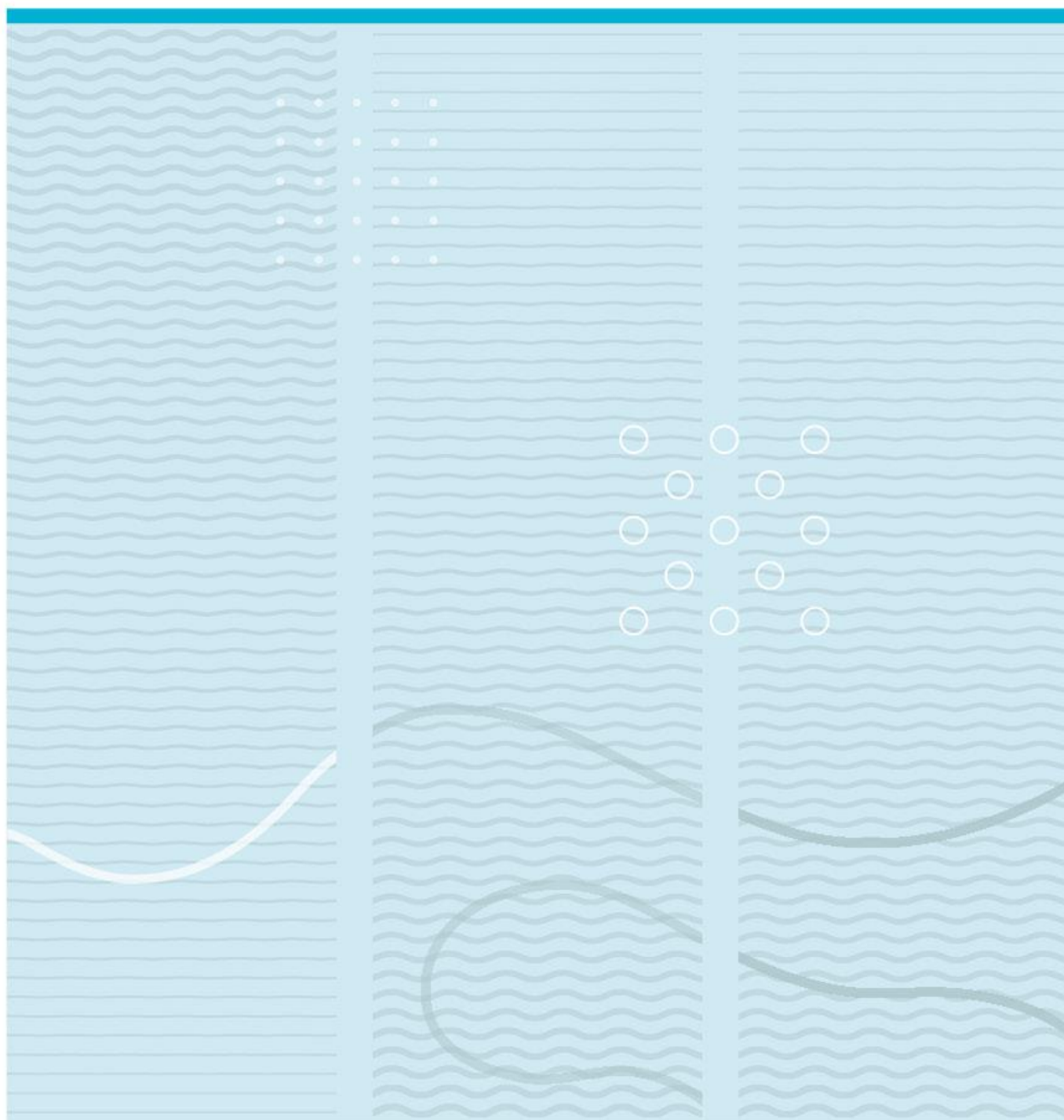


Jardar Agne Næverlid Borgen

Skoleeier sitt handlingsrom og ansvar innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet 2006



Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for humaniora, idretts- og utdanningsvitenskap
Institutt for pedagogikk
Postboks 235
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2022 Jardar Agne Næverlid Borgen

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

I denne masteroppgaven undersøker jeg hvordan skoleeier for grunnskolen oppfatter sitt handlingsrom og ansvar innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet 2006. Med denne reformen har skoleeier fått større ansvar for skolens arbeid, kvalitet og elevenes læringsutbytte, og skoleeiere må forholde seg til og tilpasse seg ulike styringsnivåer og styringsinteresser. Formålet med oppgaven er å få kunnskap om skoleeiers oppfølging av reformen Kunnskapsløftet på to ulike tidspunkt i en stadig reformintensiv periode. Masteroppgaven inngår som del av det pågående *CLASS – prosjektet: Utdanningslederes autonomi i kommuner og skoler i tre land* ved USN, finansiert av Norges Forskningsråd. I arbeid med oppgaven har jeg anvendt et kvalitativt design, der jeg har gjort en tematisk innholdsanalyse av et utvalg styringsdokumenter inkludert lovverket fra perioden 2000 til 2020. Videre har jeg re-analysert allerede eksisterende kvalitative intervjudata fra henholdsvis 2011 og 2015 med administrativ representant for skoleeier. Oppgavens teoretiske rammeverk er Lundgrens modell for ulike styringsrelasjoner (Lundgren, 1990), med begrepene «sentralisering» og «desentralisering», «profesjonelt skjønn» og «accountability».

Den tematiske analysen av styringsdokumentene viser en kumulativ politikkutvikling der lovverk og styringsdokumenter gjennom reformperioden har bidratt til å endre og justere skoleeiers handlingsrom og ansvar. Videre viser den tematiske diskuterende resultatfremstillingen av re-analysen av intervjumaterialet, at skoleeierne i sitt daglige arbeid oppfatter at de har ulike handlingsrom og ansvar i forhold til ulike oppgaver.

Resultatene viser at skoleeiers handlingsrom og ansvar omfatter flere ulike spenningsfelt og relasjoner til ulike nivåer. Hvordan skoleeier oppfatter sitt handlingsrom og ansvar synes å gi ulike muligheter og begrensninger for den enkelte skoleeier i det daglige arbeidet. Videre viser resultatene hvordan skoleeier har et stort skjønnsmessig handlingsrom til å gjøre tolkninger og prioriteringer. Samtidig som skoleeier definerer sitt eget handlingsrom og ansvar, defineres også handlingsrommet og ansvaret hos andre.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Innholdsfortegnelse	3
Forord	5
1 Innledning	6
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	7
1.2 Avgrensninger, begrepsbruk og struktur for oppgaven	7
2 Bakgrunn	10
2.1 Kunnskapsløftet som reform	10
2.1.1 Governance – overgang fra detaljregulering til rammelovgivning	11
2.1.2 Systemisk og kumulativ reform	11
2.2 Skoleeiers handlingsrom og forvaltnings- og beslutningsmyndighet	12
2.2.1 Lokalpolitisk beslutningsmyndighet og administrativ forvaltningsmyndighet	13
2.2.2 Ledelse, styring og utvikling	14
2.3 Oppsummering	15
3 Teoretisk utgangspunkt	16
3.1 Sentralisert og desentralisert styring og skoleeiers handlingsrom	16
3.2 Profesjonelt skjønn – ansvar – accountability	18
3.3 Makro-mikro	18
4 Metode	20
4.1 Vitenskapsteoretisk posisjon	20
4.2 Kvalitativ forskningsmetode	20
4.3 Kvalitativ innholdsanalyse av styringsdokumenter	21
4.4 Intervjuer – utvalg	24
4.5 Sekundæranalyse og studiens validitet og reliabilitet	25
4.5.1 Tematisk analyse av intervjuer	28
4.6 Etikk	31
5 Resultater	32
5.1 Analyse av styringsdokumenter inkludert lovverket	32
5.1.1 Opplæringsloven og skoleeiers ansvar	33
5.1.2 Politikktutforming i NOU-er og stortingsmeldinger	35

5.1.3	Skoleeiers handlingsrom i politikkutforming i perioden 2000 til 2020.....	40
5.2	Re-analyse av intervjuer med skoleeiere.....	41
5.2.1	Skoleeierne og nivåer	42
5.2.2	Mål- og resultatstyring	48
5.2.3	Utvikling i skolen.....	51
5.2.4	Ledelse og kommunikasjon	54
6	Diskusjon	57
6.1	Sentral og lokal styring	57
6.2	Skoleeier og rektors skjønsmessige handlingsrom og ansvar	60
7	Avslutning.....	64
7.1	Studiens begrensninger og refleksjoner om videre forskning.....	65
	Referanser	68
	Vedlegg.....	74

Forord

Pedagogikk er en sammensatt vitenskap knyttet opp mot en mengde fagområder. Denne kompleksiteten gjør det ikke mindre utfordrende å imøtekomme pedagogiske intensjoner om å kunne si noe om hvilke metoder og praksiser som vil kunne være utgangspunkt for læring og utvikling i møte med en ukjent morgendag, på bakgrunn av det som allerede har skjedd. Noen vil kanskje kalle det en selvmotsigelse og en spenstig målsetting, i likhet med å skulle skrive en masteroppgave for første gang. I utarbeidelsen av denne oppgaven har jeg mang en gang tatt min pedagogiske rollemodell John Deweys trøstende ord «learn to know by doing» bokstavelig.

Det har vært morsomt, lærerikt og utfordrende å gjøre mitt første, lille forskningsprosjekt, og ikke minst få tilgang til intervjumaterialer som er benyttet som empirisk grunnlag i ulike forskningsprosjekter og evalueringer av reformen Kunnskapsløftet. Jeg føler virkelig jeg har lært en hel masse om forskningens potensialer og begrensninger i utarbeidelsen av denne oppgaven, og forhåpentligvis kommet meg helskinnet gjennom fallgruver og selvmotsigelser.

Ikke minst har jeg gjennomgått en aldri så liten dannelsesprosess som har gitt ytterligere innsikt i og forståelse av utdanningssektorens mandat og rolle. Kanskje er jeg nå klar for å ta fatt på Deweys andre pedagogiske akt; «and to do by knowing»?

Denne læringsprosessen har imidlertid foregått over to hele år med forelesninger, og jeg vil takke forelesere, veiledere og medstudenter for henholdsvis undervisning og engasjement, og samarbeid og perspektivdelinger underveis.

Aller mest vil jeg takke min nydelige storfamilie for innspill og støtte, og ikke minst en stor porsjon tålmodighet gjennom disse årene. Jeg lover det blir lenge til neste gang.

Drøbak, 01.06.2022

Jardar Agne Næverlid Borgen

1 Innledning

Skoleeier for grunnskolen, det vil si skoleeier på kommunalt nivå, har på 2000-tallet fått en sentral rolle i den nasjonale utdanningspolitikken. Med reformen Kunnskapsløftet 2006 har skoleeier fått større ansvar for skolens arbeid, kvalitet og elevenes læringsutbytte, og skoleeiere må forholde seg til og tilpasse seg ulike styringsnivåer og styringsinteresser. Utdanningsreformen skulle endre styringsstrukturen ved å styrke kommunesektorens beslutningsmyndighet og åpne for mer fristilling av det lokale forvaltningsnivået og skoleeiers handlefrihet (Møller et al., 2013, s. 24). Reformen Kunnskapsløftet medførte at skoleeier fikk et stort lokalt handlingsrom i relasjonen til skoleledere, noe som ga muligheter til å ta et sterkere grep om skoleeierrollen og styring av skolene. Samtidig ble ansvaret tydeliggjort i form av resultatorientering og krav om måloppnåelse av nasjonalt fastsatte mål (Aasen, et al, 2012, s. 210). Når kommunal ledelse er særlig interessant å undersøke, har dette sammenheng med nye styringsreformer i forbindelse med Kunnskapsløftet (Aasen et al. 2012; Mausethagen et al., 2018). I denne masteroppgaven vil jeg undersøke hvordan skoleeier for grunnskolen oppfatter eget handlingsrom og ansvar innenfor rammen av Kunnskapsløftet på to ulike tidspunkter av reformen.

I dette masterstudiet har vi blitt tilbudt å delta på ulike forskningsprosjekter. Jeg har i den forbindelse vært så heldig å kunne koble meg på det pågående *CLASS – prosjektet: Utdanningslederens autonomi i kommuner og skoler i tre land* ved USN, finansiert av Norges Forskningsråd. Dette forskningsprosjektet undersøker balansen mellom nasjonal og lokal styring og handlingsrom i utdanningsledelse, og skoleeiernes handlingsrom i deres daglige arbeid. I CLASS-prosjektet beskrives utdanningsledelse som komplekst og at det involverer ulike nivåer og aktører. Prosjektet viser til at skoleeiere er sentrale for skoleutvikling og at de løser sine oppgaver på ulike måter lokalt. Skoleeier er ansvarlig for å tolke og iverksette implementeringsprosesser i spennet mellom nasjonale føringer og lokal utøvelse, og CLASS-prosjektet viser til at det er behov for mer kunnskap om skoleeiers handlingsrom (CLASS prosjektplanen).

Skoleeierrollen omfatter både en lokalpolitisk «beslutningsmyndighet» og en administrativ «forvaltningsmyndighet» (Christensen et al., 2014). Innenfor Kunnskapsløftet som styringsreform skiller det i større grad mellom politikk og forvaltning på den ene siden og pedagogisk og faglig profesjonalitet på den andre siden (Aasen et al, 2012). Skoleeiers rolle vil i denne oppgaven omhandle skoleeiers administrative representant på forvaltningsnivå. Gjennom CLASS – prosjektet har jeg fått tilgang til allerede eksisterende kvalitative intervjudata med administrativ representant for skoleeier, som har sitt virke i ulike kommuner innenfor rammen av Kunnskapsløftet. Disse informantene

omtales som skoleeier videre i oppgaven. Intervjumaterialet fra henholdsvis 2011 og 2015 gir innsikt i skoleeiers oppfølging av reformen Kunnskapsløftet og arbeidet med læreplanen LK06, og variasjoner i hvordan skoleeiere oppfatter sitt handlingsrom og ansvar over tid innenfor rammen av reformen.

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

På denne bakgrunn er problemstillingen for masteroppgaven:

Hvordan oppfatter skoleeier sitt handlingsrom og ansvar innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet 2006?

For å besvare denne problemstillingen har jeg formulert to forskningsspørsmål:

1. Hvordan omtales skoleeierrollen i sentrale styringsdokumenter knyttet til Kunnskapsløftet inkludert lovverket fra 2000 og fremover?
2. Hvordan omtaler skoleeiere i henholdsvis 2011 og 2015 sitt handlingsrom og ansvar i sitt daglige arbeid?

Videre gjør jeg to analyser. For å undersøke og diskutere skoleeiers handlingsrom og ansvar i dagens skole, analyserer jeg først omtale av skoleeierrollen i sentrale styringsdokumenter inkludert lovverket knyttet til Kunnskapsløftet. Deretter gjør jeg en re-analyse av et intervjumateriale fra henholdsvis 2011 og 2015. Dette blir nærmere redegjort for i metodekapitlet (kapittel 4).

Ved å se reformarbeidet knyttet til Kunnskapsløftet 2006 med dagens øyne, kan denne oppgaven gi et tilbakeblikk på reformprosessen. Dette kan gi nye kunnskapsbidrag om endringsvilkårene for skoleeiers rolle i forbindelse med revisjonen av Kunnskapsløftet i 2020 og nye utdanningspolitiske styringssignaler som skoleeier må forholde seg til.

1.2 Avgrensninger, begrepsbruk og struktur for oppgaven

I denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i en forståelse av handlingsrom som omfatter rammebetingelser, nivåer og profesjonelt skjønn. Prøitz og Mausehagen (2022) omtaler dette handlingsrommet som «et flerdimensjonalt fenomen knyttet til beslutningstaking og kontroll». Med dette menes at handlingsrom er noe som skoleeier utøver, og som samtidig er innrammet av strukturelle og kontekstuelle faktorer.

Videre anvender jeg begrepet «accountability» som ansvarliggjøringsmekanisme som etterprøver og ansvarliggjør skoleeiers skjønnsmyndighet (Molander, 2013). Styringsgrunnlaget i Kunnskapsløftet som reform er basert på grunnprinsipper om klare nasjonale mål, kunnskap om resultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat (Aasen, 2006, s. 30). Slik har «accountability», her forstått som ansvar eller ansvarliggjøring, fått en sentral plass i norsk utdanningspolitikk i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet (Langfeldt et al., 2012).

Jeg vil videre anvende begrepet «mål – og resultatstyring». Grunnprinsippene i dette styringssystemet i reformen Kunnskapsløftet er omtalt som «mål – og resultatstyring» og med en overgang fra detaljregulering til rammelovgivning, der staten som øverste myndighet utøver utdanningspolitisk styring mot oppsatte mål, i spennet mellom sentral og lokal styring (Aasen et al., 2012; Mausethagen et al., 2018).

Jeg vil i min oppgave benytte meg av begrepet «governance» (Hudson, 2007; Prøitz, 2021) som et overordnet begrep om statlig styring, og begrepene «sentraliserte» og «desentraliserte» virkemidler og løsninger som utgangspunkt for å forstå forholdet mellom sentral og lokal styring (Lundgren, 1990).

I kapittel 2 redegjør jeg kort for utdanningspolitiske trender som utgangspunkt for reformen Kunnskapsløftet som bakgrunn for denne studien, sett i lys av begrepet «governance», som begrep for statlig styring. Videre redegjør jeg for det politiske, det administrative og det profesjonelle nivået hos skoleeier, og til ledelse og skoleeiers rolle og oppgaver innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet.

I kapittel 3 redegjør jeg for oppgavens teoretiske utgangspunkt, med en utdyping av begrepene «sentralisering» og «desentralisering», «profesjonelt skjønn» og «accountability». Disse begrepene vil i oppgaven bli diskutert sett i lys av Lundgrens modell for ulike styringsrelasjoner (Lundgren, 1990).

I kapittel 4, om metode, redegjør jeg for metodevalg i forbindelse med to analyser, for å besvare forskningsspørsmål 1 og 2. Jeg gjør rede for datamaterialet og analysemetoder for en tematisk

innholdsanalyse av et utvalg styringsdokumenter inkludert lovverket. Videre gjør jeg rede for datamaterialet og re-analyse av tre intervjutranskripsjoner fra 2011 og tre fra 2015.

I kapittel 5 er resultatfremstillingen tematisk diskuterende. Den tematiske analysen av styringsdokumentene viser en kumulativ politikktvikling der lovverk og styringsdokumenter gjennom reformperioden har bidratt til å endre og justere skoleeiers handlingsrom og ansvar. Videre viser den tematisk diskuterende resultatfremstillingen av re-analysen av intervjumaterialet, at skoleeierne i sitt daglige arbeid oppfatter at de har ulike handlingsrom og ansvar i forhold til ulike oppgaver.

I kapittel 6 gjør jeg en diskusjon av resultatene fra analysen av styringsdokumenter og re-analysen av intervjuene, for å belyse hvordan skoleeiere oppfatter sitt handlingsrom og ansvar innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet. Resultatene diskuteres i lys av teori og tidligere forskning.

I kapittel 7 gjør jeg en oppsummering av resultater og diskuterer studiens begrensninger i lys av metodevalg og datamaterialet som er utgangspunkt for denne studien. Avslutningsvis reflekterer jeg over mulig videre forskning med bakgrunn i studiens analyser og resultater.

2 Bakgrunn

For å undersøke og diskutere skoleeiers handlingsrom og ansvar i dagens skole har jeg valgt å vise til bakgrunnen for Kunnskapsløftet som reform, og redegjøre for hvordan dette omfattet en overgang fra detaljregulering til rammelovgivning, med governance som rammestyring. Videre hvordan reformen kan forstås som både systemisk og kumulativ. Deretter går jeg nærmere inn på hvordan skoleeiers handlingsrom omfatter forvaltnings- og beslutningsmyndighet og hvilke verktøy skoleeier har når det gjelder ledelse og utvikling innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet.

2.1 Kunnskapsløftet som reform

Når skoleeier på 2000-tallet har fått en sentral rolle i den nasjonale utdanningspolitikken gjennom Kunnskapsløftet har dette ifølge Møller og Skedsmo (2013) blant annet sin bakgrunn i globale trender og internasjonal politikktutforming. Denne utviklingen av norsk skole preges av det Hovdenak og Stray (2015) omtaler som at internasjonale aktører, som OECD, gjennom policyanbefalinger og testregimer blir en definerende aktør for utformingen av nasjonale styringsdokumenter og forståelsen av skolen og skolens mandat på 2000-tallet. Rapporten fra OECD (1988) om norsk skole påpekte problemer og utfordringer med en lokalt forankret skole og manglende utdanningspolitisk styring og innsikt på nasjonalt nivå (Haug, 2002). Reformene på 1990-tallet med Reform 94 og L97 ble ifølge Haug (2002) til under omfattende og turbulente politiske prosesser i kjølvannet av OECD-rapporten. Videre bidro evalueringen av L97 til oppmerksomhet mot at det var uklare grenser mellom nasjonale (sentrale) føringer og hva som kunne bestemmes lokalt, lavt læringstrykk, og det var i liten grad dokumentert hva elevene lærte, uklare ansvarsforhold og oppgavefordeling i utdanningssystemet (Karseth & Engelsen, 2013, s. 47; Karseth, Møller & Aasen, 2013, s. 245). De gjennomsnittlige resultatene for norske elever i PISA-undersøkelsen i 2000, også kjent som PISA – sjokket, bidro ytterligere til et ønske om en utdanningspolitisk reform som kunne gi bedre kunnskapsgrunnlag om kvaliteten på utdanningen og måloppnåelse i skolen. Karseth og Engelsen (2013) viser til at sammenlignende data fra blant annet PISA undersøkelsene hadde en sentral plass i utformingen av Kunnskapsløftet som reform, og virket standardiserende på utformingen av utdanningspolitikken på 2000-tallet (s. 44). Med reformen fikk skoleeier nye oppgaver (St. meld. Nr. 30 (2003-04)).

2.1.1 Governance – overgang fra detaljregulering til rammelovgivning

Med Kunnskapsløftet følger endringer i politisk styring. Hudson (2007) viser at staten tilpasser seg endrede omstendigheter og finner nye måter å styre på, og balansere desentralisering og sentralisert styring av utdanning. Slike endringer i måten utdanning styres på, med større fragmentering av ansvar mellom stat, lokale myndigheter, og skoler, omtaler Hudson (2007) som governance, og innebærer en overgang fra detaljregulering til rammelovgivning. «Governance» er slik sett et begrep som brukes om politisk styring (Irgens, 2016, s. 208-210). Moderne governance omfatter ifølge Prøitz (2021) både en svekket statlig makt på den ene siden og på den andre siden en forståelse av samfunnsaktører som ressurser og aktører, der myndighetene tilrettelegger for og regulerer aktørenes handlingsrom innenfor autonome arenaer, som en regulert selvregulering, i spennet mellom styring og støtte (Prøitz, 2021, s. 127-128). Når statlig og utdanningspolitisk styring tar nye former innenfor Kunnskapsløftet har dette innvirkning på skoleeiers handlingsrom og ansvar, som vil utspille seg mellom på den ene siden statlig styring og støtte, og på den andre side autonomi.

Det har tradisjonelt sett vært to ytterpunkter i synet på nasjonal utdanningspolitikk og praksis i skolen (Irgens, 2016). Det ene synet argumenterer for at skolen i større grad skal utvikles gjennom sentral styring, mens andre argumenterer for at en utvikling av skolen bør skje gjennom lokal autonomi. Sentral styring vil innebære en utvikling som ledes «ovenfra og nedover», i motsetning til utviklingen som skjer «nedenfra og oppover» i autonome prosesser lokalt (Irgens, 2016, s. 18 – 20). Det argumenteres for at ytterpunkter i forståelsen av skolen og utdanningspolitisk utforming vil kunne føre til en ulik vektlegging fra ulike aktører i deres rolleforståelse der skolen på den ene siden skal realisere nasjonale mål og på den andre siden representere en undervisningsrelasjon mellom lærer og elev i klasserommet (Irgens, 2016, s. 20-21). Dette er et interessant spenningsfelt som har betydning for skoleeiers handlingsrom og ansvar i det daglige arbeidet innenfor rammen av Kunnskapsløftet.

2.1.2 Systemisk og kumulativ reform

Ambisjonen med Kunnskapsløftet som reform var ifølge Aasen et al. (2012) å endre grunnopplæringen som system. Reformen omtales både som systemisk (s. 41) og som kumulativ (s. 69). Reformen omtales som *systemisk* i den forstand at «Kunnskapsløftet er en nasjonal utdanningsreform som både omfatter styring, struktur og innhold» (s. 41). Kunnskapsløftet skulle endre styringsstrukturen ved å styrke kommunesektorens beslutningsmyndighet og økt vektlegging av mål- og resultatstyring. Aasen et al. (2012) hevder at «bærekraftige systemiske reformer forutsetter gode koblinger mellom den politiske formuleringsarenaen og den praktiske realiseringsarenaen» (s.

56). Med dette fikk skoleeier et stort lokalt handlingsrom med mer fristilling av det lokale forvaltningsnivået (Mausethagen et al., 2018; Møller et al., 2013).

Det påpekes også at den er *kumulativ* i den forstand at nye utdanningspolitiske initiativer kommer utover i reformperioden (Aasen et al., 2012, s. 69). Karseth et al. (2013) viser til at reformen i møte med ulike nivåer og praksiser er stabiliserende rammebetingelser samtidig som reformen justeres og omformes, det vil si at reformen er fastsatt og dynamisk på samme tid (s. 46). Forfatterne utdyper med å hevde at reformer «reformerer» gjennom praksis (s. 57). Ifølge evalueringen av reformen vedlikeholdes tilliten til Kunnskapsløftet og LK06 som pedagogisk plattform utover reformperioden, samtidig som det blir mer krevende for aktørene i skolefeltet med en stadig sterkere nasjonal regel- og tiltaksstyring, økende rapporteringskrav, tilsyn og kontroll underveis i reformen (Prøitz et al., 2019, s. 22). Skoleeier vil i sitt daglige arbeid forholde seg til disse stabiliserende og dynamiske rammebetingelsene i Kunnskapsløftet som reform. Skoleeier fikk i arbeidet med reformen dermed oppgaven med å balansere et handlingsrom på tvers av nivåer og utdanningspolitiske interesser og mandater. Der skoleeier vil ha autonomi rundt organisering og tilrettelegging av mandatutøvelse (måloppnåelse, resultat, resultatevaluering, osv.) gjennom ledelsesformer (delegering, samarbeid, styring, osv.) samt faglig tolkning innenfor oppsatte og gjeldende rammebetingelser (Prøitz et al., 2019).

Roald et al., (2012) peker på at det nettopp er skoleeiers ledelse og evne til å skape sammenheng, overlapping og integrasjon mellom politisk, - administrativt, - og profesjonsnivå som vil kunne gi skolene nødvendig oppfølging og støtte, og beslutningsmyndighetene lokalt og nasjonalt nødvendig og relevant styringsinformasjon (Roald et al., 2012, s. 30-32). Dette vil jeg gå nærmere inn på i neste delkapittel.

2.2 Skoleeiers handlingsrom og forvaltnings- og beslutningsmyndighet

Skoleeiers handlingsrom er innrammet av Kunnskapsløftet som styringsreform. Christensen et al. (2014) omtaler mål – og resultatstyring som en sentral forvaltningspolitisk teknikk. Mål – og resultatstyring som virkemiddel struktureres gjennom formulering av virksomhetens mål etterfulgt av resultatrapportering og oppfølging av resultat (s. 72). En hierarkisk inndeling av operasjonaliseringsbare mål er målestokker for vurderingen av resultater, mens målesystemer som systematisk etterprøver måloppnåelsen vil kunne gi informasjon om virksomheten med konsekvenser for den videre driften. Det vises til at en slik organisering av forvaltningen innebærer frihet på

inputsiden, mens det innebærer mer oppfølging på outputsiden og slik innehar en spenning mellom autonomi og kontroll (s. 72). Dette fører ifølge Roald et al. (2012) til at administrativ representant for skoleeier vil ha en sentral rolle som bindeledd mellom lokal politikkutøvelse i skolen og beslutningsmyndighet i kommunestyret (s. 29-30).

2.2.1 Lokalpolitisk beslutningsmyndighet og administrativ forvaltningsmyndighet

Kommunen som skoleeier er både en lokalpolitisk beslutningsmyndighet og en administrativ forvaltningsmyndighet (Christensen et al., 2014). Skoleeierskapet utøves først og fremst på administrativt nivå med delegert myndighet fra kommunepolitikerne (Roald et al., 2012, s. 29). Forvaltningsrollen går ut på å forberede saker for politiske organer, og iverksette vedtatt politikk. Politiske beslutninger funderes på faglige argumenter og kriterier i utøvelsen av sentral styring, mens forvaltningens oppgave er å belyse saker ut ifra et bredt faglig grunnlag basert på faglig kvalifikasjoner (Christensen et al., 2014, s. 19).

I forvaltningen av ansvaret for grunnopplæringen vil administrative ledere forholde seg til overordnede og underordnede nivåer og operere innenfor et krysspress av ulike krav, hensyn og forventninger som styringssignaler og operasjonaliseringer, økonomi og pedagogisk faglighet, mål og resultater (Christensen et al., 2014, s. 132-134). Administrativ representant for skoleeier skal ideelt sett forholde seg lojalt og nøytralt til lover og forskrifter fra sentralt hold, budsjetter og planer fra lokalpolitisk hold som utgangspunkt for signaler og føringer som iverksettes på skolene lokalt (Christensen et al., 2014, s. 14-18). Samtidig må administrativt ansatte balansere lojaliteten opp mot faglig skjønn i forbindelse med ulike oppgaver og gjennom sin skjønnsutøvelse initiere, prioritere, iverksette, fortolke og utrede politiske vedtak, og dermed utøve reel innflytelse som forvaltningsmyndighet (s. 14).

I skolesektoren møter skoleeier en mållogikk som tilsier at alt kan forbedres, også det som fungerer (Kirkhaug, 2019, s. 99-100). Dette kan føre til et driv mot å stadig formulere høyere mål for skoleeiere som i økende grad er blitt ansvarlig for elevenes læringsutbytte og for å følge opp utviklingsarbeidet i skolene (Prøitz et al., 2022). Styrings- og ledelsesarbeidet hos skoleeier må slik sett både være rettet mot mål- og resultatstyring og mer langsiktig endrings- og utviklingsarbeid på en og samme tid. Skoleeier skal for eksempel rapportere elevresultater i den årlige tilstandsrapporten til politisk ledelse i kommunen, og samtidig arbeide med utvikling av praksis i skolen. Innenfor sitt handlingsrom og ansvar forventes skoleeier å imøtekomme slike spenninger. I dette handlingsrommet vil skoleeier ifølge ledelseslitteraturen ha tilgang til et repertoar av ledelsesverktøy.

2.2.2 Ledelse, styring og utvikling

I sin forvaltningsrolle med delegert myndighet befinner skoleeier seg i spennet mellom en politisk formuleringsarena og en praktisk realiseringsarena. I skoleeiers handlingsrom omhandler dette styring og ledelse, der samhandling på tvers av nivåer blir viktig. Det er verdt å merke seg at «skoleledelse» og «utdanningsledelse», ifølge Irgens (2016), omhandler ledelse innenfor en spesifikk kontekst, snarere enn at det er en egen form for ledelse (s. 240). Begrepene styring og ledelse anvendes gjerne om hverandre og uten en tydelig distinksjon, ifølge Christensen et al. (2014). Både styring og ledelse rettes mot å påvirke aktørers adferd, forskjellen ligger i bruken av virkemidler og i relasjonene mellom de ulike aktørene. Ledelse omtales som personorientert, mens styring omtales som systemorientert med utforming av organisasjonsstruktur, prosedyrer og rutiner (s. 136-137). Organisasjonsledelse innebærer en balanse i spennet mellom styring og ledelse av organisasjonen og i organisasjonen (s. 132).

I ledelseslitteraturen blir det vist til at ledelse er komplekst og gjerne omtales i begreper som utgjør motsetningspar (Borgen, 2021). For eksempel begrepene «ovenfra og ned» som vektlegger målinger, rapporteringer og planer, og «nedenfra og opp» som legger vekt på faktorer som faglig frihet og autonomi (Irgens, 2016, s. 324-325). Et annet eksempel er begrepene transaksjonsledelse og transformasjonsledelse. Transaksjonsledelse er rettet mot å bevare det eksisterende i en utpreget hierarkisk organisasjonsstruktur som vektlegger prosedyrer, styring og kontroll (Kirkhaug, 2019, s. 36). Transformasjonsledelse er rettet mot utvikling og endring, der ledere og medarbeidere samarbeider om utvikling av felles praksis (Emstad, 2014), med fokus på skjønn og autonomi (Irgens, 2016, s. 224-226).

Skoleeier vil også kunne forholde seg til endrings- og utviklingsprosesser i organisasjonen som henholdsvis lineære eller sirkulære prosesser. En lineær tilnærming vil vektlegge et avgrenset tidsrom og forhåndsdefinerte løsninger som svar på avgrensede mål (Jacobsen, 2018, s. 148). Mens en sirkulær prosess vil se utvikling og endring som en kontinuerlig prosess med en intensjon om å kunne favne mange ulike perspektiver og innspill. Det hevdes at en slik tilnærming i større grad vil kunne hensynta kompleksiteten og ressursene innad i organisasjonen (s. 159-161). Kontinuerlige endringer er ifølge Jacobsen (2018) nødvendige for å utvikle nye og bedre praksiser, skape forventede resultater, imøtekomme krav og oppfylle sitt mandat. Utgangspunktet for læring innad i organisasjonen er ifølge forfatteren at det foregår læring på individnivå og på gruppenivå, slik at den enkeltes implisitte

kunnskap, omtalt som «taus kunnskap», kan deles og bli til en felles, eksplisitt kunnskap som alle kan ta del i, omtalt som «organisatorisk læring» (s. 161-162).

Som vist over har skoleeier i sin styring og ledelse en mengde verktøy til disposisjon som vil kunne anvendes situasjonsavhengig (Kirkhaug, 2019, s. 113). Kirkhaug (2019) viser til at «lederskap er preget av kompleksitet, dynamikk og paradokser» og dermed utfordrende å definere og avgrense (s. 30). Irgens (2012) viser til at skoleeier i sin rolle for eksempel vil kunne opptre medvirkende eller konsulterende, styrende eller støttende, instruerende eller delegerende, ut fra situasjonen (s. 215-216). Disse eksemplene fra ledelseslitteraturen peker på at ved å ta i bruk og balansere hele repertoaret av ledelsesverktøy i sitt arbeid med kvalitetsutvikling vil skoleeier kunne se muligheter og begrensninger i sammenheng i sitt handlingsrom.

2.3 Oppsummering

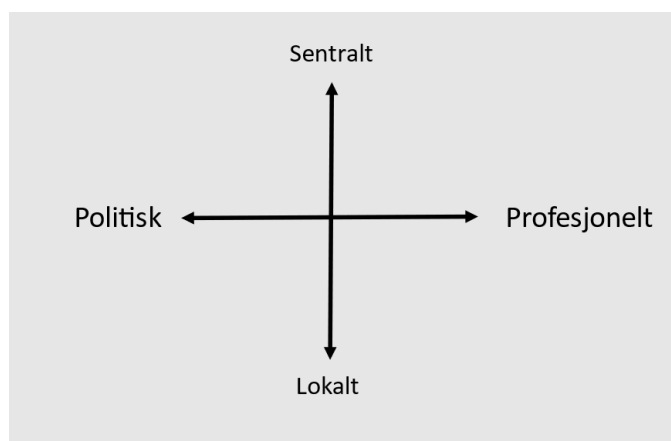
I kapittel 2 har jeg redegjort for utdanningspolitiske trender og internasjonale aktørers policyanbefalinger som utgangspunkt for reformen Kunnskapsløftet. Denne reformen var et svar på utfordringer knyttet til 1990-tallets diskusjoner om utdanningspolitisk styring, blant annet med uklare ansvarsforhold og oppgavefordeling i utdanningssystemet. Videre har jeg vist til hvordan dette omfattet en overgang fra detaljregulering til rammelovgivning, med governance som statlig rammestyring, og hvordan reformen kan forstås som både systemisk og kumulativ. Deretter har jeg redegjort for det politiske, det administrative og det profesjonelle nivået hos skoleeier, og har gått nærmere inn på hvordan skoleeiers handlingsrom omfatter forvaltnings- og beslutningsmyndighet. Skoleeiers rolle og oppgaver konkretiseres ved å vise til hvilke verktøy skoleeier har til rådighet for å styre, lede og utvikle skolene innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet.

3 Teoretisk utgangspunkt

Når jeg nå skal redegjøre for teoretiske rammer for oppgaven og sentrale begreper, er dette med bakgrunn i styringsreformen i forbindelse med Kunnskapsløftet 2006 og den økte vektlegging av mål- og resultatstyring av skolen, og som er handlingsrommet skoleeier arbeider innenfor. Kunnskapsløftet bryter med en tradisjon med sterk sentral styring og innfører en desentralisering av beslutningsmyndighet, sterkere profesjonalitet samt tydeligere ansvars plassering (Karseth et al., 2013, s. 241). Større grad av desentralisering og desentralisert styring innebærer økt forvaltningsmyndighet så vel som beslutningsmyndighet for skoleeier (s. 241).

3.1 Sentralisert og desentralisert styring og skoleeiers handlingsrom

I en diskusjon om politisk styring av utdanning, hevder Lundgren (1990) at sentralisert og desentralisert styring utgjør statens styringsredskaper og at balanseringen av sentral og lokal styring vil være hensiktsmessige verktøy for å håndtere statens oppgaver og styringsutfordringer. Innenfor spennet mellom sentraliserte og desentraliserte styringsredskaper vil det være et stort spekter av virkemidler og løsninger sentralt og lokalt (s. 29). Med desentralisert styring vil politisk styring og politisk administrasjon være mer komplekst (s. 30). Weiler (1990) hevder at «det er nødvendig å øke forståelsen av de innflokke politiske kreftene som utøver innflytelse på beslutninger om sentralisering og desentralisering» (s. 47). Lundgren stiller spørsmålene om hvor makten ligger og hvem som har makt i spennet mellom sentralisert og desentralisert styring. Han har utformet en modell for ulike styringsrelasjoner, og kategoriserer eller omtaler styringen av skolen i to akser eller «størrelser» (se Figur 1).



Figur 1 Modell for ulike styringsrelasjoner (Hentet fra Lundgren, 1990, s. 34).

Den vertikale aksene illustrerer om styringen av skolen skjer sentralt eller lokalt, mens den horisontale aksene illustrerer i hvilken grad det er politiske krefter eller profesjonelle som har innflytelse på skoleutviklingen. I denne studien av skoleeieres handlingsrom og ansvar innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet vil en slik modell kunne være nyttig analyseverktøy for å plassere hvor og hos hvem styringen har sitt tyngdepunkt (s. 33).

Lundgren (1990) viser til at sentralisert styring tradisjonelt sett er knyttet til stabile samfunn med moderate krav til endring. Desentralisert styring er ifølge Lundgren et svar på modernisering og behov for raskere omstillinger og endringer i samfunnet. Dette krever i større grad enn tidligere at sentrale myndigheter har tilgang til flere informasjonsressurser lokalt for å være i forkant av morgendagens utfordringer.

Lundgren viser til OECD rapporten om norsk skole (OECD 1988) og til en trend der land med sterk sentralisert styring av utdanning ser mot mulighetene som ligger i en desentralisering av en utdanningspolitisk styringsstruktur (s. 38). Weiler (1990) hevder med bakgrunn i diskusjoner om nasjonal utdanning at «det finnes et grunnleggende spenningsforhold mellom desentralisering og en tilbøyelighet til å gripe inn igjen med sentral kontroll» (s. 47). Med en sterkere desentralisering av skolesystemet vil evaluering av praksis være viktig som kvalitetsindikator, ifølge Lundgren (1990). Den statlige styringen som reduseres med en overføring av myndighet fra sentralt til lokalt nivå, vil erstattes av et resultatbasert sentralt styresystem (s. 39). Lundgren peker på at en økende desentralisert styring krever mer koordinering og fornyelse av hvilke former for informasjon det sentrale styringsnivået har tilgang til (s. 39). Det vises til at en desentralisering av myndighet, fra sentrale til lokale forvaltningsenheter, innebærer at flere beslutningsprosesser vil bli tatt lokalt. Dette åpner opp for lokale løsningsmodeller, som igjen kan skape nye behov for sentrale løsninger. Sentral forvaltningsmyndighet får slik en ny rolle med å utforme sentrale løsninger for å sikre kvaliteten i skolen lokalt, for eksempel gjennom informasjon i form av tilsyn og evalueringer. Denne organisatoriske oppdelingen vil ifølge Lundgren kreve økt administrativ samordning og koordinering av informasjonsflyt på tvers av politiske og profesjonelle nivåer. Dette åpner ifølge Lundgren også for at lokale initiativ og praksiser vil kunne prege utformingen av morgendagens utdanningspolitikk (s. 34 – 35).

Når det kommer til stykket, dreier både desentralisering og evaluering seg om maktutøvelse, og muligheten er alltid til stede for at den makten desentraliseringen avgir med den ene hånden, kan evalueringen ta tilbake med den andre. Weiler (1990) hevder at å forene de to kan godt vise seg å bli

en øvelse i motsigelser (s. 68). Handlingsrommet ligger innenfor modellen og spenningene mellom ytterpunktene/rommene i modellen.

3.2 Profesjonelt skjønn – ansvar – accountability

Smeby (2013) viser til profesjonsutøveres ferdigheter og kunnskaper som en ekspertise, det vil si evnen til å koble kunnskap og praksis, innenfor et samfunnsområde (s. 17-18). Molander (2013) viser til strukturelle og epistemiske sider ved skjønnsutøvelsen. En strukturell tilnærming innebærer at skjønnsutøvelsen skjer innenfor et rom av handlingsalternativer innrammet av føringer, signaler og lovverk, det vil si rommet for skjønn. Mens en epistemisk tilnærming til skjønnsutøvelsen synliggjør profesjonsutøverens faglige og subjektive resonnementer som grunnlag for vurderinger og beslutninger, det vil si den skjønnsmessige resonneringen. Ansvar for og krav til redegjørelse av vurderinger og beslutninger innenfor et skjønnsbasert handlingsrom omtales som «accountability», der skoleeiers delegerte «skjønnsmyndighet» etterprøves og ansvarliggjøres (Molander, 2013, s. 44 – 48). «Accountability har tre ledd; noen må gjøre rede for noe overfor noen» (Molander, 2013, s. 47). Videre hevder Molander (2013) at «uten accountability vil man ikke ha kontroll med hva som skjer i rommet for skjønn» (s. 48). Molander (2013) introduserer begrepene strukturelle og epistemiske ansvarliggjøringsmekanismer, der strukturelle ansvarliggjøringsmekanismer først og fremst handler om kontroll, og epistemiske ansvarliggjøringsmekanismer har til hensikt å forbedre betingelser for og kvaliteten på resonneringen som ligger til grunn for «vurderinger og beslutninger i rommet for skjønn» (s. 46). Slike mekanismer vil kunne virke ovenfra og ned eller nedenfra og opp, eksternt eller internt (Mulgan, 2003 i Molander, 2013, s. 45). Accountability innebærer med andre ord en ansvarliggjøring av skjønnsutøvelse på og mellom ulike nivåer.

Når jeg i denne studien ser på hvordan enkelte skoleeier oppfatter sitt handlingsrom og ansvar innenfor et ansvarssystem, vil det kunne være et bidrag til å synliggjøre hvordan ansvarliggjøring som styringssystem er en vesentlig innramming av skoleeiers handlingsrom og skoleeiers skjønnsutøvelse.

3.3 Makro-mikro

Prøitz et al. (2019) refererer til makro – og mikronivåer i utdanningssystemet. Anvendelsen av et slikt begrepspar vil kunne belyse hvordan styringssignaler fra makronivået utgjør premisset for og

definerer handlingsrommet på mikronivået. Makronivået omhandler politiske føringer i form av styringsdokumenter og strategier som styrende for lavere styringsnivåer og aktører, mens mikronivået omhandler hvordan aktørene på underliggende nivåer operasjonaliserer politiske føringer i sin praksis (s. 24). Skoleeier forholder seg i ledelse av skolen til et praktisk mikronivå og utdanningspolitiske forventninger på makronivå. Begrepsparet kan være analytiske redskaper for å få øye på, undersøke og forstå spenninger og sammenhenger mellom nivåene.

4 Metode

4.1 Vitenskapsteoretisk posisjon

Den vitenskapsteoretiske forankringen i dette prosjektet er innenfor det samfunnsvitenskapelige paradigmet, og kvalitativ forskningstilnærming. Grimen (2000) hevder samfunnsvitenskapelig forskning baserer seg på handlinger, ytringer og meninger som må tolkes, og dermed at samfunnsforskere må velge fortolkningsstrategi i møtet med sosiale aktører (s. 163-164). Videre viser forfatteren til et skille i samfunnsvitenskapelig forskning mellom et handlende aktørperspektiv, her skoleeier, og et strukturperspektiv, her skolesektoren. På samme måte som makronivåer og mikronivåer representerer henholdsvis små og store enheter, for eksempel staten på makronivå og skoleeiers stab på mikronivå, eller skoleeier som forvaltningsmyndighet på makronivå og skolene i kommunen på mikronivå. Det er ifølge Grimen (2000) forbindelsene mellom aktør/struktur og mikro/makro som det kan være utfordrende å undersøke (s. 218). Forfatteren hevder at det er nødvendig å ha innsikt i hvordan sosiale aktører «forstår verden» for å kunne forstå handlingene deres (s. 244). Slik jeg leser Grimen (2000) vil et slikt utsagn innebære at forskeren må sette seg inn i den konteksten sosiale aktører opererer innenfor for å bedre kunne forstå deres handlinger. I min oppgave har jeg derfor presentert bakgrunnen for reformen Kunnskapsløftet og hvordan reformen har endret betingelsene og utgjør rammene for skoleeiers handlingsrom (se kapittel 2).

4.2 Kvalitativ forskningsmetode

En kvalitativ undersøkelse vil ifølge Grimen (2000) sikte seg inn mot en dybdeforståelse av fenomenet som undersøkes (s. 193). Nilssen (2012) viser til at det er forskeren som utgjør selve forskningsinstrumentet innen kvalitativ forskning, og at kunnskapen som produseres i kvalitative studier er kontekstuell og av begrenset omfang. Det er opp til forskeren å presentere sin egen forskningsprosess og sine forskningsfunn på en slik måte at leseren kan bedømme studiens overføringsverdi ut ifra forskerens presentasjon av egen analyse – og tolkningsprosess (s. 154). Når forskeren beskriver og redegjør for fremgangsmåte med valg, tolkninger og metoder, vil studien ifølge forfatteren styrke sin validitet og reliabilitet (s.154). I denne oppgaven gjør jeg en kvalitativ dokumentanalyse av styringsdokumenter, ut fra en forståelse av at slike dokumenter er en integrert del av virkeligheten og samfunnet som vi studerer i kvalitativ forskning (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 18). Det betyr at dokumenter er del av et «større aktivt praksisfelt», her utdanningsfeltet, og som tekst i dokumenter gjøres samfunnsfenomener til gjenstand for politikk og forvaltning (s. 18). I møte med dokumentene vil teksten gjøre noe med meg som leser, samtidig som jeg vil gjøre vurderinger

og tolkninger av dokumentenes egenskaper og innhold, omtalt av Asdal og Reinertsen (2020) som hermeneutisk tilnærming (s. 22). Jeg re-analyserer også intervjudata. I mitt møte med allerede eksisterende datamateriale vil jeg i lys av Grimen (2000) fortolke informantene i intervjuene sine fortolkninger, det som omtales som en dobbel hermeneutikk (s. 252). Forskeren må ta stilling til hvilken betydning dagliglivsfortolkninger-, begreper og forklaringer kan ha i sammenheng med forskerens kunnskapsinteresse. En kritisk tilgang til slike spørsmål innebærer en pendling mellom nærhet og distanse i samfunnsvitenskapelig forskning (s. 260).

4.3 Kvalitativ innholdsanalyse av styringsdokumenter

I denne oppgaven har jeg valgt å gjøre en kvalitativ innholdsanalyse av sentrale styringsdokumenter knyttet til Kunnskapsløftet på 2000-tallet inkludert lovverket, for å få tydeligere bilde av hva som utgjør de systemiske og kumulative vilkårene for skoleeiers handlingsrom. Dette er ifølge Fauskanger og Mosvold (2014) en godt egnet metode i utdanningsforskning for å undersøke meninger i skriftlig materiale.

Dokumenter har en sentral plass i politikkutforming og realisering av politikk, inngår i ulike praksiser og har innvirkning på praksisene, de kan gå inn i ulike praksiser og «potensielt gripe inn i og forandre sine omgivelser og kontekster» (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 15-16)). Skoleeiers ansvar for grunnskolen har i økende grad blitt vektlagt i utdanningspolitiske styringsdokumenter (Roald et al., 2012). Stortingsmeldingene omtaler politikkutforming og intensjoner når det gjelder skoleeiers rolle og ansvar, samt statlige rammer for forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet i kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling på ulike nivåer, mens opplæringsloven konkretiserer krav og ansvarsforhold som har konsekvenser for skoleeiers handlingsrom i det daglige arbeidet. I styringsdokumentene finner vi omtale av det lokale handlingsrommet og ansvarliggjøring av skoleeier, skoleleder og lærer for å utvikle kvaliteten i skolen (Støren, 2022). NOU-er (Norges offentlige utredninger) er offentlig utredninger som er utarbeidet av regjeringsoppnevnte utvalg med sikte på å utrede og gi et kunnskapsgrunnlag for politikkutforming om ulike forhold i samfunnet, på vegne av regjeringen eller et departement (Hansen, 2020). Slike rapporter utgjør grunnlag og er gjerne forarbeider for stortingsmeldinger og annen politikkutforming i proposisjoner for eksempel.

På denne bakgrunn har jeg i utviklingen av denne studien gjennomført et dokumentsøk i styringsdokumenter angående omtale av skoleeier. Dette er gjort ved å bruke søkeordet «skoleeier» i styringsdokumenter som gjelder grunnskolen i perioden 2000-2020. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at reformen Kunnskapsløftet ble utformet på begynnelsen av 2000-tallet som et

politisk svar på debatter om kvaliteten i norsk skole (Støren, 2022, s. 44). Når det gjelder NOU-er er avgrensingen av utvalget at de omtaler skoleeier for grunnskolen i denne perioden, og gjelder reformen Kunnskapsløftet eller Fagfornyelsen frem mot LK20. NOU 2019: 23 gjelder ny opplæringslov og er inkludert i utvalget, mens NOU 2019: 2, NOU 2019: 3 og NOU 2019: 12 i liten grad omtaler skoleeiers rolle i grunnopplæringen innenfor rammen av Kunnskapsløftet og inngår derfor ikke i utvalget. Når det gjelder stortingsmeldinger er avgrensningen av dokumenter basert på at det på søketidspunktet ikke var meldinger som gjelder grunnskolen etter 2017 (jf Meld. St. 21 (2016–2017)). Utvalget er:

Tabell 1 Utvalg av dokumenter

Styringsdokumenter inklusive Opplæringsloven
Opplæringsloven (Lovdata, 2021)
Meld. St. 16 (2001-2002) <i>Kvalitetsreformen Om ny lærerutdanning Mangfoldig – krevende – relevant</i>
NOU 2002:10 <i>Førsteklasses fra første klasse — Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring</i>
NOU 2003:16 <i>I første rekke — Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle</i>
St. meld. Nr. 33 (2002-2003) <i>Om ressursituasjonen i grunnopplæringen</i>
St.meld. nr. 30 (2003–2004) <i>Kultur for læring</i>
St. meld. Nr. 16 (2006-2007) ... <i>Og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring</i>
St.meld. nr. 31 (2007-2008) <i>Kvalitet i skolen</i>
Meld. St. 22 (2010–2011) <i>Motivasjon – Mestring – Muligheter</i>
Meld. St. 20 (2012–2013) <i>På rett vei</i>
NOU 2014:7 <i>Elevenes læring i fremtidens skole</i>
NOU 2015:8 <i>Fremtidens skole — Fornyelse av fag og kompetanser</i>
Meld. St. 28 (2015–2016) <i>Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av Kunnskapsløftet</i>
NOU 2016: 14 <i>Mer å hente — Bedre læring for elever med stort læringspotensial</i>
Meld. St. 21 (2016–2017) <i>Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen</i>
NOU 2019: 23 <i>Ny opplæringslov</i>

Ifølge Fauskanger og Mosvold (2014) kan kvalitativ innholdsanalyse ses på som en fleksibel tilnærming til analyse av tekstdata, og foreslår tre ulike tilnærminger: summativ, konvensjonell og teoridrevet innholdsanalyse (s. 130). I analysene av styringsdokumentene inklusive Opplæringsloven anvender jeg summativ og konvensjonell innholdsanalyse. Jeg har først gjort en summativ innholdsanalyse ut fra søkeordet «skoleeier» og slik identifisert hvilke dokumenter der skoleeier omtales og hvor mange ganger. Treffene ved søket på «skoleeier» gir også treff på ord der skoleeier inngår i ordet, som f.eks. skoleeiers, skoleeieren, skoleeiere, skoleeierne. Skoleeier står også i ulike kombinasjoner i disse treffene, for eksempel (aktivt) skoleeierskap, skoleeiernivå(et). Se tabell 2 under, antall treff på «skoleeier» i dokumentene.

Tabell 2 antall treff på «skoleeier» i dokumentene

Styringsdokumenter inklusivt Opplæringsloven	Antall treff på «skoleeier»
Opplæringsloven (Lovdata, 2021)	-
Meld. St. 16 (2001-2002)	56
NOU 2002:10	111
NOU 2003:16	120
St. meld. Nr. 33 (2002-2003)	30
St.meld. nr. 30 (2003–2004)	48
St. meld. Nr. 16 (2006-2007)	56
St.meld. nr. 31 (2007-2008)	183
Meld. St. 22 (2010–2011)	89
Meld. St. 20 (2012–2013)	180
NOU 2014:7	57
NOU 2015:8	52
Meld. St. 28 (2015–2016)	108
NOU 2016: 14	71
Meld. St. 21 (2016–2017)	121
NOU 2019: 23	119

Med utgangspunkt i de treffene jeg fikk med søkene har jeg sett på skoleeiers rolle i den gjeldende perioden i en konvensjonell innholdsanalyse, basert på den summative analysen. I en konvensjonell innholdsanalyse ble kategorier for koding av data utviklet induktivt fra deler av dokumentene (jf Fauskanger & Mosvold, 2014, s. 130), der skoleeiers handlingsrom og ansvar omtales, med tanke på å se etter endringer i hvordan skoleeier omtales over tid. For eksempel kommer flere omtaler av aktivt skoleeierskap i Meld. St. 20 (2012–2013) enn i tidligere meldinger.

4.4 Intervjuer – utvalg

Datamaterialet som jeg har fått tilgang til gjennom CLASS-prosjektet er transkriberte kvalitative semistrukturerte intervjuer med kommunale ledere. Innenfor rammene av denne masteroppgaven har jeg i samarbeid med veileder gjort et utvalg av intervjuer med skoleeier i seks kommuner. Utvalget består av transkripsjoner av seks intervjuer med kommunale ledere, fra to ulike prosjekter som pågikk i perioden 2007-2017. Materialet består av tre intervjuer fra 2011, fra datamaterialet i FIRE-prosjektet i evalueringen av Kunnskapsløftet, og transkripsjoner fra tre intervjuer fra 2015, fra datamaterialet i PraDa-prosjektet.

I forbindelse med evalueringen av Kunnskapsløftet (Aasen et al., 2012) ble det produsert intervjudata i perioden 2007-2011 i FIRE – prosjektet (Aasen, Sandberg & Prøitz 2011). Disse intervjudataene er tidligere brukt i analyser blant annet i Aasen et al., (2012). Ifølge Aasen et al., (2012) gir dette kvalitative materialet innsikt i skoleeiers fortellinger av egne forventninger til, oppfølging av og erfaringer med reformen, og deres vurderinger av rolle- og ansvarsdelingen mellom styrings- og forvaltningsnivåene.

Videre har jeg også fått tilgang til datamateriale fra forskningsprosjektet Practices of Data Use in Municipalities and Schools (PraDa), som er finansiert av Norges forskningsråd (Priøitz & Mausehagen, 2015). I PraDa-prosjektet er det intervjudata fra perioden 2014-17 der forskerne i den kvalitative delen av prosjektet intervjuer kommunale-ledere i tre kommuner. Dette datamaterialet er analysert i tidligere studier og tidligere publisert blant annet i Mausehagen, et al. (2018). Ifølge Mausehagen, et al. (2018) gir dette datamaterialet innsikt i hvorfor og hvordan elevresultater brukes av skoleeiere i norske kommuner, og deres vurdering av hvordan bruken av resultatene kan bidra til å endre virksomheten i skolen. Se tabell 3, oversikt over intervjugruppene, under.

Tabell 3 Oversikt over intervjugruppene

Intervjuer 2011	Intervju A
	Intervju B
	Intervju C
Intervjuer 2015	Intervju D
	Intervju E
	Intervju F

Intervjumaterialet i dette prosjektet er som nevnt samlet inn på to ulike tidspunkter innenfor reformen Kunnskapsløftet, som ifølge Aasen et al (2012) er en periode preget av en kumulativ politikkutvikling der nye utdanningspolitiske initiativer kommer utover i reformperioden (s. 69). Skoleeiers ansvar og handlingsrom justeres med andre ord fortløpende gjennom reformperioden, og det vil derfor være interessant å se på hvordan skoleeiere oppfatter sitt handlingsrom og ansvar på to ulike tidsrom i reformperioden med den utdanningspolitiske utviklingen som kommer frem i styringsdokumentene som bakteppe.

4.5 Sekundæranalyse og studiens validitet og reliabilitet

Når jeg skal analysere intervjudataene, har jeg et annet utgangspunkt enn om jeg hadde planlagt og gjennomført intervjuene, og møtt intervjupersonene selv. Primærdata er datamateriale innhentet av forskeren selv eller datamateriale som skal anvendes i den aktuelle undersøkelsen. En slik tilnærming gir innsyn i hvordan kvalitative intervjuguider struktureres og hva slags materiale som ligger til grunn for større forskningsprosjekter innen den pedagogiske forskningen. Bruken av sekundærdata krever en spesielt kritisk og reflektert tilnærming til hvilke data som velges ut til undersøkelsen for å sikre oppgavens validitet og reliabilitet (Tjora, 2022).

Når jeg i min masteroppgave benytter meg av allerede eksisterende datamateriale, gjennomfører jeg en sekundæranalyse (Åm & Magin, 2022, s. 145). Innenfor forskningsmetode er sekundæranalyse en generell betegnelse som viser til at eksisterende kvalitativt datamateriale undersøkes av en ny forsker, som ikke har deltatt i den primære datainnsamlingen (Wästerfors et al., 2014). Når jeg gjør en ny analyse av eksisterende datamateriale, vil jeg kunne skille materialet fra tidligere perspektiver og forståelser og gjøre nye funn i lys av ny kontekst. Slik kan man sammenligne materiale fra ulike

tidspunkt og ramme inn datamaterialet på nye måter, noe Wästerfors et al. (2014) omtaler som re-analyse (s. 467).

Intervjudataene som jeg har til rådighet, er kvalitative semistrukturerte intervjuer. De seks intervjuene bygger på to ulike intervjuguider, med noen felles overordnede temaer. Disse temaene er: a) de ulike systemene i kommunene, b) hvordan elevresultater brukes i ledelse og styring, og c) hvordan dette ses i forhold til læring og utviklingsarbeid i kommunen. Alle intervjuene innledes med spørsmål om informantens rolle hos skoleeier, samt kompetanse og yrkesbakgrunn.

Intervjuguiden fra 2011 er utformet i en kontekst der datamaterialet skal analyseres i sammenheng med evalueringen av reformen Kunnskapsløftet. Hovedspørsmålene i intervjuguiden er rettet mot hvordan skoleeier arbeider med å realisere denne reformen. Intervjuguiden fra 2015 er utformet innenfor konteksten av PraDa-prosjektet, der hovedspørsmålene er rettet mot hvordan skoleeier arbeider med elevresultater som er sentral informasjon i kvalitetssikringssystemet for Kunnskapsløftet, nasjonalt og lokalt.

Fordelen med kvalitative semistrukturerte intervjuer som intervjuform er ifølge Tjora (2022) at det innenfor en utarbeidet intervjuguide vil kunne åpnes opp for en samtale som rommer intervjudeltakerens refleksjoner og meninger knyttet til temaet som skal undersøkes. Dette vil kunne gjøres gjennom åpne spørsmål med mulighet for å gå i dybden og utdype. Intervjumaterialet stemmer overens med en slik utforming, der også en «avslappet stemning» og «romslig tidsramme» på rundt en klokke time utgjør rammene for intervjusituasjonen (s. 251). Transkripsjonene fra de seks intervjuene reflekterer en slik åpenhet og fleksibilitet, og tar ulike retninger og gir fyldig materiale om informantenes daglige arbeid.

Dalland (2012) omtaler utfordringer knyttet til å stille nye forskningsspørsmål til et allerede innsamlet datamateriale. Sekundæranalyser innen samfunnsvitenskapelig og humanistisk forskning er lite utbredt og manglende erfaring og praksis vil kunne være utgangspunkt for en viss skepsis (Dalland, 2012). Denne skepsisen har sammenheng med en oppfatning om at datamateriale primært skal konstrueres i møter mellom informant og forsker, og dermed at det kvalitative datamaterialet er underlagt den konteksten forskerens innhenting og tolkning av datamateriale skjer innenfor. Det argumenteres med at meningen skapes i relasjonen mellom intervjuer og informanter, og at førstehåndskjennskap til datamaterialet dermed er en forutsetning for analysen av datamaterialet. I et slikt perspektiv vil det kunne være utfordrende å skille datamaterialet fra forskerens teoretiske

posisjon, i og med at datamaterialet inneholder forskerens subjektive førstehåndserfaringer og tolkninger som vil være utilgjengelige for nye forskere. På den annen side vil dette kunne bøtes på ved at jeg har førstehånds kontakt med forskeren som samlet inn datamaterialet. Videre vil jeg også ha tilgang til tidligere publikasjoner som analyserer og diskuterer dette datamaterialet. Dette har gitt meg innsyn i hvordan kvalitative intervjuguider struktureres og hva slags materiale som ligger til grunn for større forskningsprosjekter innen den pedagogiske forskningen.

På tross av en skepsis i metodelitteraturen til sekundæranalyser, hevder Dalland (2012) likevel at en mengde kvalitative datasett vil kunne re – analyseres i nye undersøkelser og med nye forskningsspørsmål, selv om gjenbruk av kvalitative data historisk har vært en lite anvendt metode innen kvalitativ forskning. Åm og Magin (2022), omtaler sekundæranalysen som «en etablert prosedyre innen samfunnsvitenskap» (s. 149). Dette kan tyde på at en slik anvendelse av eksisterende datamateriale er mer utbredt innen dagens samfunnsvitenskapelige forskning. Gjenbruk av kvalitative undersøkelser innebærer en rekontekstualisering og en rekonstruksjon av data (Moore 2007 i Dalland 2012). Dalland (2012) peker på at eksisterende datamateriell vil kunne være så rikholdige at de egner seg for re-analysering slik at alternative vinklinger, perspektiver og forskningsmetoder vil kunne belyse materialet på nye måter. Et nytt fokus utover den opprinnelige undersøkelsen kan bidra til nye funn. Forfatteren viser også til hvilken plass datamaterialet har for å sikre reliabiliteten og validiteten for undersøkelsene som gjennomføres (Corti 2007; Savage 2005 i Dalland, 2012), der innsyn i og åpenhet om datagrunnlaget vil være avgjørende for at utenforstående skal kunne ettergå undersøkelsens forskningsmetoder, analyser og funn (Medjedovit & Witzel, 2005, i Dalland, 2012). Det har kommet innvendinger mot utdanningsforskningen at den har få replikasjonsstudier og at det er liten mulighet for å gjøre studier på nytt (Jelstad, 2017). Når jeg her redegjør for min forskningsprosess og gir innsyn i datagrunnlaget, og er åpen om mine re-analyser av et datamateriale, vil dette kunne bidra til å styrke oppgavens validitet og reliabilitet (jf Dalland, 2012). Slik vil andre kunne ettergå denne undersøkelsens forskningsmetoder og analyser, og hvordan mitt fokus i undersøkelsen har bidratt til nye funn.

Potensialer ved sekundæranalyser er også at det bidrar til «bærekraftig» forskning når datamaterialet gjenbrukes (Åm & Magin, 2022, s. 151). Forfatterne viser til imidlertid til at små studier vil ha et begrenset omfang av enheter (respondenter) og dermed begrenset generaliserbarhet sammenlignet med et større datamateriale, noe som gjelder for all kvalitativ forskning (s. 151).

Jeg vil i mitt møte med datamaterialet være innforstått med at jeg leser intervjuene og møter intervjupersonene som sosiale aktører i en ny kontekst. I disse transkripsjonene møter jeg likevel

intervjupersonene som sosiale aktører og får kjennskap til deres ytringer og meninger som må tolkes. Dette vil kunne gi meg et nytt tolkningsrom, muligheter for meningsfortolkning og ny forståelse for materialet. Jeg vil her velge en tolkningsstrategi i henhold til de hermeneutiske prinsippene der jeg beveger meg mellom helhet og deler ut fra den hermeneutiske sirkel frem mot en meningsfortolkning. I en hermeneutisk tradisjon vil enhver fortolkning kunne utvide og bringe frem nye meninger i intervjutranskripsjonene (Kvale, 2015, s. 236-237). Fenomenologien kan anvendes med sikte på å undersøke den enkelte aktørs intensjoner, meninger og tanker, det vil si aktørens subjektive ståsted (Bryman et al., 2021, s. 26). Til sammen vil en slik fortolkningsstrategi kunne bidra til å utvide og bringe frem nye meninger i intervjutranskripsjonene. Dette vil kunne gi meg et nytt tolkningsrom, muligheter for meningsfortolkning og ny forståelse for materialet.

4.5.1 Tematisk analyse av intervjuer

I analysene av intervjumaterialet har jeg benyttet meg av en tematisk analyse, da denne strategien kan benyttes når forskeren analyserer allerede eksisterende datagrunnlag fremfor å samle inn data selv (Bryman et al., 2021, s. 537). Braun og Clark (2006) hevder at tematisk analyse anses som en tilgjengelig og teoretisk fleksibel forskningsverktøy som anvendt rett potensielt kan gi et detaljrikt innblikk i kompleksiteten i datamaterialet, i jakten på tematisk mening. Fleksibiliteten i valg av teori og metodisk tilnærming trekkes frem som en styrke med denne analysemetoden (s. 2). Et av argumentene er at den kvalitative forskningen er kompleks og nyansert og at tematisk analyse vil kunne oppfattes som en grunnleggende metode for kvalitativ analyse og en foretrukket første møte med kvalitative analysemetoder, der forskeren vil kunne tilegne seg grunnleggende ferdigheter og kunnskaper som vil kunne være givende i gjennomføringen av andre former for kvalitative analyser.

Tjora (2021) hevder at omtaler tematisk analyse er en vanlig analytisk metode innen kvalitativ samfunnsforskning. Formålet med en slik analysetilnærming er å identifisere sosiale fenomener omtalt som «prosesser, situasjoner eller erfaringer» som vil kunne være interessante på tvers av informantene som deltar i studien. Med andre ord temaer på tvers av enkeltaktører og/eller enkeltsituasjoner (s. 250). Intervjudeltakernes erfaringer og opplevelser rundt innføringen og arbeidet med reformen Kunnskapsløftet vil være utgangspunkt for kunnskapsoppnåelsen i denne undersøkelsen. Tjora (2021) viser til at empiriinnhenting innen tematisk analyse vanligvis foregår gjennom dybdeintervjuer, en form for semistrukturert intervju (s. 250), noe som stemmer overens med datamaterialet her.

Intervjuene er som nevnt gjennomført ut fra delvis strukturerte intervjuguider, der spørsmålene er forholdsvis generelle. Dette kan se ut til å innby informantene til å svare i et hverdagspråk og i beskrivende vendinger, slik at intervjuene gir innsikt i praktisk organisering og innhold i skoleeiers daglige arbeid. Transkripsjonen viser hvordan denne intervjuformen også gir rom for å følge opp informantenes beskrivelser ved å stille oppfølgingsspørsmål, noe som leder til mye informasjon om skoleeiers daglige praksiser og begrunnelser for disse. Samtidig vil en slik måte å gjennomføre intervjuer på føre til at intervjuene tar ulike retninger. Dette preger intervjuene jeg har analysert. Hovedtemaene i intervjuene blir berørt på ganske ulike måter. Hva informantene vektlegger og utdyper kan se ut til å ha sammenheng med den lokale forhold og rammebetingelser i hver kommune.

Koding og analyse av intervjumaterialet er nødvendig for å komprimere datagrunnlaget og belyse problemstillingen (Bryman et al, 2021, s. 524). Nilssen (2015) hevder at «koding og kategorisering av datamaterialet er kjerneaktiviteter i den kvalitative analyseprosessen» (s. 78). En åpen koding har som mål å tematisere og kategorisere essensen i datamaterialet gjennom å identifisere og klassifisere viktige mønstre som kommer til syne i datamaterialet slik at det relevante kjerneinnholdet kan analyseres (s. 82). Koding omtales som en prosess av stadig lesing av datamaterialet. Nilssen (2015) hevder at kodings – og kategoriseringsprosessen preges av det teoretiske utgangspunktet på den ene siden og av forskerens «erfaringer, kunnskaper og forforståelse» på den andre (s. 65). Alvesson og Skjöldberg (2017) hevder at alle fortolkende data inngår i referanserammer og at deduktive så vel som induktive forskningsprosesser har styrker og svakheter (s. 12-13). Forfatterne viser til at en abduktiv tilnærming vil inneholde elementer fra deduksjon og induksjon ved at abduksjon går ut fra empiriske fakta, uten å avvise teoretiske forforståelser (s. 14). Det teoretiske utgangspunktet i oppgaven utgjør rammene for datamaterialet og gjør datamaterialet relevant i en faglig sammenheng (s. 65). I denne prosessen anvender jeg en vekslende induktiv og deduktiv tilnærming, der intervjudata bli sett opp mot teoretiske utgangspunkt og den induktive tilnærmingen komplementerer den deduktive i en utfyllende abduktiv prosess (Alvesson & Skjöldberg, 2017; Bryman et al., 2021, s. 19-22).

Intervjuene er tematisk analysert. Dette er gjort ved først å lese gjennom de transkriberte intervjuene for å få en oversikt over materialet og identifisere relevante begreper eller fenomener i materialet, gå gjennom materialet og se etter sammenhenger, fellestrekk og brudd (Anker, 2020, s. 77). Deretter gjorde jeg en induktiv koding der jeg leste intervjuene og kodet intervjuutsagn i forhold til de felles overordnede temaene på tvers av intervjuguidene. Se eksempel i tabell 4 under.

Tabell 4 Eksempel på koding av intervjuutsagn

Tema på tvers av intervjuene	Intervjuutsagn	Koder
a) De ulike systemene i kommunene	«Vi,...men det blir ikke med dette med målnedbrytning og den biten, det har vi ventet på. Der har det kommet signaler fra staten om at de skulle gjøre noe og så forekommer det ikke noe, dermed har det blitt hengende veldig i lufta».	- Forventinger om styringssignaler ovenfra - Kommunikasjon mellom nivåene
b) Hvordan resultater brukes i ledelse og styring	«Det er skolene, lærerne avdelingsledere og rektorene på skolene som jobber mest med svarene og tallmaterialet de selv besitter og i de samtalene jeg har hører jeg at verktøyene rundt np har blitt stadig bedre i fht veiledning til lærerne, de har sikkert tilpasset seg også hvordan prøvene er.»	- Lokal praksis - Samtaler/dialog - Justering
c) Hvordan dette ses i forhold til læring og utviklingsarbeid i kommunen	«Kompetansen på skolene varierer ganske sterkt og det er klart at det er en begrensende faktor ift å nå målene, og det handler om i hvilken grad man har ressurser på skolenivå til å drive med skoleutvikling, ikke sant.»	- Kompetanse i skolene - Ressurser - Innvirkende faktorer

På grunnlag av denne empirinære kodingen har jeg gjort en kategorisering, med vekt på noen mønstre og fellestrekk. Denne induktive kodingen viste at informantene for eksempel snakket mye om hvordan de organiserer seg mellom nivåene og kommuniserer i det daglige arbeidet. Informasjon om de ulike temaene snakkes om og belyses på ulike måter i datamaterialet fra henholdsvis 2011 og 2015. Skoleeierne bruker ordet dialog svært ofte, men ved ny gjennomlesning fremsto bruken av dialog som en ideell betegnelse for svært ulike former for kommunikasjon og praksiser. Dette kategoriserte jeg som ledelsesformer.

Videre har jeg gjort deduktiv koding og videre kategorisering av utsagnene i lys av modellen til Lundgren (1990), med aksene sentral/lokal og politikk/profesjonelt skjønn for å identifisere skoleeiers oppfattede handlingsrom og ansvar i sitt daglige arbeid. Analysene er gjort i en abduktiv frem og tilbake-bevegelse mellom de ulike intervjutranskripsjonene og en veksling mellom induktive og deduktive lesninger. Slik har jeg utviklet koder og kategorier på tvers av materialet og ulike nivåer. Dette vil jeg komme tilbake til i resultatkapitlet, se kapittel 5.

4.6 Etikk

Re-analyseringen av eksisterende datamateriale som jeg vil gjøre i min masteroppgave, vil være knyttet til CLASS – prosjektet som ser på skoleeiers handlingsrom og ansvar. Forskningsetiske hensyn innebærer å sikre deltakernes integritet og personvern (Reutter, 2022, s. 92-94). Selv om jeg re-analysere datamaterialet innenfor en ny kontekst og med ny problemstilling, er den overordnede kunnskapsinteressen ikke vesentlig forskjellig fra de prosjektene som var kontekstene for den primære datainnsamlingen. Dette er viktig med tanke på å hensynta at informantenes utsagn er situasjonsbestemt (Åm & Magin, 2020). Det er også et vesentlig forskningsetisk spørsmål i anvendelsen av eksisterende datagrunnlag, knyttet opp mot «informert samtykke, konfidensialitet og anonymitet» (Corti mfl. 2000, i Dalland, 2012). I denne masteroppgaven gjør jeg en sekundær analyse av anonymiserte data som er fra prosjekter godkjente av NSD. I datamaterialet som jeg har tilgang til er informantene anonymisert (Dalland, 2012).

5 Resultater

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for resultater. Problemstillingen for denne masteroppgaven er *Hvordan oppfatter skoleeier sitt handlingsrom og ansvar innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet 2006?* For å besvare denne problemstillingen har jeg formulert to forskningsspørsmål, som belyses gjennom to analyser.

For å undersøke og diskutere forskningsspørsmål 1; Hvordan omtales skoleeierrollen i sentrale styringsdokumenter knyttet til Kunnskapsløftet inkludert lovverket fra 2000 og fremover, gjør jeg en analyse av omtale av skoleeier i sentrale styringsdokumenter knyttet til Kunnskapsløftet inkludert lovverket.

Resultatfremstillingen er tematisk diskuterende i den forstand at resultatene av den tematiske analysen av styringsdokumentene viser en kumulativ politikktvikling som står i relasjon til forskning og gjenspeiles i forskrift til Opplæringsloven, og får videre betydning for hvordan skoleeiers handlingsrom og ansvar kan forstås utover i perioden som undersøkes.

For å belyse forskningsspørsmål 2; Hvordan omtaler skoleeiere i henholdsvis 2011 og 2015 sitt handlingsrom og ansvar i sitt daglige arbeid, gjør jeg en re-analyse av intervjumaterialet som består av transkripsjoner fra tre intervjuer fra 2011, fra datamaterialet i FIRE-prosjektet i evalueringen av Kunnskapsløftet, og tre intervjuer fra 2015, fra datamaterialet i PraDa-prosjektet.

Det gjøres en tematisk diskuterende resultatfremstilling av re-analysen av intervjumaterialet som viser at skoleeierne i sitt daglige arbeid oppfatter at de har ulike handlingsrom og ansvar i forhold til ulike oppgaver.

5.1 Analyse av styringsdokumenter inkludert lovverket

I perioden 2000 til 2020 har det vært flere ulike NOU-er og stortingsmeldinger om kvalitetsutvikling, kompetanse, tilsyn og veiledning, styring og ledelse i skolen. I samme periode er opplæringsloven supplert med forskrifter som omtaler skoleeier. Denne perioden har vært beskrevet som en spesielt intensiv reformperiode (Prøitz & Mausehagen 2022). Perioden omfatter også større endringer i hvordan utdanning styres med tanke på et sterkere søkelys på målstyring og resultater og mer desentralisering slik jeg har beskrevet det innledningsvis, se kapittel 2. Aasen et al (2012) viser til at Kunnskapsløftet er en kumulativ reform i den forstand at nye utdanningspolitiske initiativer kommer

utover i reformperioden, og følger opp med å vise til at «prosessen mellom reformintensjoner og endring er lang og komplisert» (s. 56). Christensen et al., (2021) omtaler reformer som en forandring av gjeldende policy innenfor et politikkområde, og at endringer i reformperioden foregår som en kontinuerlig prosess (s. 152). Styringsdokumentene formulerer intensjoner om styring og rammebetingelser for skoleeiers handlingsrom og ansvar. Politikktutformingene i denne perioden er av interesse for å belyse hvordan skoleeiers handlingsrom og ansvar er omtalt. Videre her presenteres resultater av gjennomgang av omtale av skoleeier rollen i sentrale styringsdokumenter knyttet til Kunnskapsløftet inkludert lovverket.

5.1.1 Opplæringsloven og skoleeiers ansvar

Skoleeiers handlingsrom og ansvar kommer til syne i Opplæringsloven (Lovdata, 2021). Det har blitt gjort flere endringer av forskrift til Opplæringsloven i Kunnskapsløftet opp mot endringer i politikktutformingene. Her omtaler jeg hvordan Opplæringsloven viser til skoleeiers ansvar opp mot skoleutvikling og måloppnåelse av politiske intensjoner og føringer, og at dette ansvaret går flere veier, uten å gå detaljert inn i forskriftene. Paragrafene som omtaler skoleeier gjelder særlig arbeidet med kvalitetsutvikling, kompetanse, ledelse, tilsyn og veiledning.

Opplæringsloven § 13-3e, punkt om «Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling» belyser hvordan skoleeier skal forholde seg til spennet mellom ulike nivåer og mandater når skoleeier skal tilrettelegge for og ivareta elevenes læringsutbytte, realisere spesifikke krav i læreplanverket for Kunnskapsløftet og skolens oppgaver ut fra samfunnets forventninger og ivareta kvalitetsutvikling. Opplæringsloven viser til at:

Kommunen og fylkeskommunen skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører, med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret, skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av kommunestyret og fylkestinget. Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at skolane jamleg vurderer i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevane skal involverast i denne vurderinga (Lovdata, 2021).

Denne paragrafen viser til kompleksiteten i skoleeiers ansvar og oppgaver, og hvordan skoleeier befinner seg i et spenn mellom ulike mandater og nivåer.

Videre omtaler Opplæringsloven kompetansekrav for skoleeier, rektor og skolen. Skoleeier skal ha nødvendig skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået (§ 13-1), og sørge for at det er nødvendig kompetanse i virksomheten. Rektor skal ha pedagogisk kompetanse og lederkompetanse (§ 9-1). Paragraf § 10-8 konkretiserer hvordan skoleeier skal ivareta faglig og pedagogisk kompetanseutvikling hos lærere, rektorer og andre ansatte i skolen. Når det gjelder omtale av kompetansekravene i Opplæringsloven, er det en viktig forskjell mellom kravene til skoleeier og skoleleder. Skoleleder skal ha pedagogisk kompetanse og lederkompetanse, mens kravet om skolefaglig kompetanse hos skoleeier ikke er nærmere spesifisert.

5.1.1.1 Statlig tilsyn og veiledning

Statsforvalteren og departementet fører tilsyn og bidrar med råd og veiledning overfor skoleeier for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrifter (§ 14-1, § 14-2). Videre kan departementet pålegge skoleeier å gi tilstrekkelig informasjon om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsvirksomheten som er omfattet av Opplæringsloven (§ 14-4). Det som kan etterprøves i tilsyn er blant annet krav om kompetanse på kommune og skolenivå, etterlevelse angående tilpasset opplæring, spesialundervisning, skolemiljø, osv. (Mausestagen, et al. 2019). Her har skoleeier et handlingsrom i forbindelse med å etablere rutiner for å kunne håndtere skjønnsrommet i regelverket (Mausestagen et al. 2019, s. 11).

Utdanningsdirektoratet tilbyr på sine nettsider støttemateriell for utarbeidelse av den årlige tilstandsrapporten i dialogen mellom politisk og administrativt nivå om «sammenhengen mellom kommunens resultater og skoleeiers oppfølging av skolene»¹ Her heter det at skoleeieranalysen har som formål å være et verktøy som støtter skoleeier i sitt arbeid med kvalitetsutvikling i skolen. Skoleeier kan søke midler hos statsforvalter for veiledning i dette arbeidet².

Samlet sett er lovutformingen preget av at det i perioden 2000 til 2020 kommer nye tillegg som presiserer ansvar og styring, både gjennom Opplæringsloven (Lovdata, 2021) med forskrift og i

¹ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/skoleeieranalysen/>

² <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/veiledning-av-skoleeier-og-skoleleder/>

veiledninger og støttemateriell. Når skoleeiers skolefaglige kompetanse er mindre spesifisert enn kravet til rektors kompetanse og kompetansen i skolen, kan dette ha betydning for skoleeiers handlingsrom. I denne sammenhengen fremstår Utdanningsdirektoratet som en sentral aktør med betydning for skoleeiers handlingsrom gjennom sitt arbeid med støtte til skoleeier.

5.1.2 Politikktutforming i NOU-er og stortingsmeldinger

Jeg har videre, med utgangspunkt i treffene i søk med søkeordet «skoleeier» i styringsdokumenter fra 2000 til 2020 (se kapittel 4), gjennomgått skoleeiers rolle omtalt i NOU-er og stortingsmeldinger for å synliggjøre hvordan skoleeiers rolle har blitt endret i takt med politikktutformingen.

Meld. St. 16 (2001-2002) viser til at Regjeringen har oppnevnt Kvalitetsutvalget (Søgnen-utvalget) som skal vurdere kvalitet, innhold og organisering av grunnopplæringen. Det poengteres at innholdet i opplæringen «skal være tilpasset behovene i et samfunn (...) preget av stadig ny læring, utvikling og endring» (s. 15). Her varsles behov for endringer i kjølvannet av utdanningsdebattene på 1990-tallet (se kapittel 2 og Lundgren, 1990).

Søgnen-utvalget fikk i oppgave å utrede et kvalitetssystem for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen, og leverte NOU 2002:10 og NOU 2003:16. Det lokale selvstyret og ansvarliggjøring av skoleeier omtales som «den fremste garantisten» for gode læresteder (NOU 2003: 16, s. 148). Videre understreker utvalget at «kvalitet i grunnopplæringen fordrer kvalitet i ledelse» (s.10). Utvalget foreslår et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Det vises til at et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem vil kunne gi informasjon om elevenes læringsresultater, ressurser, læringsmiljø og trivsel og et virkemiddel for den enkelte skole og skoleeier til å skaffe kunnskap som grunnlag for kvalitetsutvikling.

I oppfølgingen av NOU-ene omtaler St. meld. Nr. 33 (2002-2003) *Om ressursituasjonen i grunnopplæringen* behovet for bedre organisering av den statlige utdanningsadministrasjonen, og en rolledeling mellom stat og skoleeier som synliggjør skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling (s. 51). Et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem skal gjøre det mulig å se ressursutviklingen i sammenheng med utviklingen av læringsutbytte og læringsmiljø i skolen (s. 60). I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* varsles et systemskifte og endringer av styringssystemet for skolen, i sammenheng med den nye reformen.

Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål (s. 25).

I meldingen ble det blant annet tatt til orde for mer frihet, tillit og ansvar lokalt, et mangfold av organisasjons- og arbeidsformer, og at skoleeier, skoleledere, lærere, elever og lærlinger skulle få større frihet til å organisere seg innenfor fastsatte nasjonale mål. Meldingen slår fast at det er «skoleeier som har ansvar for kompetanseutvikling i skolen» (s. 10) og at «økt handlefrihet gir både nye muligheter og større ansvar for skoleeier» (s. 25).

I meldingen omtales det at skoleeier har oppgaver overfor statlig styring, og statens tilsynsrolle blir viktig for å ivareta elevens rettigheter. Det nye styringssystemet skal være basert på grunnprinsipper om klare nasjonale mål, kunnskap om resultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat (St. meld. Nr. 30 (2003–2004) s. 8-9).

Samtidig ble det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) som var foreslått i St.meld. nr. 30 (2003–2004), utviklet i forbindelse med reformen Kunnskapsløftet. Nasjonale prøver, kartleggingsprøver og Elevundersøkelsen sammen med internasjonale komparative elevundersøkelser som PISA anvendes som kvalitetsindikatorer (Møller et al., 2013). De ulike aktørene på de ulike nivåene i skolen skal gjennom kvalitetsvurderingssystemet holdes ansvarlig for resultatene skolene produserer. I St. meld. Nr. 30 (2003–2004) omtales det at skoleeier skal ha oppgaver overfor statlig styring og at statens tilsynsrolle blir viktig for å ivareta elevens rettigheter. Paulsen og Hjertø (2020) omtaler dette som at skoleeier og skoleleder «er bundet sammen» av NKVS i dette kvalitetsarbeidet (s. 358).

Politikkutformingene de neste årene omfattet flere meldinger som i første rekke utdypet intensjonene med reformen Kunnskapsløftet og forventninger til hvordan reformen kan realiseres og videreutvikles. I St. meld. Nr. 16 (2006-2007) ... *Og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* knyttes hele utdanningsløpet sammen, og peker på sammenhengen mellom grunnskolens kvalitet og elevenes forutsetninger for å lykkes i overgangene i skolen. Skoleeiers ansvar omtales i forbindelse med kvalitetsarbeidet i skolen, for eksempel læreres kompetanse og utviklingsarbeid i skolen. I meldingen omtales at skoleeier i styringen av skolene baserer den lokale skolepolitikken på informasjon om kvaliteten på læringsprosessene og elevenes resultater (s. 71).

Kvalitetsarbeidet som er omtalt i foregående meldinger blir særlig vektlagt i St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Her vektlegges skoleledelse og skoleeiers kompetanse angående styring mot bedre læringsutbytte, og at «tydelige mål og vektlegging av elevenes læringsutbytte må danne grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen» (s. 50). I meldingen foreslår departementet en endring av § 13-10 i opplæringsloven som pålegger skoleeier å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolen (s. 82). Skoleeier trenger skolefaglig kompetanse og har et rapporteringsansvar overfor lokale og nasjonale myndigheter.

Den kumulative politikktutviklingen er tydelig når Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* viser til krav om innføring av tilstandsrapport i St.meld. nr. 31 (2007-2008), og at dette «har medført kommunal oppmerksomhet mot målene for opplæringen». I meldingen vises det til tilbakemeldinger fra skoleiere om at «utarbeidingen av rapporten og den politiske behandlingen av den har ført til høyere prioritering av kvalitetsutvikling i kommunene» (s. 100). På den ene side omtaler meldingen at skoleiere skal få støtte i forhold til skoler med særlige behov for kvalitetsutvikling (s. 100). På den andre side påpekes ansvaret skoleeier har for å gi skoleledere støtte i både økonomiske og administrative og faglige og pedagogiske spørsmål. Meldingen har overskriften «En god skoleeier» (punkt 10.2, s. 98) og skoleeier omtales som å trenge støtte på bakgrunn av at skoleeier har varierende kompetanse til å ivareta sine oppgaver i sitt daglige arbeid.

Dette viser til at skoleledelsen/rektor i større grad holdes ansvarlig for den enkelte skoles resultater gjennom reformen Kunnskapsløftet, og reformen har medført økt fokus på rektors rolle (Abrahamsen, 2020, s. 193). TALIS (Teaching and Learning International Survey), som er OECDs internasjonale studie av undervisning og læring, oppgir imidlertid at norske rektorer bruker lite tid til læreplaner og undervisningsrelaterte oppgaver (Thronsen et al., 2019). Hver femte rektor oppgir at de har stort behov for mer kompetanse i lokalt læreplanarbeid og i arbeidet med å fremme samarbeid i skolen (Thronsen, et al., 2019). Ifølge en studie av Vibe (2010) virker det positivt på rektors oppfatning av hvordan skolen styres at skoleeier har ledere med skolefaglig kompetanse i administrasjonen (s. 25). Slik skolefaglig kompetanse i skoleeiers administrasjon er som vist over også et krav i Opplæringsloven.

Det foregående viser hvordan det uttrykkes flere typer og mer detaljerte forventninger til skoleeiers ansvar for kvalitetsarbeidet i skolen, og i politikken de senere årene så vel som i forskning blir betydningen av skoleeiers kompetanse vektlagt i disse sammenhengene.

I Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* omtales skoleeiere i egen overskrift i kapittel 7 punkt 7.2.2 *Skoleutvikling og skoleeiere*. Her peker departementet på at «skoleeiere som prioriterer lærernes og skoleledernes profesjonsutvikling, synes å nå lengst i å utvikle skoler med gode læringsresultater og -miljøer. Disse har utviklingsstrategier som konsentrerer innsatsen om få mål som følges opp systematisk» (s. 162). Her omtales skoleeierrollen som viktig i sammenheng med skoleutvikling. Departementet peker på at «den administrative kapasiteten og kompetansen varierer mellom landets kommuner og fylkeskommuner, og departementet er på denne bakgrunnen opptatt av å utvikle skoleeierrollen for å bidra til skoleutvikling» (s. 162). I meldingen fremskriver departementet som et kjennetegn at dyktige skoleeiere har utviklingsstrategier for systematisk oppfølging av mål.

På samme tid startet forarbeidet med en reformrevisjon. Det ble oppnevnt et utvalg, Ludvigsenutvalget, som fikk i mandat å utrede en fornyelse av Kunnskapsløftet. Utvalget leverte NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole* og NOU 2015:8 *Fremtidens skole — Fornyelse av fag og kompetanser*. I NOU 2014: 7 vises det til at skoleeiers kompetanse og vurderingssystemer i grunnopplæringen «påvirker hvordan læreplaner realiseres i skolen» (s. 12). Det vises videre til at kvalitetsvurderingssystemet som ble utviklet fra 2004 gradvis har blitt tillagt nye elementer og er utviklet over tid (s. 107).

I NOU 2015: 8 blir det foreslått at det i fagfornyelsen legges større vekt på skolenes profesjonelle ansvar for å velge faglig innhold, arbeidsmåter og organisering, og for at lærernes profesjonelle handlingsrom innebærer et ansvar for å gjøre velbegrunnede og forskningsbaserte valg i undervisningen (s. 13). Det vises til at «Skoleeiere, skoleledere og lærere har behov for god tilgang på oppdatert forskning om læring og undervisning» (s. 86). Videre anbefaler utvalget en presisering i opplæringsloven § 13-10, angående skoleeiers ansvar for kvaliteten på skolenes utviklingsarbeid og lokalt læreplanarbeid knyttet til de nasjonale læreplanene (s. 92).

I Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av Kunnskapsløftet* omtales skoleeiers rolle og et aktivt skoleeierskap.

Et aktivt skoleeierskap prioriterer, stiller krav, og legger til rette for støtte, utvikling og veiledning. En aktiv skoleeier har forventninger til at skolene utnytter kunnskapen om elevenes resultater og elevenes læringsmiljø som grunnlag for en diskusjon om, og gjennomføring av, målrettede utviklingstiltak (s. 24).

I Meld. St. 28 (2015–2016) vises det at alle nivåene, både skoler, skoleeiere og nasjonalt nivå, har ansvar for «å evaluere utviklingen og resultatene av arbeidet med de reviderte læreplanene. Formålet er å lære av prosessen og gjøre nødvendige justeringer» (s. 70). Meldingen vektlegger at lærernes kompetanse er viktig for kvaliteten i opplæringen. Meldingen varsler altså ikke store endringer i skoleeiers rolle og oppgaver, men fremhever og beskriver en aktiv skoleeier som skal kunne bruke resultater som grunnlag for utviklingstiltak i samarbeid med skolene.

På den andre side omtaler Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* behov for en tydeliggjøring av skoleeiers rolle og handlingsrom. Meldingen viser til at i Kunnskapsløftet kan et utydelig skoleeierbegrep være et hinder for gode systemer for kvalitetsutvikling (s. 32), men at «skolesektoren i dag er bedre rustet til å bruke det handlingsrommet som Kunnskapsløftet la opp til» (s. 38). Her omtales Opplæringsloven som det mest sentrale virkemiddelet nasjonale myndigheter har for at elevene skal få et likeverdig opplæringstilbud. (s. 38). Det vises videre til behov for at staten setter klarere rammer for hvordan skoleeiere skal utøve sin rolle.

I NOU 2016: 14 *Mer å hente — Bedre læring for elever med stort læringspotensial* omtales skoleeiers rolle i sammenheng med å imøtekomme behovet til elever med stort læringspotensial (s. 9). Utvalget omtaler det at undervisning og faglige utfordringer tilpasset sitt nivå, og kommer med forslag til hvordan dette kan ivaretas i forbindelse med fagfornyelsen i Kunnskapsløftet. NOU-en adresserer et behov for å tydeliggjøre handlingsrommet i dagens regelverk nasjonalt og for skoleeierne som ansvarlige for kvalitet i opplæringen. Ivaretagelse og differensiering i skolen for elever med stort læringspotensial omtales som en systemutfordring og et nytt fokusområde innenfor skoleeiers handlingsrom og ansvar.

NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* utreder et kunnskapsgrunnlag for revisjon av opplæringsloven. Bakgrunnen er ifølge NOU-en at dagens regelverk oppfattes som omfattende, fragmentert og detaljert. Hyppige endringer i regelverket og innføring av nye regler omtales som medvirkende til et uoversiktlig og lite styrende og treffsikkert regelverk. Det blir også pekt på at loven inneholder flere skjønsmessige regler, noe som skaper uklarhet om «grunnlaget for den skjønsmessige vurderingen, hvem som har myndighet til å gjøre vurderingen, og i hvilken grad staten gjennom tilsyn kan overprøve skjønnsutøvelsen» (s. 19). Her pekes det særlig på skjønnsutøvelse i det lokale handlingsrom, som NOU-en bruker som en fellesbetegnelse for kommunalt og profesjonelt handlingsrom (s. 139).

5.1.3 Skoleeiers handlingsrom i politikktutforming i perioden 2000 til 2020

Opplæringsloven slår fast at kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen, og for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, at det skal være skolefaglig kompetanse hos skoleeier, og at skoleeier skal stille nødvendige ressurser til disposisjon for at kravene skal kunne oppfylles. Opplæringsloven omtaler også spesielt kompetansekrav i virksomheten, og at skoleeier har ansvar for forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse på hver skole, for skoleleder og læreres kompetanseutvikling, ivaretagelse av elevenes rettigheter, og arbeid med kvalitetsutvikling i skolen generelt. Skoleeier har i henhold til opplæringsloven også ansvar for evaluering av og rapportering om tilstanden i grunnskoleopplæringen. I opplæringsloven omtales at skoleeier har stort handlingsrom, for eksempel skal skoleeier ha et «forsvarlig system» for å følge opp det nasjonale kvalitetssystemet og vurdere måloppnåelse. Begge disse eksemplene viser til stort skjønnsmessig handlingsrom for skoleeier.

Den tidlige politikktutforming presentert via stortingsmeldinger og NOU-er frem til 2006 som er omtalt her, var preget av innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som skulle gi kvalitetsindikatorer for praksis i grunnskolen, reformimplementering og lokalt ansvar. Med St. meld. Nr. 31 (2007-2008) kommer tydeligere omtale av skoleeiers handlingsrom og ansvar, der de sentrale styringssignalene i meldingen omtaler tydelige mål og vektlegging av resultater. Meldingen foreslår nye oppgaver og rapporteringsansvar for skoleeier og at disse skal inngå i opplæringsloven.

I de påfølgende stortingsmeldinger, (Meld. St. 22 (2010–2011); Meld. St. 20 (2012–2013)) uttrykkes mer detaljerte forventninger til skoleeiers ansvar for kvalitetsarbeidet i skolen. Handlingsrommet for skoleeierne blir mer detaljert omtalt og med flere styringssignaler i retning av sentralisering, for eksempel i form av nye rapporteringer, og nye former for støtte, mer tilsyn og veiledning. Begrunnelsene knyttes til varierende kompetanse hos skoleeier og derav behovet for mer støtte. I lys av modellen for ulike styringsrelasjoner (Lundgren, 1990) går styringssignalene for skoleeier, i en mer sentralisert retning. Utdanningspolitiske intensjoner, krav og forventninger utdypes, og tyngdepunktet i spennet mellom ansvar og styring forskyves og presiseres i meldingenes omtale av skoleeiers rolle. Perioden ble ifølge Aasen et al. (2012, s. 22) mer og mer preget av nasjonal regel- og tiltaksstyring, økende rapporteringskrav, tilsyn og kontroll.

I perioden mellom 2011 og 2015 var det mer tilgjengelig forskning som kunne si noe om reformimplementeringen i norsk skole, og i politikktutforming omtales skoleeierrollen som viktig i

skoleutvikling. Revisjonen av Kunnskapsløftet og starten på arbeidet med fagfornyelsen leveres i form av to NOU-er i 2014 og 2015. Disse peker på nødvendigheten av endring og utvikling av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og et behov for at skoleeiers ansvar konkretiseres ytterligere gjennom en presisering i opplæringsloven. De påfølgende meldingene følger den samme trenden som omtales av Aasen et al. (2012) i forbindelse med evalueringen Kunnskapsløftet, med at skoleeiers handlingsrom ytterligere spesifiseres, og behov for at staten setter klarere rammer for hvordan skoleeiere skal utøve sin rolle.

Denne dokumentanalysen avsluttes med NOU 2019: 23 som utreder et kunnskapsgrunnlag for revisjon av opplæringsloven. Etter en intensiv reformperiode fra 2000 til 2019 med mer og mer spesifisering av skoleeierrollen innenfor rammen av Kunnskapsløftet, omtaler denne NOU-en et behov for forenkling og klargjøring av regelverket, og særlig skjønnsutøvelse i det lokale handlingsrom. Analysen jeg har gjort av styringsdokumenter i perioden 2000 til 2020 viser at den desentraliserte styring som ligger til grunn for reformen Kunnskapsløftet etter hvert dreier mot mer sentral styring gjennom mer detaljerte styringssignaler om skoleeiers handlingsrom og ansvar. Det kan se ut til at i en sterkere desentralisering av skolesystemet har evalueringer av praksis vært viktig for videre politikkutforming, i tråd med Lundgren (1990) som hevder at desentralisering skaper behov for fornyelse av hvilke former for informasjon det sentrale styringsnivået har tilgang til. I NOU 2019: 23, som skal utgjøre kunnskapsgrunnlag for en revisjon av opplæringsloven, pekes det i retning av et ønske om mindre detaljstyring. Dette kan være uttrykk for at det kan være vanskelig å forene sentrale og lokale styringsrelasjoner og at de til dels kan være motsigelsesfulle (Weiler, 1990).

5.2 Re-analyse av intervjuer med skoleeiere

I det videre presenteres en tematisk diskuterende resultatfremstilling av datamaterialet fra intervjuer med skoleeiere, gjennomført i henholdsvis 2011 og 2015. Selv om intervjuene har ulike intervjuguider, har de en felles overordnet tematisk inndeling som blir lagt til grunn for denne re-analysen: a) de ulike systemene i kommunene, b) hvordan resultater brukes i ledelse og styring og c) hvordan dette ses i forhold til læring og utviklingsarbeid i kommunen (se kapittel 4). Som omtalt tidligere i kapittel 2, vil skoleeiers handlingsrom og ansvar på den ene siden være innrammet av strukturelle og kontekstuelle faktorer, og på den andre siden utøves av skoleeier gjennom profesjonelt skjønn. I sin rolle vil skoleeier utøve lederskap gjennom styring, og vil planlegge, beslutte, samordne og kontrollere innenfor formelle mål og rammer (Roald et al., 2012, s. 121). Dette er i tråd med en

forståelse av skoleeiers handlingsrom som «et flerdimensjonalt fenomen knyttet til beslutningstaking og kontroll» (Prøitz og Mausethagen, 2022).

5.2.1 Skoleeierne og nivåer

De seks informantene som har deltatt i intervjuene er alle administrative representanter for skoleeier, og fem av de seks har selv skolefaglig bakgrunn og kompetanse, mens den sjette har en ansatt med slik kompetanse i stab. Det kommer frem av intervjuene at skoleeierrollen organiseres ulikt innenfor de ulike kommunene, og at informantene omtaler alt fra politisk beslutningsmyndighet til administrativ forvaltningsmyndighet og til og med rektorene som «skoleeier». Skoleeierne anser at de organiserer arbeidet sitt innenfor et større styringssystem. Datamaterialet gir ikke direkte informasjon om styringsnivåene i kommunene for begge intervjugruppene. Informantene har ulike stillingsbetegnelser i kommunen, for eksempel skolesjef, kommunalsjef, grunnskolekoordinator og skole – og oppvekstsjef, som gjenspeiler ulike måter å organisere skoleeierrollen på i kommunene, men stillingsbetegnelsen gir ikke informasjon om informantenes ansvarsområde innenfor den administrative forvaltningen i kommunene, eller om systemene i kommunene. Dette er imidlertid beskrevet utfyllende i publikasjoner fra de opprinnelige prosjektene som samlet inn datamaterialet. Der vises det til at skoleeierne innehar nesten like roller og samme ansvarsområde, men at omfang som antall skoler og lærere og elever de har ansvar for varierer med kommunetype og størrelse (Prøitz et al., 2019; Aasen et al., 2012). Datamaterialet gir på denne bakgrunn et grunnlag for å si noe om likheter, forskjeller, mulige mønstre og eventuelle brudd i hvordan skoleeierne oppfatter sitt handlingsrom og ansvar i henholdsvis 2011 og 2015.

5.2.1.1 Skoleeier og den sentrale styringen

Som redegjort for tidligere forholder administrativ representant for skoleeier seg til et nasjonalt styringsnivå, et lokalt beslutningsnivå og til lokale praksiser i de ulike skolene (se kapittel 2). Dette er temaer som berøres og omtales i intervjuene på tvers av intervjutidspunkt. Skoleeiers handlingsrom og ansvar er på den ene siden allerede rammet inn av utdanningspolitiske mål slik de er omtalt i styringsdokumenter og opplæringsloven, og har på den andre siden rom for faglige skjønnsvurderinger. Dette kommer fram hos flere av informantene ved at de viser til regler og rammeverk og til faglig skjønn i forvaltningsrollen (se kapittel 3).

Nasjonale prøver, veiledninger og satsninger, og ressursene som følger med satsningene, er nasjonale styringselementer. I intervjuene omtaler skoleeierne hvordan slike sentrale systemer og verktøy er

viktig del av reformen og har betydning i det daglige arbeidet i kommuner og skoler. I intervjuene kommer det frem at dette er godt tatt imot av skoleeiere. For eksempel mener skoleeier D (2015) at nasjonale prøver er «det beste» de har til å kunne følge skoler og elever over tid, at nasjonale prøver er et godt informasjonsgrunnlag og sammenligningsgrunnlag, men mener at eksamener er mer tilfeldige resultater.

Skoleeier F (2015), viser til at det er skolene, lærerne, avdelingsledere og rektorene på skolene som jobber mest med resultater fra nasjonale prøver, og at «i de samtalene jeg har, hører jeg at verktøyene rundt nasjonale prøver har blitt stadig bedre i forhold til veiledning til lærerne, de har sikkert tilpasset seg også hvordan prøvene er».

Videre omtaler skoleeiere ressurser som tilbys fra Utdanningsdirektoratet, nasjonale sentre og andre statlige aktører. Skoleeier D (2015) kjenner til disse ressursene fra sin tid som rektor, og viser til et tett samarbeid med de nasjonale sentrene som matematikksenteret og skrivesenteret. «Alle disse nasjonale sentrene de har jeg jobbet mye med», og denne skoleeier oppgir å ha hatt stor glede av å bruke ressursene hos Utdanningsdirektoratet. Dette tar nå skoleeier med seg inn i jobben sin og innfører hos sine rektorer, og sier «de må bare koble seg på, det finnes utrolig mye der ute».

Imidlertid omtaler skoleeiere i begge intervjugruppene behovet for å skape balanse i forhold til de ulike statlige styringselementene, og å ivareta kontinuitet og kontroll gjennom lokalt utviklingsarbeid og lokale utviklingsplaner. Både skoleeier A (2011) og skoleeier F (2015) viser for eksempel til at kommunen skal utvikle langsiktige strategiske planer, «for å stake ut en kurs» fremfor å hele tiden gå inn i nye statlige satsninger.

I intervjuene fra 2011 reflekterer skoleeierne om sin rolle i forhold til styringselementer på statlig og lokalt nivå. Informant A (2011) anser at skoleeier ikke er et iverksettingsorgan for staten, samtidig som skoleeier «har stor respekt for statens rett til å stille krav». Denne skoleeieren mener at «virkeligheten er lokal», at skoleeiers handlingsrom henger sammen med egne prioriteringer, og at noe av det viktigste skoleeier gjør er å bygge opp gode begrunnelser for valgene sine. Informant A viser videre til at kommunen stadig får inn initiativ fra statlig hold og kritiserer det statlige nivået for manglende systematikk og stabilitet, der skoleeier spesielt savner forutsigbarhet i det faglige feltet. Denne skoleeier mener kommunen har lyktes med å lage et handlingsrom for å prioritere selv, og for å beskytte seg litt mot «det statlige initiativjaget.» Dette går imidlertid på bekostning av å kunne nyttiggjøre seg statlige tilskudd fordi «pengene ligger i prosjektene».

Skoleeier B (2011) mener at en av de viktigste rollene som skoleeier handler om å ta inn statlige og andre signaler, og «filtrere og kontekstualisere» i forhold til hva de velger å gjøre i kommunen. Skoleeieren sier for eksempel at «vi er positive til ting som kommer fra staten når det er godt gjennomarbeidet».

Skoleeier C (2011) ser seg selv som «bindeleddet til staten», som videreformidler av statlige initiativ til rektorgruppen, med myndighet fra rådmannen, og opplever statlige initiativ mer som innspill enn styring. Denne skoleeieren omtaler at kontakten med staten skjer via mail: «Det kommer det mye av, det blir viktig å følge med, noen er viktigere enn andre». Denne skoleeier gjør vurderinger av hva som må følges opp og hva skoleeier forventer at skolene selv tar tak i, og sier at: «jeg må lese alt som kommer og så må jeg se, er dette noe jeg må gjøre noe med eller som skolene må gjøre noe med, for mye går direkte ut til grunnskolene også.»

Informasjon om tilsyn og veiledning kommer fram i intervjumaterialet fra 2011 (A, B, C). Her omtales tilsyn som noe som kan være bra hvis det er veiledet tilsyn og som kan gi grunnlag for videre utvikling. I intervjuene fra 2015 blir ikke tilsyn omtalt.

Generelt synes det som at skoleeierne vektlegger ulike elementer i sin omtale av statlig styring. Skoleeierne som ble intervjuet i 2011 viser i større grad til hvordan Kunnskapsløftet som en ny reform kan balanseres opp mot behovet for kontinuitet og styring lokalt, mens det kan synes som informantene i 2015 i større grad omtaler hvordan nasjonale prøver og andre styringselementer har direkte betydning inn i skolehverdagen. De ulike tyngdepunktene i de to intervjugruppene kan ha sammenheng med spørsmålene som stilles og hovedfokus i intervjuguidene (se Vedlegg 2 og 3). Forskjellene mellom de to gruppene kan også tolkes som at informantene i 2011 er litt ambivalente overfor konsekvensene av det nye styringssystemet, mens informantene fra 2015 tar Kunnskapsløftet og de statlige styringselementene mer for gitt.

På tvers av intervjuene viser skoleeierne til at de i sitt forhold til staten og den sentrale styringen gjør mange vurderinger av styringssignaler og legger vekt på å oversette dette til lokale forhold. Skoleeierne viser til at de har et skjønnsmessig handlingsrom, samtidig som de referer til at staten styrer via ulike styringselementer, for eksempel nasjonale prøver, satsninger, tilsyn og veiledning. I et slikt handlingsrom balanserer skoleeiere forholdet mellom statlige initiativ og behovet for lokal tilpasning.

5.2.1.2 Skoleeier, lokal beslutningsmyndighet og lokal styring

Lokalpolitisk beslutningsnivå innrammer skoleeiers handlingsrom og ansvar gjennom økonomiske bevilgninger og ved at skoleeier har et resultatrapporteringsansvar overfor dette nivået. Skoleeier er satt til å forvalte et sett med regelverk og vedtak og rammer, men har samtidig mye makt til å utforme forslag til planer og målsettinger som vedtas av politikerne (jf. Christensen et al., 2014).

Når skoleeier skal rapportere til rådmannen og det lokalpolitiske nivået, anvendes tallmateriale fra blant annet nasjonale prøver, elevundersøkelsen og eksamenskarakterer som rapporteringsgrunnlag. Kommunepolitikere godkjenner den årlige tilstandsrapporten og følger gjerne opp elementer derfra. Flere skoleeiere på tvers av informantgruppene viser til at de har lite kontakt med det politiske nivået, og at tilstandsrapporten er sentral for kommunikasjonen. Gjennom intervjuene kommer det fram at enkelte skoleeiere kun har kontakt med lokalpolitikere når de overleverer den årlige tilstandsrapporten. Andre omtaler at de har engasjerte lokalpolitikere som ønsker innsyn i skoleeiers virke. Flere skoleeiere viser til at politikerne liker måltabeller i forbindelse med rapporteringen, men at det lokalpolitiske nivået er lite involvert på den faglige innholdssiden.

Informant A (2011) peker på at kommunestyret fikk et større eierforhold til skolen gjennom den årlige tilstandsrapporten, og at virkemidlene som ligger i den nasjonale Skoleporten er viktige redskaper for å styrke samhandlingen og kommunikasjonen mellom skoleeier og lokalpolitisk nivå. Skoleeier E (2015) viser til at de tidligere har hatt lite kontakt med lokalpolitisk nivå ut over rapporteringen. «Politikeren hører resultatene og når jeg orientere kommunestyret så sier jeg også noe om vurderingen av det og hva vi tenker å gjøre og de var jo fornøyd med det.» Dette har endret seg etter at kommunen ble med i et prosjekt med mål om å involvere politikerne i større grad, som førte til en holdningsendring blant politikerne og et tettere samarbeid mellom skoleeier og politisk nivå.

I intervjuene kommer det fram at tilstandsrapporten er sentral for kommunikasjonen med lokalpolitikere, og at det er varierende grad av engasjement fra politisk nivå angående skolesaker. Skoleeierne oppgir at de har et stort handlingsrom for eksempel når det kommer til å velge ut rapporteringsgrunnlaget i tilstandsrapporten, og for skjønnsutøvelse i hvordan de formidler til politikerne hvilke resultater de har.

5.2.1.3 Skoleeier og rektor, skoleledelsen og skolene

I intervjuene omtales også rektorenes rolle og skoleeiers relasjon til rektorene. Skoleeierne trekker frem styringsrelasjonen med rektorene som den mest sentrale i deres daglige arbeid. Gjennom intervjuene kommer det fram at skoleeierne forholder seg til rektor på ulike måter. I sin omtale av skoleeierrollen sier informant F (2015) at:

Det aller viktigste i min jobb er å følge opp skolene, rektorer og ledergruppa på skolene. Det er det jeg bruker mest tid på. Så er det de administrative sakene, som det er en del av. Også er det forberedelser til det politiske nivået de politiske sakene. Grovt sett er det en tredeling, og så er det mange nyanser under der.

Skoleeier E (2015) omtaler det å jobbe med rektorene som det viktigste arbeidsområdet: «Jeg er tross alt den som er sjefen til rektorene så jeg tenker nok veldig gjennom rektorene». Det kommer fram at denne skoleeieren jobber mye med lokal skoleledelse, og trekker her frem dialog og støtte som den viktigste ledelsesformen i sin relasjon med rektorene.

En tredje skoleeier, A (2011) beskriver sin rolle som å være motivator og støttespiller for rektorgruppen. «Delegasjonen går rett ut dit hos oss, det er svært lite jeg sitter med beslutningsmyndighet på som skolefaglig ansvarlig». Rektorene omtales av denne skoleeieren som «sterke i pedagogikk og ledelse».

Skoleeier C (2011) omtaler rektorene som «selvgående». Skoleeier utdyper med at rektorene med innføringen av reformen Kunnskapsløftet ble «oppdratt til å klare seg selv. Altså, de var gjennom en prosess på det, og den rollen har de tatt, for rett og slett å finne ut ting seg imellom». Rektorgruppen er selvstyrte i skolefaglige spørsmål, og rapporterer til skoleeier. Samtidig omtaler denne skoleeieren rapporteringen fra rektorene som viktig i forbindelse med faglig styring.

En liknende beskrivelse finner jeg hos skoleeier D (2015), som omtaler skolene som selvstyrte og viser til at rektor har stor lokal autonomi. «Rektor må styre sin skole og rektor må beslutte». Denne skoleeier omtaler at egen rolle er å følge opp skoleledelsen både pedagogisk og med resultater.

Skoleeier B (2011) ser sin rolle mer som å være tett på rektorene både når det gjelder støtte og styring. Denne skoleeieren omtaler rektorene som viktige og peker på at mange administrative oppgaver som rektorene har, kan gå på bekostning av den pedagogiske oppfølgingen som de også har ansvaret for.

Skoleeier B ser behovet for å ta strukturelle og systemiske grep for å få til å støtte rektorene i å balansere mer mellom administrativt og pedagogisk arbeid i skolene.

Det fremkommer gjennom intervjumaterialet at en av måtene skoleeierne støtter rektor på, er gjennom å komme med forslag når skolene og rektorene jobber lokalt med utfordringer i skolen. Planlegging, tilrettelegging og veiledning er andre former for støtte fra skoleeierne.

Når skoleeierne skal følge opp lokale praksiser benytter de seg av formelle kontaktpunkter i form av faste møter og uformell kontakt etter behov. Skoleeierne får hovedsakelig sin informasjon om lokale praksiser gjennom rektorene, og har et mer distansert forhold til lærerne. Skoleeier F (2015) har månedlige samtaler med rektor ute på skolene.

Da har vi en fast agenda som vi går gjennom i tillegg til saker som er presserende akkurat da, og den ene saken som vi alltid går gjennom er læringsutbytte til elevene. Hvor vi snakker enten gjennom den siste på målingen eller hvordan rektor følger opp med sine lærere og slikt. Andre ting er økonomi og litt sånt og drift, men det er et fast punkt med læringsutbytte.

I disse møtene har skoleeieren fokus på hvordan rektor følger opp det som skjer i klasserommet, hvordan rektor følger opp teamene og enkeltlærere, og hvordan de følger opp resultater. Denne skoleeieren sier videre at: «det at de vet at jeg alltid spør om læringsutbytte gjør noe med det innad». Skoleeier A (2011) oppgir å få impulser fra rektorene gjennom «tett og god dialog» i formelle og uformelle kanaler. Skoleeier har relativt svak dialog mot lærergruppene utover at tillitsvalgte er med på rektormøtene. Vedkommende skoleeier har ikke selv direkte kontakt med undervisningen i skolene, men hevder at rektorene ikke har problemer med å være så direkte mot undervisningsarbeidet som det krever for å kunne ha en forståelse av skolens situasjon lokalt.

Selv om skoleeierne viser til at rektorene har stort handlingsrom, viser både skoleeier A (2011) og F (2015) hvordan skoleeier også bedriver faglig styring gjennom å diskutere rammene for læringsarbeidet i klasserommet, med rektorene.

Det fremgår av intervjuene på tvers av materialet at skoleeierne praktiserer et handlingsrom der rektorene gis stort handlingsrom og mye ansvar innad i skolen og overfor lærerne, samtidig som skoleeierne har ulike måter styrer og støtter rektorene på i det administrative og pedagogiske arbeidet. Skoleeierne har gjennom det de omtaler som støtte et handlingsrom til å styre rektorene.

5.2.1.4 Oppsummering handlingsrom og nivåer

Skoleeierne forholder seg til ulike nivåer i utdanningssystemet vårt. Når det gjelder statlig styring oppfatter de at det kommer styringssignaler mer eller mindre kontinuerlig, i form av eposter, satsninger og andre tiltak, tilsyn og veiledning. Disse styringssignalene forholder skoleeierne seg skjønnsmessig til, ved at de tolker, vektlegger og kontekstualiserer styringssignalene lokalt. Hvor mye lokalpolitikerne involverer seg i skole spørsmål vil ha noe å si for skoleeiers handlingsrom. I intervjuene kommer det fram at skoleeierne har et stort handlingsrom når det kommer til å velge ut rapporteringsgrunnlaget i tilstandsrapporten og legge dette fram for politikerne. Skoleeier sitt handlingsrom i relasjon til rektorene virker å være avhengig av ledelsesformen og hvordan styringsdialogen mellom skoleeier og rektor foregår, men det skolefaglige blir i stor grad rektors ansvar. Her ser det ut til å være stor variasjon i hvordan skoleeierne følger opp lokale praksiser. Skoleeierne benytter seg av formelle kontaktpunkter i form av faste møter og uformell kontakt etter behov. Dette er en måte å organisere sin styring og støtte på som kan gi skoleeier stort skjønnsmessig handlingsrom, og viser hvordan dette handlingsrommet er flerdimensjonalt og knyttet til beslutningstaking og kontroll (jf Prøitz & Mausethagen, 2022).

5.2.2 Mål- og resultatstyring

Som omtalt i kapittel 2 innehar mål – og resultatstyring som en sentral forvaltningspolitisk teknikk, en spenning mellom autonomi og kontroll. Virksomhetens målformuleringer etterprøves gjennom rapporteringer og oppfølginger av resultater, og denne informasjonen vil være utgangspunkt for den videre driften (Christensen et al., 2014). Skoleeierne synes å være samstemte om at resultatene som produseres i skolen er viktige redskaper og rettesnor for styring og utvikling.

Skoleeier C (2011) anvender for eksempel tilstandsrapporten som utgangspunkt for handlingsprogrammer og virksomhetsplaner i skolene. Rektorene rapporterer på virksomhetsplanene i skolene og resultatene derfra ligger til grunn for neste tilstandsrapport. «På den måten kan vi se resultatendringer.» Denne skoleeieren styrer slik sett ved å sammenligne resultater og utvikling fra år til år.

Skoleeier E peker på at tilstandsrapporten og en måltavle danner grunnlaget for å plukke ut mål og tiltak som skal følges opp og følges ekstra med på i året som kommer. «Ellers blir det veldig mye

etter behov, når jeg oppdager noe». Her kan det virke som om skoleeieren styrer både etter resultater som kommer frem i tilstandsrapporten, samtidig som vedkommende styrer etter enkeltsaker.

Vi er veldig tydelig på å kommunisere at vi er veldig opptatt av resultatene, men det er ikke for å se om vi er høyt eller lavt på ranking eller hvem som er best, men vi ser faktisk at det er unger som ikke leser godt nok, lesing er inngangskompetansen, all læring og det er vi må sørge for det, det er en oppgave å sørge for at det ikke er sånn, du må være opptatt av resultater i det lyset – der er vi.

Lave scorer på kartleggingsprøver (NKVS) eller utfordringer lokalt fører i denne kommunen til nye initiativer, i form av prosjekter eller satsningsområder. Slik blir for eksempel lesing et tiltak og videre satsningsområde, basert på eksisterende testresultater. Samtidig poengterer denne skoleeier at «resultater er bare interessante når de blir satt i en sammenheng eller utvikling over tid».

Skoleeier B (2011) peker på at det er positivt med fokus med resultater i skolen for å vite om det skolen gjør virker, og hvilke resultater det gir. Denne skoleeier mener at resultater gir et utgangspunkt for å vurdere retning og for refleksjoner rundt justeringer over tid.

Det største framsteget er at vi har fått styringsinformasjon gjennom nasjonale prøver og andre måter, ... elevundersøkelsen og fokus på å få dokumentasjon. Ikke det at dokumentasjonen i seg selv forteller en stor sannhet, men det gir et utgangspunkt for å se om man er på riktig vei og refleksjonene rundt de grepene man eventuelt gjør.

Denne skoleeieren mener at det er «morsommere for lærerne å jobbe» når de har systemer for å se på elevresultater og utvikling over tid.

Skoleeierne vektlegger tallmateriale i sammenheng med mål- og resultatstyringen ulikt. Skoleeier D peker på at nasjonale prøver er gode måleredskaper, mens skoleeier A (2011) mener at resultater i form av tallmateriale gir begrenset forståelse for og innsikt i skolens praksis. Skoleeieren mener det er vanskelig å forstå avvikene i tallmateriale før de kan studeres nærmere, og at avvik må vurderes over tid. Denne skoleeieren bruker elevundersøkelser og foreldre- og lærerundersøkelser aktivt for å se hvilken retning de går i, og kunne skille mellom tilfeldige og mer grunnleggende forhold. «Det er den viktige målingen». Her er det et forbehold at skoleeier A snakker ut fra sitt ståsted i 2011, mens skoleeier D snakker fra sitt ståsted i 2015.

Hvordan resultatene skal vurderes og håndteres er et mye omtalt tema i intervjumaterialet, og skoleeierne bruker resultatene som foreligger gjennom NKVS både som rapporteringsgrunnlag for å si noe om situasjonen her og nå, og som styringsgrunnlag for den videre utviklingen i skolen. Skoleeierne bruker både tilstandsrapporten og lokale tilbakemeldinger som utgangspunkt for mål og tiltak. Disse tiltakene kan være kortsiktige eller mer rettet mot utvikling over tid (jf Jacobsen, 2018). Det er eksempler på skoleeiere både i 2011 og 2015 som vektlegger å sammenligne resultater år for år, og skoleeiere som vektlegger å se resultater i et mer langsiktig perspektiv. Handlingsrommet skoleeierne tar i bruk varierer på denne måten etter hva de vektlegger ut fra faglig skjønn.

5.2.2.1 Faktorer som tillegges betydning for resultatene

Skoleeierne peker på en rekke faktorer som har betydning for resultatene som skapes i skolen. Når det gjelder resultater og måloppnåelse nevner alle skoleeierne økonomiske rammebetingelser og kompetansen i skolene som betydningsfulle faktorer. Skoleeier C (2011) omtaler også forholdet mellom sentral styring og lokal autonomi:

Jeg synes ikke at vi er bundet på hender og føtter, men det som oppleves er kanskje at det kommer sånne..., det er såkalt handlingsfrihet men midlene til å utføre handlingene er ikke med. Så, altså det er vel det som noen ganger dukker opp. Vi opplever vel at vi har stort handlingsrom i forhold til å forme innholdet i skolen, men samtidig har det blitt strammet inn med målene i Kunnskapsløftet.

Ifølge Skoleeier F (2015) har ikke kommunen noe system for å følge opp kartleggingsprøvene eller et overordnet system for oppfølging av resultater, noe skoleeier mener skyldes ressursmangel lokalt. Denne skoleeier oppgir at det er lærerne, avdelingsledere og rektorene på skolene som jobber mest med resultater og tallmaterialer, og at skoleeier «går ikke dypere ned i det». I dokumentanalysen fremkommer det som et uttalt politisk ønske at skoleeierne skal ha utviklingsstrategier for å kunne følge opp mål systematisk

Videre er det interessant at skoleeierne gjennomgående viser til lærernes betydning for resultatene. Skoleeier E (2015) viser til et eksempel på hvordan de ser på sammenhengen mellom elevenes resultater og lærernes kompetanse: «vi så jo at en tredjedel av elevene på 5. trinn ikke leste godt –

kritisk gruppe og da fant vi ut at vi måtte ha kompetanse i det – vi fant ut at lærerne ikke kan nok om lesing, kan de egentlig det?»

Flere skoleeiere påpeker også at det er stor lokal variasjon i kompetansen på de enkelte skolene. Skoleeiere kan gå inn i den enkelte skole og sette i gang prosjekter, søke midler og følge opp det pedagogiske arbeidet, når skoleeier ser at det er behov for å heve kompetansen hos lærerne, som igjen skal bidra til bedre resultater hos elevene.

På tvers av intervjuene kommer det frem at skoleeierne styrer overfor rektorene og i liten grad har kontakt med lærerne, og vet lite om hva som foregår i klasserommene ut over innsikten skoleeier får gjennom sin kontakt med rektor. De legger likevel vekt på at det er i klasserommene resultatene skapes, og flere viser til at det er her endring og utvikling må skje. Her kan det se ut som om skoleeierne i begge intervjugruppene gir lærerne et stort faglig skjønnsmessig handlingsrom og ansvar når det kommer til undervisningen og produksjonen av resultater i klasserommet. Et eksempel er skoleeier F (2015) som har møter med rektorene der de etterspør og diskuterer resultatene, men er usikker på hvordan resultatene blir til. «Vet ikke i detalj hva de gjør. Vil tro det handler om didaktikken». Her kan det synes som om det er resultatene som er i fokus fremfor hva som skjer konkret i klasserommene.

Selv om skoleeier har et stort ansvar for å oppfylle sentrale mål og for resultatrapportering til politikerne, kan det se ut til at skoleeierne i liten grad involverer seg direkte i det faglig-pedagogiske arbeidet som produserer resultatene, ut over å støtte og styre rektorene. Skoleeierne viser likevel til at resultatene som foreligger er indikatorer på situasjonen i skolen, og dermed et utgangspunkt for videre utvikling, noe som igjen har betydning for skoleeiers handlingsrom. På denne bakgrunn kan det se ut til at skoleeierne i begge intervjugruppene desentraliserer ansvaret for resultatene til lærerne og først og fremst styrer etter resultatevaluering og på måloppnåelse, fremfor på et pedagogisk og faglig skjønn.

5.2.3 Utvikling i skolen

I kapittel 2 viser jeg til hvordan skoleeiers handlingsrom og ansvar vil omfatte mål- og resultatstyring og mer langsiktig endrings- og utviklingsarbeid på en og samme tid, og hvordan skoleeier balanserer spenninger mellom kortsiktig resultatstyring og mer langsiktige perspektiver og mål.

Skoleeier kan ønske å iverksette tiltak og utviklingsprosjekter på grunnlag av resultater fra kartleggingsprøver og liknende tallgrunnlag og lokale behov. Det er en del variasjon mellom skoleeierne i hvordan utviklingsbehov blir identifisert, systematisert og gjennomført som tiltak. Når skoleeierne snakker om utvikling omfatter dette både strakstiltak overfor skoler med utfordringer, og mer langsiktig utviklings- og endringsarbeid som forankres politisk og organisatorisk. I intervju materialet finnes det eksempler på at utviklingstiltak kan gå veldig raskt og effektivt, mens mer forankrede tiltak kan ta lang tid å utvikle, og gå over flere år.

Noen skoleeiere er opptatt av resultatene fra år til år, mens andre skoleeiere er mer opptatt av å ta grep dersom det er utfordringer som dukker opp i flere klasser, på klassetrinn eller på flere skoler, og over tid. Dersom skoleeier finner at kommunen har svake resultater i for eksempel matematikk blir dette et satsningsområde, og det initieres tiltak og prosjekter som skal heve resultatene. Skoleeier F (2015) forklarer hvordan et utviklingsbehov blir identifisert: «når jeg ser at vi har en utfordringer som er større enn på en enkelt skole, så er det enkelt å se at det må gjøres noe». Her kan kommunen anvende seg av statlige styringsverktøy, og kan for eksempel søke om å bli del av en statlig utarbeidet satsning på realfagene. Skoleeier F forklarer videre hvordan dette blir arbeidet med ved å undersøke læreres kompetanse:

Hva slags kompetanse har lærerne i realfag og hvordan kan vi støtte utvikling av denne. Og så må vi rette oppmerksomheten mot hva som skjer i undervisningen. Hva skjer i klasserommet og Vi må snakke med folk om hva som skjer i klasserommet, rektorene må vite det.

Her er det en klar arbeidsdeling mellom de ulike nivåene lokalt. Skoleeier skal støtte en utvikling, lærerne skal ha kompetansen som trengs for å forbedre resultatene og rektor skal ha oversikt over undervisningen og bidra til å systematisere og gjennomføre tiltak.

Selv om vedtak, tiltak og utviklingsprosjekter i skolene kan være godt forankret hos alle nivåer og vedtatt politisk, er ikke dette noen garanti for at det fungerer i praksis. I intervju med skoleeier B (2011) kommer det fram at det kan ta opptil seks år å gjennomføre en godt forankret utviklingsprosess, som likevel ender opp med store variasjoner i lokal praksis. «Vi har hatt et prosjekt der vi utviklet et felles skjema for skriftlig vurdering. Vi hadde en ganske omfattende prosess og involverte Utdanningsforbundet, skoleledere, osv., og det ble politisk vedtatt og man startet opp med det.» Men det viste seg at lærerne i denne kommunen syntes det var vanskelig å bruke skjemaet, og

mente at de ikke fikk fram relevant informasjon om elevene. Skoleeier B (2011) valgte etter tre år å endre tiltaket til en skolebasert tilnærming og med utvikling av vurderingspraksis på den enkelte skole, uten kommunalt utformet strategi, kriterier eller krav. «Nå har skoleeier tatt det perspektivet at skolene skal få tre år på seg til å utvikle egne rutiner for det. Når de tre årene har gått vil vi samle og se om det har utviklet seg praksiser på noen skoler som er veldig gode slik at kommunen kan begynne å gå mer i takt igjen på dette.» Dette er et eksempel på at skoleeier prøver seg fram når resultatene av utviklingsarbeidet ikke innfrir forventningene, og skoleeier har tiltro til at det vil kunne utvikle seg gode skolebaserte praksiser som igjen kan være grunnlag for ny standardisering i kommunen.

Det er også flere eksempler på at skoleeiere synes å ha stor tiltro til at rektorene tar hånd om utviklingsprosesser og gjennomføring av tiltak, og slår seg til ro med at lokale praksiser utvikler seg ulikt i skolene, for deretter eventuelt å sette inn tiltak der de mener det ikke fungerer. Et eksempel på dette er når skoleeier E (2015) viser til at skolene inngår i et samarbeid med ekstern aktør over flere år, med kursing av lærerne i forbindelse med at kommunen deltar i en satsning på lesing. Skoleeier mener det er opp til enkeltlærerne som deltar på kursene å få denne kunnskapen inn i egen skole, og at det er rektors ansvar om dette skjer eller ikke.

Ifølge skoleeier D (2015) er undervisningspraksisen og læreren viktige for resultatene i skolen. I møter med rektor på en skole blir lærere invitert til å presentere sine resultater, utfordringer, og hvilke tiltak som skal igangsettes eller som er igangsatt. Skoleeier viser til at «det er lærerne som skal legge fram resultatene, lærerne må eie resultatene». I sine presentasjoner skal lærerne vurdere sin egen praksis opp mot ressurser, kompetanse, prosess og aktiviteter. Skoleeier tar her en rolle som lytter, men går ikke i dialog med lærerne, kun med lederteamet etterpå, om hvordan de har tenkt å følge opp og hvordan de har tenkt å lede lærerne i forhold til det som ble sagt og deres undervisningspraksis. «Og så vil jeg ha en utsjekking til slutt, effekten av tiltakene, resultatene og praksisen og effekten av det å lede lærerne.»

Intervjumaterialet kan tyde på at det er stor variasjon i hvordan skoleeierne identifiserer, organiserer og prioriterer utviklingstiltak og jobber mot mål i begge intervjugruppene. I utviklingsprosesser omfatter skoleeiernes handlingsrom og ansvar å undersøke og være oppmerksom på hvilke faktorer som skaper eller hindrer utvikling. Eksemplene over viser at dette kan knyttes til lærernes kompetanse, elevgrunnlaget, rektors evne til å støtte lærerne faglig, tiltak og prosjekter som ikke fungerer etter intensjonene, om det er behov for eksterne ressurser eller veiledning, osv. Eksemplene over viser variasjoner av sirkulære endringsprosesser, med mål om å utvikle praksis, imøtekomme

resultatkrav og oppnå mål (jf Jacobsen, 2018). Handlingsrommet og ansvaret for skoleeier i slike utviklingsprosesser blir å se på resultatene som foreligger, identifisere effekter av tidligere innsats og gjøre tiltak på bakgrunn av dette for å nå fastsatte mål. Slike sirkulære prosesser er slik sett knyttet til mål- og resultatstyring (jf Christensen et al., 2014). I dette arbeidet involveres rektorene i større eller mindre grad, og skoleeierne har en stor grad av handlingsrom for skjønnsutøvelse i denne sammenhengen.

5.2.4 Ledelse og kommunikasjon

Kvalitet i ledelse har i ulike styringsdokumenter fra begynnelsen av 2000-tallet blitt understreket som et vilkår for kvalitet i grunnopplæringen (for eksempel Søggen-utvalget, NOU 2002: 10). Videre har dette blitt omtalt i opplæringsloven, som vist i dokumentanalysen. Betydningen av kvalitet i ledelse er også fremhevet i forskning (Christensen et al., 2014; Irgens, 2016; Kirkhaug, 2019). Når skoleeier har overordnet ansvar for grunnskolen og utviklingen av kvaliteten på utdanningen, er ledelsesarbeidet hos skoleeier rettet mot å balansere ulike spenninger innenfor sitt handlingsrom og ansvar. Samtidig er det lite oppmerksomhet på skoleeiers ledelseskompetanse i styringsdokumentene, til forskjell fra rektorene som ifølge opplæringsloven skal ha lederkompetanse. Skoleeierne forholder seg i stor grad i en hierarkisk struktur der ulike nivåer ansvarliggjøres overfor måloppnåelser, resultater og praksiser (jf Molander, 2013). Skoleeier styrer organisatorisk og leder aktører i sin forvaltningsrolle (Christensen et al., 2014). Ledelse blir viktig i skoleeierens forhold til rektorene, og ledelsesansvar blir en viktig del av skoleeiers handlingsrom og ansvar.

Det fremkommer, som jeg har redegjort for tidligere i denne resultatfremstillingen, at prosessene mellom de ulike nivåene kan anses å være organisert ovenfra og ned eller nedenfra og opp. Skoleeierens ledelsesarbeid blir ikke omtalt eksplisitt, men kommer til syne gjennom hvordan de omtaler sitt daglige arbeid og relasjonen til rektorer og skoler. Hvilke ledelsesformer skoleeierne tyr til og hvordan de kommer til uttrykk varierer. Som nevnt anser skoleeierne relasjonen med rektor som den viktigste. Det ligger mye informasjon om ledelsesformer i måten de omtaler denne relasjonen på. Skoleeier A (2011) betegner seg selv som «motivator og støttespiller» for rektorer som er sterke i pedagogikk og ledelse, og skoleeier B (2011) er «tett på rektorene både når det gjelder støtte og styring», mens skoleeier C (2011) viser til rektorene som «selvgående». Skoleeier D (2015) omtaler at «skolene er selvstyrte», og skoleeier E (2015) omtaler seg som sjefen for rektorene og «tenker nok veldig gjennom rektorene». Skoleeier F (2015) «følger opp skolene, rektorer og ledergruppa på skolene».

Disse eksemplene på skoleeierens omtale av rektorene kan tolkes som at skoleeierne opptrer medvirkende, delegerende, styrende og støttende (jf Irgens, 2016). I skoleeierens omtaler av sin relasjon med rektorene, kommer det frem eksempler på at de også opptrer instruerende, for eksempel når skoleeier C (2011) krever at en rektor skal prioritere et tiltak, prosjekt eller satsningsområde, eller når skoleeier E (2015) utformer kommunale føringer for leseopplæringen. Det er også eksempler på at skoleeier opptrer konsulterende, som når skoleeier D (2015) er nysgjerrig på «hvordan rektor ledet seg og sitt lederteam» ved tiltredelsen som skoleeier, eller når skoleeier A (2011) får «impulser fra rektorene» gjennom «tett og god dialog». Skoleeierne tar her i bruk ulike ledelsesverktøy i sin relasjon til rektorene, og eksemplene over viser at dette blir gjort på ulike måter av skoleeierne, på tvers av intervjugruppene.

Som nevnt tidligere trekker mange skoleeiere fram støtte som den viktigste ledelsesformen i sin relasjon med rektorene og skoleledelsen, og med dialogen som den viktigste ressursen. Imidlertid fremstår dialogen som en ideell målsetting for mange ulike former for kommunikasjon. Dette blir tydelig når flere av skoleeierne viser til at de har både formelle og uformelle møtepunkter og dialoger, og at uformelle kontaktpunkter med rektorene (telefonsamtaler) kan fungere som oppfølgingsarenaer. Skoleeier D (2015) utdyper: «jeg er en god samtalepartner tror jeg, så mange løfter jo røret igjennom, for å bare diskutere – 24 timer i døgnet». Andre skoleeiere trekker fram at de «får telefoner» og at dette er supplerende møtepunkter som har betydning for et administrativt og faglig handlingsrom. Slike uformelle kontaktpunkter vil imidlertid kunne bidra til å svekke den mer formelle kommunikasjonen, og den systematiske oppfølgingen av skolens praksis og resultater.

Mye av kommunikasjonen med rektorene synes å handle om rapportering på mål og resultater. Skoleeiers handlingsrom og ansvar vil foregå ovenfra og ned i form av målinger, rapporteringer og planer, og nedenfra og opp med innspill fra og samhandling med skoleledelse og rektorer. Når skoleeier ikke har detaljkunnskaper om skolens praksis, må skoleeier ha stor tillit til rektorens pedagogiske kompetanse og ledelseskompetanse. Dette vil kunne svekke skoleeiers muligheter for å bruke faglig skjønn i sitt handlingsrom og samtidig styrke rektorens skjønnutøvelse.

I intervjumaterialet finnes det både eksempler på transaksjonsledelsesprosesser der rektorene rapporterer og oppdaterer skoleeier på bestemte mål og resultatindikatorer, og eksempler på transformasjonsledelsesprosesser som retter seg mot en felles utvikling av praksis, der «taus kunnskap», kan deles og bli til en felles kunnskap som alle kan ta del i (Irgens, 2016; Kirkhaug, 2019;

Emstad, 2014; Jacobsen, 2018). Et eksempel på slike transformasjonsledelsesprosesser er når skoleeierne organiserer rektorgrupper slik at de kan dele erfaringer, reflektere sammen og diskutere løsninger.

I det daglige arbeidet vil skoleeier gjerne kombinere disse ledelsestilnærmingene. Skoleeier D (2015) diskuterer for eksempel politiske føringer med skoleledergruppa og med rektor ved den enkelte skole. Rektor har stort handlingsrom til å følge opp slike føringer på egen skole, for så å gi informasjon om status på tiltak når skoleeier etterspør dette i oppfølgingsmøte. Dialogen dreier seg i dette eksemplet i stor grad om å få innsyn i hvilke tiltak rektor ser for seg i ulike situasjoner og skoleeier følger tettere opp dersom det er lite fremgang i forhold til mål som er satt. Lignende eksempler finnes i intervjumaterialet med andre skoleeiere. Skoleeier D sin ledelse har slik sett elementer fra transformasjonsledelse i og med at skoleeier legger opp til felles diskusjoner med rektor og skoleledelse i tolkning av politiske styringssignaler. Men også elementer av transaksjonsledelse i og med at det også legges opp til at rektorene på den ene siden har stort handlingsrom og på den andre siden rapporterer status og vurderes ut fra måloppnåelse. Slik sett kan dette også være eksempel på at styring og ledelse gjerne smelter sammen, som påpekt av Roald et al. (2012).

6 Diskusjon

Resultatfremstillingen i kapittel 5 er tematisk diskuterende og utgjør grunnlaget for å belyse problemstillingen i lys av teori og tidligere forskning. Videre i dette kapitlet vil jeg diskutere resultatene opp mot modellen til Lundgren (1990) for ulike styringsrelasjoner, som kategoriserer eller omtaler styringen av skolen i to akser (jf figur 1, kapittel 3). Den vertikale aksene illustrerer om styringen av skolen skjer sentralt eller lokalt, og den horisontale aksene illustrerer hvordan politiske eller profesjonelle krefter influerer skoleutviklingen. Lundgren (1990) viser til at sentralisert og desentralisert styring utgjør statens styringsredskaper. For å håndtere statens oppgaver og styringsutfordringer vil det være hensiktsmessig å balansere sentral og lokal styring. Innenfor dette spennet vil det være et stort spekter av virkemidler og løsninger som kan være mulig.

I relasjonene mellom politisk og profesjonell styring og sentralt og lokalt nivå, er accountability sentralt som ansvarliggjøringsmekanisme for skjønnsutøvelse (Molander, 2013). Begrepsparet makro og mikro fungerer i min oppgave som analytisk redskap som gir muligheter for å se nærmere på, undersøke og forstå ulike spenninger og sammenhenger mellom de ulike nivåene. Her kan dette være relasjonene mellom skoleeiers stab på mikronivå og staten på makronivå, og skoleeier som forvaltningsmyndighet på makronivå og skolene i kommunen på mikronivå.

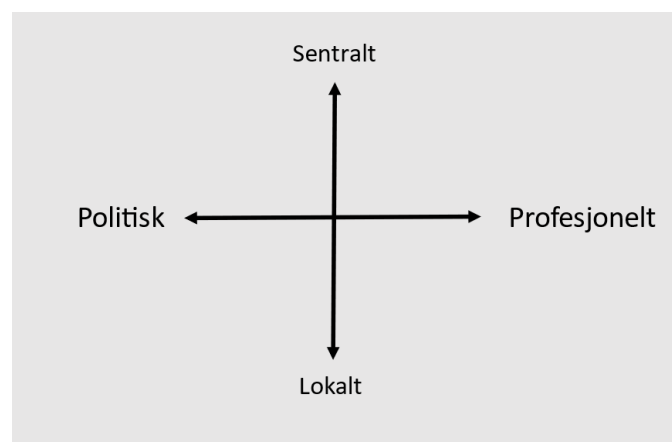
6.1 Sentral og lokal styring

Jeg har tidligere i oppgaven vist til at bakgrunnen for reformen Kunnskapsløftet var et ønske om mer desentralisert makt, med vekt på resultatrapportering for å nå de utdanningspolitiske målene som er formulert i reformen (Aasen et al., 2012). Lundgren (1990) viser til at en desentralisering av myndighet, vil innebære at flere beslutningsprosesser vil bli fattet lokalt, noe som åpner opp for lokale løsningsmodeller. Dette kan imidlertid skape nye behov for sentrale løsninger, for å sikre kvaliteten i skolen.

Resultatene fra analysen av styringsdokumenter inkludert lovverket viser hvordan reformen Kunnskapsløftet gjennom reformperioden har endret forventninger til skoleeiers handlingsrom, og hvordan dette kumulativt uttrykkes i de ulike styringsdokumenter og lovtilllegg som kommer til utover reformperioden frem mot fagfornyelsen og læreplanverket LK20. Dokumentanalysen bidrar til å synliggjøre skoleeiers handlingsrom og ansvar. Som resultatene viser har handlingsrommet for

skoleeier gjennom ulike styringsdokumenter som stortingsmeldinger, NOU-er og lovverk blitt endret utover i reformperioden. Det er særlig interessant hvordan omtalen av skoleeier varierer i de ulike styringsdokumentene. Den summative innholdsanalysen viser for eksempel at aktivt skoleeierskap, og skoleeiernivå(et) kom inn i meldingene rundt 2010-2012, og at styringssignaler med omtale av skoleeier har et tyngdepunkt i Meld. St. 20 (2012–2013). Det kan synes som om de mest sentrale endringene og justeringene i styringsdokumenter og lovverk også søker å svare på utfordringer rundt skoleeierrollen som fremkommer gjennom evalueringer og forskning (se f.eks. Aasen et al., 2012; Karseth et al., 2013).

Det fremkommer av analysen av styringsdokumenter og lovverk fra 2000 og framover at skoleeiers handlingsrom og ansvar i stor grad lå innenfor profesjonell og desentral styring ved reformens oppstart. Ut fra Lundgrens modell for styringsrelasjoner kan det synes som skoleeiers handlingsrom og ansvar gjennom reformperioden dreier mot i større grad å ligge mellom sentral og politisk styring, og at det stadig kommer nye konkretiseringer av skoleeierrollen og krav til skoleeier (se Figur 1). Dette er en trend som også omtales i forbindelse med evalueringen av reformen Kunnskapsløftet (Aasen et al., 2012; Karseth et al., 2013).



Figur 1 Modell for ulike styringsrelasjoner (Hentet fra Lundgren, 1990, s. 34).

I forbindelse med revisjonen av Kunnskapsløftet og fagfornyelsen kan det se ut til at skoleeierrollen tydeliggjøres og handlingsrommet spisses i styringsdokumentene (NOU 2014:7, NOU 2015:8, Meld. St. 28 (2015–2016)). Dette kan tolkes som at det er ønsket om mer styring av skoleeiers måte å løse sine oppgaver på enn det som ble uttrykt i de første årene av Kunnskapsløftet. Politikktutformingene i forbindelse med fagfornyelsen peker på at kommunene i større grad stilles til ansvar for elevenes

resultater, at resultatene i større grad benyttes som grunnlag for utviklingen i skolen i form av evalueringer og justeringer, at fylkesmannen som statens regionale representant i løpet av reformperioden har styrket sin posisjon som tilsynsmyndighet, samt behovet for klarere nasjonal styring av hvordan skoleeiere utøver sin rolle. Arbeidet med fagfornyelsen viser slik en trend med tydeligere signaler om sentral styring av skoleeierrollen

Resultatene fra re-analysen av intervjudata viser hvordan skoleeier oppfatter utdanningspolitiske styringssignaler i sitt daglige arbeid med reformen Kunnskapsløftet. Disse resultatene viser også hvordan skoleeiers oppfatninger om sitt handlingsrom i sammenheng med ulike oppgaver kan knyttes til rollen som forvaltningsmyndighet, og den enkelte skoleeiers kompetanse og profesjonelle og faglige skjønn (jf Mausestaden et al. 2019; Christensen et al., 2014). Dette spennet mellom politisk styring og profesjonell og faglig autonomi kommer særlig fram i resultatene når skoleeierne omtaler styringsrelasjonen til rektor, skoleledelse og skole. Skoleeier har en utdanningspolitisk forvaltningsmyndighet overfor skolen, der rektor er øverste leder. Skoleeierne omtaler sin rolle overfor rektorene som «motivator og støttespiller», som en som er «tett på rektorene både når det gjelder støtte og styring», og som «sjefen for rektorene». Rektorene omtales som «selvgående», og skolene som «selvstyrte», samtidig som skoleeierne sier at de «følger opp skolene, rektorer og ledergruppa på skolene». Skoleeier styrer og leder på utdanningspolitiske styringssignaler, og disse resultatene viser at styring og ledelse vanskelig lar seg skille i skoleeiers handlingsrom og ansvar (Roald et al., 2012). Dette kommer til syne når skoleeierne viser til at de gir rektorene stor autonomi og samtidig kontrollerer måloppnåelse gjennom skolenes resultater. Her anvender skoleeierne på tvers av intervjugruppene en stor grad av både styring og støtte for å oppfylle sitt mandat.

Det fremkommer i analysen av intervjuene at det er store variasjoner mellom skoleeierne i deres beskrivelser av eget handlingsrom og ansvar. Disse variasjonene fremtrer på tvers av intervjugruppene. Det er et klart unntak når det gjelder forholdet til statlig styring. I reanalysen av intervjuer gjennomført i tidsperiodene 2011 og 2015, kommer det fram at dreiningen fra desentral styring til sentral styring i liten grad kan spores i skoleeiers oppfatninger av eget handlingsrom og ansvar. Resultatene kan tyde på at skoleeierne tilpasser seg kravene og forventningene som stilles fra sentralt og politisk hold. Dette kan ha sammenheng med at de praktiserer lojalitet i forvaltningsrollen (Christensen et al. 2014).

Informantene i 2011 er opptatte av å mulighetene til å ha kontinuitet og kontroll i det lokale handlingsrommet og er litt ambivalente overfor konsekvensene av det nye styringssystemet som

følger med reformen. Med innføringen Kunnskapsløftet og en tydelig desentralisert styring åpnes det for lokale initiativer og praksiser, ifølge Lundgren (1990). Dette kan imidlertid ha ført til at skoleeierne i 2011 kan stå i et spenn mellom kontinuitet og fornyelse i arbeidet med lokale løsningsmodeller innenfor skoleeiers handlingsrom og ansvar.

Informantene fra 2015 synes å ta Kunnskapsløftet og de statlige styringselementene mer for gitt. Lundgren (1990) hevder at desentralisering skaper behov for fornyelse av hvilke former for informasjon det sentrale styringsnivået har tilgang til. Skoleeierne i 2015 viser til at verktøyene rundt nasjonale prøver har blitt stadig bedre, og er gjennomgående positive til resultatvurderingssystemet. Det kommer fram i resultatene fra analysen av styringsdokumentene at det fra sentralt hold har pågått en fornyelse av sentrale løsningsmodeller som skal svare på lokale behov og samtidig gi informasjon til lokal forvaltnings- og beslutningsmyndighet og til sentralt nivå.

Samtidig viser resultatet av re-analysen at det er variasjoner i hvordan skoleeier bruker resultatene både i 2011 og 2015. Noen sammenligner resultater år for år, mens andre vektlegger å se resultater i et mer langsiktig perspektiv ut fra lokale behov og skjønnsmessig handlingsrom og ansvar.

6.2 Skoleeier og rektors skjønnsmessige handlingsrom og ansvar

Noe samtlige skoleeiere kan enes om, er at relasjonen med rektorene er den viktigste. I denne styringsrelasjonen har skoleeier stort skjønnsmessig handlingsrom (Molander, 2013). Resultatene fra re-analysen viser at skoleeier forholder seg til rektorene på ulike måter, og det er variasjon i hvordan skoleeierne bedriver styring og ledelse. Molander (2013) viser til strukturelle og epistemiske sider ved skjønnsutøvelsen. Det epistemiske rommet for skjønnsutøvelse, det vil si den faglige og subjektive resonnering som grunnlag for vurderinger og beslutninger, ser ut til å være stort i relasjonen mellom skoleeier og rektor, forvaltningsnivå og skolenivå. Samtidig vil strukturell tilnærming innebære at skjønnsutøvelsen skjer innenfor et rom av handlingsalternativer innrammet av føringer, styringssignaler og lovverk.

Handlingsrommet skoleeierne tar i bruk i resultatstyringen overfor rektorer og skoler varierer etter hva de vektlegger ut fra faglig skjønn. «Accountability» er ifølge Molander (2013) en ansvarliggjøringsmekanisme som etterprøver og ansvarliggjør skjønnsutøvelse for å kunne vite noe om hva som skjer i rommet for skjønn. Prinsippet er at her må noen gjøre rede for noe overfor noen

(Molander, 2013). Strukturelle og epistemiske ansvarliggjøringsmekanismer kan fungere ovenfra og ned og nedenfra og opp, eksternt eller internt (Molander, 2013).

Re-analysen viser at det både praktiseres ansvarsforhold som er organisert ovenfra og ned, og nedenfra og opp. I det faglig-pedagogiske arbeidet som produserer elevresultatene i klasserommet, har rektor et stort skjønnsmessig handlingsrom og ansvar med rom for lokale initiativer og praksiser (jf Lundgren, 1990). Mens skoleeieren følger opp det som skjer i skolen og intervensjoner dersom noe ikke fungerer eller ønskede resultater uteblir. Det kan se ut til at rektorene og skoleledelsen, og ikke minst lærerne, har stort skjønnsmessig handlingsrom i det pedagogiske arbeidet og i å utforme undervisningen i skolen, som deretter evalueres av skoleeier i form av resultatene som produseres (jf Irgens, 2016; Karseth & Engelsen, 2013).

Samtidig må lærere, skoleledelse og rektor gjøre rede for resultater overfor skoleeier ut fra ansvarliggjøringsprinsippet om at noen må redegjøre for noe overfor noen (jf Molander, 2013). Resultatene følges opp for eksempel under rektormøter. Skoleresultatene anvendes og redegjøres for i tilstandsrapporten til politisk nivå. Skoleeierne gir ulike beskrivelser av politikernes engasjement og involvering. Når skoleeier legger frem tilstandsrapporten for politikerne gir dette mulighet for dialog om skolen. Re-analysen viser at skoleeierne oppfatter at de har stort handlingsrom angående skjønnsvurderinger i forbindelse med resultatrapporteringen. Det kan se ut til at lokale initiativ og praksiser varierer mye i forbindelse med denne rapporteringen, noe som samsvarer med forskning i CLASS-prosjektet (Prøitz et al., 2022).

Videre blir resultatrapporteringen til politisk nivå bragt tilbake til skolene og rektorene, som tallgrunnlag for videre virksomhetsplaner for skolene. Denne bevegelsen mellom nivåene danner utgangspunktet for å kunne se resultatendringer og følge utviklingen i skolene, og det er flere ansvarliggjøringsmekanismer i spill samtidig.

Resultatene peker mot at skoleeiers skjønnsmessige handlingsrom og ansvar overfor rektor har tyngdepunkt i de mer strukturelle sider ved skjønnsutøvelsen (Molander, 2013). Alle beslutninger involverer skjønnsutøvelse, men resultatene kan tyde på at skoleeier trekker seg tilbake til mer administrative og forvaltningsmessig handlingsrom. Når det gjelder produksjonen av resultater i skolehverdagen, overlates dette i stor grad til rektorene, skoleledelsen og ikke minst lærerne. Basert på resultatene fra intervjuene ser det ut til at skoleeier lener seg mye på rektorenes kompetanse og skjønnsutøvelse i det daglige arbeidet i skolen og når det gjelder ansvar for det som skjer i

klasserommet. I omtale av kompetansekravene i Opplæringsloven, er en viktig forskjell mellom kravene til skoleeier og rektor. Ifølge Opplæringsloven skal rektor ha pedagogisk kompetanse og lederkompetanse, mens kravet om skolefaglig kompetanse hos skoleeier ikke er nærmere spesifisert. Det kan se ut til at skoleeierne skaffer rektorene et stort skjønnsmessig handlingsrom som er relatert til denne kompetansebeskrivelsen i Opplæringsloven.

I tillegg viser resultatene fra analysen av styringsdokumentene at politikktutformingen angående styringsrelasjonen mellom skoleeier og rektor endres i reformperioden. Handlingsrommet for skoleeier underveis i reformperioden blir tydeligere innrammet av et ønske om og behov for mer styring fra nasjonalt nivå, et tydeligere lokalt ansvar for rapportering, og et sterkere fokus på kvalitetsutvikling i skolen. I denne sammenheng omtaler styringsdokumentene at skoleeier skal utarbeide utviklingsstrategier for systematisk oppfølging av mål sammen med utarbeidelsen av en årlig rapport om tilstanden i skolen. Samtidig holdes rektor i større grad ansvarlig for den enkelte skoles resultater (jf St. meld. Nr. 20 (2011-2012); St. meld. Nr. 31 (2007-2008)).

I en slik bevegelse mellom nivåene balanserer skoleeierne spennene mellom styring og støtte, autonomi og kontroll overfor rektorene. Resultatene viser at kompleksiteten i denne balansen er stor, noe som innebærer et stort skjønnsrom (Mausethagen et al., 2019, s. 97). Her er det interessant at skoleeiere trekker fram at de «får telefoner» og er tilgjengelige 24 timer i døgnet, og hvordan de beskriver dette som supplerende møtepunkter med rektorene. Med slike uformelle og individuelle kontaktpunkter blir ansvars plasseringen mer uklar, og vil kunne bidra til å svekke den mer formelle kommunikasjonen og den systematiske oppfølgingen av skolens praksis og resultater. På den andre side kan slike uformelle møtepunkter for rektorene fungere utjevne ved at strukturelle ansvarliggjøringsmekanismer utfordres (jf Molander, 2013).

Styrings – og kontrollmomentet kommer for eksempel til syne når skoleeier C (2011) omtaler resultatvurderinger i sine skoler og kan pålegge rektor bestemte prioriteringer i forhold til måloppnåelse. Skoleeier F (2015) peker på at kontrollelementet i rollen som skoleeier, er tett forbundet med dialog. Denne skoleeieren understreker at dialog har et fremoverfokus med stor betydning for å kunne få øye på utviklingsbehov og for å peke ut den videre kursen. Et slikt utsagn kan tyde på at skoleeierne har tatt til seg den nye statlige styringspraksisen omtalt som «governance», med et større innslag av desentralisert spillerom som kontrolleres og støttes av et ovenforliggende nivå (Hudson, 2007). Det kan synes som om skoleeierne praktiserer ut ifra de samme styringsteknikkene som sentrale myndigheter når skoleeierne forholder seg til rektorene og

skoleledelsen på skolene, basert på en ansvarliggjøring av skjønnsutøvelse på og mellom ulike nivåer, noe som kan være i tråd med styrkingen av rektor rolle og endring av skoleeiers rolle i reformperioden.

7 Avslutning

Problemstillingen for denne masteroppgaven er Hvordan oppfatter skoleeier sitt handlingsrom og ansvar innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet 2006? For å belyse problemstillingen har jeg formulert to forskningsspørsmål. For å undersøke forskningsspørsmål 1; Hvordan omtales skoleeierrollen i sentrale styringsdokumenter knyttet til Kunnskapsløftet inkludert lovverket fra 2000 og fremover, har jeg gjort en dokumentanalyse av sentrale styringsdokumenter knyttet til Kunnskapsløftet inkludert lovverket. For å undersøke forskningsspørsmål 2; Hvordan omtaler skoleeiere i henholdsvis 2011 og 2015 sitt handlingsrom og ansvar i sitt daglige arbeid, har jeg videre gjort en re-analyse av intervjumaterialet fra tre intervjuer fra 2011, og tre intervjuer fra 2015 (se kapittel 4).

Som teoretisk ramme for å kunne besvare problemstillingen har jeg brukt Lundgren (1990) sin modell for styringsrelasjoner. Videre anvender jeg de sentrale begrepene handlingsrom (Prøitz & Mausestagen, 2022) og «accountability» i sammenheng med skoleeiers profesjonelle skjønn og ansvarliggjøring i forvaltningsrollen (Christensen et al., 2014; Molander, 2013), for å belyse problemstillingen.

Reformen Kunnskapsløftet i 2006 la vekt på desentralisering og stort handlingsrom og ansvar for skoleeier. Etter hvert blir det en dreining mot en mer detaljert omtale av skoleeierrollen i styringsdokumentene, med økende vektlegging av skoleeiers kompetanse og behovet for statlig støtte. Etter hvert er det fortsatt fokus på skoleeiers ansvar for bruk av resultater samtidig med at det gjøres endringer i kvalitetsvurderingssystemet. Gjennom styringsdokumentene kommer det fram hvordan det stadig løftes fram et ønske om en tydeliggjøring av skoleeierrollen. Dette kan indikere at skoleeierrollen er noe som fremstår som uklart for mange. Gjennomgangen av styringsdokumenter inklusiv opplæringsloven kan tyde på at skoleeierrollen stadig forblir uklar når den samtidig stadig skifter innhold i en kumulativ reformperiode.

Selv om alle informantene forholder seg til et sentralt, et lokalt og et praktisk nivå, fremgår det av resultatene av re-analysen av intervjuer at det er forskjeller i hva skoleeiere vektlegger og ser på som muligheter og begrensninger, hvordan de tolker og oppfatter sine ansvarsområder, og hvordan de praktiserer sitt handlingsrom innenfor sitt mandat. I mål- og resultatstyring ligger det ansvar. Hvordan skoleeier legger tyngdepunktet i relasjonene til ulike nivåer og oppgaver, vil innebære ansvars plassering.

Som resultatene viser, ligger skoleeiers handlingsrom og ansvar innenfor flere ulike spenningsfelt og mellom og i relasjon til ulike nivåer. Hvordan skoleeier oppfatter sitt handlingsrom og ansvar synes å gi ulike muligheter og begrensninger for den enkelte skoleeier i det daglige arbeidet. Videre viser resultatene hvordan skoleeier har et skjønnsmessig handlingsrom til å gjøre tolkninger og prioriteringer ut fra politiske styringssignaler. Samtidig som skoleeier definerer sitt eget handlingsrom og ansvar, defineres også handlingsrommet og ansvaret hos andre.

Resultatene viser at skoleeier har et stort handlingsrom i ansvars plassering overfor rektorer, skoleledelsen og lærere, og at de bruker dette på ulike måter. Analysen av styringsdokumentene viser at det i reformen Kunnskapsløftet etter hvert blir mer tydelige og uttalte, og mer detaljerte beskrivelser av ansvars plasseringen hos skoleeier, og der målene er klare. Dette videreføres i forbindelse med fagfornyelsen, selv om denne reformfornyelsen har bredere mål. Dersom det styres mer og mer detaljert samtidig som skoleeierrollen blir mer detaljert beskrevet, kan det også handle om en annen forståelse av skoleeierrollen i dag, enn ved reforminnføringen på begynnelsen av 2000-tallet. Resultatene fra analysen av styringsdokumentene kan tyde på en dreining mot at skoleeier får mer ansvar for det daglige faglig pedagogiske arbeidet i skolen, og for elevenes læring. Resultatene fra re-analysen viser at skoleeier allerede har lagt tydelig ansvar for elevresultatene ned på lærerne og deres pedagogiske arbeid. Samtidig viser re-analysen at skoleeierne i stor grad forholder seg hierarkisk til sitt handlingsrom og ansvar. Om skoleeier skal inn og ta mer ansvar for det som skjer i skolehverdagen og klasserommet, må de kanskje inn i skolen på nye måter.

7.1 Studiens begrensninger og refleksjoner om videre forskning

Gjennom denne oppgaven har jeg hatt som formål å belyse skoleeierrollen i sammenheng med reformen Kunnskapsløftet på to ulike tidspunkt i en stadig reformintensiv periode. Reformperioden er ifølge Aasen et al. (2012) preget av en kumulativ politikktutvikling med stadig nye utdanningspolitiske initiativer, der skoleeiers ansvar og handlingsrom justeres. På denne bakgrunn vurderte jeg det som interessant å se nærmere på hvordan skoleeiere oppfattet sitt handlingsrom og ansvar på to ulike tidsrom i perioden, med bakgrunn i hvordan styringssignalene har endret seg over tid, fra 2000 til 2020. Ved å gjennomføre en dokumentanalyse av et utvalg styringsdokumenter har jeg fått innsikt i skoleeiers rammebetingelser og den konteksten skoleeierne opererer innenfor, og hvordan betingelsene er endret over tid. Den kvalitative dokumentanalysen av styringsdokumenter,

bunner i at styringsdokumentene i utdanningsfeltet er utgangspunkt for politikktutformingen og styringssignalene som innrammer forvaltningsrollen.

Videre har jeg et datamateriale basert på kvalitative semistrukturerte intervjuer. Dette er transkripsjoner av intervjuer på to tidspunkt i reformperioden. Skoleeierne i henholdsvis 2011 og 2015 har besvart ulike intervjuguider, men med overordnede felles tema. De felles temaene ble lagt til grunn for koding og kategorisering av datamaterialet. Imidlertid var det begrensede muligheter for å sammenligne intervjugruppene direkte. Dette kan også ha sammenheng med at datamaterialet består av intervjuer som følger ulike spor og vektlegger og utdyper ulike temaer og spørsmål, noe som er å forvente i semistrukturerte intervjuer. Datamaterialet jeg har hatt til rådighet har på denne bakgrunn vært omfattende og variert. Forskjellene mellom skoleeierne kan se ut til å være preget av de lokale kontekstene de står i, og den enkelte skoleeiers skjønnsutøvelse. På denne bakgrunn er variasjonene mellom intervjugruppene mindre enn variasjonene mellom skoleeierne.

I omtale i metodelitteraturen om kvalitative semistrukturerte intervjuer påpekes det gjerne at det er i relasjonen mellom intervjuer og informant mening skapes, og at førstehåndskjennskap til datamaterialet er en forutsetning for analysen. I denne masteroppgaven benytter jeg allerede eksisterende kvalitativt datamateriale, som jeg selv ikke har vært med å innhente, og gjennomfører en sekundæranalyse. Dette gir muligheter for å kunne skille materialet fra tidligere perspektiver og forståelser, gjøre nye funn i lys av ny kontekst, og sammenligne materiale fra ulike tidspunkt. En slik ny innramming av datamaterialet gjøres gjennom en re-analyse. Det å først gjøre en analyse av styringsdokumentene har bidratt til at jeg kunne ramme inn re-analysen av intervjuene på en ny måte i forhold til konteksten datamaterialet var fremskaffet i, og tolke datamaterialet i lys av resultatene fra dokumentanalysen samt teori og tidligere forskning. På denne bakgrunn har min re-analyse av datamaterialet kunnet bidra med ny informasjon om skoleeiers oppfatninger om sitt handlingsrom og ansvar innenfor rammen av reformen Kunnskapsløftet og likevel si noe om to tidspunkt i perioden.

Svakhetene ved denne studien er først og fremst at det er relativt kort tid mellom de to tidspunktene da intervjumaterialet ble produsert, og at det på denne bakgrunn er vanskelig å identifisere tydelig endring over tid mellom de to tidspunktene. En annen svakhet er at datamaterialet er relativt omfangsrikt og beskrivende om skoleeieres daglige arbeid, men gir ikke dybdeinformasjon om bestemte forhold. Likevel kan studien være et bidrag til ny kunnskap om skoleeiers handlingsrom og ansvar innenfor det nasjonale utdanningspolitiske landskapet ved inngangen til fagfornyelsen og det nye læreplanverket LK20.

Mine forslag til fremtidig forskning om skoleeiers handlingsrom og ansvar vil være å undersøke mulige endringer over en lengre tidsperiode. Dette kan kanskje gi et bredere kunnskapsgrunnlag som kan si noe om mønstre og brudd i politikktutformingene angående skoleeierrollen og sentral og lokal styring, enn det som var mulig i denne oppgaven. En kombinasjon av analyse av styringsdokumenter og intervjudata har vært fruktbart for min studie, og er noe jeg også ser for meg som relevant å gjøre i en ny studie.

I videre forskning ville det være interessant å gjennomføre en dokumentanalyse av styringsdokumenter for å undersøke styringssignalene om skoleeierrollen over en lengre tidsperiode. En slik studie vil kunne være mer fokusert på å identifisere mønstre og brudd i styringssignalene om skoleeierrollen. Det kunne videre vært interessant å intervju et utvalg skoleeiere om deres oppfatninger om handlingsrom og ansvar i lys av en slik dokumentstudie, med tanke på å få mer informasjon om samspillet mellom politikk og praksis, og hvor tydelig eller utydelig skoleeierrollen fremstår over tid.

Referanser

- Abrahamsen, H. (2020). Skoleledelse for fremtiden: Heroisk rektor eller distribuert ledelse i team? I M. Aas & J. M. Paulsen (Red.). *Ledelse i fremtidens skole* (s. 193-210). Fagbokforlaget
- Alvesson, M. og Sköldbberg, K. (2017). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur.
- Aasen, P., Sandberg, N. & Prøitz, T. (2011). FIRE (2007– 2012) Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet. <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/fire/>
- Aasen, P. (2006). Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I K. Sivesind, G. Langfeldt, & G. Skedsmo. (Red.). *Utdanningsledelse* (s. 21 – 42). J. W. Cappelens forlag AS.
- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E. Prøitz, T. S. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform-- et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. NIFU Rapport 20/2012.
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Cappelen Damm Akademisk.
- Borgen, J. (2021). Eksamensoppgave i emnet Pedagogisk ledelse, USN. *Upublisert*.
- Bryman, A., Clarc, T., Foster, L., Sloan, L. (2021). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Hopmann, S. T. (2003). On the evaluation of curriculum reforms, *Journal of Curriculum Studies*, 35(4), 459-478, DOI: 10.1080/00220270305520
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P. & Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.

- Dalland C., P. (2012). utfordringer ved gjenbruk av andres kvalitative data. *Norsk pedagogisk tidsskrift* 95(6) 449-459. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2011-06-05>
- Emstad, A. B. (2014). Ledelse av samspillsprosesser i skoleutvikling. I M. B. Postholm (red.). *Ledelse og læring i skolen* (s. 23-43). Universitetsforlaget.
- Fauskanger, J. & Mosvold, R. (2014). Innholdsanalysens muligheter i utdanningsforskning. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 98(2), 127-139
- Forskningsrådet (2021). *CLASS – prosjektet: Utdanningslederens autonomi i kommuner og skoler i tre land*. Forskningsrådet, prosjektbanken. <https://prosjektbanken.forskningsradet.no/project/FORISS/315147?Kilde=FORISS&distribution=Ar&chart=bar&calcType=funding&Sprak=no&sortBy=date&sortOrder=desc&resultCount=30&offset=60>
- Grimen, H. (2000). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Universitetsforlaget.
- Hansen, T. (2. juli 2020) Norges offentlige utredninger (NOU) i Store norske leksikon på snl.no. [https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_\(NOU\)](https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_(NOU))
- Haug, P. (2002). Reformen og evaluering Grunnlag og konsekvenser for evalueringen av den norske reform 97, *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*, 1, 267-279. <https://doi.org/10.1080/16522729.2002.11803853>
- Hovdenak, S. S. & Stray, J. H. (2015). *Hva skjer med skolen? En kunnskapssosiologisk analyse av norsk utdanningspolitikk fra 1990 – tallet og frem til i dag*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Hudson, C. (2007). Governing the Governance of Education: The State Strikes Back? *European Educational Research Journal*, 6(3) 266-282. doi:10.2304/eej.2007.6.3.266
- Irgens, E. J. (2016). *Skolen – organisasjon og ledelse, kunnskap og læring*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

- Jacobsen, D. I. (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget.
- Jelstad, J. (2017, 14. mars). Sentrale utdanningsforskere vil ha slutt på Hattie-forenklinger i skoledebatten, *Utdanningsnytt.no*. <https://www.utoanningsnytt.no/barnehageforskning-forskning-hoyere-utoanning/sentrale-utoanningsforskere-vil-ha-slutt-pa-hattie-forenklinger-i-skoledebatten/179359>
- Karseth, B., Møller, J. & Aasen, P. (2013). Reformtakter – Kunnskapsløftets komposisjon. I B. Karseth, J. Møller, & P. Aasen (red.). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen* (s. 231-248). Universitetsforlaget.
- Karseth, B. & Engelsen, B. U. (2013). Læreplanen for Kunnskapsløftet: Velkjente tråkk og nye spor. B. Karseth, J. Møller, & P. Aasen (red.). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen* (s. 43-60). Universitetsforlaget.
- Kirkhaug, R. (2019). *Lederskap. Person og funksjon*. Universitetsforlaget.
- Kvale, S. (2015). Intervjuanalyser og mening. I S. Brinkmann, T. M. Anderssen, & J. Rygge. (Red.), *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg., 2. oppl., s. 230-246). Gyldendal akademisk.
- Langfeldt, G. (2012). Ansvarsstyring i utdanningssektoren – statlig ambisjon og ideologi. I G. Langfeldt, E. Elstad, & S. Hopmann. (Red). *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar* (s. 123-150). Cappelen Damm AS.
- Lovdata (2021). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Lest på nettadressen: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Lundgren, U.P., (1990). OECD – rapporten – en bakgrunn. I M. Granheim., U.P. Lundgren, & T. Tiller. (Red) *Utdannings kvalitet – styrbar eller ustyrlik? Om målstyring og kvalitetsvurdering i norsk skole* (s. 25 – 46). Tano
- Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentzen, M. og Osland, O. (2019) *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen*. Rapport, OsloMet.

- Mausethagen, S., Prøitz, T. S. og Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater. Mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: Mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander, & J. C. Smeby (Red.). *Profesjonsstudier II* (s. 44-54). Universitetsforlaget.
- Møller, J. & Skedsmo, G. (2013) Modernising education: New Public Management reform in the Norwegian education system, *Journal of Educational Administration and History*, 45(4) 336-353, <https://doi.org/10.1080/00220620.2013.822353>
- Møller, J., Prøitz, T. S, Rye, E. & Aasen, P. (2013). Kunnskapsløftet som styringsform. I Karseth, B., Møller, J. & Aasen, P. (Red.). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnsopplæringen* (s. 23-42). Universitetsforlaget.
- Nilssen, V. (2012). *Analyse i kvalitative studier – den skrivende forskeren*. Universitetsforlaget.
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring — Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/>
- NOU 2019: 2 *Fremtidige kompetansebehov II — Utfordringer for kompetansepolitikken*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-2/id2627309/>
- NOU 2019: 12 *Lærkraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-12/id2653116/>
- OECD (1988). *Review of Educational Policy in Norway. Examiners Report and Questions*. OECD, Paris.
- Paulsen, J. M. & Hjertø, K. B. (2020). Hvordan skoleeier kan forsterke rektorenes ledelseskompetanse. I M. Aas & J. M. Paulsen (Red.). *Ledelse i fremtidens skole* (s. 357-372). Fagbokforlaget.

- Prøitz, T. S., Mausestagen, S., & Skedsmo, G. (2019). District administrators' governing styles in the enactment of data-use practices, *International Journal of Leadership in Education*, 1-22.
- Prøitz, T.S., Rye, E. & Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis – skoleledere og lærere som endringsagenter. I R. Jensen, B. Karseth, & E. Ottesen. (Red). *Styring og ledelse i grunnsopplæringen. Spenninger og dynamikker* (s. 21-38). Cappelen Damm AS.
- Prøitz, T. S. (2021). Styring og støtte i moderne governance – samverkan för bästa skola. *Pedagogisk forskning i Sverige*, (26)1, 126-132. <https://doi.org/10.15626/pfs26.01.06>
- Prøitz, T. S. & Mausestagen, S. (2022). Mellom administrasjon og faglig-pedagogisk arbeid – rektorrollen i reformtid i Norge, Akseptert for publisering *Paideia*.
- Prøitz, T. S., Novak, J. & Mausestagen, S. (2022). Representations of student performance data in local education policy. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, (34), 89-111. <https://doi.org/10.1007/s11092-022-09379-x>
- Reutter, L. (2022). Forskningsetikk og personvern. I I. Stuvøy, T. Tøndel, & A. Tjora (Red) *En smak av forskning – bacheloroppgaven som prosjekt, prosess og produkt* (s. 249-258). Cappelen Damm AS.
- Roald, K., Jøsendal, J. S. & Langfeldt, G. (2012). Kommuner og fylkeskommuner som aktive skoleeiere – mellom forvaltning og kvalitetsutvikling. I J. S. Jøsendal, G. Langfeldt & K. Roald (Red). *Skoleeier som kvalitetsutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater* (s. 23-44). Kommuneforlaget.
- Smeby, J. C. (2013). Profesjon og ekspertise. I A. Molander, & J. C. Smeby (Red.). *Profesjonsstudier II* (s. 17-26). Universitetsforlaget.
- Støren, K. (2022). Lokalt læreplanarbeid med fagfornyelsen. *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis*, 16(1), 40-58. <https://doi.org/10.23865/up.v16.3070>

- Thronsdén, I., Carlsten, T. C. & Björnsson, J. K. (2019). *TALIS 2018*. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS), Universitetet i Oslo. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/talis-2018-norske-larere-har-gode-relasjoner-til-elevne-og-hoy-trivsel/>
- Tjora, A. (2022). Tematisk analyse. I I. Stuvøy, T. Tøndel, & A. Tjora (Red) *En smak av forskning – bacheloroppgaven som prosjekt, prosess og produkt* (s. 249-258). Cappelen Damm AS.
- Vibe, N. (2010). Spørsmål til Skole-Norge høsten 2010. *Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. Rapport 40/2010. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
- Weiler, H.N. (1990). Desentralisering og styring av utdanning – en øvelse i motsigelser? I M. Granheim., U.P. Lundgren, & T. Tiller (Red) *Utdannings kvalitet – styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering i norsk skole* (s. 47-72). Tano.
- Wästerfors, D., Åkerström, M., & Jacobsson, K. (2014). Reanalysis of Qualitative Data. I U. Flick (Red.), *The Sage Handbook of Qualitative Data Analysis* (467-480). SAGE Publications.
- Åm, H., & Magin, M. (2022). Bruk av andres forskning. I I. Stuvøy, T. Tøndel, & A. Tjora (Red) *En smak av forskning – bacheloroppgaven som prosjekt, prosess og produkt* (s. 145-154). Cappelen Damm AS.

Vedlegg

Vedlegg 1: Referanser styringsdokumenter i dokumentanalyse

Lovdata (2021). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Meld. St. 16 (2001-2002) *Kvalitetsreformen Om ny lærerutdanning Mangfoldig - krevende – relevant*. Utdannings- og forskningsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2001-2002-/id195517/>

NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse — Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-10/id145378/>

NOU 2003: 16 *I første rekke — Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/>

St. meld. nr. 33 (2002-2003) *Om ressursituasjonen i grunnopplæringen*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-33-2002-2003-/id196971/>

St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/>

St. meld. nr. 16 (2006-2007) ... *Og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*.

Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2006-2007-/id441395/>

St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2007-2008-/id516853/>

Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-22-2010--2011/id641251/>

Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-20-20122013/id717308/>

NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-7/id766593/>

NOU 2015: 8 *Fremtidens skole — Fornyelse av fag og kompetanser*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-8/id2417001/>

Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av Kunnskapsløftet*.

Kunnskapsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/)

[20152016/id2483955/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/)

NOU 2016: 14 *Mer å hente — Bedre læring for elever med stort læringspotensial*.

Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-14/id2511246/>

Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/>

NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/>

A) Egen rolle

- 1 Kan du begynne med å fortelle om din erfaringsbakgrunn for å jobbe med grunnsopplæring?
- 2 Hva har vært dine oppgaver, din rolle og ditt ansvar i forbindelse med fylkeskommunens/kommunens gjennomføring av Kunnskapsløftet?

B) Reformgjennomføring

- 1 Hva mener du var de viktigste målene med reformen?
- 2 Hvis vi kan snakke om din fylkeskommunes/kommune rolle i gjennomføringen av Kunnskapsløftet: Hva mener du er de viktigste tiltakene skoleeier har gjennomført for å nå målene med reformen? Hva har dere gjort, og hvorfor virker tiltakene?
- 3 Har dere – i den sammenheng du inngår i (fylkeskommunen/kommunen som skoleeier) reflektert over eller drøftet hvordan dere jobber med reformen? Har dere kjennskap til resultater fra evalueringen av Kunnskapsløftet og har denne eller andre evalueringer noe å si for måten dere jobber på?
- 4 Så vil jeg gjerne høre hva du mener om styringen av grunnsopplæringen, det vil si hva styringen betyr for mulighetene for å gjennomføre reformen.
- 5 Hva mener du er de viktigste virkemidlene for at man når målene i Kunnskapsløftet?

C) Systemiske forbindelseslinjer

- 1 Vi har snakket om hva du mener er viktige mål og virkemidler i reformen. Etter din vurdering, hva er statens syn på reformens intensjoner og tiltak? Hva med skolene?
- 2 Ut fra din erfaring, er skoleeiernivået i stand til å gjennomføre reformen?
- 3 Hva med skolene?
- 4 Hvordan kan man etter ditt syn best sikre at hensynet til nasjonale mål med reformer gjennomføres samtidig som man tar hensyn til forutsetninger og behov hos skoleeiere og skoler?
- 5 Hvordan er dialogen mellom ditt forvaltningsnivå og staten? Hva med skolenivået?
- 6 Hvordan fungerer fordelingen av roller og ansvar i grunnsopplæringen etter Kunnskapsløftet?
- 7 Bak Kunnskapsløftet lå det opprinnelig en ide om et systemskifte i styringen av grunnsopplæringen. Skiftet skulle innebære klare nasjonale mål, kunnskap om resultater, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlfrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. Hva mener du kjennetegner styringen (særlig når det gjelder forholdet mellom forvaltningsnivåene) i dag?
- 8 Evalueringen av Kunnskapsløftet har vist at skoleeiernivået preges av variasjon. Ser du noen løsning på dette? Er det nødvendig med sterkere nasjonal styring av grunnsopplæringen? Ser du noen løsning på det. Det har vært tatt til orde for det i skolen at man går tettere på.

Prosjektets problemstillinger:

- 1) What characterizes practices of data use in municipalities and schools?
- 2) Which conditions can be identified as productive or as barriers for data use at and between the various organizational levels?
- 3) To what extent and how does data use support local authorities, school leaders, and teachers in strengthening organizational development and student outcomes?

Basert på dette går jeg ut fra følgende hovedtilnærminger for utforming av intervjuguide på skoleeiernivå:

Hvordan brukes elevresultater/kunnskap om elevprestasjoner som en del av kvalitetsutviklingen i kommunen?

Hva kjennetegner kommunens bruk av elevresultater?

Hva kjennetegner bruk av elevresultater mellom kommunenivået og skoleleder (skolenivå)?

Kommunenivåets oppfatninger av hva som fungerer og ikke fungerer i bruk av elevresultater.

Elevresultater som støttefunksjon i organisasjonsutvikling og i arbeid med elevers læringsutbytte.

Vi ønsker særlig å komme nærmere a) de ulike systemene i kommunene (og utvalget gir en god mulighet til å følge en kommune også i ”startgropa”) og b) hvordan resultatene brukes i ledelse og styring – og hvordan dette ses i forhold til læring og utviklingsarbeid.