kommunalsjefer med ansvar for hver sine sektorer, samt rådgivere knyttet til skole. Rektorene er direkte underlagt rådmannens team.

Kommunen hadde i utgangspunktet formelle strukturer på plass, men i perioder var det få eller ingen politiske saker og for lite kontakt mellom politisk og administrativ skoleeier. For å få økt politisk medvirkning og involvering i utviklingen og styring av skolen som fokusområde, ønsket kommunen å sette i verk en rekke tiltak som går på å øke styringsdialogen og øke den politiske representasjonen i skoleeiermøtene.

Det har vært spesielt viktig i kommune 4 at deltakelsen i programmet har bidratt til å tydeliggjøre ovenfor politikerne at man arbeider på et høyt faglig nivå i administrasjonen og

skapt flere kontaktpunkt mellom nivåene og større interesse og engasjement blant politikerne for skolens prosesser.

3.4.2 BAKGRUNNEN FOR AT KOMMUNEN BLE MED PÅ SKOLEEIERPROGRAMMET

Kommunen ble med i skoleeierprogrammet på bakgrunn av et ønske om å revitalisere skoleeierrollen, bli en tydeligere og mer engasjert skoleeier, og for å legge noen nye utviklingslinjer. Kommuneadministrasjonen opplevde et behov for samkjøring mellom skolens satsningssområder. Politikerne ønsket på sin side å være en god skoleeier, men har snakket mye om skolebygg og lite om innholdet i skolen. De opplevde at det var på tide å se på det som skjer inne i skolen. Kommunestyret ønsket derfor å engasjere seg mer direkte i skoleutviklingsarbeidet i kommunen. Dette ville kreve at politikerne først utviklet mer kunnskap og kompetanse om skolen.

3.4.3 SKOLEEIERROLLEN FØR OG NÅ

Også i denne kommunen er alle informantene kjent med at kommunestyret er formell skoleeier. Fagsjef forklarer at de opererer etter et mandat gitt av politikerne, og er ansvarlig for den daglige drift. Det er en gjennomgående oppfatning blant informantene, både fra administrasjon, politiker og rektor, at det er utviklet en enhetlig forståelse av skoleeieransvaret og skoleeierrollen og at mye av dette kan tilskrives deltakelsen i skoleeierprogrammet. Selve arbeidsdelingen er i liten grad endret, men det har etablert seg tydeligere forventninger til alle parter. Ordfører opplever at det tidligere var lite kontakt mellom politikere og administrasjon, bortsett fra ved strukturspørsmål og bygningsspørsmål. Når politikerne i dag har hevet blikket mot kvalitetsutvikling av skolen, har også kontaktpunktene blitt flere, og det er lettere å få en god styringsdialog. Fagsjef opplever det som verdifullt at de gjennom deltakelsen i programmet har fått mulighet til å tydeliggjøre overfor politikerne at administrasjonen jobber på et faglig høyt nivå, og får nå en støttende holdning fra politikerne. Ordfører uttrykker på sin side tilfredshet med det som beskrives som en dyktig administrasjon.

Både ordfører og fagsjef forteller at politikerne har et mål om å komme tettere på skolen. Spesielt er det et mål at utvalget som arbeider med skolesektoren skal komme mye sterkere inn i styringen av skolen og «*det indre livet i skolen*». Ordfører er bevisst på at de likevel ikke skal overskride grensene mellom politikk og profesjon, og påpeker at det ikke innebærer at de skal blande seg inn i de profesjonelle vurderingene. Formålet med å komme tettere på, er at kommunen skal sørge for bedre styringsdialog mellom skoleeier og skolene ved å heve politikernes kunnskap og kompetanse om skolen. Tettere dialog blant annet gjennom mer direkte dialog mellom skoler og politikere, samt tydeligere forventninger er viktigste tiltak. Et tiltak bestemt gjennom arbeidet med skoleeierprogrammet, er at møter ikke bare skal være tradisjonelle drøftingsmøter, men at det skal være lærende arenaer. Dette stiller krav til at alle må møte forberedt, slik at en unngår drøftinger på tynt grunnlag.

I følge den intervjuede rektor, ser skolen endringer gjennom økt interesse for skolen fra politisk hold. Rektor synes det er positivt at politikere er med på de månedlige skoleledermøtene for å få mer innsikt i de problemstillinger skolen står overfor og at to kommunestyremøter per år skal omhandle skolesaker. Dette gir en mer strukturert dialog hvor det etterspørres mer konkret informasjon. Balansegangen framkommer også i denne kommunen som krevende, for selv om rektor opplever det som positivt at politikerne er mer engasjert, mer opptatt av skolens prosesser, og at det derfor etterspørres mer konkret informasjon, så mener rektor at politikerne

til tider etterspør informasjon med for stor detaljeringsgrad. Dette kan være et problem også knyttet til skolens taushetsplikt og ivaretagelse av konfidensialitet. Først og fremst er rektor positiv til at politikere engasjerer seg mer i skolens arbeid, og skulle gjerne sett at skoleeier var enda tettere på læringsarbeidet i skolen, men da i en støttende kontekst: «Skolene tåler både krav og forventninger, men i en støttende kontekst».

Fagsjef uttrykker tilfredshet med handlingsrommet fra nasjonalt nivå, og er fornøyd med at det samtidig er samkjørt fra nivåene over. Fagsjef opplever en støttende holdning fra nasjonale og regionale myndigheter. Rektor syns også handlingsrommet er stort, og at det er viktig å kunne forme prosessene selv. Det savnes imidlertid en retning som kunne bidratt som en støtte i arbeidet. For eksempel beskriver rektor den frihet Kunnskapsløftets læreplan gir som positiv, men samtidig en byrde: «Det er en heftig jobb å utforme lokale læreplaner (...) friheten som en har fått i forhold til læreplanene er unødvendig, dette kunne gjerne vært styrt litt mer». Rektor forklarer at dette omfattende arbeidet er overlatt skolene selv, og opplever at det har vært lite støtte fra skoleeier på disse oppgavene. Dette har ikke skoleeier hatt kraft til å gjøre.

3.4.4 KOMMUNENS SKOLEEIERDIALOG

Rapporteringsrutiner

Administrasjonen i kommunen har utviklet et årshjul for styringsdialogen, rettet mot både skoleledelse og politikere, og er godt i gang med implementeringen. I følge fagsjefen har kommuneadministrasjonen lagt vekt på at dokumentasjonen skal gi tydeligere forventninger og at rapporteringen skal gi grunnlag for analyse og lærings- og endringsarbeid. Det politiske utvalget får mer direkte informasjon fra skolene ved at skolene skal presentere refleksjoner rundt egen praksis. Det er nå nedfelt at skolene ikke bare framlegger resultat til politisk behandling, men også hvilke tiltak som vurderes. Denne dokumentasjonen skal brukes som grunnlag for utvikling og lærende nettverk. Samtidig er det vektlagt at informasjon som går til politikerne er bedre tilpasset deres forutsetninger og behov. Politikerne har tidligere ikke vært god på å etterspørre informasjon, og her har administrasjonen arbeidet aktivt med å utfordre politikerne.

Arenaer for samhandling

Alle nivåene opplever en mye tettere dialog med politikerne etter deltakelsen i skoleeierprogrammet, og det er innført flere arenaer for dialog mellom nivåene. Det er lagt vekt på at styringsdialogen skal gi tydeligere forventninger fra skoleeier til skolene, og at de i større grad bygges opp som lærende arenaer. Fagsjef vektlegger at kvalitetsvurderingssystemet skal brukes som grunnlag for utvikling, og legge grunnlaget for ulike lærende nettverk på tvers av skolene.

I følge fagsjef og ordfører er det lagt inn i årshjulet at representanter for de folkevalgte (leder av det spesialiserte utvalget og ordfører) deltar på alle skoleledermøter, som gjennomføres hver 14. dag. Hvert møte i det spesialiserte politiske utvalget skal ha minst en sak fra hver skole. Videre skal det en gang i halvåret gjennomføres et utvidet kommunestyremøte med fokus på skolesektoren. Disse møtene er tenkt å omhandle status for kvalitetsarbeidet og ha innslag av forskningsformidling. I løpet av en bestemt tidsperiode skal dessuten politikere ha gjennomført et utvidet skolebesøk på hver av skolene.

Alle nivå, både administrasjonen, ordfører og rektor, opplever at politikerne har kommet tettere på skolene gjennom disse møtearenaene som har kommet som en følge av skoleeierprogrammet, i og med de gir mer direkte kontakt mellom skole og politikerne. Informasjon direkte fra rektorene til politikerne, og ikke gjennom en rapport, legger i følge rektor bedre til rette for spørsmål og dialog, og skaper et potensiale for utvikling. Rektor opplever slik at kommunen i større grad kan nærme seg betegnelsen «en lærende organisasjon». Samtidig påpekes det at disse tiltakene vil kreve et godt implementeringsarbeid før alle merker endringene og får dem inn under huden.

Innholdet i styringsdialogen

Mens rektor opplever at politikerne tidligere har vært svært opptatt av skolens forutsetninger, opplever fagsjefen at resultatene har blitt satt i førersetet. Fagsjef forteller at kommuneadministrasjonen ønsker å dreie fokuset over fra resultatstyring til dialogstyring med prosessene i sentrum: «... *involverende prosesser med god forankring*». De er forberedt på at overgangen fra resultatfokus til et mer utvidet fokus, som også inkluderer prosesser, er tidkrevende, men viktig: «*Heller ta seg tid enn å komme med ting tredd ned over skolene*».

Rektor mener at det allerede har skjedd en endring i retning av mer interesse for prosessene, og at det fra politisk hold blir stilt mer relevante spørsmål enn tidligere; «*de er kanskje mer trent på hva slags informasjon de skal spørre etter på skolene*». Når en går over til å orientere seg mer mot skolens indre liv og prosesser, kommer man tilbake til den vanskelige grensegangen også de andre kommunene i denne casestudien erfarer mellom de politiske rammene og det profesjonelle handlingsrommet. Ordfører er opptatt av at politikerne ikke skal blande seg inn i pedagogiske vurderinger. Målsettingen er at grunnlaget for utviklingen av skolen må forankres på politisk nivå, gjennom å sette overordnede mål og retning, men uten å gå inn på pedagogiske beslutninger.

Mye av det som kommer fram både på fylkesnivå og nasjonalt nivå beskrives av fagsjefen som for lite kunnskapsbasert, en «*hopper og spretter omkring, og det er veldig uheldig*». For både fagsjef og ordfører er det derfor viktig at utviklingstiltak og satsningsområder skal ha en kunnskapsbasert forankring. For å sikre at beslutning fates på et bedre kunnskapsgrunnlag har de hatt som mål å skape bedre forberedte møter. I følge ordfører er kunnskaps- og kompetansenivået blant politikerne i ferd med å heve seg, og rektor opplever en økt bevissthet fra politisk hold til forskningsbasert kunnskap.

Kommunesamarbeid og erfaringsutveksling på skolefeltet

Kommunen ser stor nytte i kommunesamarbeid, og deltar i nettverk med nabokommuner, både på skoleeiernivå og på rektornivå. I tillegg har mange nye samarbeid dukket opp som følge av deltakelsen i skoleeierprogrammet.

3.4.5. OPPSUMMERT OM KOMMUNE 4

- *Bakgrunnen for deltakelsen i skoleeierprogrammet er et ønske om å bli en tydeligere og mer engasjert skoleeier, men også som et grunnlag for prosessen med å legge noen nye utviklingslinjer som er mer samkjørt mellom nivåene og mellom skolene*
- *Det har utviklet seg en mer enhetlig forståelse av skoleeieransvaret og skoleeierrollen, og mye av dette mener informantene kan tilskrives skoleeierprogrammet*
- *Det har etablert seg tydeligere forventninger til alle parter og nivå*
- *Det oppleves som verdifullt for administrasjonen at en gjennom deltakelsen i skoleeierprogrammet har kunnet tydeliggjøre overfor politikerne at en jobber på et høyt faglig nivå. Dette har kommet fram ved at politikerne har hevet blikket mot kvalitetsutvikling av skolens prosesser, noe som har fremkommet gjennom flere kontaktpunkt og økt kunnskap hos politikerne. Det har igjen bidratt til en mer støttende holdning fra politikerne og en bedre styringsdialog*
- *Grensen mellom politisk styring på den ene siden og skoleleders og lærernes handlingsrom på den andre siden er et tema det arbeides med, spesielt fordi politikerne har et ønske om å komme sterkere inn i styringen av skolen og å komme tettere på skolens prosesser og «indre liv»*
- *Det vektlegges at møter skal være lærende arenaer, og at en skal utvikle en lærende organisasjon med kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom nivåene og mellom skolene*
- *Skolen opplever det som positivt at politikerne engasjerer seg, men vektlegger at det må skje i en støttende kontekst.*

3.5 KOMMUNE 5

3.5.1 LITT OM KOMMUNEN

Kommune 5 er en stor kommune, med tradisjonell tre-nivå struktur, hvor en foruten rådmann også har skolesjef med rådgivere tilknyttet oppvekstområdet. Kommunen har fra før skoleeierprogrammet hatt et aktivt politisk utvalg knyttet til skole, men har brukt deltakelsen i skoleeierprogrammet til å utvikle større sammenheng mellom nivåene i styringsdialogen, større langsiktighet i sine satsninger og knytte mer kontakt med andre kommuner.

3.5.2 BAKGRUNNEN FOR AT KOMMUNEN BLE MED PÅ SKOLEEIERPROGRAMMET

Representantene fra kommuneadministrasjonen anser samarbeid med andre kommuner som viktig, og skoleeierprogrammet ble i den forbindelse tenkt som en potensielt viktig arena for kommunesamarbeid. Kommunen ønsket dessuten å utvikle sine skoler, og programmet passet godt inn med utviklingsarbeid som allerede var på gang i forhold til kommunens planverk overfor skolene. Planverket skal koble de tre nivåene, politikere, sentraladministrasjon og skoleledere sammen i styringsdialogen.

3.5.3 SKOLEEIERROLLEN FØR OG NÅ

Informantene både fra politikersiden (utvalgspolitiker) og administrasjonen (skolesjef og fagkonsulent) oppfatter at det er politikerne, kommunestyret, som er skoleeier. De intervjuede fra administrasjonen mener at politikernes kompetanse har utviklet seg positivt i løpet av de siste årene. De har blitt mer opptatt av skole, og ser kompleksiteten i utdanningssystemet på en annen måte enn tidligere. Eieroppgavene beskrives som godt fordelt, men informantene fra administrasjonen ser at enkelte politikere ønsker å styre for mye på detaljnivå. Politikerne forlanger for eksempel ofte mer fra administrasjonen når det gjelder å utrede temaene på detaljnivå, og i enkelte vedtak om tiltak ønsker politikerne å gå for langt inn i detaljene på innretning av virkemiddel. Men først og fremst opplever administrasjonen det som positivt å ha politikere som er svært engasjert. Utfordringen som ligger i balansen mellom å holde seg på overordnet nivå og ønsket om å dykke ned i detaljnivå forsøker administrasjonen å løse gjennom å utvikle gode rapportmaler som legger grunnlaget for en god balanse.

Politikeren vi intervjuet deltok selv i skoleeierprogrammet, og opplever at det har blitt en stadig bedre forståelse for skoleeierrollen og en stadig bedre arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon. Informantene fra kommuneadministrasjonen mener at skoleeierprogrammet har bidratt til å bringe kommuneadministrasjon og politikerne sammen, spesielt ved at samlingene i seg selv har gitt en arena for å diskutere skoleutvikling. Politiker bekrefter dette og mener at programmet har bidratt til en felles forståelse mellom politikk og administrasjon, og en felles tilnærming til saker. Skoleeierprogrammet har gitt mer langsiktighet i tilnærmingen av saker og en mer bevisst holdning til å skape en rød tråd i satsningene. Politiker opplever også at kontaktpunktene mellom administrasjon og politikere er blitt tettere. Det arbeides nå med å forbedre kontaktpunktene ytterligere ved å endre møtестrukturen i det politiske utvalget, slik at møtene kan bli mer dialogbasert.

Informantene fra administrasjonen mener at det lokale handlingsrommet er stort, og at det bør det være. Men dette handlingsrommet forutsetter tett samhandling mellom nivåene, slik at skoleeier kan bidra som en støttende tilrettelegger for skoleutvikling.

3.5.4 KOMMUNENS SKOLEEIERDIALOG

Rapporteringsrutiner

I løpet av de siste årene har kommunen fått på plass et mer forpliktende system for rapportering mellom administrativt nivå og politisk nivå. Administrasjonen rapporterer om tilstanden, og politisk nivå rapporterer tilbake om hvordan skolen skal innrettes på bakgrunn av tilstanden. Dette gjelder både prosesser og resultat, og utformes i neste omgang som en oppdragsavtale med presise og tydeligere forventninger mellom administrasjonen og den enkelte skole. Oppdragsavtalen fungerer som grunnlag for ledelsesdialogen. Ledelsesdialogen inneholder både mål som er felles for skolene og spesifikke for den enkelte skole ut i fra behov. Slik skal de tre nivåene henge bedre sammen.

Samtidig som det er viktig å utarbeide lesbare oversikter for politikerne, anser informantene fra administrasjonen det som en utfordring i praksis. Politikerne har mye tilgjengelig informasjon om skolene, om forutsetninger og resultater, og en viktig oppgave for administrasjonen er derfor å velge relevant informasjon om skolen og presentere den på en tilgjengelig, oversiktlig og helhetlig måte. Informantene fra kommuneadministrasjonen forklarer at kommunen nå er i en fase hvor det letes etter best mulig indikatorer for å beskrive tilstanden på opplæringen, både ved å utvikle nye og ved å spisse de indikatorene som er tilgjengelig. Politikerne vi intervjuet opplever at administrasjonen leverer god informasjon til politikerne og at de reiser viktige problemstillinger gjennom sine orienteringer. Både informantene fra administrasjonen og politikerne mener at politikerne er godt forberedt til utvalgsmøtene, og at de bruker informasjonen de får, for eksempel i tilstandsrapporten, aktivt i arbeidet med økonomi og handlingsplan.

Arenaer for samhandling

I følge informantene fra kommuneadministrasjonen har grunnlaget for styringsdialogen endret seg og funnet en ny form i løpet av deltakelsen i skoleeierprogrammet. Det er fortsatt utvalgsmøtene som er den sentrale arenaen for styringsdialog mellom kommuneadministrasjonen og politikere. Gjennom disse møtene opplever den intervjuede politiker tettere kontaktpunkt med administrasjonen. Enkelte av utvalgsmøtene er lagt til skoler. I den forbindelse gis en gjennomgang av rektor, om utfordringer og hva de mener politikerne bør fokusere på. Politikerne vi intervjuet mener dette gir en tettere kontakt med det daglige livet i skolen, og at det har stor betydning for de beslutningene som tas.

Innholdet i styringsdialogen

Alle informantene mente at politikerne er mest opptatt av resultat, men at de samtidig er også opptatt av prosesser og tiltak. Informantene fra kommuneadministrasjonen mener å se en utvikling, og at politikerne i større grad enn tidligere er opptatt av å se på sammenhengen mellom resultater og prosesser, samt at en på grunnlag av resultater må sette i gang noen virkemidler for å bedre kvaliteten. Politikerne vi intervjuet bekrefter en slik utvikling, og beskriver seg som mer bevisst på skoleeierrollen. Politikerne mener at tilstandsrapporten har spilt en viktig rolle, samtidig som politikerne er gjort mer bevisst på å ha aktive og gode diskusjoner om rapporten og nye tiltak som må iverksettes for å oppnå målsettingene på skoleområdet, i stedet for bare å ta den til etterretning. I følge politikerne som ble intervjuet har

deltakelsen i skoleeierprogrammet spilt positivt inn på de beskrevne endringsprosessene hvor tilstandsrapporten brukes mer aktivt. Politiker mener at politikerne i utvalget har kommet tettere på og er mer opptatt av forskningsbasert kunnskap om skolen, og at politiske vedtak i større grad besluttet på grunnlag av forskning. Informantene fra administrasjonen kan fortelle at forskning brukes aktivt også i administrasjonens utviklingsarbeid, hvor man er opptatt av å legge forskning til grunn for kvalitets- og handlingsplaner. Politiker påpeker det imidlertid som problematisk at forskningen er lite entydig og ikke gir klare svar på hva en bør satse på.

Kommunesamarbeid og erfaringsutveksling på skolefeltet

Også denne kommunen ser nytten i kommunesamarbeid, og verdien i å delta i kommunenettverk. Disse legger grunnlaget for en delingskultur i kommunen hvor en kan rapportere om effekter av ulike tiltak som prøves ut. Kommunen opplever at det mest nyttige ved deltakelsen i skoleeierprogrammet, er kontakten det ga med andre kommuner som grunnlag for samarbeid om å nå enkelte av kommunens målsettinger for kvalitetsutvikling av skolen.

3.5.5. OPPSUMMERT OM KOMMUNE 5

- *Skoleeierprogrammet passet godt inn med utviklingsarbeidet som allerede var i gang med skolens planverk, som igjen skal bidra til en bedre kobling mellom nivåene i styringsdialogen*
- *Politikernes kompetanse har utviklet seg positivt i løpet av de siste årene. Interessen for skolen har økt og de har mer forståelse for kompleksiteten i sektoren*
- *Balansen mellom politisk styring mot detaljer og politikernes behov for oversikt kan være vanskelig. Administrasjonen er opptatt av å lære politikerne ikke å gå for langt ned i detalj på innretning av virkemiddel. Administrasjonen forsøker å balansere dette gjennom å utvikle gode rapporter som legger grunnlaget for en god balanse*
- *Det oppleves at deltakelsen i skoleeierprogrammet har brakt politikerne og administrasjonen tettere sammen, først og fremst gjennom samlingene som en samhandlingsarena i seg selv. Slike nye arenaer mellom politikere og administrasjon er ikke videreført eller implementert*
- *Det oppleves at deltakelsen i skoleeierprogrammet har bidratt til mer felles forståelse mellom politikerne og kommuneadministrasjonen, og en felles tilnærming til saker. Det har også gitt mer langsiktighet i tilnærmingene og økt bevissthet på å skape en rød tråd i satsningene*
- *Hovedarenaen for dialog og samhandling mellom politikerne og kommuneadministrasjonen er de politiske utvalgsmøtene. Det arbeides med å utvikle disse til å bli mer dialogbasert. Enkelte av møtene legges til skoler, med innslag av informasjon fra rektor. Dette for å gi politikerne en tettere kontakt med det daglige livet i skolen*
- *Administrasjonen anser det som viktig å levere god styringsinformasjon til politikerne. Det vektlegges å velge ut relevant informasjon og presentere denne på en tilgjengelig og oversiktlig måte*
- *Politikerne er opptatt av resultat, men administrasjonen opplever at de i større grad er interessert i å se på sammenhenger mellom resultat og prosesser. Dette anses som et uttrykk for at politikerne er blitt mer bevisst skoleeierrollen. Politikerne er også blitt mer opptatt av forskning som kan legges til grunn for de politiske beslutningene.*

3.6 OPPSUMMERT OM CASE-KOMMUNENE

- **Bakgrunnen for å delta i skoleeierprogrammet var ønsket om et tydeligere skoleeierskap med større engasjement for skolen**
 - Skoleeierprogrammet passet inn i pågående satsninger, og ble derfor ikke ansett som et prosjekt som krevde helt nye satsninger, men som ville styrke det utviklingsarbeidet som var i gang
 - Behov for å utforme tydeligere verdivalg, mål og utviklingslinjer som er omforent på tvers av nivå og på tvers av skoler
 - Ønske om å utvikle mer langsiktige satsningsområder i skolen
- **Kommunale prosesser, og deltakelsen i skoleeierprogrammet, har bidratt til bevisstgjøring om skoleeierrollen**
 - Skoleeier har blitt sitt ansvar mer bevisst
 - Det er utviklet en mer enhetlig forståelse av skoleeierrollen
 - Det er etablert tydeligere forventninger til ulike parter og mellom nivåene
 - Det er skapt økt bevissthet om betydningen av en rød tråd i satsningsområdene som legges til grunn for kommunens skoleutvikling
- **Kommunene arbeider med å videreutvikle allerede eksisterende samhandlingsarenaer, og nye arenaer er i utvikling**
 - Samhandlingsarenaer som gir direkte kontakt mellom skolenivået og det politiske nivået anses som viktig og nyttig
 - Formålet med ønsket om nye samhandlingsarenaer og mer direkte kontakt mellom politisk nivå og skolenivå, er å komme tettere på skolens prosesser, som grunnlag for politiske vedtak om mål og tiltak for skoleutviklingen
- **Økt kunnskap gir bedre politisk beslutningsgrunnlag**
 - Økt kunnskap har hevet kompetansen til å ta mer overveide og informerte beslutninger om skole
 - Økt kunnskap har også lagt grunnlaget for en utvidet interesse og engasjement for skolen, og dermed også mer oppmerksomhet mot og diskusjoner om skole
 - Både politisk og administrativt nivå beskrives som stadig mer opptatt av forskningsbasert kunnskap, og det beskrives som ønskelig å videreutvikle grunnlaget for at en i større grad skal kunne basere politiske vedtak både på forskningsbasert kunnskap og kunnskap om kommunens skoler
- **Selv om politikerne stort sett beskrives som mest opptatt av skolens resultater (output), og delvis også skolens forutsetninger (rammer/input), beskrives en stigende interesse for skolens prosesser som grunnlag for å vedta nye mål og tiltak for skolen**
- **Administrasjonens rolle for å styrke politikernes posisjon har vært særdeles viktig**
 - Administrasjonen har vært opptatt av å utvikle et bedre informasjonsgrunnlag for politikerne, først og fremst ved å gjøre informasjonen tilgjengelig og konsis, men også ved å vektlegge bakgrunnsinformasjon og forklaringer knyttet til resultater, blant annet ved å videreutvikle tilstandsrapporten eller ved en grundig gjennomgang av rapporten

- Administrasjonens grep har bidratt til å gi politikerne mer konkret informasjon om skolene, noe mer direkte rapportering fra rektorene
 - Både administrasjon og politikere er opptatt av å finne en god balanse mellom rapportering og informasjon som gir et konsist oversiktsbilde og mer utfyllende beskrivelser som gir innblikk i forklaringer, styrker og utfordringer og økt forståelse for skolens hverdag
- ***Tilliten mellom aktørene utvikles i takt med en tettere dialog mellom politikk, administrasjon og profesjon. Dette reiser samtidig problemstillinger knyttet til balansegangen mellom aktiv styring, tillit og profesjonelt handlingsrom***
 - Balansen mellom på den ene siden en aktiv og engasjert skoleeier som etterspør detaljert og utfyllende informasjon for å bedre sin forståelse og sitt beslutningsgrunnlag, og på den andre siden en skoleeier som utøver sin rolle på grunnlag av å gi tillit til profesjonens kompetanse til å fylle det lokale handlingsrommet, er krevende, men viktig
 - Økt kunnskap hos skoleeier, sammen med flere kontaktpunkt mellom nivåene, har gitt en mer støttende holdning fra skoleeier og skapt en mer utviklingsorientert styringsdialog
 - Økt tillit til skolen er forsøkt forent med ønsket om å skape tydeligere forventninger. Det er satt mer enhetlige krav til skolene, med det formål å tydeliggjøre satsninger og skoleeiers forventninger til skolene, samt en mer enhetlig skoleutvikling med langsiktige mål
- ***Deltakelsen i skoleeierprogrammet har bidratt til økt felles forståelse mellom politikerne og kommuneadministrasjonen, både innad i kommunene og på tvers av deltakerkommunene***
 - Dette har for noen økt muligheten for mer langsiktighet i tilnærmingene
 - Samlingene har gitt verdifull tid og rom for å diskutere på tvers av politisk og administrativt nivå
 - Innholdet på samlingene har vært opplevd som svært relevant og med gode foredragsholdere
 - Innsikt om andre kommuners organisering og arbeid beskrives som verdifullt, og det er opprettet nye formelle og uformelle samarbeidskonstellasjoner mellom kommuner som følge av skoleeierprogrammet.

4 GJENNOMGÅENDE RESULTAT OG DISKUSJON

I dette kapitlet vil vi presentere gjennomgående funn fra begge intervjurundene. En del faktorer fremstår som spesielt betydningsfulle for skoleeierrollen i case-kommunene og disse vil bli diskutert. Videre vurderes det hvorvidt kommunenes forventninger og målsettinger for deltakelsen i skoleeierprogrammet ble innfridd og det diskuteres hvilke implikasjoner resultatene fra dette prosjektet kan ha for videreutviklingen av programmet.

4.1 OM SKOLEEIERROLLEN

4.1.1 DET POLITISKE SKOLEEIERSKAPET

De første årene etter innføringen av Kunnskapsløftet og det nasjonale kvalitetsvurderings-systemet, strevde både skoleeierne og skolene med å få et godt grep om reformen (Møller m.fl., 2013, Bachmann, Sivesind og Bergem, 2008). Dette ga store variasjoner mellom skoleeiere og skoler når det gjaldt reformimplementeringen og håndtering av reformens ulike elementer, spesielt viste det seg å være krevende for små kommuner og skoler (Møller m.fl., 2013, Bachmann, Sivesind og Bergem, 2008). Evalueringen av Kunnskapsløftet viste imidlertid at fem år ut i reformen begynte sentrale element å få fotfeste, både når det gjelder lokal politisk styring, bevisst prioritering, aktiv utnyttelse av handlingsrommet, rolleforståelse og ansvarstaking (Møller m.fl., 2013).

Informantene i vår studie mener også at politikerne i case-kommunene i løpet av de siste årene har gått fra å ha et distansert forhold til skolefeltet, til å bli en aktiv, mer synlig skoleeier med økt kunnskap om feltet og kompetanse til å fatte beslutninger basert på en større forståelse for skolefeltet og forskningsbasert kunnskap. Nettopp det å være synlige, og å ha ambisjoner, engasjement og innsikt, er i følge tidligere forskning viktige faktorer for å lykkes som skoleeiere (Roald, 2010, Langfjæran m.fl., 2009). Det beskrives vel og merke fortsatt store variasjoner mellom politikerne. Utvalgspolitikere med et spesifikt ansvar for skolefeltet beskrives gjerne som mer aktiv og engasjert i å utvikle kunnskap om skolen enn andre politikere. Utvalgspolitikerne etterspør i følge informantene mer informasjon og deltar i større grad i diskusjoner om skole, helt i tråd med det som kreves i en konstruktiv styringsdialog. Et funn som understreker dette er at politikerne har gått fra å ta tilstandsrapporten til orientering, til å vedta den.

I tråd med Roalds (2010) og Langfjæran og kollegers forskning (2009), fremhever case-kommunene kunnskap, innsikt om skolene, tilstrekkelig informasjon og god dialog mellom partene som det viktigste grunnlaget for et godt skoleeierskap: «*Jo mer kunnskap, jo bedre og mer målrettede tiltak kan en bidra med inn mot skolen*». Politikerne skal legge til rette for best mulig kvalitetsutvikling, og til det kreves kunnskap. For å kunne ta ansvar for, grep om og utvikle det lokale handlingsrommet, kreves det dialogiske prosesser hvor alle nivå, fra politikere, kommuneadministrasjon, skoleledere, lærere, elever og foreldre inkluderes på symmetrisk vis (Roald, 2010). Dette krever at det etableres fungerende møtearenaer på tvers av de hierarkiske nivåene, der alle aktørene inngår som ansvarlige og medskapende deltakere i kvalitetsarbeidet (Roald, Jøsendal og Langfeldt, 2012).

Informantene legger spesielt vekt på at velbegrunnede politiske beslutninger avhenger av et godt samarbeid mellom politikerne og kommuneadministrasjonen. Mange politikere opplever det som krevende å skaffe oversikt over informasjon og tilgjengelig kunnskap. Politikernes ansvarstaking og mulighet til å støtte skolen ser derfor ut til å avhenge av administrasjonens tilrettelegging for dette, spesielt gjennom tilrettelegging av informasjonsgrunnlaget de treffer sine beslutninger ut fra. Det har vært viktig å videreutvikle allerede formaliserte samhandlingsarenaer og samtidig formalisere flere slike arenaer. Videre er det lagt vekt på å utvikle nye, gode rapporteringsrutiner som kan bidra til politikernes kunnskapsutvikling.

Det er fortsatt en utfordring at enkelte politikere er mer engasjert som skoleeier enn andre, og at det er enklere å engasjere utvalgspolitikere. Et aktivt skoleeierskap avhenger ikke bare av at administrasjonen legger til rette med god dokumentasjon og nyttige samhandlingsarenaer.

Mange av informantene, politikere inkludert, påpeker at politikerne selv må vise interesse, søke informasjon og stille de riktige spørsmålene som skal til for å skaffe seg nødvendig informasjon. Her har deltakelsen i skoleeierprogrammet hatt en positiv effekt på politikerne som deltok, og hevet deres forståelse for skolefeltet betraktelig.

Samarbeid og dialog fremheves som grunnlaget for kunnskapsutveksling og for et mer samlet og helhetlig strategiarbeid. Arbeid med å etablere flere og bedre samhandlingsarenaer har derfor hevet engasjement og kunnskap om skoleeierskapet generelt blant de folkevalgte i kommunene. Disse arenaene legger, sammen med utvikling av innsikt og kunnskap, grunnlaget for et forståelsesbasert kvalitetsarbeid som preges av åpenhet og tillit, fremfor kontroll og anklage (Langfjæran m.fl. 2009, Roald, 2010). At utviklingen og engasjementet er forankret og drevet av øverste administrative og politiske lederskap, uttrykkes som essensielt: «*Ordfører og rådmann må holde trykket oppe og legge grunnlaget for god dialog*».

4.1.2 KOMMUNEADMINISTRASJONEN SOM TILRETTELEGGER FOR ET AKTIVT SKOLEEIERSKAP

Mye av grunnlaget for møtet mellom det politiske skoleeierskapet og skolenivået legges på det skoleadministrative kommunenivået. Kommuneadministrasjonen har en viktig rolle i å transformere informasjon og innsikt mellom nivåene og skape felles virkelighetsoppfatninger og en gjensidig og legitim forståelse av alle parter ansvar (Roald m.fl., 2012).

Skolene må forstå de politiske prioriteringene og målene ut i fra egen forståelseshorisont, og politikerne er avhengig av et administrativt nivå med kapasitet og kompetanse til å jobbe med kvalitetsarbeid og de lovmessige forpliktelsene og legge til rette for informasjon og kunnskapsoverføring til politikerne (ibid.).

Også i denne studien fremstiller informantene det som helt avgjørende med god tilrettelegging og faglig forståelse hos kommuneadministrasjonen. Administrasjonen i alle case-kommunene beskriver det som sin oppgave å forsøke å holde politikernes interessefelt på et noe overordnet nivå. Blant annet løses dette ved at politikerne skal jobbe etter bestemte styringssystem og overordnede planer. Administrasjonen i alle case-kommunene er bevisst sin rolle som kommunikasjonskanal mellom politisk eierskap og skoleleder. Opp mot politikerne er administrasjonen opptatt av å tilrettelegge og bidra til «*å gjøre politikerne gode*» ved å tilpasse kunnskap om skolen for politikerne i forhold til form og innhold. Det handler både om å velge ut riktig informasjon som presenteres med forklaringer og bakgrunnskunnskap, samt at det må være kort nok. Det påpekes gjerne at politikerne har store mengder saksdokument og begrenset tid, og at de derfor har behov for konkret og lett tilgjengelig informasjon. Figurative og skjematiske oversikter blir gjerne godt likt, samtidig som den enkelte skoles mer prosaiske fremstilling kan gi gode utdypninger. Noen kommuner har valgt å bruke en del av tilstandsrapporten som en direkte kanal mellom skoleledere og politikere, gjennom å la rektorene beskrive situasjonen for sin skole. På den ene siden opplever mange at dette kan gi et rikere bilde enn hva statistikken gir, og dermed også større forståelse for skolehverdagen. På den andre siden opplever enkelte at det kan gi for stor detaljrikdom og omfattende dokument som blir mindre leservennlige og mindre tilgjengelige for politikerne. Faren er da at dokumentene blir mindre brukt, og at det helhetsbildet administrasjonen fremstiller drukner i den enkelte skoles fokusområder. Informantene har ulike meninger om dette, men enes om at formen er viktig: Dokumentene må ha en kortfattet og oversiktlig form. Hvordan dette skal løses er en avveining den enkelte kommune må ta, og resultatene tyder på at utprøving av ulike presentasjonsformer er viktig. I de kommunene som har funnet gode løsninger for presentasjon av dokumentasjon,

gjennom for eksempel muntlig presentasjon av tilstandsrapporten, beskrives det som en suksess. Slik muntlig presentasjon muliggjorde utdypninger og forklaringer om rapportens oppbygning og hensikt, og ikke minst bakgrunnen for tallene, noe som også viser statistikkens begrensninger.

Resultatene viser altså at en aktiv skoleeier som tar sitt ansvar og makter å gå inn i en produktiv styringsdialog, på en støttende måte, krever en kommuneadministrasjon som legger til rette for at politikerne kan bygge kapasitet til å ta denne rollen. En rådmann beskrev for eksempel administrasjonen som en «[...] pådriver for at skoleeier skal ta eieroppgaven og ansvaret alvorlig». Når tidligere forskning har pekt på at Kunnskapsløftet har vært en tung bær å bære for mange av landets kommuner, har det delvis sammenheng med kommunenes skoleeierstruktur (Møller m.fl., 2009; Aasen m.fl., 2012, Møller m.fl., 2013). Det pekes på manglende juridisk kompetanse lokalt til å følge opp opplæringsloven som en rettighetslov og mange kommuner, spesielt små kommuner, har svake skole-faglige og pedagogiske støttefunksjoner (Møller m.fl., 2013). For eksempel har de fleste kommuner etter innføringen av to-nivå-modeller fjernet skolesjefrollen, og dermed en skolefaglig kompetanse i styringslinjen. Dette blir en utfordring når kommunene samtidig skal ta et større lokalt ansvar og fylle et større lokalt handlingsrom med egne grep og løsninger.

Resultatene viser at enkelte av case-kommunene har valgt å ta organisatoriske grep for å få sterkere kompetanse i den sentrale kommuneledelsen. En kommune valgte å gjøre et tilsvarende grep tidligere, ved å knytte kommunalsjefer med ansvar for hver sine tjenestemråder, slik at det kan minne mer om en tidligere skolesjef. Mens en kommune valgte å fordele mer spesialiserte fagområder i stedet for kommunedeler mellom kommunalsjefene, valgte en annen kommune å styrke rollen til den skolefaglige rådgiveren i rådmannen fagstab. Rådgiveren er da tatt inn i rådmannens strategiske gruppe, med ny stillingsbeskrivelse som skal ligge over rektorene i styringslinjen når det gjelder fag, mens personal fortsatt ligger til rådmannen. På denne måten har flere av kommunene jobbet strategisk med å styrke administrasjonens kompetanse og funksjon som tilretteleggere for et balansert møte mellom politisk styring og profesjonell styring, og mellom indre og ytre ansvarlighet (jamfør Elmore, 2003).

Oppsummert om skoleeierrollen

- Mange av politikerne i casekommunene beskrives som å ha gått fra å ha et distansert forhold til skolefeltet, til å bli en aktiv og mer synlig skoleeier med økt kunnskap om feltet og økt kompetanse til å fatte kunnskapsbaserte beslutninger
- Det er imidlertid store variasjoner mellom politikerne. Spesielt blir utvalgspolitikere med spesifikt ansvar for skolesektoren beskrevet som mer aktive og mer engasjerte i å utvikle kunnskap om og forståelse for skolen enn andre politikere
- Kunnskap og innsikt om skolene, tilstrekkelig og overkommelig informasjon og god dialog mellom alle nivåene anses som det viktigste grunnlaget for et godt skoleeierskap
- Det er administrasjonens oppgave å gjøre politikerne gode. Samarbeidet mellom politisk og administrativt nivå legger grunnlaget for kunnskapsbaserte og velbegrunnede politiske beslutninger. Både på administrativt og på politisk nivå anses det som helt essensielt at administrasjonen makter å legge til rette for god rapportering fra skolenivå til politisk nivå. Dette innebærer å ivareta både et overordnet og helhetlig perspektiv som er overkommelig og tilgjengelig for politikerne, samt å bidra til forklarende utdypninger, gjerne i form av rektors utdypende analyser og forklaringer.
- Administrativ tilrettelegging for godt skoleeierskap innebærer også å utvikle gode styringssystem og overordnede planer som ivaretar arenaer for kommunikasjon og samhandling
- Utvikling og engasjement må være forankret og drevet av øverste administrative og politiske ledernivå
- Samtidig er det viktig at politikerne selv viser interesse, søker informasjon og stiller de riktige spørsmålene som skal til for å skaffe seg nødvendig, relevant og utdypende informasjon
- Etableringen av flere og bedre samhandlingsarenaer har bidratt til å heve engasjement og kunnskap om skolen blant de folkevalgte
- Enkelte av case-kommunene har valgt å ta organisatoriske grep for å få sterkere kompetanse i den sentrale kommuneledelsen. Det kan være å gå fra sektorovergripende oppgaver på kommunalsjef nivå, til å fordele fagområder mellom kommunalsjefer, til å legge den skolefaglige rådgiveren i rådmannens fagstab inn i styringslinjen, på fagnivå.

4.2 OM STYRINGSDIALOGEN

4.2.1 TETTERE PÅ SKOLENIVÅET

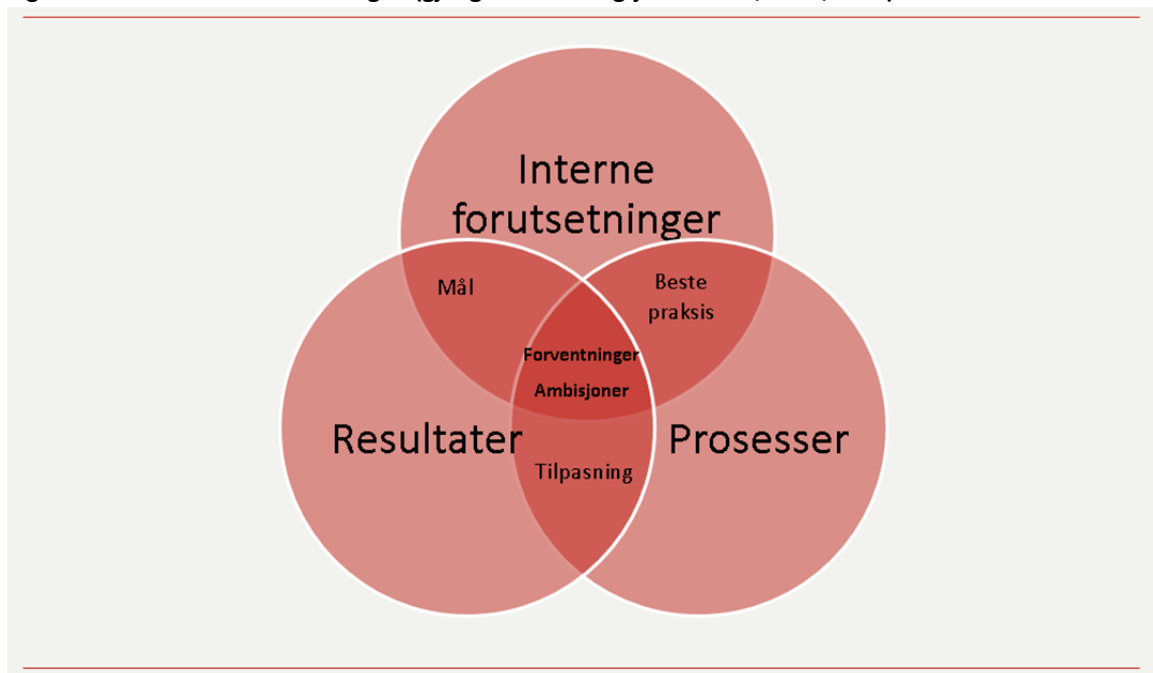
I de fleste kommunene beskrives politikerne som mest opptatt av informasjon om resultatene, fremfor forutsetninger og prosesser. Dette er ikke overraskende i et styringssystem som er basert på mål- og resultatstyring. Økt handlingsrom på den ene siden åpner opp for at de lokale nivå i større grad selv skal beslutte sine betingelser. På den andre siden er det resultat kvaliteten som forteller om en har nådd de oppsatte forventningene eller målene, som styringen nå er basert på. Dermed leses gjerne resultat kvaliteten som svaret på hvorvidt en har hatt god kvalitet på prosessene. Hopmann (2003) advarer imidlertid mot å tro at resultatene reflekterer kvaliteten på de såkalte «ill-defined problems». Det er nettopp disse prosessenes kompleksitet og uforutsigbarhet som gjør at de er overlatt til profesjonene å håndtere. Det er ikke mulig å etablere en klar og entydig sammenheng eller linearitet mellom mål, prosesser og resultater. En tradisjonell løsning for å omgå dette problemet har vært å overføre vurderingen av prosessene til profesjonen eller institusjonene selv (ibid.). På 1980-tallet blomstret skolebasert vurdering fram som profesjonens strategi for kollegavurdering og veiledning (Hopmann, 2003; Haug, 2002). Målstyring handler nettopp om å bruke resultatinformasjon som grunnlag for styring, kontroll og læring, for å utvikle og forbedre virksomheten (SSØ, 2008).

En god styringsdialog kan med andre ord ikke baseres utelukkende på resultater, men også på vurdering av forutsetningene og prosessene, og hvor disse tre kvalitetsområdene sees og analyseres i sammenheng. Skoleeier er derfor helt avhengig av å skaffe seg innsikt ikke bare i resultatene, men også større nærhet, kunnskap om og innsikt i skolens prosesser, sett i relasjon til forutsetningene. Når virksomhetene selv skal delta i utformingen av virkemidler som grunnlag for kvalitetsutvikling, kreves en samordningspolitikk, som forutsetter aktører som er mer eller mindre symmetriske i den forstand at de yter et selvstendig bidrag til realiseringen av ulike former for tiltak (Bukve, 2009).

Selv om informantene mener at politikerne i case-kommunene først og fremst er opptatt av resultater, beskrives også mange som opptatt av forutsetninger. Mellom intervjurunde en og to ser vi imidlertid en forflytning fra å styre gjennom kontroll med resultat og forutsetninger, og over på å styre gjennom å skape innsikt og dialog om prosesser. Selv om de fleste fortsatt er mest opptatt av resultater, er det økt forståelse for at innsikt om prosessene i skolen krever mer informasjon enn resultatene på nasjonale prøver. God dokumentasjon og informasjon til politikerne har i følge mange av informantene bidratt til at politikerne i større grad er koblet på prosessene. Kommuneadministrasjonen har oppnådd mer villighet til langsiktig tenkning ved å knytte resultatene opp mot skolens prosesser, og ved å problematisere relasjonen mellom de to. På den måten skapes det større interesse blant politisk skoleeier til å koble seg tettere på skolens indre liv. I de kommuner hvor dette er gjennomført, ser en stor verdi i økt innsikt, mer kunnskapsbaserte beslutninger, mer avgrensede og felles satsninger og villighet til større langsiktighet i satsningene.

Langfjæran m.fl. (2009, s. 61) har utviklet følgende figur for å beskrive ansvarsdialogene som det sentrale virkemiddelet i å oppnå ansvarlighet i skolen, både indre og ytre ansvarlighet. Denne figuren illustrerer nettopp ansvarsstyring som vektlegger alle kvalitetsområdene, ikke bare produktkontroll eller resultatkontroll.

Figur 1. Elementer i ansvarsdialogen (gjengitt etter Langfjæran m.fl., 2009, s. 61).

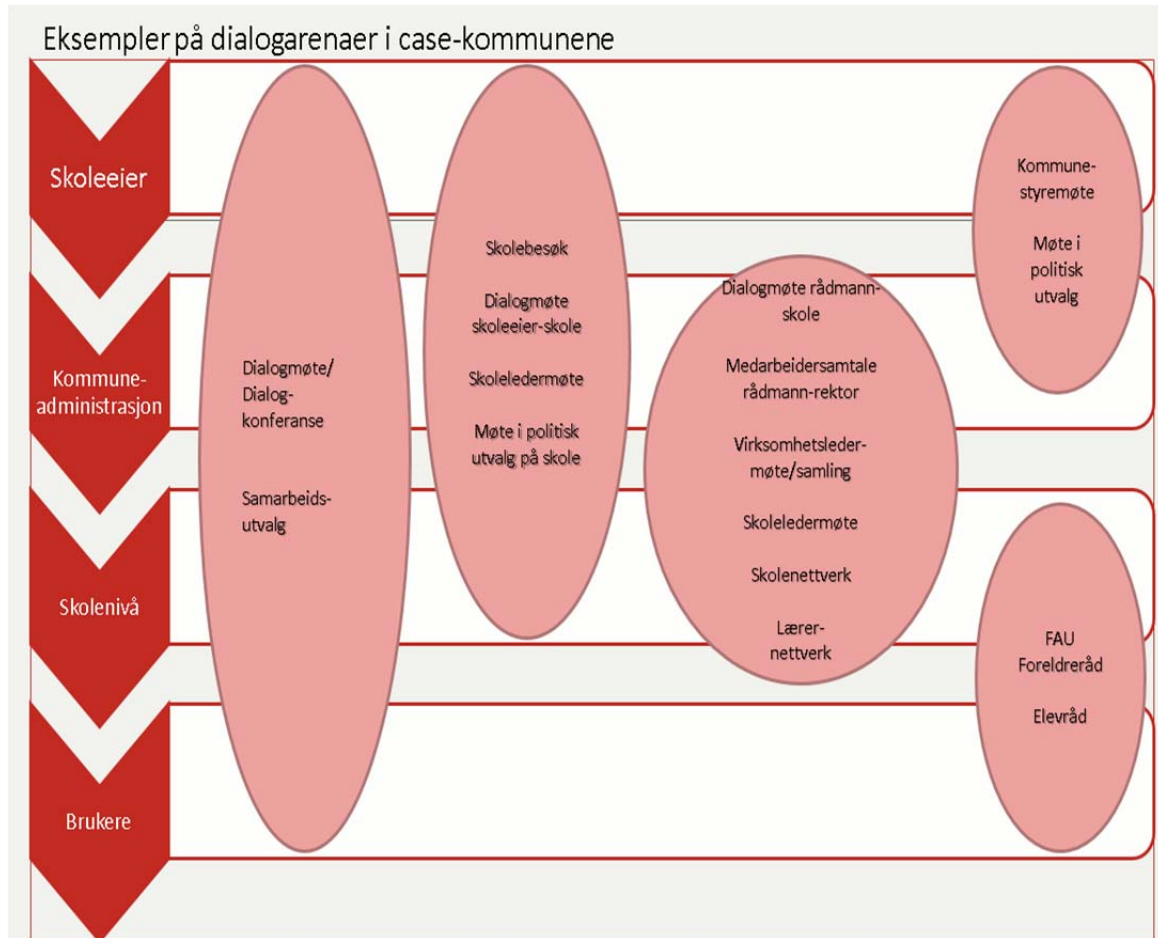


Nye samhandlingsarenaer der skoleledere og politikere møtes direkte har virket som en katalysator for utviklingen av en styringsdialog som bidrar til å fokusere på hvordan man kan nyttiggjøre informasjonen fra resultatmåling til konstruktivt og systematisk forbedringsarbeid.

Det er først og fremst arenaer for samhandling mellom kommuneadministrasjon og politikerne som er utviklet. Skoleeierprogrammet ble i seg selv ansett som en viktig og god samhandlingsarena. Flere av kommunene har avsatt faste deler av utvalgs- og kommunestyremøter til skolesaker, der det brukes mer tid enn tidligere til presentasjon og drøfting av skolesaker. I enkelte av kommunene er det utviklet nye arenaer der alle nivå er representert, inklusive foreldre- og elevrepresentanter. Mange politikere mener at dialog og samhandling med foreldrenivået er en viktig målsetting. En ordfører beskriver eksempelvis behovet for "*... en gjennomgående kommunikasjonslinje fra ordfører til elev og barnehagebarn*". En annen arena som er utviklet hos flere av kommunene er skolebesøk, der både politisk og administrativt eierskap er representert. En kommune legger enkelte av sine utvalgsmøter til skolene, der det avsettes tid til at rektor informerer om skolen. Alle disse arenaene bidrar i følge informantene positivt til styringsdialogen ved å bringe politikerne tettere på skolens arbeid og utfordringer.

Figur 2 fremstiller de ulike samhandlingsarenaene mellom nivåene. Listene over arenaer er ikke utfyllende, men tar utgangspunkt i de arenaer som nevnes av informantene.

Figur 2. Oversikt over ulike arenaer for dialog i case-kommunene



Mange av kommunene har altså opprettet flere samhandlingsarenaer som legger til rette for direkte dialog mellom skolenivå og politisk eiernivå, og politikerne beskrives som å være på vei mot å vise mer interesse for prosesser ved at de samtidig blir mer bevisst sin rolle som tilrettelegger for et konstruktivt og systematisk utviklingsarbeid. Det er likevel verdt å merke seg at det fortsatt er en vei å gå.

Det er vanskelig å engasjere bredden av politikere i å gå bak tallene, noe som har sin forklaring i at dette en kompetanse- og tidskrevende oppgave for hardt pressede politikere. Det er derfor helt avgjørende at kommunene kan bygge opp gode systemer for evaluering av prosesser, for eksempel gjennom kollegabaserte vurderingsformer eller ansatte- og brukerundersøkelser. Disse evalueringsformene bør være utformet slik at det på en standardisert og overkommelig måte kan hentes ut resultat og analyser som kan presenteres for politikere og offentligheten. Slike skolebaserte evalueringer kan omhandle både planer (for eksempel lokale læreplaner og lokale utviklingsplaner) og prosesser i skolen (for eksempel pedagogisk ledelse, klasseromsledelse/undervisning, elevvurdering, psykososialt læringsmiljø og skole-hjem-samarbeid), og nasjonale vurderingsverktøy.

Standardiserte opplegg bidrar også til at resultatene kan sammenliknes på tvers av skoler og analyseres i lys av felles mål satsninger. Roald (2010) fant i sin forskning at det ikke var enkelte vurderingsverktøy eller metoder som pekte seg ut som mer velegnede enn andre. Det som viset seg å være avgjørende, var at en fremskaffer bred vurderingsinformasjon, og at kvaliteten på

diskusjons- og samhandlingsprosessene i kvalitetsarbeidet er gode. Den sentrale kommuneledelsen har en viktig funksjon i å være pådriver og tilrettelegger for både skolebaserte evalueringsformer og andre vurderingsformer ved å etablere samhandling mellom både politikere, ledere, lærere, elever og foreldre i de ulike vurderingsprosessene (Roald, 2010).

4.2.2 EIERSKAP TIL FELLES, TYDELIGE OG LANGSIKTIGE SATSNINGER

Som beskrevet innledningsvis har skolen tradisjonelt utformet sitt virke etter nokså detaljstyrende læreplaner, både når det gjelder undervisningens innhold og metoder, men vel og merke med mye profesjonell frihet med tanke på manglende resultat-kontroll (Karseth og Engelsen, 2013, Bachmann og Sivesind, 2012, Sivesind, 2008, Sivesind og Bachmann, 2008). Med innføringen av Kunnskapsløftet blir skolens betingelser i mindre grad definert på et nasjonalt nivå. I starten av reformperioden viste forskning at rektorer og lærere opplevde det som krevende å skulle gjennomføre et godt lokalt læreplanarbeid, og mange opplevde at de manglet tid, kompetanse og støtte i å gjennomføre det planleggingsarbeidet som den nye læreplanen forutsatte (Karseth og Engelsen, 2013, Bachmann, Sivesind og Bergen, 2008, Bergem m.fl., 2006). På grunn av manglende lokal støtte og kapasitet, ønsket lærerne derfor sterkere statlig innholds-styring gjennom læreplanen (ibid.). Nyere forskning tyder imidlertid på en endring, og som reflekterer at arbeidet med læreplanene på lokalt nivå i ettertid er ansett som et lærerikt arbeid, og at det har ført til økt samarbeid på tvers av klasserom og skoler, særlig når det gjelder grunnskolen (Møller m.fl., 2013). En annen endring er at grunnskolen i større grad nå senere i reformen enn tidlig i reformens forløp bruker resultater som grunnlag for å velge satsningsområder på skolen.

Oppsummert kan vi si at kvalitetsutvikling av skolen krever gode planleggings- og vurderingsprosesser som sees i en større helhet og sammenheng, og som legges til grunn for valg av langsiktige satsningsområder og strategiske prioriteringer. En forutsetning for slike prosesser er at lokale horisontale nettverk tar over for en tradisjonell hierarkisk styring (Møller m.fl., 2013). Gjennom slik nettverksstyring får en bedre sammenheng mellom nivåene og eierskap til mål og strategier på alle nivå, noe som øker sannsynligheten for varige endringsprosesser (Møller m.fl., 2013, Roald, 2010).

Case-kommunene fremhever nettopp at gode endrings- og utviklingsprosesser krever tydelige prioriteringer, enhetlig satsning, felles strategier og helhetlige planer som er basert på kunnskap, innsikt og god dialog. Skal en lykkes med å etablere en slik felles og varig satsning må alle nivå oppleve eierskap til de mål som settes. Dersom kommunene, som følge av skoleeierprogrammet eller andre satsninger, skal iverksette prosjekt eller systematiske endringer som innbefatter skolene, er det derfor avgjørende at det legges til rette for dialog og nettverksbasert tilnærming slik at skolene blir engasjert i prosessen fra et tidlig tidspunkt. I enkelte av case-kommunene ble det påpekt at det var utfordrende å skape engasjement og motivasjon for å iverksette utviklings- og endringsprosesser som er besluttet på et overordnet nivå, uten deltakelse fra skolenivået. Det opplevdes som spesielt problematisk at skolene heller ikke var godt nok kjent med begrunnelsen og det teoretiske grunnlaget som lå til grunn for endringsprosessene. Mange fremhevet i den forbindelse verdien av at rektorene også burde delta i skoleeierprogrammet. Samtidig opplevde mange det som verdifullt at denne arenaen ble gitt utelukkende til politisk og

administrativt nivå i denne omgangen. Først og fremst for å sikre at innhold og diskusjoner ivaretok politikernes kunnskapsnivå og informasjonsbehov, men også for å sikre tid og rom for dialog og drøfting mellom administrativt og politisk nivå, for å kunne utvikle en skoleeierstrategi.

Samtlige av case-kommunene vektlegger utvikling av klare mål og felles strategier og planer (strategiplan/handlingsplan), på tvers av nivå og på tvers av skoler, som det viktigste grunnlaget for skoleutvikling. Det er i strategiplanen at de områdene det skal fokuseres på i skoleutviklingsarbeidet utkrystalliserer seg. Både strategiplan og handlingsplan betegnes som de viktigste grunnlagene for dialog og felles forståelse. Hos administrasjonen i case-kommunene er svarene svært samstemte når det gjelder mål og strategier for skolen. Utvikling av en skoleeierstrategi går igjen hos samtlige, og i likhet med politikerne er de opptatt av tydeligere, mer avgrensede, strategiske prioriteringer som grunnlag for enhetlige satsninger. Kommunene må med andre ord gjøre sine valg og prioriteringer av hvor de strategiske satsningene skal ligge. Deltagelse i skoleeierprogrammet brukes som en strategi for administrasjonen til å kunne formidle tydelige og felles veivalg og forventninger til skolen. Klare strategiske satsningsområder avhenger igjen av at det utvikles gode og sammenhengende planverk og formuleres klare mål, og at dette bygger på dialog og samhandling i prosessen om arbeidet. En slik arbeidsmetodikk sikrer også at politikerne kommer tettere på skolene. I intervjuene etter at skoleeierprogrammet var over, hadde de fleste av case-kommunene iverksatt rapporteringsrutiner og samhandlingsarenaer som gir politikerne mer direkte dialog med skolene og mer innsikt i skolens arbeid og prosesser.

4.2.3 BALANSEGANGEN MELLOM STYRING OG STØTTE

I den sentrale evalueringen av Kunnskapsløftet fremkommer det at kommunale og fylkeskommunale skoleeiere i løpet av de siste årene (frem til 2013) har hatt stort fokus på kvalitetsvurdering av skolene. Det er brukt mye tid på å utvikle og implementere kvalitets-systemer ut mot skolene. Når det politiske skoleeierskapet har fått flere verktøy enn tidligere som gir tilgang til informasjon og resultater, er de også i større grad blitt involvert i skolen. Arbeidet med forankring mot skolenivå beskrives imidlertid samtidig som utfordrende (Møller m.fl., 2013). Samtidig vet vi at en viktig nøkkel til Kunnskapsløftet som styringsreform ligger i kompetanseutvikling og myndiggjøring av profesjonen. Et viktig spørsmål er derfor hvorvidt skoleeier i sin styringsdialog makter å opprette gode horisontale nettverksstrukturer som fremmer samhandling, drøftinger og oppbygging av en felles forståelse for utviklingsbehov, satsningsområder og tiltak, og slik ta skoleeieransvar og grep om det lokale handlingsrommet gjennom en støttende rolle.

Dette kan vi betegne som å finne balansegangen mellom styring og støtte, og mellom politisk makt og profesjonell makt. Denne utfordringen finnes i alle case-kommunene, og beskrives av de fleste informantene. I første intervjurunde svarte de fleste politikerne at de først og fremst var opptatt av skolens forutsetninger, som økonomi, bygg og skolestruktur, men at de også var opptatt av resultat. Politikerne opplevde i langt mindre grad å være engasjert i og trukket inn i skolens prosesser. Flere fremmet imidlertid et ønske om å engasjeres mer i prosesser. Også administrasjonen opplevde at politikerne var mest opptatt av skolens forutsetninger, tett fulgt av skolens resultater. I den andre intervjurunden opplevde flere rådmenn at politikerne gikk i retning av å bli mer interessert i prosessene i skolen. Videre opplevde informanter fra alle case-kommunene at det politiske skoleeierskapet er blitt sin rolle og sitt ansvar mer bevisst, og det er iverksatt pågående strategier for å utvikle politikernes kunnskaper og involvere dem mer mot

skolens prosesser. Spesielt har skolens og kommuneadministrasjonens rapportering til politikerne bidratt til dette, først og fremst gjennom mer bakgrunnsinformasjon og et grundigere forklaringsbilde av resultatene. Som en rådmann uttrykker: "*Politikerne har begynt å våkne når det gjelder tilstandsrapporten*".

For å beslutte best mulige rammebetingelser og tiltak for skolen, er det en målsetting i alle kommunene at politikerne i enda større grad skal se bak resultater og statistikk, og utforske skolens prosesser og mulige forklaringer til oppnådde resultater. Dette oppleves av informantene som en positiv utvikling. Det gir et mer kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag, politikerne tar mer ansvar for skolen og gjennom kunnskap om feltet bygger de samtidig opp tillit til skolens arbeid. Politikernes tendenser til utvidet interesse for kunnskap om skolens prosesser er et viktig funn i dette prosjektet. Gjennom økt innsikt i skolens arbeid øker politikernes forståelse for kompleksiteten i feltet, prøveresultatenes begrensede forklaringsverdi og dermed tillit til den innsats, de beslutninger og de vurderinger som må tas av profesjonen selv. Selv om det kan oppleves som problematisk både av politikerne selv, kommuneadministrasjonen og ikke minst av rektorene, at politikerne blir for detaljorientert, ser det ut til at et visst detaljnivå om skolens prosesser er viktig for å utvikle forståelse og tillit til skolen. De intervjuede politikerne er gjerne opptatt av å få mer kunnskap om skolens indre liv, men uttrykker samtidig stor forståelse og respekt for de avgjørelser og det nødvendige handlingsrom som må overlates til profesjonen. Både administrasjon og politikere viser gjerne til at enkelte politikere ikke er denne grensen bevisst, og at den politiske og administrative ledelsen må legge til rette for og se til at denne grensen overholdes skjønnsmessig på best mulig måte. Igjen har kommuneadministrasjonens tilrettelegging av dokumentasjon stor betydning for hvilket informasjonsnivå som går videre til politikerne og den grensegang som trekkes gjennom denne informasjonen. Enkelte ordførere og utvalgsledere utøver også en oppdragende rolle overfor politikere som ønsker å styre på et detaljnivå som oppfattes å gå inn på det som er skolen og lærerprofesjonens område.

Som beskrevet tidligere har det kommunale skoleeierskapet og skolene blitt tilført et utvidet handlingsrom gjennom Kunnskapsløftet. På den ene siden er læreplanen åpnere enn før, og overlater mer til lokale valg når det gjelder undervisningens innhold og metoder. På den andre siden blir en møtt med mer rapporteringsplikt og forventninger om resultatoppnåelse. Materialet vårt tyder på at politikerne tar opp de økonomiske utfordringene som en begrensende faktor for å kunne utnytte det lokale handlingsrommet, mens kommuneadministrasjon ikke nevner økonomien som tilsvarende begrensningsfaktor på utnyttelse av handlingsrommet. Det er med andre ord politikerne som først og fremst opplever det som utfordrende å skulle fordele ressurser de mener er for knappe til å skape gode rammer, mens administrasjonen forsøker å forholde seg til de rammer som gis.

Flere informanter beskriver handlingsrommet som stort, men at det begrenses av manglende kompetanse til å ta grep om kvalitetsutviklingen av skolen. I det ligger at kommuneadministrasjonen er viktig som en faglig pådriver og støtte til skolens utviklingsarbeid, og at politisk skoleeier er viktig for rammene som legges for skolens profesjonsutvikling, for eksempel i form av midler til etter- og videreutdanning.

Rektor ved en mindre skole beskriver det som utfordrende at små skoler møtes med de samme oppgavene som store skoler. Mange uttrykker bekymring til den manglende ensrettingen av skolen som utvikler seg med det økte lokale handlingsrommet. Spesielt kommuneadministrasjon og rektorer, men også enkelte politikere, mener at en del av de oppgaver som skal besluttes

lokalt heller burde vært besluttet nasjonalt. Dette gjelder for eksempel innholdet i læreplanene, og nasjonale årsplaner med et gitt innhold for hvert trinn. De fleste case-kommunene går for mer standardisering mellom skolene og større grad av felles og ensrettede satsninger for skolene i kommunen. Gode og sammenhengende planer, som bygger på tydelige strategier, fremheves som et viktig grunnlag for god styring av skolen. Samtidig ser det ut til at kommunene har mye å gå på når det gjelder å utvikle støtte til skolene i arbeidet med å fylle det lokale handlingsrommet.

Oppsummert om styringsdialogen:

1. *Tettere på skolenivået:*

- I de fleste kommunene beskrives politikerne som mest opptatt av informasjon om skolens resultater (output), fremfor skolens forutsetninger (input/rammer) og prosesser. Resultat kvaliteten leses gjerne som svaret på hvorvidt det har vært god kvalitet på prosessene. En god og fruktbar styringsdialog kan imidlertid ikke baseres utelukkende på vurdering av resultater, uten at også forutsetningene og prosessene analyseres. Det er samtidig verdt å merke seg at det ikke er mulig å etablere en lineær og entydig sammenheng mellom målene som settes, prosessene i skolen og resultatene. Gode prosesser er ingen garanti for forventet resultatoppnåelse, og gode resultater er ikke alltid en garantist for at prosessene er gode eller optimale. Forklaringen til gode resultater kan ligge andre steder, som høy testkompetanse eller høyt evnenivå i gruppen.
- Vi ser antydning av en forflytning fra å styre først og fremst gjennom kontroll med resultat og forutsetninger, til å vise mer interesse for dialogbasert styring basert på innsikt om prosessene i skolen. Det er en økt forståelse for at innsikt om prosessene i skolen krever mer informasjon enn resultatene på nasjonale prøver.
- Det er imidlertid en utfordring å engasjere bredden av politikerne til å gå bak tallene.
- God dokumentasjon og informasjon til politikerne har i følge mange av informantene bidratt til at politikerne i større grad er koblet på prosessene. I de kommunene hvor politisk nivå er koblet tettere på skolens indre liv, ser en stor verdi i økt innsikt, mer kunnskapsbaserte beslutninger, mer avgrensede og felles satsninger og villighet til å satse mer langsiktig.
- For å samle systematisk informasjon om skolens prosesser, er det avgjørende at kommunene bygger opp gode evalueringssystemer, for eksempel gjennom kollegabaserte vurderingsformer eller ansatte- og brukerundersøkelser.
- Nye samhandlingsarenaer der skoleledere og politikere møtes direkte har virket som en katalysator for utviklingen av en styringsdialog som bidrar til å fokusere på å nyttiggjøre informasjonen fra resultatmålinger til konstruktiv og systematisk forbedringsarbeid.
- Først og fremst er arenaene for samhandling mellom administrativt nivå og politisk nivå videreutviklet, men nesten alle casekommunene hadde også iverksatt rapporteringsrutiner og samhandlingsarenaer som ga direkte dialog mellom politisk nivå og skolenivå. I enkelte av kommunene er det også utviklet arenaer med representasjon fra alle nivå, også foreldre og elevrepresentanter.

Oppsummert om styringsdialogen:

3. Eierskap til felles langsiktige satsninger

- Gode endrings- og utviklingsprosesser krever tydelige prioriteringer, enhetlig satsning, felles strategier og helhetlige planer på tvers av nivå og skoler, som er basert på kunnskap, innsikt og dialog. Eierskap til målene er sentralt.
- Strategi- og handlingsplan betegnes som de viktigste grunnlagene for dialog og felles forståelse. Klare strategiske satsningsområder avhenger av utviklingen av gode og sammenhengende planverk.
- Utvikling av en skoleeierstrategi har vært et viktig grunnlag for endrings- og utviklingsprosessene

Oppsummert om styringsdialogen:

2. Balansegangen mellom støtte og styring

- Kommunene arbeider med å finne en balansegang mellom styring og støtte, og mellom politisk makt og profesjonell makt. Behovet for innsikt i skolens indre liv må balanseres med behovet for overblikk og helhet, og behovet for kontroll gjennom evaluering og rapportering må balanseres med tillit til profesjonens egne vurderinger.
- Økt innsikt i skolens arbeid øker skoleeiers forståelse for kompleksiteten i feltet, resultatenes begrensede forklaringsverdi og dermed tillit til den innsats, de beslutninger og de vurderinger som må tas av profesjonen selv.
- Det lokale handlingsrommet oppleves som stort, men begrenset av ressurser og manglende kompetanse til å ta grep om kvalitetsutviklingen i skolen.
- Det uttrykkes imidlertid bekymring overfor den manglende ensretting av skolen som kan utvikle seg gjennom økt lokalt handlingsrom.
- Det har skjedd en positiv utvikling, og kommunene er i gang med endringsprosesser. Skoleeierne har likevel mye å gå på når det gjelder å legge til rette for utvikling av skolens kapasitet til å ta grep om det lokale handlingsrommet

4.3 BETYDNINGEN AV DELTAKELSEN I SKOLEEIERPROGRAMMET

Felles for alle kommunene er at kunnskapen og oppmerksomheten om skoleeieransvaret har økt som følge av deltakelsen i skoleeierprogrammet «Den gode skoleeier». Samtlige informanter, både politikere og administrasjon, er svært positive og fornøyde med skoleeierprogrammet og samlingene. Innhold og temaer oppleves som relevante og nyttige, med gode foredragsholdere. Særlig fremheves det som positivt at koordinatorene fra hver kommune får være med å

bestemme innholdet på samlingene. Enkelte politikere opplever deler av innholdet i programmet som litt krevende, men de er likevel fornøyd, og ser at slik må det gjerne være. Mange nevner at programmet var godt timet, og at de knyttet satsningsområder i programmet til satsninger og endringsarbeid de allerede var i gang med i kommunen. Skoleeierprogrammet har slik vært en god pådriver for de interne prosessene.

Informantene er svært fornøyd med arbeidsformene på samlingene. Spesielt trekkes kombinasjonen forelesninger og gruppearbeid frem som positivt. Stort sett alle informanter i begge intervjurundene lovpriser nytten av erfaringsutvekslingen med andre kommuner, der andres arbeidsmetoder, satsninger eller tiltak kan overføres til egen kommune med lokale tilpasninger. Selv om kommunene har behov for å utvikle egne målsettinger, tiltak, arbeidsformer og løsninger, har overføring av ideer og erfaringer som grunnlag for videreutvikling i egen kommune stor læringsverdi. I den forbindelse er alle informantene som har deltatt i programmet svært fornøyd med arbeidsbokmetodikken, da den gir mulighet for å studere andre kommuners arbeid og satsningsområder. Programmet har ledet til nye samarbeidskonstellasjoner mellom kommuner som oppleves som svært nyttig. Selv om kommunene ikke samarbeider direkte om tjenester, og heller ikke kopierer hverandres løsninger, finner de stor nytte i å hente erfaringer og ideer fra hverandre.

Noen informanter spilte inn at de burde jobbe mer med slike programmer og utviklingsarbeid, og heller tone ned tilsyn og rapportering. Mellom samlingene har de fleste fått til noen få møter, der det gjerne har vært fagperson i administrasjonen som koordinerer og drar prosessen framover. Etter at skoleeierprogrammet var avsluttet, er det få av case-kommunene som har opprettholdt møtepunkt for prosjektgruppen. Enkelte av informantene fra flere av kommunene ønsker at gruppen hadde opprettholdt sitt arbeid og at dette er et punkt til forbedring. Skoleeierprogrammet ble i seg selv ansett som en viktig og god samhandlingsarena, som ga tid til å gå inn på områder enn ellers ikke ville hatt mulighet til å samarbeide om. Likevel er de fleste utviklingsprosjektene og satsningsområdene som ble utarbeidet i skoleeierprogrammet videreført i alle kommunene.

I første intervjurunde ble behovet for å komme tettere på skolene fremhevet av alle, først og fremst gjennom arenaer for dialog med skoleledernivået. Det ble etterlyst mer formell samhandling med skolenivået, gjennom faste møter med skolelederne, men også arenaer for dialog med foreldre. I andre intervjurunde, etter at skoleeierprogrammet var avsluttet, opplevde informanter fra de fleste case-kommunene at de nødvendige samhandlingsarenaene var etablert, og at tiden fremover skal brukes til å videreutvikle disse.

De intervjuede politikerne som deltok i skoleeierprogrammet opplever å ha hevet sin forståelse for skoleeierrollen betraktelig. Det er imidlertid ikke alle case-kommunene som har klart å implementere dette videre blant hele skoleeierskapet. I stedet ser det ut til at formidling av ny kunnskap og endringer til resten av det politiske eierskapet avhenger av at engasjementet smitter over ved at en mer eller mindre tilfeldig kommer inn på temaer fra skoleeierprogrammet på politiske møter. Enkelte av case-kommunene har vel og merke presentert bestemte deler fra skoleeierprogrammet og temaer derfra i politiske møter, men få har utviklet en systematisk plan for å formidle bredden av innholdet videre til sine politiker-kolleger.

Mange av de intervjuede rektorene, samt enkelte av informantene fra kommuneadministrasjonen, mente at det kunne være mye å tjene på at rektorene deltok sammen med kommuneadministrasjon og politikere på skoleeierprogrammet. Dette var det riktig nok ulike meninger om. Andre igjen opplevde det som riktig at det i denne runden med

skoleeierprogrammet var lagt spesielt til rette for politikere og kommuneadministrasjon, men at rektorene bør delta i neste runde av skoleeierprogrammet. Dette vil i følge informanter gi større mulighet for god sammenheng mellom kommunenes overordnede formelle mål og skolens operative mål. Mange berømmer skoleeierprogrammet for å bevisstgjøre kommunene om betydningen av nettopp tydelige og felles veivalg og prioriteringer.

De fleste mener at skoleeierprogrammet har bidratt med kunnskap og innsikt om hvordan handlingsrommet på skoleeiersiden kan fylles mer aktivt. Dette kan gjøres både gjennom å reflektere betydningen av kunnskap som grunnlag for diskusjoner og beslutninger, et system for kvalitetsvurdering, samt gjennom å vektlegge betydningen av nye samhandlingsarenaer som legger til rette for dialog og utvikling av felles perspektiv, strategiske prioriteringer og tydelige forventninger, som grunnlag for skolens kvalitetsarbeid.

Oppsummert om betydningen av skoleeierprogrammet

- Samtlige av informantene som har deltatt i programmet er svært fornøyd med «Den gode skoleeier»
- Skoleeierprogrammet anses som godt timet ved at programmets innhold kunne knyttes til opplevd behov og påbegynte satsninger og endringsarbeid i kommunene. Skoleeierprogrammet har slik vært en pådriver for viktige påbegynte interne prosesser i kommunene
- Samlingene karakteriseres som gode og nyttige, både med hensyn til forelesere, erfaringsbaserte presentasjoner fra kommuner og tid til samarbeid og diskusjon både mellom representanter fra samme kommune og mellom kommuner
- Den enkelte kommune anså programmet i seg selv som en viktig samhandlingsarena mellom politikere og administrasjon
- Erfaringsutveksling med andre kommuner fremheves som spesielt nyttig. Selv om kommunene har behov for å utvikle egne målsettinger, tiltak, arbeidsformer og løsninger, gis utveksling av ideer og erfaringer stor nytteverdi
- I første intervjurunde ble behovet for å komme tettere på skolene fremhevet av alle, først og fremst gjennom arenaer for dialog med rektorene. Etter at programmet var avsluttet, opplevde de fleste at de nødvendige samhandlingsarenaene nå var etablert, og at tiden framover skal brukes til å videreutvikle disse.
- Få kommuner har iverksatt en systematisk plan for å formidle bredden av innholdet i skoleeierprogrammet videre til alle folkevalgte i kommunen.

5 ANBEFALINGER

- **Utvikling av gode samhandlingsarenaer og rapporteringsrutiner**
 - Fortsette arbeidet med å utvikle nye/videreutvikle allerede eksisterende samhandlingsarenaer
 - Det rapporteres om god nytteverdi å sette av bestemte møter i kommunestyret til skolesaker, der skolefaglig ansvarlig gis mulighet til presentasjon av tilstand
 - Flere av kommunene opplever det som hensiktsmessig med mer direkte kontakt mellom politisk nivå og skolenivå, for eksempel gjennom skolebesøk eller møter der både politisk, administrativt, skole og brukernivå er representert
 - Kommuneadministrasjonen bør være oppmerksom på balansegangen mellom politikernes behov for et helhetlig oversiktsbilde og behovet for utdypninger for å få mer innsikt i skolens indre liv

- **En god styringsdialog baseres ikke utelukkende på resultater, men inneholder også en vurdering av forutsetninger og resultat**
 - Resultat kvalitet speiler ikke nødvendigvis kvaliteten på prosessene i skolen
 - Skoleeier har behov for å få innsikt ikke bare i resultatene, men også større nærhet til og kunnskap om skolens prosesser, sett i relasjon til forutsetningene
 - Det er krevende å engasjere bredden av politikerne til å gå bak tallene, dette krever systematisk innsats fra administrasjonen, ved å avsette mer tid til kunnskapsutvikling gjennom presentasjoner og drøftinger knyttet til skole. Kunnskapsheving om skole blant politikerne, ser i enkelte av case-kommunene ut til å ha bidratt til å øke interesse og engasjement for skole

- **Det er avgjørende at kommuner bygger opp gode systemer for evalueringer av skolens arbeid, av dens prosesser, i tillegg til oversikter over rammer/ressurser og resultat.**
 - En bør skaffe seg bred vurderingsinformasjon
 - Dette kan for eksempel gjennomføres ved kollegabaserte vurderingsformer eller ansatte- og brukerundersøkelser
 - Standardisering av undersøkelsene gir mulighet for sammenlikning på tvers av skoler og kommuner
 - Undersøkelsene bør gjennomføres jevnlig, slik at resultater kan analyseres og sammenliknes over tid
 - Undersøkelsene og resultatene utgjør ingen nytteverdi i seg selv, men avhenger av god kvalitet på analyse og diskusjonsarbeidet knyttet til resultatene
 - Den sentrale kommuneledelsen har en viktig funksjon i å være pådriver og tilrettelegger for både skolebaserte evalueringsformer og andre evalueringsformer, både i gjennomføringen og i analyse og diskusjonsarbeidet, som bør involvere alle nivå

- **Tydelige, langsiktige satsninger, som bygger på strategiske prioriteringer, og som er omforent og sammenfattet i mål som aktører på alle nivå opplever eierskap til**

- Gode endrings- og utviklingsprosesser krever tydelige prioriteringer, enhetlig satsning, felles strategier og helhetlige planer som er basert på kunnskap, innsikt og dialog
 - Forankret i administrativ og politisk toppledelse
 - Manglende ensretting i skolen uttrykkes som en bekymring i case-kommunene
 - Kontinuerlig og systematisk satsning på implementering av nye modeller og tiltak
- **Fortsette arbeidet med å finne en god balanse mellom støtte og styring, tillit og kontroll**
 - **Deltakelse i erfaringsutveksling med andre kommuner**
 - **Utvikling av systematisk plan for å implementere kommunens skoleeierstrategi blant bredden av politikere**
 - Kunnskapsspredning blant bredden av politikere
 - Systematisk implementering av skoleeierprogrammet blant de folkevalgte

6 REFERANSER

Afsar, A.; Skedsmo, G. og Sivesind, K. (2006). Evaluering og kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning. I K. Sivesind, G. Langfeldt og G. Skedsmo (red.), *Utdanningsledelse*, s. 202–226. Oslo: Cappelen.

Bachmann, K. & Sivesind, K. (2012). Kunnskapsløftet som reformprogram: fra betingelser til forventninger. I Englund, Tomas og Lundahl, Christian (red.). I: *Vad räknas som kunskap? Läroplanteoretiska utsikter och inblickar i lärarutbildning och skola*. s. 242-260 Stockholm: Liber.

Bachmann, K., Sivesind, K. & Bergem, R. (2008). Evaluering og ansvarliggjøring i skolen. I G.Langfeldt,E. Elstad & S. Hopmann (red.), *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*, s. 94-122. Oslo: Cappelen.

Bergem, R., Båtevik, F.O., Bachmann, K. og Kvangarsnes, M. (2006). *Tidleg oppstart med nye læreplanar. Kartlegging av erfaringer med førebuing og iverksetjing*. Arbeidsrapport nr. 196. Høgskulen i Volda: Møreforskning Volda.

Birkeland, N. (2008). Ansvarlig, jeg? Nye redskaper i utforminga av norsk skolepolitikk. I G. Langfeldt, E. Elstad og S. Hopmann (red.). *Ansvarlighet i skolen: Politiske spørsmål og pedagogiske svar*, s. 35–61. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Bukve, O. (2009). Styringsdialog – styring eller dialog? Om vilkåra for samhandling ved flenivåstyring. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2009/1: 59-71.

Elmore, R. (2003). Accountability and Capacity. I M. Carnoy, R. Elmore og L. Santee Siskin (red.). *The New Accountability. High Schools ans High-Stakes Testing*. Routledge Falmer.

Engeland, E., Langfeldt G. og Roald, K. (2008) Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I G. Langfeldt, E. Elstad og S. Hopmann (red.). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*, s. 178–203. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Engelsen, B.U. (2008). *Kunnskapsløftet. Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter*. Rapport nr. 1. Universitetet i Oslo, Pedagogisk forskningsinstitutt, Forskningsgruppen Læreplanstudier.

Englund, T. og Solbrekke, T.D. (2010). Professional responsibility under pressure? Contribution to ECER-symposium 2010, Helsinki, Finland: Professional Responsibility: New Horizons of Praxis part I.

Haug, B. (2010). Desentralisering og skoleprestasjoner. I E. Elstad og K. Sivesind (red.). *PISA – sannheten om skolen?*, s. 246–257. Oslo: Universitetsforlaget.

Haug, P. (2002). Skulebasert vurdering – opphav og utvikling. I P. Haug og L. Monsen (red.). *Skulebasert vurdering – erfaringer og utfordringer*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Heldal, J.S. (2011). Fra samfunnsmandat til samfunnsoppdrag. En språklig dreining i utdanningsretorikken. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 2/211: 18–29.
- Hopmann, S. (2003). On the Evaluation of Curriculum Reforms. *J. Curriculum Studies*, 35(4): 459-478.
- Hopmann, S. (1999). The Curriculum as a Standard of Public Education. *Studies in Philosophy and Education*, 18: 89–105.
- Hopmann, S. (1988). *Lehrplanarbeit als Verwaltungshandeln*. Kiel, IPN/114.
- Karseth, B. og Engelsen, B.U. (2013). Læreplanen for Kunnskapsløftet: Velkjente tråkk i nye spor. I B. Karseth, J. Møller, P. Aasen (red.). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnsopplæringen*, s. 43-60. Oslo: Universitetsforlaget.
- Karseth, B. & Sivesind, K. (2009). Læreplanstudier - perspektiver og posisjoner, I: Erling Lars, Dale (red.), *Læreplan i et forskningsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- KS (2013). "Den gode skoleeier". *Kommunalt og fylkeskommunalt skoleeierprogram for læring, medskaping og resultater*. Oslo, august 2013. Lastet ned fra internett: http://www.ks.no/PageFiles/50189/Den_gode_skoleeier_til_internet2_24092013.pdf
- Langfeldt, G. (2012). Kommunenes oppgaver I utdanningspolitikken. I J.S. Jøsendal, G. Langfeldt og K. Roald (red.). *Skoleeier som kvalitetutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*, s. 101-117. Oslo: kommuneforlaget.
- Langfeldt, G, Elstad, E. og Hopmann, S. (2008). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Langfjæran, D., Jøsendal, J.S. og Karlsen, Ø. G. (2009). Kom nærmere! Sluttrapporte for FoU-prosjekt for KS «Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte». PriceWaterhouseCoopers.
- Lundgren, U. P. (2006). Political Governing and Curriculum Change – From Active to Reactive Curriculum Reforms. The need for a Reorientation of Curriculum Theory. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy* (1): 1-12. Hentet fra Utdanningspolitiska Institutet <http://www.upi.artisan.se/docs/Doc262.pdf>
- Malterud, Kirsti (2012). Systematic text condensation: A strategy for qualitative analysis. *Scand J Public Health* 40:795-805.
- Møller, J., Prøitz, T.S., Rye, E. og Aasen, P. (2013). Kunnskapsløftet som styringsreform. I B. Karseth, J. Møller, P. Aasen (red.). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnsopplæringen*, s. 23-42. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J., Prøitz, T.S. & Aasen, P. (2009). *Kunnskapsløftet - en tung bær å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon* Oslo: Rapport 42/2009, NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Avhandling for graden philosophiae doctor (PhD). Universitetet i Bergen.

Roald, K., Jøsendal, J.S. og Langfeldt, G. (2012). Kommuner og fylkeskommuner som aktive skoleeiere. Mellom forvaltning og kvalitetsutvikling. I J.S. Jøsendal, G. Langfeldt og K. Roald (red.). *Skoleeier som kvalitetsutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*, s. 23-44. Oslo: Kommuneforlaget.

Segerholm, C. (2009). We are doing well on QAE': the case of Sweden. *Journal of Education Policy*, 24(2): 195-209.

Sivesind, K. (2008). *Reformulating Reform. Curriculum history revisited*. Avhandling for Dr.Phil graden: Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.

Sivesind, K. & Bachmann, K. (2008). Hva forandres med nye standarder? Krav og utfordringer med Kunnskapsløftets læreplaner. I: Gjert Langfeldt, Eyvind Elstad & Stefan Hopmann, red., *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*, s. 62-93. Oslo: Cappelen.

Skedsmo, G. (2009). *School Governing in Transition. Avhandlingen for PhD-graden*. Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo

Solbrekke, T.D. og Englund, T. (2011). Bringing professional responsibility back in. *Studies in Higher Education* (36), 7: 847-861

SSØ (2008). Forprosjekt tildelingsbrev Senter for statlig økonomistyring, Forvaltnings- og analyseavdelingen 20. mai 2008. *SSØ Rapport 6/2008*.

Telhaug, A.O. (1997). *Utdanningsreformene. Oversikt og analyse*. Oslo: Didakta norsk forlag.

Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. og Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen* (rapport 20/2012). Oslo: NIFU.

PUBLIKASJONER AV FORSKERE TILKNYTTET HØGSKOLEN I MOLDE OG MØREFORSKING MOLDE AS

www.himolde.no – www.moreforsk.no

2013 - 2015

Publikasjoner utgitt av høgskolen og Møreforskning kan kjøpes/lånes fra
Høgskolen i Molde, biblioteket, Postboks 2110, 6402 MOLDE.
Tlf.: 71 21 41 61, epost: biblioteket@himolde.no

Egen rapportserie

Bachmann, Kari; Skrove, Guri K. og Groven, Gøril (2015): *Evaluering av "Den gode skoleeier". Kommuners arbeid med skoleeierrollen og erfaringer med skoleeierprogrammet*. Møreforskning Molde AS nr. 1513. Molde: Møreforskning Molde AS. 61 s. Pris: 100,-

Groven, Gøril; Skrove, Guri K. og Bachmann, Kari (2015): *Fremtidens eldreomsorg. Kunnskapsgrunnlag tilknyttet bygging av nytt omsorgssenter i Aukra kommune*. Møreforskning Molde AS nr. 1512. Molde: Møreforskning Molde AS. 55 s. Pris: 100,-

Rekdal, Jens; Hamre, Tom N. og Zhang, Wei (2015): *Etablering av modeller for tilbringertrafikk til flyplasser*. Møreforskning Molde AS nr. 1511. Molde: Møreforskning Molde AS. 76 s. Pris: 100,-

Svendsen, Hilde Johanne og Bråthen, Svein (2015): *Samfunnsøkonomisk analyse av endret lufthavnstruktur i Midt- og Nord-Norge*. Møreforskning Molde AS nr. 1510. Molde: Møreforskning Molde AS. 36 s. Pris: 50,-

Bråthen, Svein; Thune-Larsen, Harald; Oppen, Johan; Svendsen, Hilde Johanne.; Bremnes, Helge; Eriksen, Knut S.; Bergem, Bjørn G. og Heen, Knut P.: *Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Nord-Norge*. Møreforskning Molde AS nr. 1509. Molde: Møreforskning Molde AS. 147 s. Pris: 150,-

Oterhals, Oddmund og Kvadsheim, Nina Pereira (2015): *Sjøportalen. Delrapport 1: Behovsavklaring – gevinstpotensialer*. Møreforskning Molde AS nr. 1508. Molde: Møreforskning Molde AS. 28 s. Pris: 50,-

Rye, Mette (2015): *Merkostnad i privat sektor i sone 1a og 4a etter omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift*. Møreforskning Molde AS nr. 1507. Molde: Møreforskning Molde AS. 22 s. Pris: 50,-

Skrove, Guri K.; Groven, Gøril og Bachmann, Kari (2015): *Sammen om rehabilitering i nærmiljøet. Sluttevaluering av "Livsnær livshjelp" – et samhandlingsprosjekt om rehabiliteringsbrukere i Aure*. Møreforskning Molde AS nr. 1506. Molde: Møreforskning Molde AS. 33 s. Pris: 50,-

Skrove, Guri K.; Oterhals, Geir; Groven, Gøril og Bachmann, Kari (2015): *"Sulten og tørst, men Stikk UT! først" En brukerundersøkelse av turkassetrimmen Stikk UT!*. Møreforskning Molde AS nr. 1505. Molde: Møreforskning Molde AS. 40 s. Pris: 50,-

Bråthen, Svein; Svendsen, Hilde Johanne og Tveter, Eivind (2015): *Samfunnsøkonomisk analyse av endret lufthavnstruktur i Sør-Norge*. Møreforskning Molde AS nr. 1504. Molde: Møreforskning Molde AS. 33 s. Pris: 50,-

Tveter, Eivind; Bråthen, Svein; Eriksen, Knut Sandberg; Svendsen, Hilde Johanne og Thune-Larsen, Harald (2015): *Samfunnsøkonomisk analyse av lufthavnkapasiteten i Oslofjordområdet*. Møreforskning Molde AS nr. 1503. Molde: Møreforskning Molde AS. 50 s.

Kaurstad, Guri; Bachmann, Kari; Bremnes, Helge og Groven, Gøril (2015): *KS FoU-prosjekt nr. 134033. Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge*. Møreforskning Molde AS nr. 1502. Molde: Møreforskning Molde AS. 107 s. Pris: 150,-

Kristoffersen, Steinar og Mennink, Marcel (2015): *Mulighetsanalyser for jaktturisme i Gjemnes*. Møreforskning Molde AS nr. 1501. Molde: Møreforskning Molde AS. 45 s. Pris: 50,-

Kaurstad, Guri; Oterhals, Geir; Hoemsnes, Helene, Ulvund, Ingeborg og Bachmann, Kari (2014): *Deltakelse i organiserte fritidstilbud. Spesiell vekt på barn og unge med innvandrereforeldre*. Møreforskning Molde AS nr. 1417. Molde: Møreforskning Molde AS. 92 s.

Rekdal, Jens; Hamre, Tom N.; Løkketangen, Arne; Zhang, Wei og Larsen Odd I.(2014): *Inkludering av innfartsparkering i TraMod_By: TraMod_IP*. Møreforskning Molde AS nr. 1416. Molde: Møreforskning Molde AS 125 s. Pris: 150,-

Kristoffersen, Steinar (2014): *Remontowa Launch and Recovery System (LARS) Minus 40*. Møreforskning Molde AS nr. 1415. Molde: Møreforskning Molde AS. 39 s. KONFIDENSIELL

Shlopak, Mikhail; Bråthen, Svein; Svendsen, Hilde Johanne og Oterhals, Oddmund (2014): *Grønn Fjord. Bind II. Beregning av klimagassutslipp i Geiranger*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1413. Molde: Møreforskning Molde AS. 53 s. Pris: 100,-

Svendsen, Hilde Johanne; Bråthen, Svein og Oterhals, Oddmund (2014): *Grønn Fjord. Bind I. Analyse av metningspunkt for trafikk i Geiranger*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1412. Molde: Møreforskning Molde AS. 27 s. Pris: 50,-

Heen, Knut Peder (2014): *Kontraksstrategier for local leverandørindustri*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1411. Molde: Møreforskning Molde AS. 31 s. Pris: 50,-

Bråthen, Svein; Tveter, Eivind; Solvoll, Gisle og Hanssen, Thor Erik Sandberg (2014): *Luftfartens betydning for utvalgte samfunnssektorer. Eksempler fra petroleum, kultur og sport*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1410. Molde: Møreforskning Molde AS. 98 s. Pris: 100,-

Kristoffersen, Steinar; Shlopak, Mikhail; Oppen, Johan og Jünge, Gabriele (2014): *Logistikkoptimalisering i BioMar Norge AS*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1409. Molde: Møreforskning Molde AS. 41 s. Pris: 50,-

Bråthen, Svein; Zhang, Wei og Rekdal, Jens (2014): *Todalsfjordforbindelsen. Anslag på trafikale og prissatte samfunnsøkonomiske konsekvenser*. Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1408. Molde: Møreforskning Molde AS. 47 s. Pris: 50,-

Witsø, Elisabeth (2014): *IA-holdningsbarometer Møre og Romsdal. Ledere og ansattes erfaringer med og syn på IA-arbeidet i virksomheten*. Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1407. Molde: Møreforskning Molde AS. 51 s. Pris: 100,-

Kristoffersen, Steinar; Jünge, Gabriele Hofinger og Shlopak, Mikhail (2014): *Planlegging, produksjon og prosessdata. Hva påvirker kvalitet og leveransepresisjon?* Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1406. Molde: Møreforskning Molde AS. 37 s. KONFIDENSIELL

Bergem, Bjørn G., Hervik, Arild og Oterhals, Oddmund (2014): *Supplier effects Ormen Lange 2008-2012*. Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1405. Molde: Møreforskning Molde AS 27 s. Pris: 50,-

Hervik, Arild; Bergem, Bjørn G. og Bræin, Lasse (2013) *Resultatmåling av brukerstyrt forskning 2012*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1404. Molde: Møreforskning Molde AS. 117 s. Pris: 150,-

Kaurstad, Guri; Witsø, Elisabet og Bachmann, Kari (2014): *Livsnær livshjelp. Rehabilitering i nærmiljøet*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1403. Molde: Møreforskning Molde AS 35 s. Pris: 50,-

Bergem, Bjørn G., Hervik, Arild og Oterhals, Oddmund (2014): *Leverandøreffekter Ormen Lange 2008-2012*. Rapport /Møreforskning Molde AS nr. 1402. Molde: Møreforskning Molde AS 25 s. Pris: 50,-

Oterhals, Oddmund og Guvåg, Bjørn (2014): *Lean Shipbuilding II – Sluttrapport*. Rapport /Møreforskning Molde AS nr. 1401. Molde: Møreforskning Molde AS 29 s. Pris: 50,-

Rekdal, Jens; Larsen, Odd I; Løkketangen, Arne og Hamre, Tom N. (2013): *TraMod_By Del 1: Etablering av nytt modellsystem. Revidert utgave av rapport 1203*. Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1313. Molde: Møreforskning Molde AS 206 s. Pris: 200,-

Oterhals, Oddmund; Jünger, Gabriele Hofinger og Johannessen, Gøran (2013): *Biomarine næringer i region Nordvest. Utviklingstrekk, status og potensialer for nye biomarine næringer*. Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1312. Molde: Møreforskning Molde AS 31.s. Pris: 50,-

Bråthen, Svein; Denstadli, Jon Martin, Eriksen, Knut. S; Thune-Larsen, Harald og Tvetter, Eivind (2013): *Ferjefri E39 og mulige virkninger for lufthavnstruktur og hurtigbåtruter. En vurdering basert på en fullt utbygd E39*. Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1311. Molde: Møreforskning Molde AS 87 s. Pris: 100,-

Bremnes, Helge; Heen, Knut Peder og Hervik, Arild (2013): *Utredning av omstilling i Halden med og uten videreføring av IFEs øvrige forskningsaktiviteter etter dekommisjonering av Haldenreaktoren*. Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1310. Molde: Møreforskning Molde AS 47 s. Pris: 50,-

Heen, Knut Peder; Bremnes, Helge og Hervik, Arild (2013): *Utredning av den nærings- og forskningsmessige betydningen av IFEsnukleære virksomhet relatert til Haldenreaktoren*. Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1309. Molde: Møreforskning Molde AS 63 s. Pris: 100,-

Kaurstad, Guri; Bachmann, Kari og Oterhals, Geir (2013): *Gir deltagelse i frisklivscentralen i Molde et friskere liv? Deltagernes opplevelse av tilbudet, endring i fysiske parametere og helseatferd etter 3 måneder*. Rapport/Møreforskning Molde AS nr. 1308. Molde: Møreforskning Molde AS. 54 s- Pris: 100,-

Bremnes, Helge (2013): *Det regionale innovasjonssystemet i Møre og Romsdal. Møre og Romsdal som innovasjons- og kunnskapsregion*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1307. Molde: Møreforskning Molde AS . 55 s. Pris: 100,-

Oppen, Johan; Oterhals, Oddmund og Hasle, Geir (2013): *Logistikkutfordringer i RIR og NIR. Forprosjekt*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1305. Molde: Møreforskning Molde AS. 27 s. Pris: 50,-

Bergem, Bjørn G.; Bremnes, Helge; Hervik, Arild og Opdal, Øivind (2013): *Konsekvenser for Aukra som følge av utbyggingen av Ormen Lange. En oppsummering av analyser gjort av Møreforskning Molde*. Rapport /Møreforskning Molde AS nr. 1304. Molde: Møreforskning Molde AS. 33 s. Pris: 50,-

Johannessen, Gøran; Oterhals, Oddmund og Svindland, Morten (2013): *Sjøtransport Romsdal. Potensiale for økt sjøtransport i Romsdalsregionen*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1303. Molde: Møreforskning Molde AS. 33 s. Pris: 50,-

Rekdal, Jens og Zhang, Wei (2013): *Hamnsundsambandet. Trafikkberegninger og samfunnsøkonomisk kalkyle for 4 alternative traséer*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1302. Molde: Møreforskning Molde AS. 86 s. Pris: 100,-

Hervik, Arild; Bergem, Bjørn G. og Bræin, Lasse (2013) *Resultatmåling av brukerstyrt forskning 2011*. Rapport / Møreforskning Molde AS nr. 1301. Molde: Møreforskning Molde AS. 71 s. Pris: 100,-

ARBEIDSRAPPORTER / WORKING REPORTS

Grønvik, Cecilie Utheim og Julnes, Signe Gunn (2015): *Innovative læringsaktiviteter bidro til at sykepleie studenter opplevde læringsutbytte i kvantitativ metode*. Arbeidsrapport / Møreforskning Molde AS AS nr. M 1501. Møreforskning Molde AS. 26 s. Pris: 50,-

Larsen, Odd I. (2014): *Validering av godstransportmodellen*. Arbeidsrapport / Møreforskning Molde AS nr. M 1403. Møreforskning Molde AS. 31 s. Pris: 50,-

Kaurstad, Guri; Hoemsnes, Helene; Ulvund, Ingeborg og Bachmann, Kari (2014): *Deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter blant barn og unge i Kristiansund. Levekårsprosjektet i Kristiansund*. Arbeidsrapport / Møreforskning Molde AS nr. M 1402. Møreforskning Molde AS. 75 s. Pris: 100,-

Rye, Mette (2014): *Merkostnad i privat sektor i sone 1A og 4A etter omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift. Estimat for 2014*. Arbeidsrapport / Møreforskning Molde AS nr. M 1401. Møreforskning Molde AS. 22 s. Pris: 50,-

Kaurstad, Guri og Bachmann, Kari (2013): *Kvalitet i alle ledd. En analyse av endringsbehov i utrednings og behandlingslinjer for barn og unge med behov for sammensatte og koordinerte tjenester*. Arbeidsrapport / Møreforskning Molde AS nr. M 1303. Møreforskning Molde AS. 35 s. Pris: 50,-

Berge, Dag Magne (2013): *Utdanningsbehov, rekruttering og globalisering. Resultater fra en spørreskjemaundersøkelse blant bedrifter i den maritime klyngen i Møre og Romsdal*. Arbeidsrapport / Møreforskning Molde AS nr. M 1302. Møreforskning Molde AS. 46 s. Pris: 50,-

Rye, Mette (2013) *Merkostnad i privat sektor i sone 1A og 4A etter omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift*. Arbeidsrapport / Møreforskning Molde AS nr. M 1301. Møreforskning Molde AS. 17 s. Pris: 50,-

ARBEIDSNOTATER / WORKING PAPERS

May Østby, Kari Høium, Thrine Marie Nøst Bromstad, Yngvar Bjarne Hurlen, Randi Brevik, Claus A. Giskemo, Lars Klintwall (2015) *"Jeg ønsker å lese bedre!" : intensiv leseopplæring for en elev med ADHD*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2015:3. Molde: Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk. Pris: 50,-

Bakken, Hege (2015) *"Mulig det finnes en angreknapp?" : mestringstillit og IKT-kompetanse hos den voksne deltids vernepleierstudent*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2015:2. Molde: Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk. Pris: 50,-

Norlund, Ellen Karoline (2015) *Supply vessel planning under cost, environment and robustness Considerations*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2015:1. Molde: Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk. Pris: 50,-

Dale, Karl Yngvar (2014) *Traumatic stress, personality and psychobiological health : conceptualizations and research findings*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2014:6. Molde: Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk. Pris: 50,-

Norlund, Ellen Karoline; Gribkovskaia, Irina (2014) *Environmental performance of speed optimization strategies in offshore supply vessel planning under weather uncertainty*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2014:5. Molde : Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk. Pris: 50,-

Dale, Karl Yngvar; Ødegård, Atle (2014) *Examining the Construct of Dissociation within the Framework of G-theory*. Arbeidsnotat : Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, 2014:4. Molde: Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk. Pris: 50,-

Iversen, Hans Petter; Folland, Thore (2014) *Psykisk helsearbeid i Romsdalskommunene : organisering og ledelse : kommunenettverket*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2014:2. Molde: Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk. Pris: 50,-

Solenes, Oskar; Dolles, Harald; Gammelsæter, Hallgeir; Kåfjord, Sondre; Rekdal, Eddie; Straume, Solveig; Egilsson, Birnir (2014) *Toppfotballens betydning for vertsregionen : en studie av Molde Fotballklubbs betydning for Molderegionen*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2014:1. Molde : Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk. Pris: 100,-

Halskau sr., Øyvind og Jörnsten, Kurt (2013) *Some new bounds for the travelling salesman problem*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2013:7. Molde : Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk. Pris: 50,-

Jæger, Bjørn; Rudra, Amit; Aitken, Ashley; Chang, Vanessa; Helgheim, Berit Irene (2014) *ERP usage in global supply chains : educational resources*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2013:6. Molde : Høgskolen i Molde. Pris: 50,-

Pet'o, Miroslav; Jæger, Bjørn; Helgheim, Berit Irene (2014) *Information and communication aspects of logistics operations and their significance for managerial decision making*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde - Vitenskapelig høgskole i logistikk, nr. 2013:5. Molde : Høgskolen i Molde. Pris: 50,-

Berge, Dag Magne (2013) *Innovasjon og politikk : om innovasjon i offentlig sektor*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde, nr. 2013:4. Molde : Høgskolen i Molde. Pris: 100,-

Bråthen, Svein og Zhang, Wei (2013) *Operativ organisering av lufttrafikkjenesten : anslag på lokal sysselsetting og produksjonsverdi*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde, nr. 2013:3. Molde : Høgskolen i Molde. Pris: 50,-

Bråthen, Svein; Kurtzhals, Joakim H. og Zhang, Wei (2013) *Masterplan for Trondheim Lufthavn Værnes 2012 : oppdaterte samfunnsøkonomiske analyser*. Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde, nr. 2013:2. Molde : Høgskolen i Molde. Pris: 50,-

Kjersem, Lise; Opdal, Øyvind og Aarseth, Turid (2013) *Helsemessige effekter av opphold på Solgården : har et toukers opphold på Solgården målbare effekter på eldres liv og helse?* Arbeidsnotat / Høgskolen i Molde, nr. 2013:1. Molde : Høgskolen i Molde. Pris: 50,-



MØREFORSKING

MOLDE

MØREFORSKING MOLDE AS

Britvegen 4

NO-6410 Molde

TEL +47 71 21 40 00

mfm@himolde.no

www.moreforsk.no

NO 984 369 344



MØREFORSKING



Høgskolen i Molde
Vitenskapelig høgskole i logistikk
