

Tilstandsrapporten; skuleeigars kontroll eller
systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skulen?

- *Ein studie av små kommunar i Agder sitt arbeid med tilstandsrapporten som ein del av kvalitetsutvikling i skulen.*

MARIT JAABÆK BROKKE

RETTLEIAR

Morten Øgård

Universitetet i Agder, 2021.

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Master

Forord

Masteroppgåva er den avsluttande oppgåva i eit studieløp på fem år ved UIA, Universitetet i Agder.

Utviklingsarbeid har alltid interessert meg, og i arbeidet som rektor har eg fått erfart at endringsarbeid er komplisert og tar lang tid. Kommunestrukturen er svært ulik, og tilgjengelege ressursar er varierende. I ein liten kommune kan ein i tillegg sjå at det er stor gjennomtrekk av arbeidskraft og dertil manglande kompetanse. Kommunen som skuleeigar har hovudansvaret for elevane si læring og utvikling. Korleis blir det ansvaret ivaretatt i små kommunar i Agder? Er tilstandsrapporten eit godt verktøy for skuleeigar i kvalitetsutviklingsarbeidet eller er det ein rapport som er ein kontroll av skulane og elevresultat? Dette ønska eg å finne ut gjennom arbeidet med denne oppgåva.

Eg vil aller først takke mine gode medstudentar for støtte, råd og gode samtalar innblanda med ein del latter for at eg har fullført dette arbeidet. Det har betydd veldig mykje for meg. I tillegg vil eg takke mine gode kollegaer på skulen for eg har fått høve til å nytte dagar til studiet og samstundes vite at drift og kvalitetsarbeid blir handtert av eit dyktig personale.

Studien ville ikkje latt seg gjennomføre utan at skuleeigarane delte sine erfaringar og tankar. Tusen takk til dykk alle! De har ansvarsfulle- og arbeidskrevjande stillingar som einaste tilsette i skuleadministrasjonen i små kommunar i Agder.

Takk til min kollega Adelheid for gode drøftingar, korrekturlesing og tilbakemeldingar.

Til slutt vil eg takke min rettleiar, Morten Øgård, som først i studiet engasjerte, provoserte og motiverte gjennom sine førelesingar. Vidare vil eg rette ein stor takk for all tolmod og engasjement som rettleiar gjennom denne oppgåva. Utan dine oppmuntrande ord hadde dette arbeidet vore ein tyngre prosess.

Marit Jaabæk Brokke

Brokke, juni 2021.

Samandrag

Oppfølgingsordninga, tidlegare «veiledningstenesten» gir kommunar med behov for særskild støtte i sitt utviklingsarbeid, råd og rettleiing i analyse av eigne data for å danne eit utfordringsbilete. Som skuleleiar i ein kommune med tiltak frå oppfølgingsordninga, har eg vore opptatt av vidareutvikling av dette arbeidet på skulen internt og i kommunen som organisasjonen. Kommunen som skuleeigar har det overordna ansvaret for eit forsvarleg system, rettleiing og utvikling og skal utarbeide den årlege tilstandsrapporten som ein del av forsvarleg system. Rambøll (2013) gjennomførte ei evaluering av kommunar sitt arbeid med den årlege tilstandsrapporten og kom med råd til kommunane for vidare arbeid.

«Tilstandsrapporten; skuleeigar sin kontroll eller systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skulen?» var problemstillinga eg søkte å få svar på gjennom denne studien.

Gjennom arbeidet med oppgåva har målet vore å finne ut om det er skjedd ei endring i arbeidet med den årlege tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling i skulen med tanke på skuleeigar sitt ansvar for forsvarleg system og rettleiing. Eg ønska å analyser små kommunar i Agder sine tilstandsrapportar opp mot rammeverket for koherens. Dette er for å belyse korleis rapporten kan understøtte gode drivarar for skuleutvikling. Eg valde intervju i tillegg til dokumentanalyse for å gje skuleeigarar høve til å belyse og presisere dette arbeidet. For å forstå kommunar sitt arbeid med tilstandsrapporten og ev. manglande kvalitetsarbeid, tok eg utgangspunkt i Bolmann og Deal (2014) sine fire fortolkingsrammer.

Gjennom analysen av tilstandsrapportane og svar i intervju fann eg fire hovudmoment. Den årlege tilstandsrapporten blir utarbeidd etter gjeldande lov- og forskrift, men er ikkje ein del av kommunen sitt andre plan- og styringsarbeid. Det er manglande involvering av interessentar i prosessen utarbeiding av rapporten. Rapporten framstår som eit forvaltningsdokument og bidrar i liten grad til kvalitetsutvikling. Kommunane i utvalet har formulert mål i rapporten, men måla er upresise og vage og vanskelege å måle framgang på. Det er få spor av oppfølgingstiltak for å følgje opp ei underprestering av resultat. Det er skuleeigar som gjer ei eigenvurdering av resultat i rapporten.

Fråvær av felles tolkingsfellesskap og analyse gjer at kommunestyret som handsamar rapporten, kan fatte vedtak om oppfølging på feil grunnlag.

Innhald

Forord	1
Samandrag	2
Kap 1 Tema og problemstilling.....	5
1.1 Innleiing	5
1.2 Problemstilling og avgrensing	6
1.3 Struktur i oppgåva	8
Kap 2: Kvalitetsutvikling ; nasjonalt, regional og lokalt	9
2.1 Kvalitetsdebatten	9
2.2 Skuleutvikling	11
2.2.1 Nasjonalt.....	12
2.2.2 Regionalt.....	13
2.2.3 Lokalt.....	14
2.3 Skuleeigar og ansvar.....	16
Kap. 3. Teoretisk forankring	19
3.1.Tilstandsrapporten.....	19
3.1.1 Tidlegare forskning på skuleeigar, tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling	19
3.2. Koherens - å skape samanheng i kvalitetsutvikling i skulen	22
3.2.1 Rammeverk for koherens.....	22
3.2.2 Å målrette innsatsen	22
3.2.3 Samarbeidskultur.....	23
3.2.4 Djupnelæring	24
3.2.5. Ansvarskultur	25
3.3. Organisasjon og leiing- fire perspektiv å forstå eigen organisasjon.....	27
3.3.1 Det strukturelle perspektivet.....	27
3.3.2 HR perspektivet	28
3.3.3 Det politiske perspektivet	29
3.3.4 Det symbolske perspektivet	30
3.4 Hypoteseoversikt	32
Kap. 4: Metode.....	33
4.1 Val av metode og undersøkingsdesign.....	34
4.2 Utval av respondentar	35
4.3 Kva for data er det behov for?	35
4.4 Gjennomføring av datainnsamling	36
4.5 Gjennomgang og analyse av data	36

4.6 Validitet og reliabilitet	37
4.7 Mogelegheiter og avgrensingar i datamaterialet	38
4.8 Handsaming av innhenta data	38
Kap. 5 Presentasjon av data	39
5.1 Funn knytt til arbeid med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling i skulen små kommunar i Agder.	40
5.1.1 Kommune A	40
5.1.2 Kommune B.....	41
5.1.3 Kommune C.....	43
5.1.4 Kommune D	44
5.1.5 Kommune E.....	47
5.1.6 Kommune F	48
5.1.7 Kommune G	50
5.1.8 Kommune H	51
5.2 Oppsummering av små kommunar i Agders arbeid med tilstandsrapporten	52
5.3 Funn knytt til små kommunar i Agder sin heilskaplege strategi for kvalitetsutvikling i skulen mot rammeverket for koherens	54
5.3.1 Oppsummering av små kommunar i Agder sitt arbeid med strategisk arbeid med kvalitetsutvikling i skulen og rammeverket for koherens.....	61
Kap 6 Kva kan forklare kvifor det ser ut til at små kommunar i Agder ikkje har ein heilskapleg strategi for kvalitetsutvikling?	64
6.1 Hypoteseoversikt	64
6.2 Manglande heilskapleg strategi for skuleutvikling i eit strukturelt perspektiv.....	65
6.3 Manglande heilskapleg strategi for skuleutvikling i eit HR perspektiv.	67
6.4 Manglande heilskapleg strategi for skuleutvikling i eit politisk perspektiv	68
6.5 Manglande heilskapleg skuleutvikling i eit symbolsk perspektiv	70
6.7 Samla oversikt over svar på hypotesane	74
6.8 Konklusjon - Kvifor små kommunar i Agder manglar ein heilskapleg strategi for skuleutvikling.	75
Kap. 7 Oppsummering og vegen vidare for kvalitetsarbeid i små kommunar i Agder	78
7.1 Policy og implikasjonar av studien	81
Referansar	84
Oversikt over figurar	87
Oversikt over tabellar.....	87
Oversikt vedlegg.....	87

Kap 1 Tema og problemstilling

1.1 Innleiing

«Veilederkorpset», no «Oppfølgingsordninga», var involvert i eit utviklingsarbeid for ei tid tilbake i kommunen som eg har mitt arbeid som rektor. I samarbeidet med aktørane i oppfølgingsordninga blei fokus retta mot skuleeigar sitt arbeid med styring og kvalitetsutvikling i skulane. Gjennom rettleiingsperioden fekk skuleeigar og einingsleiarane god hjelp til å utarbeide rapporten, rettleiing i metode for analyse på ulike nivå, tips og råd om korleis ein kunne involvere politisk skuleeigar, foreldre, elevar og tilsette i prosessen. Oppfølging av arbeidet etter rettleiingsperioden var skuleeigars (politiske og administrative) ansvar for kvalitetsutvikling og utarbeiding av den årlege tilstandsrapporten; målsetting, involvering og prosessen kring utarbeiding og oppfølging av denne.

I etterkant av rettleiinga har eg studert andre kommunar sitt utviklingsarbeid gjennom å lese kvalitets- og utviklingsplanar, kvalitetsmeldingar og tilstandsrapportar. I tillegg har sett på evalueringa Rambøll (Rambøll Mangement Consulting, 2013) gjennomførte i perioden 2011-2013. Rambøll presiserer at arbeidet med rapporten er ein prosess, der ein involverer alle partar innafor skuleområdet. Vidare peikar dei på kor viktig det er at dersom skuleutvikling skal skje, må ein gjennomføre skulevurdering, analyser samt sette få presise mål og tiltak for vidare arbeid. Rambøll presiserer og at målsettinga om at tilstandsrapporten skal vere eit styringsverktøy som skal sjåast i samanheng med det andre økonomi- og planarbeid i kommunen.

I jobben som rektor er eg opptatt av godt og systematisk arbeid kring elevane si læring og utvikling. Det inneber å sikre laget kring barnet, ha naudsynt og rett kompetanse, utvikle gode samarbeidskulturar og bygge kollektiv og individuell kapasitet. Systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skulen opplevast som sårbar med tanke på menneskelege ressursar. Arbeidsoppgåver som skal utførast i små kommunar er dei same som i større regionar. Dei store regionsentera i Agder har team som arbeider med skuleutvikling der enkelte funksjonar har heilt spesifikke roller for oppfølging og vidareutvikling.

Regionplan Agder 2030 har som hovudmål å utvikle heile Agder til ein berekraftig region der utdanning og kompetanse er eit av fem hovudtema. Planen er retningsgivande for prioritering og samordna innsats i offentleg sektor og hevder at nøkkelen er å vidareføre regionalt

samarbeid. Agder som fylke opplever både økonomisk vekst og folketalsauke, medan distriktskommunar, små kommunar, har levekårsutfordringar og tapar arbeidsplassar. I desse småkommunane er arbeidsmarknaden einsidig. Her er det få kompetansesarbeidsplassar og høg grad av fråflytting. Korleis skal desse kommunane sikre systematisk utvikling av skulane for å gje vaksne i neste generasjon ei opplæring og ein kompetanse dei kan møte verda som står framfor dei, med?

Med bakgrunn i mi erfaring som rektor og interesse for utviklingsarbeid har eg vald gjere ein studie av arbeidet med den årlege tilstandsrapporten i små Agder-kommunar og heilskapleg kvalitetsutvikling i skulen. Studien er avgrensa til oppfølgingsansvaret av kvalitetsvurderingar, tilstandsrapporten og skuleeigar sitt ansvar for at utvikling skal skje.

1.2 Problemstilling og avgrensing

Ein føresetnad for at årleg tilstandsrapport skal fungere som grunnlag for elevane si læring og utvikling er at ein målrettar innsatsen, legg til rette for samarbeidskultur, vurderer og analyserer resultat og set inn relevante tiltak. (Rambøll Mangement Consulting, 2013). Vidare er det viktig at tiltaka er forankra i lokale behov og gjennomførast tilpassa til lokale føresetnadar med tanke på ressursar og rammevilkår. Måla må vere konkrete og forståelege for alle som skal arbeide etter dei.

Med bakgrunn i innleiinga er eg opptatt av å finne ut korleis kommunane gjer seg nytte av den årlege tilstandsrapporten for strategisk kvalitetsutvikling i skulen i dag om lag 10 år etter Rambøll si evaluering og evt. kva som kan hindre at slik utvikling ikkje skjer.

Eg ønsker å undersøkje små kommunar i Agder og skuleeigaransvaret for systematisk oppfølging og arbeid med kvalitetsutvikling i skulen. I følgje Fullan og Quinn (Koherens i skoleutviklingen, 2017) inneheld rammeverk for koherens i skuleutviklinga fire komponentar; målretta innsats, samarbeidskultur, djupnelæring og ansvarskultur. I studien vil eg nytte rammeverket for koherens i analysen av tilstandsrapportane. Her ønskjer eg å finne ut om den årlege tilstandsrapporten er grunnlag for vidare arbeid med kvalitetsutvikling i skulen eller om dokumentet er ein rein kontrolloppgåve som skuleeigar gjennomfører som ein lovpålagd oppgåve. Vidare søkjer eg gjennom studien å finne årsaker til at eit strategisk arbeid med

kvalitetsutvikling ikkje skjer gjennom Bolmann og Deal sin fire perspektiv på organisasjon og leiing (Bolmann & Deal, 2014).

Denne studien går ikkje direkte inn på elevresultat og analyse av statistikkar for brukarundersøkingar for å sjå om det har skjedd ei utvikling. Statistikkar og tabellar i tilstandsrapporten blir lest som informasjon til grunnlag for vidare arbeid på skuleeigarnivå.

Med bakgrunn i det føregåande er følgjande problemstilling formulert:

«Tilstandsrapporten; skuleeigar sin kontroll eller systematisk arbeid med utvikling?»

Med bakgrunn i problemstillinga søker eg å få svar på desse spørsmåla:

- Er tilstandsrapporten grunnlag for kvalitetsutvikling i skulen?- og i kva grad har små kommunar i Agder ein heilskapleg strategi for kvalitetsutvikling i skulane?
- Kva kan forklare ein mangelfull heilskapleg strategi for skuleutvikling i små kommunar i Agder?

1.3 Struktur i oppgåva

Første kapittel i denne oppgåva er ei innleiing med bakgrunn for val av tema og synleggjering av avgrensing av oppgåva sitt innhald og problemstilling. Problemstillinga dreier seg om skuleeigar sitt arbeid med og oppfølging av tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling i skulen.

Andre kapittel gir ei oversikt over utvikling av og krav til kvalitet i skulen frå nasjonalt perspektiv og ned til lokalt skuleeigarperspektiv.

Tredje kapittel inneheld teoretisk forankring av avhengig og uavhengig variablar ved bruk av tilstandsrapporten som bakgrunn for skuleutvikling. Teorien er knytt til Fullan og Quinn sine gode drivarar for koherens i skuleutvikling og Bolmann og Deal sine fire perspektiv på organisasjon og leiing.

Fjerde kapittel er metodisk tilnærming der eg omtalar problemstilling, val av undersøkingsmetode og val av respondentar.

Femte kapittel forklarar korleis kommunane i Agder nyttar tilstandsrapporten til kvalitetsutvikling av skulane. I dette kapittelet blir tilstandsrapportane til kommunane i utvalet analysert i samsvar med rammeverket for koherens. Vidare ser eg på årsaksforklaring for ei manglande heilskapleg skuleutvikling gjennom fire perspektiv for organisasjon og leiing

Sjette kapittel går inn på konsekvensar av empiriske funn i studien for å realisere kvalitetsutvikling i skulen i små kommunar i Agder.

Sjuande kapittel summerer eg studien i ein konklusjon og peikar på hovudverdiar i vidare arbeid med kvalitetsutvikling i skulen.

Kap 2: Kvalitetsutvikling ; nasjonalt, regional og lokalt

2.1 Kvalitetsdebatten

Debatten om vurdering i skulen har versert sidan 1970-talet. I følgje mønsterplanen av 1987 skulle skulevurdering bidra til å svare på kor godt skulen legg til rette for elevane si læring og utvikling (Ekspertgruppen for skolebidrag, 2021, s. 34). Intensjonen var at skulebasert vurdering skulle bidra til forbetring av opplæringa for elevane og utvikle skulen som ein lærande organisasjon.

Målstyring som styringsprinsipp

Utdanningspolitikken har dei siste 20 åra vore prega av internasjonale debattar om styring av utdanning. Spørsmålet i ljøs av internasjonal utdanningspolitikk var om den norske desentraliserte skulen sikra kvalitet i opplæring for elevane. Testar i lesing, rekning, skriving og engelsk og andre som PISA, PIRLS og TIMMS blei utvikla. New Public Management NPM, mål- og resultatstyring låg til grunn når staten ga meir makt til kommunane.

Reformbølga frå 1980-talet hadde eit marknadsorientert fokus og grunnpilarane var:

- Tru på leing
- Bruk av indirekte kontroll
- Brukarfokus

Offentleg styring gjennom NPM fokuserer på kontrollsystem der skulen som organisasjon berre tilsynelatande har sjølvstende. Effektivitet, desentralisering og delegering var eit prinsipp for leing, men organisasjonen blei likevel styrt gjennom resultat- og måloppnåing. Brukaren/ kunden fekk medverknad gjennom brukarundersøkingar, avstemmingar og brukarval. Organisasjonen la til rette for brukarmedverknad og auka medverknad for å tilfredsstillе marknaden/ kunden. (Baldersheim, et al., 2014)

Stortinget har gitt kommunane lokalt ansvar for organisering av grunnskuleopplæringa. St. melding 37 introduserte sektoren for målstyring, verksemdplanlegging og oppfølging av resultat.

Bakgrunnen for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet må sjåast i ljøs av endring i kommunelova 1986. Den tradisjonelle hierarkiske administrasjonsmodellen, der reglar og rutinar rådde, der sentralisering av makta var sterk og borgarrettane stod i fokus, fekk no ei dreining mot ansvarsstyring. Kommuneorganisasjonane blir retta inn mot auka ansvar og høve til å organisere eiga verksemd og økonomi.

Ansvarsstyring, accountability, kan ein forstå med vekt på resultatstyring, men også gjennom eit partsamarbeid der brukarane skapar, bruker og tolkar utdanning. (Roald, Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring, 2015) Kvalitet i ansvarsstyringstanken blir oppfatta som resultat av kontinuerlege forhandlingar mellom plikt og evne, mellom produsent og bestillar, mellom leverandør og brukar og brukarane seg imellom (Roald, Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring, 2015).

Eit berekraftig velferdssamfunn føreset at fleire deltar og står lengre i arbeidslivet. Utdanning og kunnskap for alle er viktig. Skulen skal bidra til at elevane blir trygge, at dei trivast og skal gje dei ei god ramme for allsidig utvikling. Elevane skal bli møtt med tydelege forventningar, få bistand og hjelp til å takle utfordringar og få støtte og rettleiing. Eit godt grunnlag for å utvikle seg fagleg og sosialt er å vere inkludert og ha/få aksept for å vere den ein er.

Kommunen er eigar av grunnskulen og har ansvar for elevane si opplæring. Det er i realiteten kommunestyra som, ifølge nasjonale myndigheiter, skal planlegge, gjennomføre og evaluere grunnskuleopplæring i tråd med gjeldande lov og forskrift. Ansvar har frå 1980-talet og fram til i dag blitt meir og meir tydeleg. Det såkalla PISA sjokket i 2001 intensiverte diskusjonen om vurdering som kontroll eller utvikling. (Ekspertgruppen for skolebidrag, 2021) I 2002 kom eit framlegg til eit nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som grunnlag for kvalitetsutvikling i skulen. Framlegget blei sett i verk 2003. Same året fekk kommunane forhandlingsansvaret frå staten og kravet om skulebaserte målsettingar blei meir sentrale med tanke på utføring av skuleeigarskapet, både politisk og administrativt.

Skoleporten.no blei re-lansert i desember 2007. Den digitale databasen er bygd opp kring fem hovudtema; læringsutbytte, læringsmiljø, gjennomføring av vidaregåande opplæring, ressursar og skulefakta Databasen er grunnlaget for innhenting av grunnlagsmateriale for tilstandsrapporten. Målsetting med Skoleporten.no er definert som... « *skole og skoleiere*

skal få lett tilgang til relevant og pålitelig informasjon til det lokale kvalitetsarbeidet jf. opplæringsloven §13.10 og forskrift om virksomhetsbasert vurdering»

Skuleeigarskapet blei tydeleg ramma inn gjennom tilføyinga i opplæringslova §13.10, forsvarleg system i 2003. Kommunen skal gjennom paragrafen sikre eit forsvarleg system for vurdering av krava i opplæringslova er ivaretatt.

St melding 31 «*Kvalitet i skolen*» (Kunnskapsdepartementet, 2008) er tydeleg på omgrepet *kvalitet i skulen* og korleis kvalitet skal vere målbart i grunnskulen. I meldinga kjem det fram at kvalitet heng saman med grad av måloppnåing og korleis intensjonen og tiltak blir iversatt. Styringslogikken legg vekt på auka ansvar og styring i kommunane samstundes som staten styrar gjennom tilsyn, rapportering, analysar og kontroll.

Skulen har ei viktig rolle i samfunnet og utdanningspolitikken og i dei siste tiår har stadig diskusjonar kring kvalitet i skulen versert. Fokus har vore kva for faktorar som ligg til grunn for måling av kvalitet. I følge Møller og Ottesen er kvalitet i skulen noko som vedkjem alle i eit samfunn anten som elev, foreldre, student eller tilsett. (Ottesen & Møller, 2011)

Utdanningsforbundet drøftar fokuset på kvalitetstuvikling i to-nivåkommunar i ein rapport og uttrykkjer bekymring for den faglege ekspertisen og nedprioritering av denne(s) 13) I rapporten blir det synt til tilstandsrapportar frå 2003 der fleirtalet av fylkesmennene er bekymrar for manglande skulefagleg kompetanse på skuleeigarnivå (Olaussen, 2004:3, s. 13)

2.2 Skuleutvikling

Utdanningspolitikken dei siste 50 år har utvikla skulen frå sektoriell utvikling til kvalitetsutvikling. Utviding av rett til utdanning for alle, nedlegging av spesialskular og overføring av ansvar for elevane si opplæring til kommunane har gitt ein enorm vekst i utdanningsnivået i Noreg. Utvikling av kvalitet i opplæringa er midlertidig mykje meir kompleks enn å utvide rettar og pliktar. Kvalitetsutvikling er i mykje større grad eit kontinuerleg arbeid utan slutt punkt, framfor sektorbygging. Ein vil alltid kunne arbeide lokalt med utvikling av gode profesjonsfellesskap, gode læringsmiljø og kvalitet.

2.2.1 Nasjonalt.

Regjeringa har eit overordna mål om å vidareutvikle kvaliteten i skulen slik at alle barn og elevar får lære, meistre og utvikle seg i inkluderande fellesskap. Sentrale faktorar i kvalitetsutvikling er kultur, kunnskap, kompetanse og kapasitet.

Slik startar St. melding nr 21; «Lærelyst-tidleg innsats og kvalitet i skolen» (2016-2017):
«Kunnskap er nøkkelen til framtida, både for hvert enkelt menneske og for samfunnet som helhet. Utdanning gir muligheter for alle. Det gir barn og unge mulighet til å skape seg et godt og trygt liv, til å bli aktive deltakere i samfunnet, og skaffe seg gode, trygge jobber»

Den norske skulen er i ei positiv utvikling og ein god skule har blitt endå betre. Gode skular vektlegg eit godt læringsmiljø, gode relasjonar til dei vaksne og arbeidsro. I tillegg veit elevane kva dei skal lære, er motiverte for innsats og får opplæring tilpassa deira nivå. Kunnskapsdepartementet peikar på at dei skulane som bidrar mest til elevane si læring løfter alle elevgrupper, både dei med eit godt resultat og dei med noko svakare.

Regjeringa si satsing på kompetanseheving av lærarane, samt fornying av læreplanane, gir grunnlag for vidare satsing og utvikling. Sjølv om ein god skule er blitt betre, er ikkje kvalitetsutvikling av skulen utan utfordringar. Målstyringsdebatten frå 1990 talet og utover har vore ein del av styringsdebatten og utfordrar skulane sitt formål og breie samfunnsmandat. Det er ikkje alle sider av kvalitet som lar seg måle gjennom statestikk og data. Kommunen som skuleeigar må vere medviten på skulens mandat og nytte lokalt handlingsrom i utviklingsarbeidet. Det skal ikkje vere skilnad på elevane sitt læringsutbytte avhengig av skule ein går på og kommune ein bur i.

På bakgrunn av dette vil regjeringa bidra til lågare skilnad og auka kvalitet i skulen.

(St.melding 21 Lærelyst- tidleg innsats og kvalitet i skolen, 2016-2017) Det betyr ikkje at nasjonale myndigheiter skal bestemme korleis kommunane, skular og lærarane skal arbeide, men regjeringa vil auke krav og forventningar til lokale myndigheiter. Strengare krav til tidleg innsats, modellere for analyse og kompetanseutvikling, tett oppfølging av kommunar som ligg under nedre grense for kvalitet på sentrale opplæringsområder samt strengare krav til formalkompetanse hjå skuleleiing og spesialpedagogikk.

Kunnskapsløftet LK06 var den første store skulepolitiske reforma som hadde kvalitetsutvikling som hovudfokus. Regjering Bondevik varsla gjennom *St. melding nr 30 «Kultur for læring»* (Regeringen.no, 2004) at staten skulle skape eit likeverdig skuletilbod ved å erstatte detaljregulering og styring med tillitsbasert leiing av skuleeigarar,- leiarar og lærarar. Bondevikregjeringa meinte at lokale myndigheiter kjende best korleis god læring kunne skapast og gjennomførast innafor nasjonal ramme. Kvalitetsvurderingssystemet skulle bidra til at skuleeigar og skulane blei sett i stand til å skaffe seg kunnskap grunnlaget for utvikling. «Lærande organisasjon» med ein tydeleg og kraftfull leiing blei introdusert. (Det kongelige utdannings - og forskningsdepartement, 2004)

Kommunar og fylkeskommunar blei gitt eit større handlingsrom i læreplanar og regelverk og gjort ansvarlege gjennom nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Kvalitetsvurderings - systemet gav kommunane nytt grunnlag for å styre skulen. Tiltak kom fortløpande; nasjonale prøver, kartleggingsprøver, skoleporten.no, skolebasert vurdering, oppfølgingsordninga/veilederkorpset, «Lærarløftet», «Rektorutdanning» var nokre.

St. melding nr 28 (2015-2016) Fag - Fordypning - Forståelse (Det kongelige kunnskapsdepartement, 2017) fokuserer på kvalitet i opplæringa gjennom utvikling av profesjonsfellesskapet og lagånd. Meldinga anbefalar skulebaserte prosessar med involvering av alle interessentar i skulen. Skuleeigar og skuleleiar har ansvar for utvikling av skulekultur og pedagogisk praksis.

2.2.2 Regionalt

Agder har store levekårsutfordringar og det er skilnad på bygd og by. Regionen er i vekst, men befolkningsveksten er ujamt fordelt. Regionsentera som t.d. Kristiansand har høgst vekst, medan innlandskommunar har lågast vekst. Sentralisering er ein trend. Det fødest færre barn og befolkninga på Agder blir stadig eldre. Dette utfordrar offentleg sektor i særleg grad.

Regionplan Agder 2030 (Agder fylkeskommune, 2020) er eit overordna styringsdokument som skal utvikle heile regionen. *Utdanning og kompetanse* er eit av fem satsingsområde. Framtidsbiletet for utdanning og kompetanse er i følgje regionplanen at alle elevar opplever god samanheng i heile utdanningsløpet og eit lærings- og utdanningsmiljø som fremjar læring, helse og trivsel (Agder fylkeskommune, 2020, s. 20). Vegen til målet er å innføre

rutinar for å sikre at barn i skulen har eit trygt og godt skulemiljø, bruke skulen sine lokale til fritids- og kulturtilbod og leggje til rette for auka leseglede og leseengasjement.

Målsetting for Agder 2030 i fagfeltet *Utdanning og kompetanse* er at regionen er prega av god fysisk og psykisk helse, auka likestilling, auka sysselsetting, har utdanningsinstitusjonar som fremjar kultur for læring, helse og trivsel. Agder 2030 skal i tillegg vere ein region som er anerkjent som kompetanseregion. Distriktsvennlege og desentraliserte høgare utdanningstilbod skal gje alle lik sjanse for kompetanseutvikling, uavhengig av kvar ein er busett.

«Veikartet for bedre levekår» (Agder fylkeskommune, 2020) skisserer framlegg til tiltak for å betre levekår i Agder. Gratis kjernetid i SFO, modell for betre tverrfagleg innsats, utgreiing av fem dagars skuleveke og leseglede er eit utval av framlegg til tiltak.

Lokalt arbeid med kvalitetsutvikling i skulen må ha felles formål og målsetting. Gjennom samarbeid må skuleeigar identifisere utfordringar innan sektoren, utvikle tiltak basert på forskning, dele felles erfaringar og bygge kollektiv kapasitet for endring og utvikling. Store nasjonale satsingar på kvalitets- og kompetanseutvikling har ikkje fått det fotfestet som er ønskjeleg, dei er vanskelege å navigere i, samt er det ei utfordring å skape varig endring.

Kompetansemodellen blei introdusert i gjennom St. melding 21 endra bidraget til kompetanseutvikling i skulen frå nasjonale myndigheiter. (St.melding 21 Lærelyst- tidleg innsats og kvalitet i skolen, 2016-2017, s. 84) Endringsfokuset var å gå frå nasjonale satsingar til desentraliserte kompetanseutviklingstiltak. Argumentasjonen var at det er skuleeigarar og skuleleiarar som har best innsikt i skulens utfordringar og moglegheiter. Det er lokal skulemyndigheit som best kan iverksette tiltak for kvalitetsutvikling i skulen.

2.2.3 Lokalt

Omgrepet *skuleeigar* er i statelege styringsdokument eit omgrep som er nytta i aukande grad. «Skuleeigar» er av Rambøll definert som det politiske/ folkevalde forvaltningsnivå (Rambøll Mangement Consulting, 2013, s. 18). Politisk skuleeigar sitt ansvarsområde er i praksis delegert til administrativt nivå gjennom delegasjonsreglementet. Dei folkevalde styrer gjennom rammevedtak som t.d. budsjett, handlingsplanar, skulestruktur m.m.

Administrativ skuleeigar utøver skuleeigarskapet med delegert mynde frå politisk skuleeigar/ dei folkevalde og opptrer på vegne av politisk skuleeigar. Ein viktig faktor for skuleutvikling er å legge til rette for god styringsinformasjon til politisk skuleeigar gjennom tett og god dialog, utgreiingar, informasjon og rapportar. Aktive skuleeigarar er opptekne av å mobilisere politikarar, administrativt leiarnivå og skulane i eit kunnskapsutviklande samspel der kvalitet og utvikling ikkje berre vert målt opp mot aggregerte resultat. (PriceWaterHouseCoopers, 2009)

Opplæringslova og krav til skuleeigar

Fram til 31.12.2020 har lovkravet til oppfølging av skulane og kvalitetsvurdering kome gjennom opplæringslova §13-10, andre ledd: (Kunnskapsdepartementet, 2021)

«Skuleeigar skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane samt nasjonale kvalitetsvurderingar. I ansvaret ligg det ei forplikting til å utarbeide ein årleg tilstandsrapport som skal drøftast av skuleeigar med t.d. Kommunestyret»

I 2017 starta regjeringa eit arbeid med gjennomgang av lov og forskrift. Målsetting for gjennomgangen var å tydeleggjere ansvaret for dei ulike nivåa, ta bort unødvendig detaljstyring samt ivareta sektorens handlingsrom for å sikre måloppnåing med utgangspunkt i lokale føresetnadar (Ekspertgruppen for skolebidrag, 2021). Utvalet sitt arbeid førte til endring i opplæringslova som skulebasert vurdering og omgrepet blei tatt ut av opplæringslova. Kravet til vurdering blei flytta til opplæringslova §13-3e saman med kravet til skuleeigar sitt forsvarlege system. Endringa er gjeldande frå 01.01.2021.

§ 13-3e Plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling

«Kommunen og fylkeskommunen skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane 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.no, 2021)

2.3 Skuleeigar og ansvar

Nasjonalt aukar graden i bruk av mål-, resultat og ansvarsstyring. «Auka tilgang på resultatinformasjon kan bidra til målretta skuleutvikling. Men kvalitetsvurdering kan også fungere som meiningsstomme og kontraproduktive ritual når vurderingsresultat ikkje blir arbeida med på måtar som gir kollektiv innsikt og engasjement» (Roald, Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring, 2015, s. s.11) Kommunestyret er skuleeigar.

«Kommunen v/kommunestyret er ansvarlig for at bestemmelsene i opplæringslova og forskriftsverket etterleves i hele kommunens organisasjon, herunder den enkelte skole og overfor den enkelte elev jf. oppl. §13-10 første ledd og kommuneloven § 6»
(Utdanningsdirektoratet, 2008)

Å vere skuleeigar betyr at ein skal involvere seg i kvalitetsutviklinga i skulen. St. melding nr. 31. (Regjeringen.no, 2008) presiserer:

«Det har vært et sentralt premiss for utvidelsene av det lokale handlingsrommet at skoleeierne etablerer forsvarlige vurderings- og oppfølgingssystemer og er aktive kvalitetsutviklere. Skoleeierne skal følge opp resultatene fra virksomhetsbaserte vurderinger (tidligere kalt skolebasert vurdering) og nasjonale kvalitetsvurderinger bl.a. gjennom dialog med skolene. Dessuten skal kommunen ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået og sørge for at personalet har nødvendig kompetanse. Skoleeierne bør også følge opp skolene med faglig støtte og organisasjonsutvikling, og har også en veilednings- og kontrollfunksjon over den enkelte skole»

Vidare heiter det i St. melding nr. 31 (Kunnskapsdepartementet, 2008) «For at samspillet mellom statlige myndigheter og skoleeierne skal fungere godt, er det avgjørende at det er klare mål for opplæringen, tilgang til god styringsinformasjon og at skoleeierne har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta sine oppgaver.»

Opplæringslova gir frå 01.01.2021 desse rammene for skuleeigars ansvar for kvalitetsutvikling:

- Opplæringslova §10-8: *Kompetanseutvikling* slår fast at skuleeigar har ansvar for å ha rett og naudsynt kompetanse i verksemda. (Lovdata.no, 2021)
- Opplæringslova §13-3e: *Plikt for kommune og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling* fastslår kommunen sitt ansvar for forsvarleg system og følgje opp resultatata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i §14-4. (Lovdata, 2021)

Å lukkast som skuleeigar

Den viktigaste kvalitetsutviklinga i skulen skjer lokalt og staten skal støtte opp om kommunen som skuleeigar sitt ansvar for utvikling av skulen. FOU-prosjektet «*Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*»

(PriceWaterHouseCoopers, 2009) peikar på at kommuner med eit aktivt skuleeigarskap er «...opptatte av å mobilisere både politikere, administrativt ledelsesnivå og skolene selv i et kunnskapsutviklende samspill hvor kvalitet og utvikling ikke kun måles mot aggregerte resultat alene». Aktiv skuleeigarskap vurderast til å ha svært positiv verknad på elevane sine læringsresultat.

Kommune- og skulenivå kan utvikle produktive samhandlingsformer for utvikling av skulen/skulane der kvalitetsvurdering er eit viktig hjelpemiddel. (PriceWaterHouseCoopers, 2009). Ein oppnår då ein produktiv utviklingskultur. Lokale aktørar kan og handtere arbeidet med kvalitet på ein uproduktiv måte der skule og kommunenivå tapar utviklingskraft. Knut Roald (Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring, 2015) illustrerer tre utviklingskulturar i denne figuren:



Figur 1: Frå hierarkisk styring til uproduktiv eller produktiv arbeid med kvalitetsvurdering (Utdanningsforskning,no/Knut Roald 2017)

Kap. 3. Teoretisk forankring

I dette kapittelet trekker eg opp dei teoretiske rammene for å kunne analysere det empiriske materialet som eg har samla inn gjennom dokumentasjon og intervju. Det vil sei at eg skal bruke et teoretisk rammeverk, koherensrammeverket, Fullan og Quinn (Koherens i skoleutviklingen, 2017) til å systematisere data for å gje eit overblikk over korleis det blir arbeidd med tilstandsrapporten og organisasjonsutvikling meir generelt i skulane i utvalet. Deretter vil eg presentere ei teoretisk ramme med fire perspektiv som eg skal bruke til å forklare kvifor småkommunar på Agder i så liten grad bruker tilstandsrapporten til systematisk kvalitetsutvikling i skulen (Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse, 2014). Før eg går i gong med å belyse desse teoretiske tilnærmingane, skal eg gjere greie for tilstandsrapporten.

3.1. Tilstandsrapporten

Tilstandsrapporten skal som eit minimum innehalde dei nasjonalt fastsette områda; læringsresultat, læringsmiljø og gjennomføring i vidaregåande skule. Intensjonen er at rapporten kan byggjast ut for å fortelje den lokale historia og dekke lokale behov. Rapporten skal omtale kva som er formålstenleg for den enkelte kommune og drøftast i kommunestyret. Skuleeigar skal gjere det mogeleg å tilpasse rapporten til ordinære utviklings- og verksemdsplanar, budsjett og rapporteringsarbeid (Udir.no, 2013).

3.1.1 Tidlegare forskning på skuleeigar, tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling

I perioden 2011-2013 utførte Rambøll (2013) med samarbeidspartnarar prosjektet «*Evaluering av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling i kommune/ fylkeskommune*» på bestilling frå Utdanningsdirektoratet. Evalueringa til av rapporten (2013) har problemstillingar knytt til fire tema:

- Prosedyrar for utarbeiding av tilstandsrapportane
- Innhald i tilstandsrapportane
- Oppfølging av tilstandsrapportane
- Tilstandsrapportane som styringsverktøy og tiltak for kvalitetsutvikling

Formålet med evalueringa var å undersøkje om årleg tilstandsrapportering har auka medvit hjå skuleeigar kring ansvaret for kvalitetsutvikling av grunnskulen og gje auka kunnskap

kring bruk av tilstandsrapporten som styringsverktøy. Rambøll (2013) syner til at det i hovudsak var administrasjonen som utførte og utforma tilstandsrapportane, med innspel frå skuleleiarane. Det politiske nivået generelt var lite involvert i dette arbeidet.

Tilstandsrapporten blei som oftast presentert for politisk leiing, administrativ leiing, skuleleiing og tillitsvalde.

Det er i hovudsakleg på administrativt nivå i kommunane at den årlege tilstandsrapporten blir utarbeidd. Politisk nivå er i mindre, til liten grad involvert. Rambøll sine funn peikar likevel på kommunar der politisk leiing har ein aktiv og deltakande rolle og at ei involvering av politisk leiing aukar verdien av arbeidet med den årlege tilstandsrapporten. Involvering gir god innsikt i skuledrift og det arbeidet som blir gjort gjennom året. Vidare gir denne kunnskapen eit betre grunnlag for å fatte slutningar for vidare målretta arbeid og utvikling.

Gode tilstandsrapportar kjenneteiknast ved at dei: (Rambøll Mangement Consulting, 2013)

- *Er forankra lokalt, derunder politisk og administrativ leiing samt skuleleiinga*
- *Analyserer skulen sine resultat og ser desse i ljøs av lokale tilhøve og føresetnadar*
- *Gir utfyllande og gode vurderingar/ historia bak skulen sine resultat*
- *Framstiller budskapet (resultata) på ein lettfatteleg og forståeleg måte for mottakarane*
- *Formulerer mål og tiltak som er fundamentert i lokale planar*
- *Argumenterer for, konkretiserer og prioriterer tiltak*

I sluttrapporten skriv Rambøll (2013) at det er behov for å styrke kommunen sin kapasitet når det gjeld analyser av resultat og datainformasjon, spesifikt for å forankre resultat til lokale tilhøve.

Å innføre årleg tilstandsrapport i kommunar og fylkeskommunar har vore eit vellukka tiltak og har ført til auka medvit kring og grunnlag for kvalitetsutvikling. Rambøll (2013) kjem likevel med nokre forbetningsområder knytt til følgjande:

- Auka involvering av politisk nivå samt skuleleiarane
- Vidareutvikle analyseverktøyet som vert nytta i tilstandsrapporten
- Vidareutvikle innhald og kontekstualisere resultat i samsvar med lokale føresetnadar og tilhøve
- Endre namn frå *tilstandsrapport* til noko som i sterkare grad understrekar og bidrar til rapporten sitt formål kring grunnlag for kvalitetsutvikling i skulen

KS gjennomførte eit stort forskings- og utviklingsarbeid FOU i 2008 (FOU «Kom nærmere»). Denne FOU-en fokuserer på aktivt skuleeigarskap for betring av elevane si læring. Tittelen «Kom nærmere» - speglar eit hovudfunn i prosjektet: Å styrke skulen sitt kvalitetsarbeid krev nær samhandling mellom dei politiske, administrative og profesjonelle nivåa i kommunane (FOU 2008, s 122).

3.2. Koherens - å skape samanheng i kvalitetsutvikling i skulen

Koherens, «samanheng- binde saman», handlar ikkje om struktur, standardisering eller strategi ifølge Fullan og Quinn (2017). Å skape samanheng i skuleutviklinga handlar om menneska og det som skjer mentalt, i praksis og spesielt i fellesskap.

«Det er bare en måte å oppnå større sammenheng på, og det er gjennom målrettet handling og samhandling, ved å arbeide med kapasitet, tydelighet, en presis praksis, transparens, overvåking av fremdrift og kontinuerlig forbedring.» (Fullan & Quinn, Koherens i skuleutviklingen, 2017)

3.2.1 Rammeverk for koherens

Fullan og Quinn (Koherens i skuleutviklingen, 2017) omtalar rette og gale drivarar i arbeidet med å skape koherens i skuleutviklinga. Målretta innsats, utvikling av samarbeidskultur, djupnelæring og ansvarskultur er framheva som dei rette drivarane i utviklingsarbeidet og sjølve oppskrifta på god skuleutvikling. I senter av rammeverket finn ein leiarskap. Ein kan nytte rammeverket for koherens på skuleeigarnivå, skulenivå, lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Motsatsen til dei gale drivarane er ekstern ansvarlegheit, individualisme, teknologi og ad-hoc-politikk. Desse vil ifølge Fullan og Quinn (2017) blant anna føre til tiltaksløyse, forvirring og demoralisering i organisasjonen.

3.2.2 Å målrette innsatsen

Målretta innsats, innovasjon og samarbeid er vegen til framgang og utvikling ifølge Fullan & Quinn (2017). Rettar ein ikkje merksemda på målretta lærings- og undervisningsprosess, vil ein høgst sannsynleg oppleve ei mengd med aktivitetar som ikkje har innverknad på elevane si læring.

Leiarar på alle nivå må kombinere dei fire elementa for koherens; *å vere føremålsdriven, ha mål som påverkar, ha ein klar strategi og endringsleing.* Å utvikle eit formål er ein prosess

like mykje som ein tilstand. Utfordringa er å snu kaos til fokus. Overbelastning kjem som eit resultat av for mange mål, prosjekt og tiltak i tillegg til fragmentering.

«Effektive leiarar bidrar til utvikling av føremålet ved å (Fullan & Quinn, Koherens i skoleutviklingen, 2017, s. 40):

- Skape relasjonar med alle, inkludert dei ueinige og skeptiske
- Lyttar til og forstår andre menneske sine perspektiv
- Syner respekt
- Skapar vilkår som gjer at andre vert knytt til formålet
- Ser etter spor av framdrift i samarbeid med skulen/ personalet.»

Overbelastning og fragmentering av mål skjer i stor grad og må løysast gjennom å forklare og begrunne eigen praksis. Det er fire trinn som er viktig i endring: vere transparent, tilnærming gjennom samarbeid, utvikling ein klar og tydeleg strategi og skape engasjement. (Fullan & Quinn, 2017)

Koherens handlar om samanheng i felles tankesett, utvikling av nye ferdigheiter (kapasitet) saman med andre. Leiarrolla er å handtere overgangen frå noverande praksis til framtidig tilstand gjennom push and pull.

3.2.3 Samarbeidskultur

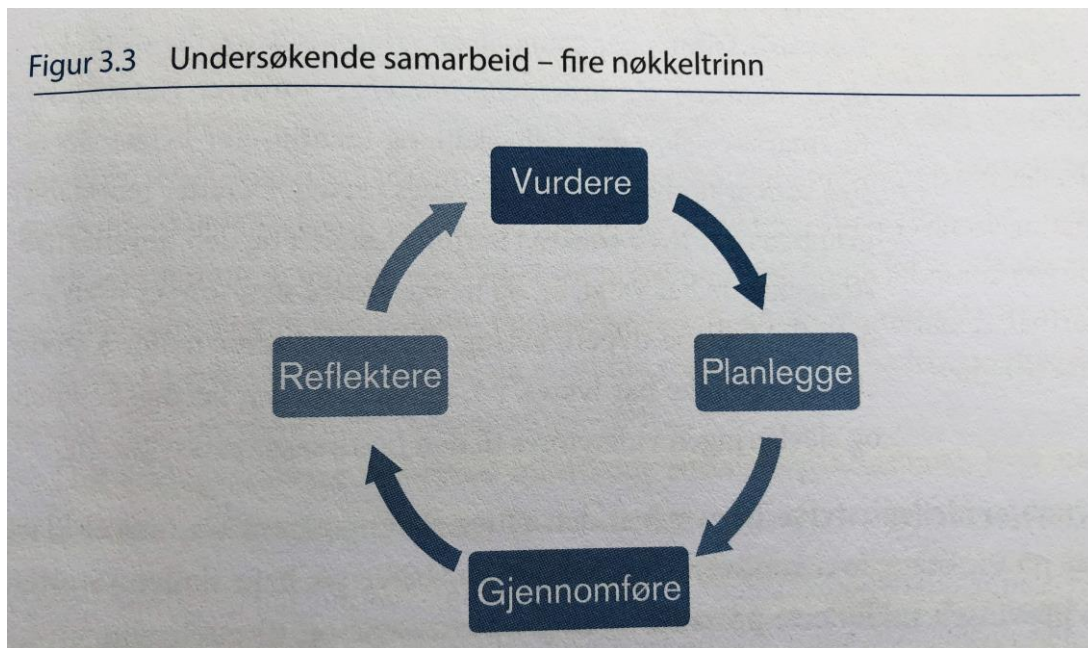
Åtferdsendring har samarbeid som ein viktig drivar. Målretta samarbeid er ein effektiv strategi og lærande leiarskap byggjer profesjonell kapital på tvers. Samarbeid handlar om meir enn å føle seg vel, men om å dyrke fram ekspertise og rette denne ekspertisen mot felles formål.

Samarbeid må inkludere desse fire elementa:

- Behov for å skape ein vekstkultur gjennom det vi ser og gjer
- Leiarar som modellerer, former og skapar mest mogeleg læring for alle
- Strategi for kapasitetsbygging
- Tilnærmingar for å skape djuptgåande samarbeid

Kvalitetsarbeid må ifølgje Knut Roald (2015, s. 163) forståast som ein kontinuerleg prosess mellom den individuelle og den kollektive forståinga. Tiltak sett i verk som ein rein ordre, har

liten eller ingen effekt. Snarare tvert imot. Fullan og Quinn (2017) deler utviklingsprosessen inn i 4 trinn:



Figur 2 Undersøkende samarbeid- Fullan og Quinn 2017, s. s.87

3.2.4 Djupnelæring

Å etablere klare læringsmål, skape ein presis pedagogisk praksis gjennom bruk av digitale akseleratorer og endre praksis gjennom kapasitetsbygging, er viktige komponenter for god skuleutvikling. Djupnelæring er den tredje komponenten i rammeverket for koherens. Fullan og Quinn (2017) peikar på kommunikasjon, kritisk tenking, samarbeid, kreativitet, karakter og medborgarskap som grunnleggjande ferdigheiter og element i djupnelæring for utarbeiding av klare læringsmål.

Djupnelæring har gjennom læreplanen KL 20 fått stort fokus. I overordna del av den nye læreplanen er djupnelæring eit av prinsippa for læring, utvikling og danning. Djupnelæring for elevane i fag er å kunne anvende kunnskap og ferdigheiter på ulike måtar for å meistre faglege utfordringar individuelt og i samspel med andre.

Rammeverket gjer at pedagogisk presisjon er ein prioritet og ei drivkraft ifølge Fullan og Quinn (2017) Det handlar om å fange «heile systemet» gjennom eit felles språk og kunnskapsbase, analysere best praksis, støtte seg til forskning og bygge ny kapasitet kollektivt gjennom samarbeid.

3.2.5. Ansvarskultur

Å skape ein ansvarskultur handlar om å forstå indre og ytre ansvarlegheit.

Indre ansvarlegheit kan forklarast som enkeltmennesket si evne og vilje til å ta ansvar for seg sjølv og gruppa t.d. gjennom profesjonsfellesskapet sitt arbeid for at elevane skal nå sine mål. Det handlar om å arbeide iherdig med dei tre første komponentane i rammeverket for koherens; målretta innsats, utvikling av samarbeidskultur og djupnelæring. Indre ansvar vil styrke skulane i møte med eksterne krav og forventningar.

Ytre ansvarlegheit gjeld einingar med høgare autoritet enn din eigen. Fullan og Quinn (2017, s. 139) meiner det er særst viktig at det eksterne systemet investerer tid og energi i å utvikle internt ansvar. Ved eit høgt internt ansvar vil ein ha langt mindre behov for «gulrot og pisk». Ved å legge til rette overordna målretta fokus, gode prosessar, få presise mål og langsiktig fokus vil det føre til auka lokal indre og ytre ansvarlegheit. Det er essensielt at gode data nyttast til utviklingsføremål og at profesjonsfellesskapet utviklar implementeringsstrategiar og held fokus på framdrifta.

Fullan og Quinn (Fullan & Quinn, Koherens i skoleutviklingen, 2017, s. 33) omtalar rammeverket for koherens gjennom fire gode drivarar. I senter av koherensrammeverket er leiarskap.



Figur 3 Modell for fire gode drivarar i skoleutvikling Fullan og Quinn, 2017

3.3. Organisasjon og leiing- fire perspektiv å forstå eigen organisasjon

I boka « Nytt perspektiv på organisasjon og leiing» presenterer Bolmann og Deal (2014) fire ulike perspektiv for å forstå eigen organisasjon. Fortolkingsrammene er verdifulle for å vurdere utfordringar i eigen organisasjon og som leiar. Rammene kan utleie spørsmål med eit breiare utval svar og løysingar som ein kan vurdere i endrings- og utviklingsarbeid.

3.3.1 Det strukturelle perspektivet

Det er den første av dei fire rammene og tar utgangpunkt i tradisjonell organisasjonsteori der ein ser organisasjonen som eit rasjonelt system som har til hensikt å realisere faste mål. Ein kan i dette perspektivet samanlikne organisasjonen med ein fabrikk. Organisasjonsforma er sterkt byråkratisk med tydelege hierarkiske trekk, arbeidsdeling og rutinar. Slike strukturelle trekk påverkar korleis medlemmane handlar og tenkjer, som igjen signaliserer kva organisasjonen gjer.

Ein kan skilje mellom to ulike variantar av dette perspektivet:

- Hierarkisk variant der leiar har makt til å oppnå sine mål og organisasjonen er eit reiskap for å måla.
- Forhandlingsvariant med ulike posisjonar og under-einingar som gjennom forhandlingar oppnår kompromiss.

Leiaren er gjennom dette perspektivet oppmoda til å tenke klart og fatte rasjonelle vedtak/ slutningar. Oppgåvene til leiaren blir då å forme strukturen i organisasjonen etter oppgåvene, omgjevnad og teknologi. Deltakarane får konkrete arbeidsområde og oppgåver fordelt mellom seg i organisasjonen. Internt er det tydelege reglar, system og hierarki samt prosedyrar og framgangsmåtar for å samordne og utføre organisasjonen sine oppgåver (Bolmann & Deal, 2014, ss. 37-46).

Strukturelt perspektiv i skuleeigarkontekst

Skuleeigar vil gjennom strukturelt perspektiv møte tilstandsrapportering og kvalitetsutvikling gjennom å sette mål, fordele ansvar og roller. Opplæringslova §13.10/13-3,e fordel ansvaret på skuleeigar ved å krevje at det er eit forsvarleg system for skuledrift i organisasjonen. Ved å

nytte det strukturelle perspektivet, vil skuleeigar ha tydelege retningslinjer for innhald i rapporten, strategi, klare målsettingar, rollefordeling, ansvarsområde og prosedyrar for utarbeiding og bruk av tilstandsrapporten i kvalitetsarbeidet. Det er faktorar som må ligge til grunn for å sette i gong prosjekt for utvikling og styring.

Skuleeigar vil gjennom det strukturelle perspektivet stille spørsmål om mål, roller, ansvarsfordeling og samordning i arbeidet med tilstandsrapporten er klart og tydeleg definert.

På bakgrunn av det strukturelle perspektivet har eg følgjande hypotese:

H1 – To-nivåmodellen som organisasjonsmodell i kombinasjon av hierarkisk struktur gjer at skuleeigar i liten grad har ein organisasjonsstruktur som fremmer kvalitetsutvikling i skulen.

H2 - Kommunen har manglande rutinar og retningslinjer for utarbeiding av tilstandsrapporten.

3.3.2 HR perspektivet

Det andre perspektivet av dei fire rammene er HR-perspektivet. Her blir organisasjonen omtala som ein utvida familie, der alle deltakarane er individ med ulike behov, evner og følelsar. Dette perspektivet legg stor vekt på forholdet mellom organisasjonen og menneske. Ein ser gjennom dette perspektivet kva organisasjonar og enkeltindivid gjer med og for kvarandre. Organisasjonar treng den menneskelege energien, krafta og evna og menneska treng organisasjonen sine materielle og ikkje materielle fordelar. (Bolmann & Deal, 2014)

I denne ramma er det viktig å leggje til rette for at oppgåvene i organisasjonen vert løyst, samstundes som at menneska som skal utføre oppgåvene trivst med seg sjølv og sitt arbeid. Ved manglande samsvar mellom behova og tilhøva, er det til skade for begge partar.

Grunnlaget for dette perspektivet er at mennesket og organisasjonen er avhengige av kvarandre og at ein er best tent med ei hensiktsmessig tilpassing. Ein grunnleggjande HR-strategi er å bygge opp og innføre ein filosofi der ein fokuserer på å tilsette rette personar, behalde kvalifiserte tilsette, investere i kompetanseheving og utvikling og fremje mangfald (Bolmann & Deal, 2014).

HR-perspektiv i ein skuleeigarkontekst

Tilsette og organisasjonen er avhengige av kvarandre. Skuleeigar må gjennom arbeidet med kvalitetsutvikling vere imøtekomande og lyttande til den lokale historia og stille spørsmål til skulen sine behov og utfordringar.

Å arbeide med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling ut frå eit HR-perspektiv vil inneberer at skuleeigar legg til rette for involvering av tilsette i skulen og andre interessentar. Skuleleiarane vil vere naturleg delaktige i heile prosessen med analyse, tolking og målsetting. I tillegg vil strukturelle organ som FAU, elevråd og tillitsvalde vere naturlege aktørar i arbeidet med tilstandsrapporten. Skuleeigar frå HR perspektivet nyttar eigen kompetanse og kunnskap, hentar inn erfaringar som er gjort i organisasjonen og hjå den enkelte tilsette. Skuleeigar må vurdere om det er behov for å hente inn ekstern hjelp til analysearbeidet som eventuelt kan støtte opp om kommunen sine formelle resultat. Rektor som einingsleiar er ein aktuell samarbeidspartnar gjennom eit slikt analysearbeid i tillegg til å involvere skulen sine tilsette, foreldre og elevar. Å arbeide med kvalitetsutvikling i eit HR-perspektiv er å ha fokus på samskaping og felles ansvar. (Bolmann & Deal, 2014)

Med utgangspunkt i eit HR-perspektiv, har eg følgjande hypotese:

H3 - Kommunen som skuleeigar mobiliserer i liten grad dei menneskelege ressursane i organisasjonen i arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling.

3.3.3 Det politiske perspektivet

Den tredje ramma er ofte omtala som «jungelen» - det politiske perspektivet. Løysing på utfordringar sett ut frå denne ramma handlar om makt. Kvalitetsutvikling i skulen vil ut frå dette perspektivet vere den prosessen der ein fattar vedtak dersom knappe ressursar gjer avvegingar om divergerande slutningar. (Bolmann & Deal, 2014)

I denne fortolkingsramma står organisasjonen fram som ein turbulent arena for stadig kamp mellom individuelle interesser og gruppeinteresser. Organisasjonen sine ulike behov og perspektiv mellom grupper og enkeltindivid, fører til konflikhtar. Ein konflikt sett frå det politiske perspektivet er ikkje alltid eit problem eller eit teikn på at noko er gale. Skuleeigar kan ikkje styre åleine gjennom sin posisjon som leiar, men må gjennom sine politiske evner

skaffe seg eit maktgrunnlag for å ta avgjersle om kva som skal vedtakast eller gjennomførast (Bolmann & Deal, 2014, ss. 37-46).

Det politiske perspektivet i eit skuleeigarperspektiv

Det handlar om å byggje opp eit godt kunnskaps- og maktgrunnlag i tillegg til å nytte dette på ein konstruktiv og gjennomtenkt måte. Eit slikt arbeid inneberer å handtere tilstandsrapporteringa på ein måte at skulane sine behov, interesser og utfordringar blir synlege og skulane sine oppgåver vidare bli løyst på ein hensiktsmessig måte (Bolmann & Deal, 2014). Kommunen som skuleeigar skal på bakgrunn av tilstandsrapporten sette nye mål og tiltak for vidare arbeid med kvalitets- og skuleutvikling. Dette arbeidet skal og sjåast i samanheng med det andre plan-, økonomi- og utviklingsarbeidet i kommunen.

Med det politiske perspektivet som utgangspunkt, har eg følgjande hypotese:
H4 – Kommunen som skuleeigar utfordrar i liten grad «status quo»/ underprestering av resultat som grunnlag for vidare utviklingsarbeid.

3.3.4 Det symbolske perspektivet

Dette perspektivet blir også omtala som tempelet eller karnevalet. Her blir organisasjonen omtala som ein kultur i ei uoversiktleg verd, der myter og symbol bidrar til å skape mening.

(Bolmann & Deal, 2014, s. 289)referer til Schein, 1992(s. 12) som gir ein formell definisjon av kultur:

«Kultur er «et mønster av felles, grunnleggende, antakelser som en gruppe er kommet fram til etter hvert som den har løst sine problemer når det gjelder ytre tilpasning og integrering, som har fungert godt nok til å bli betraktet som holdbare, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måte å oppfatte, tenke og føle på i forbindelse med disse problemene.»

Deal og Kennedy, 1982 (s. 4) (Bolmann & Deal, 2014, s. 289) omtalar kultur meir kortfatta som «måten vi gjer ting på her hos oss».

Symbola er byggesteinar i arbeidet med å skape mening og det er leiaren si oppgåve å sette saman byggesteinane til meningsberande system i organisasjonen (Bolmann & Deal, 2014, s.

48 og 286). Gjennom det symbolske perspektivet blir organisasjonar like mykje vurdert ut frå veremåte, som i resultat. Det handlar om å bygge gode og trygge team, gje det «publikum» forventar som igjen skapar tryggleik og ro kring samordninga av verksemda/ organisasjonen. Strukturer kan kanskje i utgangspunktet ikkje samordnar organisasjonen, kan like fullt spele ei viktig symbolsk rolle.

Det symbolske perspektivet i eit skuleeigarperspektiv

Skuleeigar si viktigaste oppgåve gjennom det symbolske perspektivet er å inspirere, formidle tru på endring, utfordre den etablerte kulturen og skape utvikling gjennom å vere synleg leiar, lytte til skulane si historie og kultur og etablere ein kultur for samskaping (Bolmann & Deal, 2014, s. 180). Tilstandsrapporten vil for symbolorienterte skuleeigarar nyttast til å sette fokus på skulen sitt verdigrunnlag og fokusere på skulen sitt formål og følgje opp endringsarbeidet. Ut frå dette perspektivet vil skuleeigar sjølv stille spørsmål om korleis rapporten kan nyttast til å skape naudsynt endring for god utvikling.

Med utgangspunkt i det politiske perspektivet har eg følgjande hypotese:

H5 - Kommunen som skuleeigar har i liten grad visjon og verdiar for skulen og kvalitetsutvikling.

H6 - Små kommunar i Agder har i liten grad kultur for bruk av tilstandsrapporten som ein del av kvalitetsutvikling i skulen

3.4 Hypoteseoversikt

I dette kapittelet er det gitt ei gjennomgang av Fullan og Quinns (2017) gode og aktive drivarar for skuleutvikling. For å forstå kommunen som organisasjon har eg gitt ei oversikt over Bolmann og Deal (2018) sine fire perspektiv på organisasjon og leiing. Ut frå desse premissane har eg utleda seks hypotesar om små kommunars arbeid med den årlege tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling i skulen. Nedanfor har eg strukturert hypotesane i ein tabell. Desse hypotesane søker eg å svare på gjennom studien

Tabell 1 Hypoteseoversikt

	Hypotese nr	Hypotese
Det strukturelle perspektivet	H1	To-nivåmodellen som organisasjonsmodell i kombinasjon av hierarkisk struktur gjer at skuleeigar i liten grad har ein organisasjonsstruktur som fremmer kvalitetsutvikling i skulen.
	H2	Kommunen har manglande rutinar og retningslinjer for utarbeiding av tilstandsrapporten.
HR-perspektivet	H3	Kommunen som skuleeigar mobiliserer i liten grad dei menneskelege ressursane i organisasjonen i arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling.
Det politiske perspektivet	H4	Kommunen som skuleeigar utfordrar i liten grad «status quo»/ underprestering av resultat som grunnlag for vidare utviklingsarbeid.
Det symbolske perspektivet	H5	Kommunen som skuleeigar har i liten grad ein felles visjon og felles verdiar for skulen og arbeidet med kvalitetsutvikling.
	H6	Små kommunar i Agder har i liten grad kultur for bruk av tilstandsrapporten som ein del av kvalitetsutvikling i skulen.

Kap. 4: Metode

Empiri er informasjon om røynda i vitskapsteorien. Grunnlaget for forskning er at informasjonen vert samla inn på ein relevant måte, og at ein kan stole på informasjonen som blir gitt. Innsamlinga av informasjon må følge visse kriteria for at truverdet og gyldigheit er diskuterbart. Strategien til forskaren er metoden.

I dette arbeidet har eg eit ønskje å finne ut om tilstandsrapporten fører til skuleutvikling og kva som ev. er årsak til at han ikkje gjer det. For å få best mogleg forståing for dette har eg funne det mest hensiktsmessig å analysere kommunar sine tilstandsrapportar for så å gjennomføre individuelle intervju med administrativ skuleeigar. Det er bakgrunnen for at eg har vald å gjennomføre ei kvalitativ undersøking.

Metode er i følgje Jacobsen (Jacobsen, 2015) måten ein søker å forklare verkelegheita på og kan forklarast på to ulike måtar:

1. Korleis ein oppfattar at verkelegheita vil ha betydning for kva forskingsspørsmål som ein skal stille og då kva for metode som er mest hensiktsmessig å stille.
2. Formulering av forskingsspørsmål og val av metode vil forme kva for informasjon som skal samlast inn. Informasjonen vil bestemme korleis verkelegheita er og kan forklare korleis forskaren oppfattar ho.

Samanhengen mellom oppfatning, røynda og metode kan ein forklare gjennom omgrepa *ontologi* og *epistemologi*. *Ontologi* er gresk og tydar læra om «slik ting faktisk er» (Jacobsen, 2015, ss. 21-22). Utfordringa er likevel å kome fram til ei felles og foreina forståing for korleis verda faktisk ser ut. *Epistemologi* er «læren om kunnskap» og handlar om det faktisk er mogleg å få sann kunnskap om verda. Utgangspunktet er å skilje mellom røynda slik ho faktisk er (tilstand - objekt) og røynda slik ho kan stå fram (kunnskap/ subjekt) og oppfattast av forskaren (Jacobsen, 2015, s. 23).

Metode er dei teknikkar som ein nyttar for å tileigne seg kunnskap om røynda. Sentrale spørsmål i høve teknikkar er *induktiv* eller *deduktiv* tilnærming. Induktiv tilnærming er der ein forsøker å gå frå empiri (røynda) til teori. Fokus til forskaren er å hente inn data med eit ope sinn. Deduktiv tilnærming er å gå frå teori til empiri. Fokus hjå forskaren med deduktiv

tilnærming er å søke empiri styrt av det ein teoretisk trur ein kan forvente (Jacobsen, 2015, s. 23).

Kvalitativ metode

Ein kvalitativ studie er som regel intensiv (få einingar) der data vert samla inn som ord . (Jacobsen, 2015). Dei mest vanlege metodane innafør kvalitativ tilnærming er individuelt intervju, fokusgruppeintervju, observasjon og dokumentundersøking.

Ontologisk føresetnad (slik ting faktisk er) i kvalitative undersøkingar er at det finst mange røynder konstruert av dei som er involvert i forskinga. Epistemologiske (læra om kunnskap) føresetnadar i slike undersøkingar er at kunnskap blir konstruert i møtet mellom menneske. I forskingssamanheng vil det seie i møtet mellom forskar og forskingsdeltakarar (Jacobsen, 2015).

Kvalitativt intervju

Kvalitative intervju kan ha ulike grad av strukturar eller openheit (Jacobsen 2015). I eit ope intervju vert det lagt få eller ingen avgrensingar knytt til kva forskingsdeltakaren kan seie, og intervjuet gjennomførast i form av ein vanleg samtale.

Pre-strukturering inneberer å utarbeide fokusområde på førehand av intervjuet. På den måten kan ein trekke inn einskilde aspekt i fokus slik at forskaren legg til rette for å få svar på kva han/ ho ønskjer å undersøke. Vert intervjuet for ope, vil truleg data bli for komplekst og for vanskeleg å analysere. Den førehandsbestemte intervjuguiden kan ha låg, middels eller sterk grad av struktur (Jacobsen 2015) der ein ser at middels pre-strukturering som regel er mest tenleg. Då held ein fast på temaet som ein skal undersøke, samstundes som ein opnar opp for at forskingsdeltakarane har høve til å kome med frie uttalar knytt til tema.

4.1 Val av metode og undersøkingsdesign

For å finne svar på problemstillinga er det vald kvalitativ metode med ei deduktiv tilnærming, altså frå teori til empiri. Ein deduktiv metode startar med hypotese som kan underbyggjast eller forkastast gjennom empirien (Jacobsen, 2015). Kvalitative data er informasjon som i første omgang beskriv eit emne, framfor å måle det. Det kan vere inntrykk, synspunkt og meiningar. Kvalitative undersøkingar er i lågare grad strukturert enn kvantitative

undersøkingar. Målet med kvalitative undersøkingar er å få meir djupneinformasjon om emnet og få fram respondentane sine tankar, haldningar og motivasjonsfaktorar.

4.2 Utval av respondentar

Agder fylkeskommune har ei blanding av små og store kommunar med to definerte regionsentera; Kristiansand og Arendal. Oppvekstsektoren er ulikt organisert i kommunane. Det er ei blanding av små og store skulekrinsar, fulldelte og fådelte skular, reine barneskular og barne- og ungdomsskular, samt kombinertskular. Rekruttering av medlemmar til forskingsprosjektet er gjort gjennom utvalet små kommunar i Agder med under 5000 innbyggjarar. Ut frå Agdertall (Agdertal 20, 2019, s. 14) gjeld det i alt elleve kommunar. Bakgrunnen for studien er å innhente informasjon om heilskapleg skuleutvikling i desse kommunane med bakgrunn i den årlege tilstandsrapporten. Respondentane vil truleg kunne gje utdjupande informasjon om korleis kommunen som skuleeigar utøver eit strategisk arbeid med kvalitetsutvikling i skulen med bakgrunn i tilstandsrapporten.

Studien skal i hovudsak belyse bruk av tilstandsrapporten i arbeidet med kvalitetsutvikling i skulen og vidare søkje å forklare årsaker til når utvikling ikkje blir realisert. Deltakande kommunar er bedt om å dele siste års tilstandsrapport for kommunen, samt blitt invitert til å svare på spørsmål gjennom eit intervju.

4.3 Kva for data er det behov for?

Som tidlegare nemnd er kvalitativ metode konsentrert kring data som skal samlast inn i form av ord, setningar og forteljingar. Det kan også vere ord og forteljingar som er samla inn av andre. Dokumentundersøking vil vere spesielt godt eigna når det er umogeleg å samle inn primærdata direkte frå kjeldene eller når vi ønskjer å få tak i kva menneske faktisk har sagt og gjort (Jacobsen, 2015)

4.4 Gjennomføring av datainnsamling

Tilstandsrapporten

Arbeidet med å innhente tilstandsrapporten frå kvar kommune var vanskelegare enn antatt. Få av kommunane hadde rapporten tilgjengeleg på eigne nettstader.¹ Total er det samla inn åtte av ti tilstandsrapportar og desse rapportane er analysert. Analysen av tilstandsrapportane i ljøs av rammeverket for koherens vil bli nærare omtala i kapittel fem.

Intervju

Intervju med skuleeigar blei gjennomført som digitalt pga. Covid 19-pandemien. Smitterverntiltak av varierende styrke gav arbeidet med innhenting av informasjon ei ekstra utfordring. Det var på dette tidspunkt ikkje lov å ha fysiske møter. Intervjua blei såleis gjennomført med bruk av digitalt møte i Teams og lydopptak. Lydopptaka blei transkribert i etterkant. Kvar informant gav samtykke til dette i opptak av intervjuet før intervjuet starta. Kvart intervju blei gjennomført på ca. 60 min.

Gjennom intervjuet skal det samlast inn ein mengde informasjon, så spørsmåla blei sendt til informantane på førehand. Det var friviljug å delta i intervju og samtalen hadde ikkje krav til førebuing. Informantane fekk tilsendt ein intervjuguide i forkant. Informasjon i svar frå respondenten blei tilpassa med oppfølgingsspørsmål undervegs. Det gav respondenten høve til å få fram sine synspunkt og tankar.

4.5 Gjennomgang og analyse av data

Dokumentanalysen gir informasjon om sjølve rapporteringa som er lovfesta i opplæringslova §13-10. Forma til rapporten skal ifølge Rambøll si anbefaling og ha auka fokus på involvering av politisk nivå i tillegg til skuleleiarane, vidareutvikle innhald i høve lokale føresetnadar og tilhøve samt vidareutvikle analyseverktøyet som ein nyttar. Hovudendringa er i sterkare grad å fokusere på hovudformålet med rapporten; grunnlaget for kvalitetsutvikling i skulen.

¹ Fleire kommunar hadde nøkkelpersonar ikkje tilstades på arbeid (autosvar på e-post) og svarte ikkje på henvendinga.

Ved å gjennomføre individuelle intervju, innhentar ein ei stor mengde med informasjon. Alle intervju blei transkribert, systematisert og strukturert for å kunne svare på problemstillinga. Ein analysetabell der ein kan samanlikne svara frå respondentane opp mot det teoretiske grunnlaget for organisasjon og leiing, vart nytta for å strukturere informasjonen ut frå den teoretiske tilnærminga.

4.6 Validitet og reliabilitet

At ei undersøking er valid, handlar om at konklusjonen/ konklusjonane er til å stole på. Å validere er å teste gyldigheit til funn (Jacobsen, 2015) Jacobsen skil mellom intern- og ekstern gyldigheit.

Intern gyldigheit handlar om i kor stor grad ein kan oppfatte resultata som rette eller sanne og om samanhengar er reelle. Har forskaren samsvar mellom røynda og omtalen av denne? Validering fungerer best i ein relasjon mellom tre nivå; røynda, objektet i studiet og forskarfunn (Jacobsen, 2015) Har respondentane gitt ein sann omtale av det verkelege liv? Har forskaren ei rett forståing og tolking av data? Sentralt i valideringa, er om forskaren har fått dei rette forskingsdeltakarane og i kva grad av kunnskap og kompetanse desse har til det som skal undersøkast.

Ekstern gyldigheit handlar om i kva grad funn som blir gjort i ei undersøking kan generaliserast til andre enn dei ein har undersøkt (Jacobsen, 2015). Å generalisere frå utval til populasjon er i følgje Jacobsen (2015) vanskeleg i ei kvalitativ undersøking då ein berre har undersøkt eit fåtal einingar med eit spesifikt formål. Jacobsen peikar vidare på at det i ei kvalitativ undersøking vil dreie seg om to ulike typar generalisering; kan undersøkinga generaliserast til andre einingar i same case eller om det er funn som kan generaliserast til andre casar.

Uavhengig av val av metode er det viktig at ein undersøker det ein ønskjer å undersøkje og at ein kan stole på den informasjonen som er samla inn. I denne studien vart alle kommunane, ved skuleeigarar, invitert til intervju. Det var friviljug å delta i intervjuet og alle fekk høve til å takke nei. Informantane fekk informasjon om kva studien skulle nyttast til og at alle opplysningane blei anonymiserte. Respondentane fekk opplysningar om dette då dei gav samtykke til å delta. Utvalet var små kommunar i Agder. Det vil for personar som har

kjennskap til regionen og sektoren, vere mogleg å kjenne igjen trekk frå rapportane og uttalar som er gitt. Med bakgrunn i dette var det særskilt viktig å gjere eit grundig arbeid med empirien. Det var sjølvsagt viktig å vere kritisk i tilnærminga til konklusjonane som vart trekt opp etter analysefunn. Samanliknar ein analysefunn med tidlegare forskning kan ein sjå etter utvikling.

4.7 Mogelegheiter og avgrensingar i datamaterialet

Tilstandsrapportane som er analysert er frå siste kalenderår- 2019. Ein kunne sjølvsagt innhente fleire års tilstandsrapportar, samanlikna og sett etter utvikling over tid. Det ville vore tidkrevjande og ein lengre prosess enn det som var mogleg i denne studien.

Intervjua er gjennomført med administrativ skuleeigar frå fire små kommunar i Agder og vurdert opp mot innhenta tilstandsrapport. Det er skuleeigar si subjektive oppfatning om kva tilstandsrapportering er, kva som er formålet med denne og korleis ein kan nytte det for kvalitetsutvikling. Det er samstundes ei forventning til at skulen si interessegrupper er involvert i arbeidet med tilstandsrapporten og ut frå det vil ein kunne anta at fleire stemmer kjem fram gjennom denne.

Med bakgrunn i dette avgrensast denne studien til strategisk bruk av tilstandsrapporten for god skuleutvikling.

4.8 Handsaming av innhenta data

Ved gjennomgang av alle innhenta tilstandsrapportar, utarbeida eg tabellar med oversikt over dei fire aktive drivarane for god skuleutvikling. I analysen av rapportane jakta eg etter spor av desse drivane i kvar rapport. Det systematiserte arbeidet gav ei god oversikt over kvar kommune sitt arbeid med den årlege tilstandsrapporten. Vidare utarbeida eg ein kort oppsummering for kvar kommune der sitat frå rapportane blei utheva for å understreke mangel på eller kor synlege dei fire aktive drivarane var.

Etter å ha gjennomført analyse av alle tilstandsrapportane ønska eg å få utdjupa informasjon frå skuleeigar gjennom individuelle intervju. Intervjua blei transkribert. Alle svar blei vidare systematisert i ein tabell. Tabellen gav ei oversikt over kva skuleeigarane svara på spørsmåla i intervjuet.

Kap. 5 Presentasjon av data

I dette kapittelet vil eg presentere resultat frå analyse av små kommunar i Agder sitt arbeid med den årlege tilstandsrapporten i ljøs av rammeverket for koherens (Fullan & Quinn, Koherens i skoleutviklingen, 2017). Rammeverket for koherens vil etter mi mening belyse den aktuelle problemstillinga best.

Først gir eg ein presentasjon av kommunane i utvalet og organisering av desse. Vidare analyserer eg tilstandsrapportane opp mot rammeverket og gir ei kort oppsummering av arbeidet. Deretter framstiller eg skjematisk ei oversikt over arbeidet med tilstandsrapportane opp mot koherensrammeverket kommunevis. I etterkant av analysen av tilstandsrapportane har eg er det gjennomført intervju med administrativ skuleeigar for å innhente meir informasjon om formål, samhandling, prosess og utbytte av arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling i skulane. Intervjua blir analysert opp mot rammeverket for koherens og fire perspektiv for organisasjon og leiing (Bolmann & Deal, 2014) som blei gjort greie for i teorikapittelet.

Spørsmåla eg søker å svare på er:

- Er tilstandsrapporten grunnlag for kvalitetsutvikling i skulen - og i kva grad har små kommunar i Agder ein heilskapleg strategi for kvalitetsutvikling i skulane?
- Kva kan forklare ein mangelfull heilskapleg strategi for skuleutvikling i små kommunar i Agder?

Presentasjon av kommunane i utvalet

Utvalet av kommunar i studien er kategorisert som små kommunar under 5000 i Agder fylke. Ti kommunar i Agder er rekna for små kommunar (Agdertall 2019, 2019, s. 14). I studien er det innhenta tilstandsrapportar frå ni av ti kommunar.² I tillegg er det gjennomført intervju³ med representantar for skuleeigarar i fire av desse kommunane. Alle kommunane er organisert etter to-nivå-modellen, der kommunedirektøren er øvste leiar og kvar avdeling/eining har eigen leiar med fag-, personal- og økonomiansvar. Kvar kommune har ein

² Ein kommune svarte ikkje på førespurnad om å få tilsendt tilstandsrapporten. Rapporten var ikkje tilgjengeleg på internet.

³ Ein skuleeigar takka nei til intervju og 5 besvarte ikkje henvendinga om å delta

administrativ skuleeigar med tittelen/ funksjonen «skulefagleg ansvarleg» eller «skulefagleg rådgjevar». Skulefagleg ansvarleg/ rådgjevar er underlagt kommunedirektøren, men ikkje medlem i kommunedirektøren si leiargruppe. Ingen av dei administrative skuleeigarane hadde økonomi og personalansvar.

5.1 Funn knytt til arbeid med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling i skulen små kommunar i Agder.

Det første spørsmålet er søkjer å få svar på gjennom studien er:

- Er tilstandsrapporten grunnlag for kvalitetsutvikling i skulen- og i kva grad har små kommunar i Agder ein heilskapleg strategi for kvalitetsutvikling i skulane?

Analysen av tilstandsrapportane er som nemnd tidlegare gjennomført opp mot Fullan og Quinns (2017) rammeverk for koherens for god skuleutvikling.

Rambøll (2013) sin evaluering av den årlege tilstandsrapporten syner at ikkje alle kommunane den gong utarbeidde rapporten. Det var store variasjonar mellom kommunane med tanke på analyse og tolking av resultat og data. I tillegg registrerte Rambøll store skilnadar mellom kommunane i korleis dei formulerte mål som igjen skulle vurdere resultat og måloppnåing i tilstandsrapporten.

5.1.1 Kommune A

Rapporten er basert på Utdanningsdirektoratet sin mal. Statistikkar som blir presentert er henta ut frå skoleporten.no. Innleiinga omtalar hovudsatsingsområda for skulen/ skulane. Vidare presenterer skuleeigar tre nasjonale rapporteringsemna i rapporten. Skuleeigar gjer ein kort og enkel omtale av status i skulen/ skulane i kommunen. Statusen blir av skuleeigar presentert som «gledelege resultat» og som;

« ... det er forbausande nær det nasjonale gjennomsnittet ein ligg sjølv om talgrunnlaget her i kommunen er lite og kan lett få store utslag»

I rapporten er det kryssa av i ein tabell at elevar, foreldre, organisasjonane, skular, administrasjonen og politikarar har medverka til utarbeiding av rapporten. Det er ingen omtale av kva grad involveringa i arbeidet har vore. Kommune A viser ikkje til konkrete mål

for skuleutvikling, ei heller tiltak for vidare arbeid. Rapporten peikar ikkje spesifikt på gjennomført analysearbeid av elevresultat som blir presentert. I tillegg til dei nasjonale hovudområda som ligg i krav til rapporten, legg skuleeigar fram statistikkar på fleire områder der kommunen blir samanlikna med andre kommunar i Agder. Statistikkane er ein presentasjon av tal utan vurdering eller analyse. Skuleeigar summerer opp at tilstanden i kommunen sine skular er god. Det er det næraste ein konklusjon ein kan finne i rapporten.

Når tilstanden er god, kan ein anta at skuleeigar ønskjer at skulane held fram med dei same satsingsområda som nemnd innleiingsvis og ikkje ønskjer å prioritere vidare tiltak.

Tabell 2 Strukturert oversikt kommune A

Rammeverk for koherens	Kommune A
Å målrette innsatsen	Rapporten syner ikkje til felles visjon og verdiar. Det er ikkje presentert lokale mål for utviklingsarbeid eller tiltak. Det er ikkje omtale av presis pedagogisk praksis for å utvikle elevane si læring. Skulane i kommunen har ulike satsingsområde.
Å utvikle samarbeidskultur	Rapporten syner at elevar, foreldre, skulane, politikarar og tillitsvalde har vore involvert i arbeidet med rapporten. Det kjem ikkje fram i kva grad denne involveringa har vore. Opplysningar om vurdering, planlegging, gjennomføring og refleksjon fråverande.
Å utvikle djupnelæring	Rapporten seier ingenting om analyse, nye læringsmål eller pedagogisk praksis for utvikling.
Å utvikle ansvarskultur	Tilstandsrapporten ber preg av at det er ein rapport. Det er ein kort presentasjon av dei nasjonale hovudområda som det er krav til i rapporten. I tillegg er det ein presentasjon av statistikkar. Rapporten er utarbeidd av administrativ skuleeigar.

5.1.2 Kommune B

Kommunen nyttar Utdanningsdirektoratet sin mal for tilstandsrapportering og har henta statistikkar frå Skoleporten.no. Rapporten startar med eit samandrag av skuleåret og tilstanden i skulen/ skulane i kommunen. I samandraget syner kommunen til mål og strategi på overordna nivå. Måla er henta frå samfunnsdelen i kommuneplanen. Måla er visjonære og vage og kan vere vanskelege å måle resultat på. Dei står fram som kommunen sine visjonsmål gjeldande for ein lengre periode. Det er i tillegg lagt til strategiar for å nå måla.

Tilstanden blir presentert kort punktvis med fokus på lærarkompetanse, elevresultat og læringsmiljø. Skulen/ skulane i kommune B presterer «*under nasjonalt gjennomsnitt*» og «*Elevundersøkinga syner utviklingspotensiale i høve læringsmiljøet...*» Skuleeigar signaliserer at det har vore eit samarbeid mellom administrasjonen og einingane, men at elevar, foreldre, politikarane og tillitsvalde har fått rapporten presentert som informasjon.

Kvart hovudemne blir kort oppsummert gjennom skuleeigar si eigenvurdering. Vurderinga gir ei kort omtale av status i skulen/ skulane. Kommenterar som «*god utvikling*», «*negativ utvikling*», «*ei utfordring*», «*det vi kan si er at målet (emnet) ikke er nådd*». Her kan ein anta at det er gjort ein analyse av skuleeigar åleine. I konklusjonen blir det nemnd at skulen/ skulane sjølv har gjennomført analyse av kartleggingsresultat og satt inn tiltak. Vidare peikar skuleeigar på kommunestyret sine prioriterte områder frå året før og poengterer at det er viktig å halde fram med desse for å sikre utvikling. Rapporten omtalar ikkje nye mål eller tiltak for å endre praksis.

Tabell 3 Strukturert oversikt kommune B

Rammeverk for koherens	Kommune B
Å målrette innsatsen	Rapporten syner ikkje til felles visjon og verdiar for skulen/ skulane. Lokale mål blir presentert for fleire av områda. Måla er knytt til kommunen sitt overordna planverk, samfunnsdelen i kommuneplanen. Måla er av overordna karakter.
Å utvikle samarbeidskultur	Rapporten er hovudsakleg utarbeidd av administrativ skuleeigar med involvering av einingsleiar/ einingsleiarane. Elevar og foreldre er involvert gjennom arbeidet på skulen/ skulane. Det blir omtalt at det er kommunestyret som skal drøfte rapporten.
Å utvikle djupnelæring	Rapporten har ikkje fokus på djupne gjennom analyse, presise læringsmål eller felles pedagogisk praksis for å forbetre elevane si læring. Det blir presisert at skulen/ skulane har gjennomført analyse av karteggingsresultat og at skulen/ skulane sjølv har sett inn tiltak.
Å utvikle ansvarskultur	Rapporten konkluderer med fem prioriteringsområde for vidare arbeid. Rapporten er utarbeidd av administrativ skuleeigar og handsama i kommunestyret. Rapporten peikar på underprestering, men det blir ikkje følgt opp med nye konkrete mål.

5.1.3 Kommune C

Kommunen nyttar Utdanningsdirektoratet sin mal for tilstandsrapportering. I rapporten er det henta inn statistikk frå skoleporten.no. Rapporten startar med eit samandrag av skuleåret. Samandraget omtalar status for skulane i kommunen innblanda overordna mål og forklarande tekst av meir generell karakter.

Tilstandsrapporten til kommune C syner til lokale mål for kvart hovudemne, totalt 15 mål. Desse måla står fram som meir overordna visjonsmål, enn presise målbare mål. Skuleeigar gir etter kvart emne ein kort omtale av tilstanden i skulen/ skulane. Skuleeigar si eigne vurdering ber preg av at det er ei vurdering gjennomført av administrativ skuleeigar. «*Vi har små kull, og dette kan vere utfordrande når det gjeld statistikk*», «*.... resultatet bør føre til refleksjon over kvifor den i år er lågare*» er skuleeigar si vurdering av nokre emne.

Skuleeigar rapporterer at skulane og administrasjonen har vore involvert i arbeidet med rapporten, men graden av involvering kjem ikkje fram. Rapporten syner ikkje til at kommunen har arbeidd i fellesskap med analyse av elevresultat og presenterer ikkje nye mål og tiltak for å endre naudsynt praksis.

Tabell 4 Strukturert oversikt kommune C

Rammeverk for koherens	Kommune C
Å målrette innsatsen	Rapporten syner ikkje til felles visjon og verdiar for skulen/ skulane i kommunen. Det er oppført lokale mål, totalt 15. Desse måla ber preg av meir visjonsmål over lengre tid. Rapporten har ikkje nye mål eller tiltak for forbetring av praksis.
Å utvikle samarbeidskultur	Rapporten er utarbeidd i eit samarbeid mellom administrativ skuleeigar og skuleleiarar. Elevar, foreldre, tilsette og forbund er ikkje involvert. Rapporten er ikkje handsama politisk.
Å utvikle djupnelæring	Rapporten formidlar 15 overordna mål, men ikkje presise læringsmål for områda. Det er ikkje nemnd presis pedagogikk, samarbeidsformer eller prosessar for endring. Skuleeigar gjer ei vurdering etter kvart hovudemne.
Å utvikle ansvarskultur	Rapporten peikar på områder med underprestering, men fokuserer ikkje på korleis ein kan utvikle vidare. Skuleeigar stiller krav til skuleleiarane.

5.1.4 Kommune D

Kommunen har utarbeidd ein eigen rapport som gjennom overskrifta rettar fokuset mot felles visjon og mål for kvalitetsutvikling. Meldinga signaliserer alt i forordet ei felles kommunal satsing for barnehage og skule og siktar mot eit overordna mål. Satsinga kom i stand på bakgrunn av ei erkjening av dårlege skuleresultat, samt utfordringar knytt til levekår. I forordet vert det gjeve ein omtale av samarbeid, målsetting, djupnelæring og ansvar. Det er eit tydeleg føremål med satsinga og arbeidet er forankra politisk gjennom eit mandat gitt til utviklingsgruppa. Prosessen styrast etter prosjektmodell med styringsgruppe og fokusgruppe.

Kommunen har eit overordna mål, seks satsingsområde og eit felles verdigrunnlag. Satsingsområda rullerast årleg. Vidare presiserer meldinga tre fokusmål for felles kapasitetsbygging gjennom å endre praksis. Det går ikkje fram av rapporten at det er utarbeidd presise og konkrete mål og tiltak for utviklingsarbeidet i fokusområda.

Kvalitetsmeldinga presenterer statistikk henta frå skoleporten.no innafor dei nasjonale hovudområda og etter kvart emne er det ein kommentar som omtalar statusen i skulen/ skulane i kommunen. Kommunen erkjenner at det er på tide med ein revisjon av rapportering på dette utviklingsprosjektet og tar sikte på å etterleve Udir sine kjenneteikn på gode tilstandsrapportar *der felles prosess* er ein viktig faktor.

Rapporten omtalar ansvarskultur som ein aktiv drivar i utviklingsarbeidet. Skuleeigar legg høge forventningar og tydelege krav til einingsleiarane om å følgje opp resultat. Det blir også peika på at «*nødvendige ressurser vil stilles til rådighet*». Eigarengasjementet følgjast opp gjennom dialogmøte og drøftingar. Kommunen peiker på «den gode skoleeier» som gjennom tett kopling mellom politikarar og skulen sine prosessar og indre liv, ser verdien av informasjon som gir auka innsikt for gode slutningar og felles satsingar.

Kommunen poengterer at det profesjonelle lærande fellesskapet skal vere ein arbeidsmetode for å nå kommunen si målsetting for sektoren.

Tabell 5 Strukturert oversikt kommune D

Rammeverk for koherens	Kommune D
Å målrette innsatsen	<p>Rapporten syner tydeleg til ein felles visjon, eit felles formål for utviklingsarbeidet i kommunen og at dokumentet er ei kvalitetsmelding på dette arbeidet.</p> <p>Kommunen har seks fokusområde og strategien er at det skal vere fokus på eit av områda per år. Det blir synt til tiltak som peikar retning vidare. Rapporten formidlar verdigrunnlaget til barnehagane og skulane. Det kjem ikkje fram presise og konkrete mål for kvart område.</p>
Å utvikle samarbeidskultur	<p>Rapporten syner at den kommunale satsinga er eit samarbeidsprosjekt mellom politikarar, kommuneleiinga, tilsette, tillitsvalde, elevar og foreldre. Ønske om vekst og endring er tydeleg presisert. Den politiske skuleeigar modellerer involvering gjennom oppretting og deltaking i prosjektgruppe og kommunestyret er styringsgruppe. Kommunen syner også til eit samarbeidsprosjekt i nettverk innafor eit av fokusområda.</p>
Å utvikle djupnelæring	<p>Alle resultat frå nasjonale hovudområde blir presentert. Rapporten formidlar ikkje presise læringsmål innafor kvart satsingsområde. Det vert peika på at ein skal leie gjennom profesjonelle lærande fellesskap og har seks faktorar for god utvikling av læringsutbytte. Rapporten seier lite om korleis kommunen arbeider med prosess for å endre praksis. Ein klar strategi er tidleg innsats på tvers av einingar og fagområde. Denne satsinga er implementert i skule og barnehage.</p>
Å utvikle ansvarskultur	<p>Utgangspunktet for satsinga var ei felles oppfatning på alle nivå om at det var underprestasjon i elevresultat. Kommunen såg på det som eit høve for eit felles løft/ utviklingsarbeid. Det blei nedsett ei prosjektgruppe med felles målsetting der politisk toppleiar/ skuleeigar var leiar.</p>

5.1.5 Kommune E

Kommunen nyttar Utdanningsdirektoratet sin mal for tilstandsrapportering og inneheld statistikkar henta frå Skoleporten.no. Rapporten startar med eit samandrag av skuleåret og tilstanden i skulen/ skulane i kommunen. I samandraget presenterer skuleeigar sju fokusområde for skulen/ skulane i kommunen. Vidare har samandraget ein generell omtale av kva skulen må «fortsette å jobbe med». Avslutningsvis poengterer skuleeigar at skulen/ skulane framleis skal ha fokus på seks overordna tema som «godt læringsmiljø» og «kvalitet på lærarar». I rapporten blir kvart hovudemne presentert med overordna mål, statistikk over resultat og skuleeigar si eigenvurdering. Det kjem ikkje fram om skuleeigar har gjennomført vurderinga i samarbeid med andre, men blir presentert som skuleeigar si eigenvurdering.

Kommunen har lagt til fire tilleggsemne i rapporten. Omtalen er av generell karakter der bakgrunn, status og aktivitet blir skildra. Ein får her ein enkel omtale av kva kommunen har arbeidd med. Det blir lagt fram ein strategi med fem innsatsområde. I siste kapittel «System for oppfølging (internkontroll)» presenterer skuleeigar sju hovudområde for vidare arbeid. I kvart emne er det ei blanding av ein omtale av tema og mål. Til slutt er det ein konklusjon der status i kommunen blir omtala som «*Vi kan konstatere at det er mange positive signaler om utvikling i skulen/ skulane. Kommune E er på rett veg.*»

Det er signal i konklusjonen om ein aktiv skuleeigar, men det går ikkje fram kva det inneber. «*Skoleeier er aktivt engasjert i skoleutvikling. Det er med på å drive skolen/ skolene framover. Det jobbes godt med prosjekter innen skole-hjem-samarbeidet.*»

Tabell 6 Strukturert oversikt kommune D

Rammeverk for koherens	Kommune E
Å målrette innsatsen	Kommunen har sju fokusområde og eit hovudsatsingsområde. Det er presentert lokale mål under kvart emne. Måla er i liten grad presise og konkrete. Eit av måla blir fylgt opp med tiltak.
Å utvikle samarbeidskultur	Rapporten omtalar liten grad av involvering eller samarbeid, bortsett frå at hovudsatsinga der administrativ toppleiar og einingsleiarane har vore i ei styringsgruppe.
Å utvikle djupnelæring	Rapporten syner til lokale mål under kvar hovudområde. Desse måla er omfattande, mindre presise. Rapporten inneheld ikkje tiltak for endring av praksis.
Å utvikle ansvarskultur	Internkontrollen skisserer sju fokusområde for vidare oppfølging. Desse områda er av meir generell karakter enn tiltak.

5.1.6 Kommune F

Kommunen nyttar Utdanningsdirektoratet sin mal for tilstandsrapportering. Rapporten startar med eit samandrag av skuleåret og tilstanden i skulen/ skulane i kommunen. Samandraget er av generell karakter for fem emne.

Kommunen har lokale mål presentert under kvart hovudemne. Måla er i mindre grad presise og ber preg av ambisiøse visjonsmål som kan stå over tid. I emnet «elevundersøkinga» finn ein visjonen til kommunen under emnet *lokale mål*. I dette kapittelet presenterer skuleeigar ein analyse av elevresultat for andre trinn over tid. I vurderinga gis det ein kort omtale av resultatene. Skuleeigar vurderer det til at: «*En kan si seg relativt godt fornøyd med disse resultatene, men skolene må alltid ha som mål å utvikle seg positivt*» I vurderinga av eit område som skårar dårlegare enn forventa, summerer skuleeigar det slik: «*En burde kunne se en utvikling på dette området, da dette har vært et fokusområde i grunnskolen.*»

Analysearbeidet som er gjennomført kan ein karakterisere som enkel. «*Skolene har arbeidet med å finne ut av hvorfor det er slik, men har ikke kunnet identifisere noen klare årsakssammenhenger.*» Her konstaterer skuleeigar at resultatet er under det som ein ønskjer,

men at ein ikkje kan finne forklaring. Skuleeigar legg ikkje opp til nye mål og tiltak sjølv om det blir presisert ei underprestering.

I siste kapittel blir systemet «13.10» nemnd. Internkontrollen i denne kommunen skal inneha komponentar for prestasjon, overvaking og oppfølging. «13.10» blir omtala som eit verktøy for skuleeigar for å følgje med på kva skuleleiarane gjer.

Vidare følger det ei oppsummering av tiltak som er gjennomført. Avslutningsvis seier skuleeigar: « *Oppfølgingsansvaret ligger hos skolelederne, men med antydninger til hva en skal ha fokus på. Skoleeier vil følge skolene sitt arbeid med overstående forhold gjennom tett kontakt med skolelederne.* »

Tabell 7 Strukturert oversikt kommune F

Rammeverk for koherens	Kommune F
Å målrette innsatsen	Rapporten syner ikkje til felles formål, visjon eller verdiar for skulen/ skulane. Rapporten omtalar lokale mål for kvart hovudemne, men av meir romsleg karakter t.d. over nasjonalt gjennomsnitt, gode resultat. Ingen nye mål eller tiltak for endring av praksis.
Å utvikle samarbeidskultur	Rapporten omtalar ikkje samarbeid eller involvering av interessegrupper i arbeidet med rapporten. Det blir peika på eit skulenettverk/ -samarbeid og at det er rektor sitt ansvar å følgje opp vidare.
Å utvikle djupnelæring	Skuleeigar gjer ei eigenvurdering av kvart hovudområde i rapporten. Ut over det kan ein ikkje finne grunnlag for analyse av resultat.
Å utvikle ansvarskultur	Underprestering blir nemnd på fleire områder, men i rapporten blir ansvar for oppfølging delegert til skuleleiarane.

5.1.7 Kommune G

Kommunen har sin egen versjon av tilstandsrapporten, men ein kan sjå at han bygger på malen til Utdanningsdirektoratet. Innleiingsvis blir det presentert eit overordna mål, ein visjon for skulen/ skulane. Det er eit tydeleg fokus at kvalitetsutvikling er ei målsetting med rapporten og at han skal drøftast av skuleeigar og kommunestyret. Det er einingsleiar som utarbeidar rapporten for denne kommunen.

Rapporten tar inn eigne matriser med statistikkar over tid og det gis ei kort analyse av utviklinga innfor tilstandsrapporten sitt krav til vurderingstema. I skuleleiar si vurdering kan ein finne at kommunen har fleire satsingsområde. «*Motivasjon og meistring*» og «*trivsel*» er områder som skuleleiar omtalar som ein del av kommunen sin oppvekstplan.

Det går ikkje fram av rapporten at foreldre, elevar, tillitsvalde eller tilsette har vore med i prosessen med utarbeiding av rapporten. Skuleeigar er ikkje nemnd som ein samarbeidspartnar.

Tabell 8 Strukturert oversikt kommune G

Rammeverk for koherens	Kommune G
Å målrette innsatsen	Rapporten syner ikkje til felles visjon og verdiar for skulen/ skulane i kommunen. Det er oppført eit lokalt hovudmål for skulen/ skulane. Det er ikkje presisert lokale mål for vidare utvikling og tiltak.
Å utvikle samarbeidskultur	Rapporten omtalar ikkje samarbeid eller involvering av interessegrupper i arbeidet med rapporten. Det blir peika på eit skulenettverk /-samarbeid i høve til oppfølgingsarbeid.
Å utvikle djupnelæring	Skuleeigar gjer si vurdering av kvart hovudområde. Det blir peika på at tilsette ved skulane har fått opplæring i analyse av elevresultat.
Å utvikle ansvarskultur	Skuleleiarane har hatt ansvar for utarbeiding av rapporten. Det blir ikkje peika på vidare ansvar for oppfølging av utviklingsarbeid .

5.1.8 Kommune H

Kommunen har ein eigen versjon av tilstandsrapporten og samlar status for skule og barnehage i rapporten. Det er ikkje nytta malen til utdanningsdirektoratet, men rapporten inneheld likevel hovudtema etter lovkravet. Samandraget konstaterer status i høve elevtal, tilsette, etter- og vidareutdanning, drifts- og organisatoriske utfordringar og skuleareal. Skuleeigar syner til fleire utviklingsprosjekt for barnehage og skule med hjelp og støtte frå samarbeidspartnarar t.d. kompetansesenter. Det går ikkje fram av rapporten kvifor dette utviklingsarbeidet er sett i gong, ei heller mål for arbeidet.

Rapporten har mange matriser og statistikkar og det gis ei kort oppsummering etter kvar tabell. Sist i rapporten blir det presisert *Resultatmål for 2019: fokusområde, mål og delmål og tiltak* som overskrift. Omtalen av målet under er overordna og vagt:

«...ønsker å gi elevene kunnskap, holdninger og ferdigheter slik at de blir i stand til å mestre egne liv.»

Tabell 9 Strukturert oversikt kommune H

Rammeverk for koherens	Kommune H
Å målrette innsatsen	Rapporten viser til kommunen sin overordna visjon og syner til tre verdiar for skulen/ skulane. Det er ikkje presisert lokale mål for arbeidet eller strategi for vidare utvikling. Rapporten formidlar i liten grad tiltak for oppfølging av negative resultat.
Å utvikle samarbeidskultur	Rapporten omtalar generelt i samandraget at det er viktig å sjå barnehage og skule under eit, men det blir ikkje synt til eit samarbeid kring utarbeiding av rapporten. Skuleeigar referer ikkje til eit tolkings-fellesskap.
Å utvikle djupnelæring	Skuleeigar gjer ei kort vurdering av kvart hovudområde som er presentert i tabellane. Analysesamarbeid om t.d. underprestering av resultat, blir ikkje følgt opp, men konstatert.
Å utvikle ansvarskultur	Skuleeigar utarbeidar rapporten og kommunestyret handsamar. Rapporten blir tatt til etterretning.

5.2 Oppsummering av små kommunar i Agders arbeid med tilstandsrapporten

Opplæringslova §13.10 formulerer skuleeigar sitt ansvar for at krav i opplæringslova og tilhøyrande føreskrift blir følgt, og at skuleeigar skal ha eit forsvarleg system for å vurdere dette. Skuleeigar skal ifølge §13.10 stille naudsynte ressursar for å oppfylle krava i lovverket til disposisjon og utarbeide ein årleg rapport om tilstanden i opplæringa. Rapporten skal drøftast i kommunestyret.

Funn gjennom analyse av tilstandsrapportane og svar frå informantane i små kommunar i Agder, kan bekrefte at alle utarbeider den årlege tilstandsrapporten, og han blir handsama politisk. På den måten er lovkravet oppfylt og rapporten er forankra lokalt hjå administrativ og politisk skuleeigar. Kvaliteten på tilstandsrapportane opp mot rammeverket for koherens og tidlegare forskning (Rambøll Mangement Consulting, 2013) kan ein anta er mindre kjent. Funn syner at det framleis er kommunar som ikkje utarbeidar tilstandsrapporten basert på gitte kjenneteikn (Udir.no, 2013) på gode tilstandsrapportar og rammeverket. Det er stor skilnad på arbeid med den årlege tilstandsrapporten i små kommunar i Agder. Det er også svært ulikt praksis med tanke på korleis desse kommunane tar i bruk rapporten i sitt vidare utviklingsarbeid.

Rambøll (2013, s. 7) utarbeidar i sin evalueringsrapport kjenneteikn på gode tilstandsrapportar der eit av desse kjenneteikna er formulering og konkretisering av mål og tiltak som er fundamentert i lokale planar. Evalueringa gjennomført av Rambøll (2013) peikar den gong på store variasjonar i graden av skuleeigar si drøfting av resultat frå undersøkingar og kartleggingar med involverte partar. Funn i tilstandsrapportane syner at små kommunar i Agder ikkje er i mål med tanke på involvering og utarbeidinga av eit felles tolkingsfellesskap. Fleirtalet av kommunane involverer i liten grad politikarar, tilsette ved skulane, foreldre og elevar i analysearbeidet, men i større grad einingsleiar/ -leiarane. Hovudinstrykket er likevel at skuleeigar og skuleleiar/ -leiarane konsentrerer seg om utveljing av tema for rapporten og ikkje felles analyse av resultat.

Vurdering av resultat i kvart hovudemne er basert på skuleeigar si eiga vurdering og er for somme lite utfyllande. Vurderingane speglar i liten grad brei analyse av resultat og lokale føresetnadar, men det vert gjeve ei enkel forklaring. I den grad ein kan lese lokal forankring, er det gjennom forklaring av at ein som liten kommune får «*små tall som er vanskelige å analysere pga. taushetsplikt*» jf. svar frå ein skuleeigar. Rambøll (2013) peikar på at små kommunar i mindre grad enn større kommunar nyttar den årlege tilstandsrapporten som grunnlag for vurdering av måloppnåing (2013)^[OBJ] med funn i denne studien av små kommunar i Agder i 2021, har det skjedd lite endring. Respondentane presenterer i liten grad samanheng mellom den årlege tilstandsrapporten og systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i skulen.

Strukturen i rapportane syner at fleirtalet nyttar utdanningsdirektoratet sin mal for tilstandsrapport, utan særleg grad av lokal tilpassing. I malen til tilstandsrapport går det fram at ein skal legge inn lokale mål for området ein skal måle forbetring på. Mål presentert i tilstandsrapportane er vage og overordna mål som er vanskeleg å måle. Rapportane i studien omtalar utfordringar og underpresterte resultat, men tilfører ikkje ny kunnskap for endring og utvikling. Det er verd å merke seg at ingen av kommunane hadde presise lokale mål for oppfølging av underprestering av resultat eller framlegg til tiltak for vidare utvikling. Ein kan ikkje sjå ut frå rapportane at endrings- og utviklingsarbeidet skal «inn i klasserommet» gjennom felles pedagogisk praksis. Fleirtalet av informantane syner til kommuneplanen som overordna plan- og styringsdokument og peikar på at tilstandsrapporten inngår i kommunen sitt andre planarbeid. Berre to kommunar syner til eigne skuleutviklingsplanar.

Tilstandsrapportane er presentasjon av digitale resultat henta frå skoleporten.no og formidlar «teljinga» i form av tal. «Teljing utan forteljing» er verdilause resultat og bygger ikkje kollektiv kapasitet for utvikling. Tilstandsrapporten som forteljing utan å sjå resultat i ljøs av lokale føresetnad og behov, er verdilaus i det vidare arbeidet med kvalitetsutvikling i skulen. Berre ein av dei åtte kommunane i studien er tydelege på den lokale fortellinga for å understøtte data og statistikk. Kommunen som peikar seg ut positivt med tanke på analyse og tolkingsfellesskap, har organisert utviklingsarbeidet i prosjektgruppe og arbeidsgrupper der dei i fellesskap analyserer elevresultat. Skuleeigar i denne kommunen har endra namnet på rapporten som i mykje sterkare grad understrekar og bidrar til rapporten sitt formål; kvalitetsutvikling i skulen.

5.3 Funn knytt til små kommunar i Agder sin heilskaplege strategi for kvalitetsutvikling i skulen mot rammeverket for koherens

Kvalitetsutvikling i skulen handlar om å skape samanheng i elevane si læring på skuleeigar- og skulenivå. Kommunane som skuleeigarar har ansvar for ein heilskapleg strategi for utvikling gjennom visjon for retning vidare, langsiktige planar med mål, prosess, samarbeid og tiltak. Fullan og Quinn (2017) definerer fire komponentar for god skuleutvikling; å målrette innsatsen, samarbeid, djupnelæring og ansvarskultur. Desse komponentane for god skuleutvikling, er indikatorar i analysearbeidet av tilstandsrapportane.

For å finne svar på problemstillinga; «*Tilstandsrapporten; skuleeigar sin kontroll eller systematisk arbeid med utvikling?*», er det som tidlegare gjort greie for gjennomført analyse av tilstandsrapportane til små kommunar i Agder. Vidare i dette kapittelet ser eg på informantane sine svar i intervju og kva påverknad dei har for å understøtte arbeidet med den årlege tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling i skulen.

Kommunen som skuleeigar har ansvar for å ha eit forsvarleg system for å følge opp krav i regelverket jf. opplæringslova §13.10/ 13.3, e (Lovdata.no, 2021). Hovudintrykket er at alle skuleeigarar i utvalet er kjent med kravet til utarbeiding av den årlege tilstandsrapporten jf. Opplæringslova. Svar i intervju syner skilnad i kva for oppfatning skuleeigar har med tanke på målsetting med rapporten.

Ein skuleeigar seier dette:

«*Bakgrunnen for tilstandsrapporten er kommunen sin oppvekstplan. Målet for oppvekstplanen er tverrfagleg samarbeid og felles forståing av eleven si læring og utvikling*», medan ein anna skuleeigar seier dette: «*Tilstandsrapporten er skriva for politikarane for at de skal vite status i skolen som de har ansvar for*».

Klar, tydeleg og målretta innsats for skuleutvikling

Å målrette innsatsen er like fullt ein prosess som ein tilstand, i følgje Fullan og Quinn (2017, s. 39). Gjennom målretta innsats vil dei andre tre drivarane; samarbeidskultur, djupnelæring og ansvarskultur, bidra til utvikling. Rammeverket for koherens utfordrar ulike former for leiarskap. Det handlar om å skape tillit og utvikle eigarskap mot felles formål. Å utfordre underprestering av resultat gjennom ny målretta innsats, handlar om å utvikle leiarskap. Ein må nytte gruppa for å endre gruppa.

I intervju som blei gjennomført med fire skuleeigarar frå små kommunar i Agder, finn ein at fleire kommunar ikkje har ein felles visjon for skulen/ skulane og det er fråvær av langsiktige handlingsplanar for utvikling hjå fleire.

Presise og konkrete mål og vektlegging av læringsutbytte må danne grunnlag for kvalitetsutvikling ifølgje *St melding nr 31 Kvalitet i skulen* (Kunnskapsdepartementet, 2008). Om lag halvparten av tilstandsrapportane i casen definerer lokale mål for kvart hovudområde. Målomtalen er av ein meir ambisiøs karakter: «*over nasjonale gjennomsnitt*» og «*gode resultat*», «*best i Agder*» og «*forsvarleg og godt*». Slike mål kan fungere i ei langsiktig målsetting og planlegging. Skuleeigar har nedfelt mål for sektoren, men måla står fram som ad-hoc og meir fragmenterte og er til dels mange. Ein kommune framhevar over 15 mål i sin tilstandsrapport. Fullan og Quinn (2017) understrekar i si forskning at for mange mål fører til at ein mistar fokus og får ei overbelastning. Det er likevel ei utfordring å fange ei tydeleg satsing på skuleutvikling i fleire av kommunane. Informantane i intervju underbyggjer ikkje større grad av tydelegare signal for ansvar for å definere målområde, men syner til politisk skuleeigar om å prioritere vidare arbeid.

Ein kommune i utvalet har eit tydeleg formål for utviklingsarbeidet. Tilstandsrapporten og skuleeigar signaliserer ein tydeleg strategi og ein langsiktig plan. Nedfelt i tilstandsrapporten er sju fokusområde som går igjen i utviklingsarbeidet i kommunen. Denne kommunen har tydeleg erkjent ei utfordring i sektoren. Vidare har kommunen sett saman ei arbeidsgruppe og utarbeid ein strategi for å løyse utfordringa. Her har kommunen funne støtte i samarbeid på alle involverte nivå og utvikla eit prosjekt vedteke i kommunestyret med rapportering årleg. Kommunen sin tilstandsrapport har utdanningsdirektoratet sine kjenneteikn på den gode tilstandsrapporten i front, noko skuleeigar bekreftar i svar i intervju. Skuleeigar i denne

kommunen er kjend med dei gode drivarane for skuleutvikling og nyttar teorien i praksis. Sjølv om ein ikkje går direkte inn på elevresultat i denne studien, kan ein gjennom analyse av rapporten og støtte av svar i intervju finne tydelege teikn til eit sterkt endringsklima og ein klar strategi.

Skuleeigar svarar dette i intervjuet:

«Internt i kommunen har vi en god struktur på samarbeidet internt og på tvers av fagområder. Samarbeidet er avhengig av at jeg drar dette arbeidet og er initiativtaker til samarbeidet. Viktig at jeg har kompetanse og får til arbeidet jeg skal gjøre»

Det kan sjå ut til at denne kommunen har våga å hoppe frå det kjende til det ukjende for å endre praksis som Fullan og Quinn syner til i teorien (2017, s. 49).

Ein anna kommune har tydeleg presisering av at måla for skuleutvikling attgjeve i tilstandsrapporten er tatt frå kommuneplanen sin samfunnsdel. Kommunen har ikkje operasjonalisert dei overordna måla i konkrete og meir presise læringsmål. I tilstandsrapporten går det ikkje fram at kommunen har ein felles visjon eller formål for utviklingsarbeidet. Skuleeigar bekreftar i samtalen at det ikkje er eit felles formål for utviklingsarbeidet. Kommunen har få mål, men måla har eit overordna preg og er mindre presise. I skuleeigar si forklaring i tilstandsrapporten blir det peika på ei underprestering av resultat og i så måte er det ei erkjenning av eit problem. Skal ein nytte målsetting som ein god drivar, kunne kommunen vore tydelegare på oppfølging av denne utfordringa gjennom gode analyser, dialog, nye mål og tiltak. Tilstandsrapporten tar ikkje opp underpresteringa av resultat som prioritering i nye mål for vidare arbeid.

Fleire av rapportane inneheld til dels mange mål og fokusområde. Ein kommune presenterer som nemnd tidlegare omlag 15 overordna mål, medan ein anna kommune ikkje har eit einaste mål for arbeidet med kvalitetsutvikling i skulen. Skuleeigar i denne kommunen er tydeleg på *«at skuleutvikling skjer på andre arenaer enn gjennom tilstandsrapporteringa»*.

Gjennom analyse av kommunane sine rapportar, får ein eit inntrykk at den viktigaste aktive drivaren for godt skuleutviklingsarbeid; å målrette innsatsen, er underkommunisert. «Å målrette innsatsen» er ein prosess like fullt som ein tilstand. Er formålet for skuleutvikling uklart, vil det vidare by på stadig endring av fokus og fragmentering. Dei fleste av

kommunane mangla ikkje mål, men det var vanskeleg å finne samanheng mellom mål, resultat og analyse av resultat og tiltak. For mange og usamanhengande mål fører til overbelastning og mangel på ein heilskapleg, strategisk skuleutvikling (Fullan & Quinn, Koherens i skuleutviklingen, 2017).

Vekst gjennom samarbeid

Alle kommunane i utvalet har med naudsynete tal- og statistikkar i sine rapportar. Resultata er henta direkte ut frå skoleporten.no der ein kan finne presise tal for nasjonale prøver, elevundersøkinga, lærarressursar og skulebidragsindikator. Gjennom skulebasert vurdering kan skuleeigar innhente naudsynt og føremålstenleg informasjon som stør talmateriale frå kvantitative data om elevresultat. Arbeidet med analyse og tolking av resultat må skje gjennom profesjonssamarbeid. Leiarar på alle nivå som har ein vekstkultur, byggjer kapasitet og bidrar til at andre menneske oppnår meir enn dei forventar av seg sjølv (Fullan & Quinn, 2017, s. 71).

Små kommunar i Agder har få menneskelege ressursar tilgjengelege i skuleutviklingsarbeidet i forhold til større regionar i same fylke. Administrativ skuleeigar i alle dei små kommunane i studien er representert med ein person. Ressursen skal utføre same arbeidsoppgåver som skuleeigar i større kommunar i same fylke. Ein kan forstå at oppgåva og ansvaret kan vere krevjande og altopplukande. Like fullt syner funn i studien at få av skuleeigarane evner i liten grad å mobilisere dei menneskelege ressursane dei har tilgjengelege i eit profesjonsfellesskap. Arbeidet med skulebasert vurdering og tilstandsrapportering er i stor grad gjennomført og styrt frå toppen, utan særleg grad av samarbeid med einingsleiar/ -leiarar og tilsette i skulen. Skuleeigar er i stor grad den som utarbeidar, analyserer og prioriterer kvalitetsarbeidet i tilstandsrapporteringa. Berre ein kommune evner å mobilisere den kollektive kapasiteten gjennom samhandling og dialog på alle nivå.

Bruk av digital teknologi kan støtte skuleeigar sitt analysearbeid for systematisk og kontinuerleg kvalitetsutvikling om ein har ein produktiv utviklingskultur (Roald, Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring, 2015). Skuleeigarane i studien utfører eigenvurdering etter kvart emne i tilstandsrapporten slik som rapportmalen legg opp til. Vurderinga varierer i kvalitet, presisjon og omfang. Ser ein eigenvurderinga opp mot manglande analyseprosess, kan ein anta at det er skuleeigar si eigenvurdering i ordet sitt rette

forstand. Statistikk og tal vil i ein kontraproduktiv utviklingskultur skape større avstand og spenningar.

Ein skuleeigar seier dette om analysearbeidet:

«Det er betre at ein lagar eit utkast så har ein noko å forhalde seg til, elles blir det ein tidkrevjande prosess.»

Skuleeigar i ein anna kommune peikar på utfordringa med å vere ein liten kommune og at analysearbeid er problematisk:

«Nokre ting blir «prikk ut» og tal kan ikkje presenterast fordi det er såpass små tal.»

Kommunen som skil seg positivt ut med tanke på kollektiv kapasitetsbygging for å forbetre resultat, har utvikla ein felles kunnskaps- og ferdigheitsdatabase med fokus på få mål og ein langsiktig plan. Det blir poengtert i rapporten at analysearbeidet står sterkt i kommunen og er leia av administrativ skuleeigar.

«I samarbeid ser vi på hvilke område kommunen har et forbedringspotensiale på og hva vi må arbeide videre med. Analysearbeidet er grunnlaget for tiltak i neste års handlingsplan.» svarar skuleeigar i denne kommunen på spørsmålet om tilstandsrapporten er støtta av systematisk analysearbeid.

Gjennom intervjuet forstår ein at skuleeigar i dei fleste kommunane legg til grunn at analysearbeid for kontinuerleg forbetring ligg til einingsleiar/ -leiarane på skulen/ skulane.

Ein annan skuleeigar svarar dette på same spørsmålet:

«Analyse i henhold til det som skolen gjør, blander jeg meg ikke opp inn i og har heller ikke oversikt over.»

Djupnelæring på systemnivå

Raske endringar, ny teknologi og global kompleksitet fordrar nye prosessar for kunnskapsbygging. Det er viktig å skape ein vekstkultur for endringsprosessar. Samarbeid horisontalt, vertikalt og involvering av interessentar, bidrar til å ruste organisasjonen for det ukjente. Drivaren *djupnelæring* vil bidra til å skape tydelege læringsresultat, identifisere og til

å forme den nye pedagogikken. Kombinasjon av digitale innovasjonar og samarbeidslæring vil gje høve til å endre praksis internt på skular, lokalt i kommunar og regionalt.

Ein av kommunane i studien er tydelege på involvering av interessentar i arbeidet med skuleutvikling. Dei involverte samarbeidspartnarane er frå alle nivå; politisk leiing, toppleiing, skuleleiarar, tilsette, foreldre og elevar. Samarbeidet skuleeigar syner til i tilstandsrapporten er utleia frå ei felles forståing av negative elevresultat og har skapt eit felles forbetningsfokus.

Skuleeigar seier:

«Det er viktig at alle interessentar er involvert i heile prosessen og at vi ser på samanhengen mellom barnehage og skule i utviklingsarbeidet.»

Samarbeidsgrunnlaget i denne kommunen kan ein anta har skapt eit felles språk og engasjement for læring og utvikling. Den produktive utviklingskulturen i denne kommunen dannar grunnlaget for å identifisere den beste praksisen for læring og utvikling. Eigarskapet veks fram gjennom samarbeid. I fleire andre kommunar i studien der ein ikkje finn den same utviklingskulturen, er det eit skilje mellom forståing av årsak til og formål med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling.

Ein kommune har skjematisk framstilt involveringa i tilstandsrapporten, men det kjem ikkje fram i kva grad involvering har vore. Gjennom intervjuet svarar skuleeigar meir utdjupande om samarbeidet:

«Skoleeier, enhetslederne og tillitsvalgte har sammen prioritert emne som skal vurderes i tilstandsrapporten. Foreldrene og elevene er orientert om rapporten. Ansatte ved skolen/ skolene blir ikke videre involvert annet enn gjennom enhetsleder/ -lederne og tillitsvalgte. Politikerne er ikke involvert i utarbeidelsen av rapporten, men behandler rapporten i kommunestyret»

Ansvarskultur – individuelt og i fellesskap

Eleven si læring er kjernen i hovudoppgåva for skulesektoren. Ansvarskultur handlar om å ta ansvar for eigne handlingar individuelt og på systemnivå. På systemnivå handlar det om ta ansvar for kontinuerleg forbetring av undervisningspraksis og utviklingsarbeid.

Dei fleste tilstandsrapportane er utarbeidd som ein årleg rapport for politisk skuleeigar der målsetting med rapporten er handsaming i kommunestyret. Så langt følgjer kommunane gjeldande lov og forskrift. Ein informant er særst tydeleg på at rapporten er produsert for politikarane og seier dette i intervjuet;

«I vedtaket som jeg skriver i saksframlegget så har vi en standard formulering som at kommunestyret tar rapporten til orientering. Om de velger det, så kan de plukke ut emner som skolen/ skolene skal arbeide mer med. Det har de aldri formelt gjort tidligere.»

Ein anna informant formidlar ein liten grad av politisk interesse for tilstandsrapporten og at rapporten for fjoråret ikkje har vore handsama i kommunestyret. Skuleeigar seier dette: «*Den ble vel litt glemt.*»

Eit anna utsegn er: «*Rapporten har ikke vært drøftet i kommunestyret, men godkjent og vedtatt. «Utvalget» hadde oppe rapporten som sak og jeg fikk tilbakemelding på at rapporten var for lang. Det kan bli en utvikling her og at utvalget drøfter rapporten før behandling i kommunestyret.*»

Ansvarlegheit oppstår når ein er viljug, individuelt og i grupper, å ta på seg eit personleg, profesjonelt og kollektivt ansvar for kontinuerleg forbetring (Fullan & Quinn, 2017 s, 132). For å lukkast med strategisk skuleutvikling må ein utvikle ansvarskultur som drivar for å skape utvikling i læringsresultat. Det er to former for ansvar i denne drivaren. Alle kommunane har i utvida grad tatt eit ytre ansvar ved å gjennomføre og godkjenne tilstandsrapporten, men få avgjerdstakarar har prioritert og leia mot utvikling. Få kommunar har presise mål og tiltak for vidare oppfølging og legg då implisitt opp til at skuleleiar og tilsette skal løyse ev. utfordringar som er presentert gjennom tilstandsrapporten.

5.3.1 Oppsummering av små kommunar i Agder sitt arbeid med strategisk arbeid med kvalitetsutvikling i skulen og rammeverket for koherens.

I kapittel 5.3 har eg analysert tilstandsrapportane og svar frå informantane i ljøs av Fullan og Quinns (2017) rammeverket for god skuleutvikling. Eg søkt å finne svar på om små kommunar i Agder nyttar tilstandsrapporten i det strategiske arbeidet med kvalitetsutvikling i skulen. «Tilstandsrapporten; kontroll eller bakgrunn for kvalitetsutvikling i skulen?» er problemstillinga eg søker å finne svar på i denne studien.

Eit av spørsmåla eg stilte var:

- Er tilstandsrapporten grunnlag for kvalitetsutvikling i skulen - og i kva grad har små kommunar i Agder ein heilskapleg strategi for kvalitetsutvikling i skulane?

Funn gjort i studien av eit utval av små kommunar i Agder sin bruk av tilstandsrapporten, syner at rapporten er forankra hjå skuleeigar i alle kommunane. Skuleeigar utarbeidar rapporten med bakgrunn i opplæringslova sitt krav om årleg tilstandsrapport og forsvarleg system. Tilstandsrapporten blir i stor grad nytta som ein forvaltningsrapport og i mindre grad som bakgrunn for kvalitetsutvikling av skulane.

Nasjonale kvalitetsvurderingsdebatt styrkar presset på elev og skuleresultat og reduserer det lokale handlingsrommet. Nasjonale målstyrte læreplanar, kartlegging og andre styringsdokument legg føringar frå staten med tanke på lokal skuledrift. Kompetansemodellen introdusert gjennom St melding 21(2016-2017) endra nasjonale myndigheiter sitt bidrag til kvalitetsutvikling av skulen. Administrative skuleeigarar og einingsleiarar skal ha god innsikt og kunnskap om lokale utfordringar og kan best sette inn rette tiltak for kvalitetsarbeid med opplæringa.

Små kommunar i Agder har i større grad enn ønska fokus på tilstandsrapporten som ein forvaltningsrapport framfor ein rapport som bakgrunn for kvalitetsutvikling i skulen. Rapportane inneheld ei mengde data på område som det lovmessig er forventa at er med i tilstandsrapporten. Det blir utført ei eigenvurdering av skuleeigar for kvart hovudemne, men vurderinga er i liten grad resultat av felles tolking av skulen/ skulane sine resultat. Skuleeigar har formaliserte møter med einingsleiar/ -leiarane kvar månad og samarbeider med

einingsleiarane om kva som skal vere tema i tilstandsrapporten. Fråvær av felles kunnskap om og språk for skuleutvikling gir utfordringar kring samarbeidet mellom nivåa i sektoren og fragmentering.

Tilstandsrapporten er omfattande og gir ein presentasjon av data og statistikk som kan vere vanskeleg å tolke, om ein ser på rapporten som eit reelt forvaltningsdokument. Gjennomfører ein på andre sida ein dialogbasert prosess av kvalitetsarbeidet, vil tilstandsrapporten bevege seg i retning av kvalitetsmelding med felles tolking av kva kvalitet i skuleutvikling faktisk er. Kvantitative og kvalitative vurderingsformer vil då ligge til grunn for analyse av faglege, sosiale og kulturelle mål.

Fleirtalet av små kommunar i Agder sine tilstandsrapportar presenterte mål for utviklingsarbeidet i skulen. Utfordringa er at måla som var beskrive var vage, overordna og lite samanhengande. Nokre kommunar hadde til dels mange mål. Overbelastning og fragmentering skapar ikkje samanheng i utviklingsarbeidet. Ein kan også lese ut frå tilstandsrapportane at fleire kommunar ikkje har tydelege og presise mål knytt til underprestering ev. som utfordra «status quo». I eigenvurderingane kommuniserte skuleeigar at ikkje alle måla var nådd og erkjente dermed at kommunen hadde ei utfordring, men fulgte ikkje opp med nye mål og tiltak. Å erkjenne at kommunen har eit problem gjennom ikkje å nå forventata resultat, fordrar ei endring for å løyse problemet.

Trass i faste møter med einingsleiarane kan ein ikkje sjå at denne organiseringa bygger ein kollektiv kapasitet og dyrkar fram ekspertise. Skuleeigar må gjennom lærande leiarskap ta eigarskap i utfordringar og bygge ny kapasitet gjennom samarbeid. Svar frå informantane belyste at det var svært ulik kultur for analyse og tolkingsfellesskap og at denne oppgåva nærmast blei eit ansvar for einingsleiar/ -leiarane åleine.

Representantane for skuleeigar involverte i liten grad politisk skuleeigar i arbeidet med tilstandsrapporten. Politisk leiing blei involvert gjennom kommunestyremøte der dei handsama den årlege tilstandsrapporten. Å lese ein omfattande tilstandsrapport utan eit felles språk og lokal tilknytning, vil naturleg nok vere ei stor utfordring og belastning. Små kommunar på Agder har i liten grad ein heilskapleg strategi for kvalitetsutvikling i skulane. Som skuleeigar handlar det om å ta kontroll over situasjonen, redusere rot og overbelastning og rette merksemda mot felles fokus som fangar opp visjonen. Gjennom ei hierarkisk

tilnærming der politikarar vedtar målsetting for skulane utan felles forståing, vil feil personar fatte feil vedtak på feil grunnlag.

Kap 6 Kva kan forklare kvifor det ser ut til at små kommunar i Agder ikkje har ein heilskapleg strategi for kvalitetsutvikling?

I kapittel 5 har eg sett på små kommunar i Agder sitt arbeid med den årlege tilstandsrapporten i ljøs av Fullan og Quinn (2017) sitt rammeverk for koherens. Undersøkingane eg har gjennomført utleier seks hypotesar som eg presenterer i tabell 9. Vidare søkjar å få hypotesane bekrefte eller avkrefta gjennom studien av små kommunar på Agder sitt heilskaplege strategiske arbeid med skuleutvikling og rammeverk for koherens (Fullan & Quinn, 2017). Undersøkingane eg har gjennomført utleier seks hypotesar som eg presenterer i tabell 9. Vidare søkjar å få bekrefte gjennom studien av små kommunar på Agder sitt heilskaplege strategiske arbeid med skuleutvikling.

6.1 Hypoteseoversikt

Først presenterer eg ei oversikt over hypotesane i tabell 9 strukturert etter Bolmann og Deals (Bolmann & Deal, 2014) fire perspektiv på organisasjon og leiing.

Tabell 10 Hypoteseoversikt

	Hypotese nr	Hypotese
Det strukturelle perspektivet	H1	To-nivåmodellen som organisasjonsmodell i kombinasjon av hierarkisk struktur, gjer at skuleeigar i liten grad har ein organisasjonsstruktur som fremmer kvalitetsutvikling i skulen.
	H2	Kommunen har manglande rutinar og retningslinjer for utarbeiding av tilstandsrapporten.
HR-perspektivet	H3	Kommunen som skuleeigar mobiliserer i liten grad dei menneskelege ressursane i organisasjonen i arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling.
Det politiske perspektivet	H4	Kommunen som skuleeigar utfordrar i liten grad «status quo»/ underprestering av resultat som grunnlag for vidare utviklingsarbeid.
Det symbolske perspektivet	H5	Kommunen som skuleeigar har i liten grad visjon og verdiar for skulen og kvalitetsutvikling.
	H6	Små kommunar i Agder har i liten grad kultur for bruk av tilstandsrapporten som ein del av kvalitetsutvikling i skulen

6.2 Manglande heilskapleg strategi for skuleutvikling i eit strukturelt perspektiv

H1 – To-nivåmodellen som organisasjonsmodell i kombinasjon av hierarkisk struktur, gjer at skuleeigar i liten grad har ein organisasjonsstruktur som fremmer kvalitetsutvikling i skulen.

Alle kommunane i utvalet utarbeidar årleg tilstandsrapport i høve lovverket og handsamar rapporten politisk. Gjennom innleiande spørsmål om tankar kring tilstandsrapporten og arbeidet i eigen kommune, formidlar alle skuleeigarane ein klar og tydeleg oppfatning av ansvaret for rapporteringa.

Det verserer ulike oppfatningar kring kva målsetting med rapporten er. Skuleeigar i ein kommune uttalar: «*Tilstandsrapporten i vår kommune er ein rapport for politikarane og ikkje til bruk i skuleutvikling.*» Skuleeigar i ein anna kommune formidlar «*...at rapporten er eit arbeidsverktøy for oppvekstsektoren på bakgrunn av kvalitetsplanen*». Tilbakemeldingane indikerer ulik forankring av korleis kommunane strategisk arbeider med tilstandsrapporten som ein del av kvalitetsutvikling i skulen.

Fleirtalet av kommunane i utvalet er organisert etter to-nivåmodellen med kommunedirektøren på topp og med einingsleiarar for kvar eining i nivået under. Administrativ skuleeigar i utvalet har ein administrativ funksjon underlagt kommunedirektøren, utan leiaransvar, men stillingsfunksjon som «skulefagleg ansvarleg» og eller «rådgjevar». Informantane bekrefta i intervjuet at dei ikkje var deltakarar i kommunedirektøren si leiargruppe. På den eine sida skal administrativ skuleeigar ivareta det faglege ansvaret for skuleområdet, men har på den andre sida få strukturelle verkemiddel for å løyse eventuelle utfordringar.

Strukturen i ein organisasjon representerer til ei kvar tid organisasjonen si løysing på ei rekke utfordringar og spørsmål knytt til spenningar (Bolmann & Deal, 2014, s. 97). Å leie ein organisasjon skjer sjeldan gjennom klare løysingar, men gjennom utfordrande dilemma utan tydelege svar. Spenning skjer gjennom arbeidsfordeling og samordning. I følge Bolmann & Deal (Bolmann & Deal, 2014) handlar det om vertikal og horisontal samordning.

Vidare tykkjast det gjennom svar i intervjuet å syne seg at arbeidsfordeling og roller i utarbeiding av rapporten var uklare. Ein kommune utarbeidde rapporten med involvering av

einingsleiarane, medan ein anna var tydelegare på rolle og ansvarsfordeling i utviklingsarbeidet. Denne kommunen hadde ein tydelegare struktur og målsetting med tilstandsrapporten og utviklingsarbeidet. Resultatet av denne strukturelle forankringa var eit auka fokus på samordning og samhandling. Kommunen nytta ei horisontal samordning gjennom nettverksarbeid og prosjektgrupper i større grad enn dei andre kommunane i utvalet. Gjennom samordning og samarbeid løyste dei oppståtte utfordringar, negative resultat og utfordringar.

Arbeidet med tilstandsrapporten er tydeleg forankra hjå administrativ skuleeigar og alle har ei klar oppfatning av at rapporten skal drøftast i kommunestyret. Fleirtalet av tilstandsrapportane blei utarbeid på bakgrunn av utdanningsdirektoratet sin mal og hadde med dei lovpålagde elementa. Alle kommunane har tilstandsrapporten til politisk handsaming, så med bakgrunn i det er det formelle kravet etter opplæringslova i varetatt. Eit relevant punkt er då om rapporten som eit forvaltningsdokument står kravet om kvalitetsutvikling?

Dette kan utdjupast vidare gjennom å sjå på målsetting og samarbeid som gode drivarar for skuleutvikling. Tilstandsrapportane i studien hadde i stor grad fråvær av samarbeid og samhandling kring tema, resultat, oppfølging gjennom mål og tiltak for oppfølging.

Skuleeigar åleine utarbeidar i stor grad tilstandsrapportane og det er ei individuell tolking av presenterte resultat.

Små kommunar på Agder har hovudsak ein organisasjonsstruktur som ikkje fremmar heilskapleg arbeid med kvalitetsutvikling i skulen. Skuleeigar har i dei fleste månadlege møter med einingsleiarane, men få kommunar syner til dialogmøte og prosjektgrupper for samhandling om felles språk og målsetting. Fleire av dei små kommunane på Agder har framleis ein hierarkisk utviklingskultur der toppleiinga (les politisk og administrativ skuleeigar) fastset mål for skulen/ skulane.

Hypotese H1 er med bakgrunn i dette bekrefta.

H2 – Kommunen har manglande rutinar og retningslinjer for utarbeiding av tilstandsrapporten.

Eit stort fleirtal av skuleeigarane oppgjev at kommunen har rutinar for utarbeiding av den årlege tilstandsrapporten, men dei er ikkje formalisert gjennom skriftlege retningslinjer der ein syner til formål, innhald, involvering og arbeidsprosess. Rutinane er individuelle og

utviklast i takt med skuleeigar si erfaring i arbeidet. Ein skuleeigar seier at: « *Jeg startet på bar bakke og så er tilstandsrapporten blitt som den har blitt hos oss.*» Ein annan skuleeigar seier dette: « *Det hadde vært fint om vi hadde hatt skriftlige rutiner for arbeid med den årlige tilstandsrapporten når jeg var ny i jobben.*»

Analysen av små kommunar sine tilstandsrapportar syner at fleirtalet nyttar malen frå Utdanningsdirektoratet. Skuleeigar som ikkje nyttar malen for utarbeiding av rapporten valde å gjere dette på bakgrunn av eit ønske om i auka grad å kunne tilpasse til lokale behov og føresetnadar enn det malen gir rom for. Denne kommunen får i større grad fram den «lokale forteljinga». Fleire kommunar tar inn andre element i sine tilstandsrapporter enn det det er eit lovmessig krav til. Elementa gir ein kort informasjon om det som skuleeigar vel å omtale.

Skoleporten.no blir i hovudsak nytta i utforminga av den årlege tilstandsrapporten. I denne databasen kan ein hente ut resultat frå nasjonale prøver, elevundersøking, ståstadsanalysen, skuleeigarundersøking og andre kartleggingsresultat. Desse er nyttige verktøy og gir skuleeigar god oversikt over kommunen sine resultat. Få av kommunane synte til bruk av andre verktøy som t.d. ståstadsanalysen, GSI og KOSTRA.

Evalueringa av tilstandsrapportane syner at kommunane har ein praksis for utarbeiding og handsaming av den årlege tilstandsrapporten, men han er i liten grad forankra gjennom skriftlege og fastsette rutinar og retningslinjer. Såleis blir små kommunar i Agder sitt arbeid med den årlege tilstandsrapporten ei individuell forståing og arbeidsoppgåve og ikkje ein organisatorisk rutine. Eit anna relevant punkt er at ei mangelfull forankring av den årlege tilstandsrapporten i organisasjonen svekker den produktive utviklingskulturen.

Hypotese H2 er således bekrefta.

6.3 Manglande heilskapleg strategi for skuleutvikling i eit HR perspektiv.

H3 - Kommunen som skuleeigar mobiliserer i liten grad dei menneskelege ressursane i organisasjonen i arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling.

Det er det administrative nivået i små kommunar i Agder som i størst grad er involvert i arbeidet med den årlege tilstandsrapporten. Fleire kommunar involverer einingsleiar/ -leiarane gjennom å invitere til å bidra med innspel til innhaldet i rapporten og vidare informere om

arbeidet. Tillitsvalde, tilsette, elevar og foreldre er i liten grad involvert i prosessen med rapporten. Politisk nivå blir i størst grad involvert gjennom politisk handsaming av rapporten i kommunestyret. I analysen av rapportane er det eit godt døme på involvering og gode prosessar. Suksessen handlar om fleire aspekt, der ein sentral faktor er den breie forankringa av utviklingsarbeidet tilstandsrapporten er ein del av.

Rambøll (2013) framhevar i si evaluering av tilstandsrapportane at: *«en god tilstandsrapport kjennetegnes ved at den er forankret blant lokale aktører, først og fremst blant kommunenes politikere og administrasjonen, samt skolelederne.»* (2013, s. 33)

Ut frå eit HR-perspektiv kan ein mangelfull heilskapleg strategi for skuleutvikling ha forklaring i at kommunen som skuleeigar ikkje mobiliserer den kollektive kapasiteten som er i organisasjonen. Einingsleiarar og tilsette blir i liten grad involvert i prosessar kring arbeidet med analyse og drøfting av resultat. Politikarar, elevar og foreldre får informasjon om resultat og rapporten, men har liten påverknad på innhaldet. Rapporten blir i stor grad utarbeidd av administrativ skuleeigar med liten grad av samhandling av involverte partar.

Hypotese H3 er såleis bekrefte.

6.4 Manglande heilskapleg strategi for skuleutvikling i eit politisk perspektiv

H4 – Kommunen som skuleeigar utfordrar i liten grad «status quo»/ underprestering av resultat som grunnlag for vidare utviklingsarbeid.

Få av tilstandsrapportane synte til eigne tema- og utviklingsplanar for skulen, men fleire av kommunane syner til kommuneplanen og samfunnsdelen si målsetting. Desse måla er meir overordna og vage og er vanskelege å måle i seg sjølv. Ein kunne lese i skuleeigar si eigenvurdering i fleire av tilstandsrapportane at resultatet ikkje «var som forventa» eller «under nasjonalt gjennomsnitt». Skuleeigar konstaterer i evalueringa at kommunen som skuleeigar ikkje er nøgde med skulen sitt resultat.

Det blei i fleire tilstandsrapportar omtalt ei underprestering av forventa resultat. Fleire skuleeigarar følgjer opp negative resultat med «prioriteringsområder» eller «fokusområder» i konklusjonen. Få kommunar i utvalet synte til nye handlingsplanar med presise mål for oppfølging og tiltak. Ein kommune utarbeidd ein ny handlingsplan for

kvalitetsutviklingsarbeidet. Administrativ skuleeigar i den kommunen var, som nemnt tidlegare, i front av arbeidet og skaffa seg arena for utviklingsarbeidet gjennom samarbeidsnettverk, arbeidsgrupper og styringsgruppe. Utviklingsarbeidet i kommunen står fram som koordinerte og samordna.

Tilstandsrapporten er forankra hjå politikarane og skuleleiinga hjå alle kommunane og står fram som eit reint forvaltningsdokument. Skuleeigar i ein kommune presiserte at rapporten var eit politisk dokument og ikkje grunnlag for skuleutvikling. Skuleeigar seier dette i intervjuet: «*Rapporten er skrevet for politikerne slik at de forstår hva de har ansvar for. Skoleutvikling skjer på så mange andre arenaer.*»

Den tradisjonelle oppfatninga av organisasjonar og av organisering av undersøkte kommunar, er at dei vert kontrollerte av at maktthavarane set mål og strategi. Ut frå det politiske perspektivet veks organisasjonar gjennom forhandlingar mellom individ og gruppe. Ved ein mangelfull utviklingskultur der dialog mellom alle nivå er fråverande, vil feil person eller gruppe kunne sette dagsorden. Dette utfordrar administrativ skuleeigar som «politikar». Ein effektiv leiar evner å utarbeide handlingsplanar for endring der visjon og langsiktig perspektiv er viktige faktorar.

Rammeverket for koherens i skuleutvikling har i følge Fullan og Quinn (2017) ansvarskultur som ein fjerde drivar. Ein velutvikla samarbeidskultur i kombinasjon med individuelt ansvar, felles forventingar og korrigerande handlingar, skapar ein intern ansvar (2017, s. 132). Strategisk sett må intern ansvar kome før ekstern ansvar. Målretta innsats, samarbeidskulturar og tilrettelegging for djupnelæring er faktorar som må kome først i rammeverket.

Med bakgrunn i rammeverket for koherens kan ein anta at mangelfull oppfølging av underprestering handlar om at kommunane har ein kontraproduktiv utviklingskultur. Til skilnad frå ein produktiv utviklingskultur vil ein kontraproduktiv utviklingskultur ha større avstand mellom organisasjonens nivå som igjen svekker kommunen si utviklingskraft. Skuleeigar involverer einingsleiarane gjennom å bestemme emne og gje informasjon, men involverer ikkje nivå gjennom samarbeid og samhandling. Skuleeigar analyserer skulen/ skulane sine resultat i eigenvurderinga i tilstandsrapporten. Det blir i fleire rapportar konstatert forbettringspotensiale, men skuleeigar følgjer i liten grad opp med ny handlingsplan med presise mål og tiltak.

Strategival og kapasitetsbygging er to faktorar som kan gjere ein skilnad på utviklingspotensialet til kommunar. Den eine faktoren er langtidsaspektet i skulesatsing og den andre faktoren er samarbeid mellom aktørane i styringskjeda. (Paulsen, 2019, s. 16) Merok Paulsen trekker fram verknaden av samarbeid på mange arenaer. Poenget ligg i at «skoleeier bygger direkte relasjonar til interessenter og aktører i skolens omgivelser, slik som for eksempelvis foreldregrupper, næringsliv, arbeidsliv, andre offentlege institusjoner og organisasjoner i det sivile samfunn» (s. 17).

Manglande strategisk utviklingsarbeid, sett frå politisk perspektiv, kan ha bakgrunn i at små kommunar ikkje har arena eller alliansar for å formidle visjon og strategi for utvikling. Individuelle interesser og gruppeinteresser er ulike og arbeidet med skuleutvikling er ikkje forankra i eit felles språk og formål. Konflikstar oppstår gjennom ulik forståing av ressursfordeling og behov, der organisasjonen ikkje har fastsett klare og konsistente mål. Kotter og Cohen (2012) hevder at for mange endringstiltak slår feil ut på bakgrunn av at tiltaka i for sterk grad er basert på datainnsamling, rapportskriving og presentasjonar framfor involvering av menneskelege ressursar og symbolske element.

Små kommunar i Agder registrerer underprestering av resultat men utfordrar i liten grad manglande resultat og utvikling gjennom vidare oppfølging med mål og tiltak.

Hypotese H4 er difor bekrefta.

6.5 Manglande heilskapleg skuleutvikling i eit symbolsk perspektiv

H5 Kommunen som skuleeigar manglar ein felles visjon og verdiar for skulen sitt arbeid med kvalitetsutvikling.

Tilstandsrapporten inngår som ein del av kommunen si kvalitetsvurdering etter opplæringslova §13.3 e. Kvalitetsvurderingssystemet tydeleggjer det lokale ansvaret for oppfølging og utvikling av skulen/ skulane og elevane si læring. Lokal kunnskap og initiativ skal gjere vurderingssystemet relevant for skuleeigar og skulane. Tilstandsrapporten har på den eine sida eit kontrollaspekt og på den andre sida eit utviklingsaspekt. Dette kan utdjupast gjennom at resultat skal følgjast opp gjennom samhandling og gode prosessar for kvalitetsutvikling. Den rapporterte kunnskapen i tilstandsrapporten skal ikkje berre konstaterast, men følgjast opp gjennom mål og tiltak for forbetring.

Fleirtalet av kommunane sine tilstandsrapportar har i større grad fokus på kontrollfunksjonen framfor utviklingspotensiale resultat gir. Representantane for skuleeigarane svarer i intervju at rapporten skal handsamast i kommunestyret, og slik rapporten er i dag fører den ikkje til kvalitetsutvikling. Ein skuleeigar seier: *«På sikt er målet at tilstandsrapporten skal føre til kvalitetsutvikling.»*

«En felles visjon fyller organisasjonen med ånd, beslutsomhet og begeistring» (Bolmann & Deal, 2014, s. 285). *«Verdiar»* karakteriserer det organisasjonen står for. Kommunen som organisasjon er kompleks der saker, avgjerder og retningslinjer er i stadig endring. Den symbolske ramma ser på livet i organisasjonen som skiftande meir enn lineært. Ein visjon set framtidsbilete til skulen som organisasjon. Verdiar er det organisasjonen står for og omtalar det unike. Verdiane levast ut i praksis og skapar identitet.

Eit fåtal av små kommunar i Agder signaliserer i liten grad ein felles visjon for skulen sitt framtidsbilete i den årlege tilstandsrapporten. Med bakgrunn i at fleirtalet av kommunane manglar ein sektorplan for utvikling og langsiktig planlegging, kan ein forstå at det ikkje kjem fram ein visjon for framtidsbiletet i tilstandsrapporten.

Ein kommune er derimot veldig tydeleg på formål, visjon og verdiar. Visjonen er synleg i tittelen på rapporten og legg føringar for det vidare arbeidet. Kulturen i denne kommunen er samarbeid og samhandling i organiseringa av utviklingsarbeidet og syner til ein produktiv utviklingskultur. Skuleeigar framheva i intervjuet *«at det var ei erkjening av ei underprestering av resultat som leia fram til ein felles visjon»* Informantane i dei andre kommunane bekrefta mangel på visjon og verdiar for skulen/ skulane i sine svar og signaliserte at arbeidet med tilstandsrapporten ikkje førte til endring i haldningar og verdiar.

Små kommunar i Agder har ut frå funn i studien i svært liten grad ein felles visjon eller verdiar for arbeidet med kvalitetsutvikling i skulen.

Hypotese H5 er såleis bekrefta,

H6 Små kommunar i Agder har i liten grad kultur for bruk av tilstandsrapporten som ein del av kvalitetsutvikling i skulen.

«Kultur» er måten vi gjer det her hos oss (Bolmann & Deal, 2014, s. 298). Skulen som organisasjon forankrar planlegging og oppfølging av elevane si læring i gjeldande læreplan. Skulen sitt samfunnsmandat er breitt og seier kva oppdraget til skulen er. Formålsparagrafen (Utdanningsdirektoratet, 2020) uttrykker kva for borgarar Noreg som nasjon skal bidra til å danne. Læreplanen er overordna nasjonal plan der kommunen som skuleeigar har ansvar for å forankre denne i lokalt utviklingsarbeid.

Tre av tilstandsrapportane inneheld tekst som «*Den årlige tilstandsrapporten inngår som en del av det ordinære plan-, budsjett- og rapporteringsarbeidet hos skoleeieren og har kvalitetsutvikling som siktemål.*» Informantane svara i intervjuet at dette ikkje stemte overeins med teksten i tilstandsrapporten. Dei hadde tatt med denne forklaringa på bakgrunn av at teksten var ein del av malen for tilstandsrapporten (Utdanningsdirektoratet, 2013).

Gjennom den strukturelle ramma er kommunen som organisasjon framstilt som ein arbeidsstad organisert i einingar, roller og ansvarsområde. Skulen som organisasjon skal kunne svare for sine hovudoppgåver som t.d. hensiktsmessig undervisning for elevane si læring, kvalifiserte lærarar, resultat i høve målsetting osv. Tilstandsrapporten skal fange opp og følgje forventingar gitt til skulane gjennom målsetting for elevane si læring. Skjer det ei underprestering i resultat eller omgjevning endrar seg, må det eit sceneskifte til. Struktur, roller og planar må endrast for å samsvare med nye krav. Tilstandsrapporten som årleg prosedyre vil leggje fram resultat og aktiviteten må justerast.

Som nemnt tidlegare meldar skuleeigar i dei fleste kommunane om ei underprestering i resultat på ulike områder. Framlagde resultat har bakgrunn i noverande organisering av skulen og opplæringa. Eit fåtal av skuleeigarane følgjer opp desse resultatane med eit «taktskifte» gjennom endring av planlegging, organisering og målsetting. Ein organisasjon utan en plan står i fare for å bli stempla som reaktiv, kortsiktig og utan styring (Bolmann & Deal, 2014).

Eit godt døme på eit sceneskifte er kommunen som endrar organiseringa for å føre fram ei endring i resultat. Denne kommunen organiserer endringsarbeidet med å opprette arbeidsgrupper og prosjektgrupper med mandat til å gjennomføre eit endringsarbeid. Politisk

og administrativ skuleeigar som leiar, bidrar i denne kommunen til å endre og utvikle organisasjonen sin identitet gjennom å stille kritiske spørsmål og gjere prioriteringar for vidare arbeid med kvalitetsutvikling.

Samhandling og samordning gjennom møter der ein fokuserer på organisasjonen visjon og formål vil engasjere langt større enn reint strukturelle møter der t.d. tilstandsrapporten blir gjennomgått eller informert om. Knut Roald (Roald, Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring, 2015, ss. 223-227) har i si bok eit oppsett med kjenneteikn på kunnskapsutviklande møter i arbeidet med kvalitetsutvikling. Kjenneteikn som medskaping, spørsmål framfor forslag, jakte på samanheng, utelate motførestillingar i søkefasen, dele positive erfaringar før negative, er nokre av kjenneteikna han framhevar.

Gjennom analyse av tilstandsrapporten og intervju, finn ein at små kommunar i Agder har i liten grad ein kultur for bruk av tilstandsrapporten som ein del av kvalitetsutvikling og endringsarbeid slik det er på noverande tidspunkt.

Fleire skuleeigarar informerer i oppsummeringa av intervjua at dei har eit sterkt ønske om at arbeidet med den årlege tilstandsrapporten skal føre til kvalitetsutvikling på sikt.

Hypotese H6 er såleis bekrefta.

6.7 Samla oversikt over svar på hypotesane

I det ovanstående har eg vurdert kvar enkelt hypotese for seg og sett desse saman i tabell 10. Her har eg nytta fargekodar for å indikere i kva grad hypotesane blir avkrefta, delvis bekrefta eller bekrefta.

Bekrefta	
Delvis bekrefta	
Avkrefta	

Tabell 11 Skjematisk svar på hypotesene

			Kommunar i utvalet							
Fire perspektiv på organisasjonar	Nr	Hypotese	A	B	C	D	E	F	G	H
Det strukturelle perspektivet	H1	To-nivåmodellen som organisasjonsmodell i kombinasjon av hierarkisk struktur, gjer at skuleeigar i liten grad har ein organisasjonsstruktur som fremmer kvalitetsutvikling i skulen.								
	H2	Kommunen har manglande rutinar og retningslinjer for utarbeiding av tilstandsrapporten.								
HR- perspektivet	H3	Kommunen som skuleeigar mobiliserer i liten grad dei menneskelege ressursane i organisasjonen i arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling.								
Det politiske perspektivet	H4	Kommunen som skuleeigar utfordrar i liten grad «status quo»/ underprestering av resultat som ein del av kvalitetsutviklingsarbeidet.								
Det symbolske perspektivet	H5	Kommunen som skuleeigar har i liten grad ein felles visjon og verdiar for skulen og arbeidet med kvalitetsutvikling.								
	H6	Små kommunar i Agder har i liten grad kultur for bruk av tilstandsrapporten som ein del av kvalitetsutvikling i skulen.								

6.8 Konklusjon - Kvifor små kommunar i Agder manglar ein heilskapleg strategi for skuleutvikling.

I tabell 10 i kapittel 6.7 finnes ei oversikt over seks hypotesar eg utarbeidde for lettare å kunne samanlikne små kommunar på Agdersarbeid med den årlege tilstandsrapporten og kvalitetsarbeidet. Oversiktstabellen syner i kva grad kommunar har ein heilskapleg strategi for skuleutvikling.

Små kommunar på Agder har i liten grad ei bevisst haldning til strategisk arbeid med god skuleutvikling gitt av rammeverket for koherens (Fullan & Quinn, Koherens i skuleutviklingen, 2017).

Den viktigaste årsaka til mangelfull heilskapleg arbeid med kvalitetsutvikling i skulane, er kommunane si manglande evne til å mobilisere dei menneskelege ressursane ein har tilgjengeleg. Foreldre, elevar, tilsette og politikarar er viktige faktorar for elevane si læring og gjennom dialog og eit tolkingsfellesskap evner ein å bygge kollektiv kapasitet i større grad. Administrativ skuleeigar i små kommunar på Agder utarbeidar den årlege tilstandsrapporten i stor grad individuelt.

Undersøkingane i studien har gitt fleire interessante funn. Tilstandsrapportane for kommunane i utvalet synes å vere i same format og formål som Rambøll (2013) evaluerte for om lag ti år sidan. Små kommunar i Agder kan, med bakgrunn i tilrådinga frå Rambøll og med bakgrunn i rammeverket for koherens i skuleutvikling, i liten grad syne til utvikling med tanke på involvering, prosess og målsetting. Informantane syner alle ei vilje til å endre arbeidet. Mangel på ressursar (økonomisk, kompetanse og kapasitet) er av informantane forklarande årsaker til at nettopp ei slik endring ikkje skjer. Informantane i alle kommunane var åleine i skuleadministrasjonen og fleirtalet peika på at «*dei strakk ikkje til*».

Små kommunar i Agder har i liten grad ei klar målsetting med kvalitetsutvikling i skulen. Roller og ansvar er fordelt mellom nivåa, men det er liten grad av samarbeid som gir ein vekstkultur. Underprestering av resultat blir i mindre grad følgt opp gjennom ein ny strategi. Få

kommunar nyttar arbeidsgrupper og prosjektgrupper for å samordne eit målretta arbeid. Strukturen er stabil og skuleeigar varierer ikkje ut frå oppgåver og omgjevnad.

Prosedurar, rutinar og retningslinjer for arbeidet med den årlege tilstandsrapporten kan sikre eit godt samarbeid mellom skuleeigar og einingsleiar/leiarane i organisasjonar med store utskiftingar på alle nivå. Små kommunar i Agder har ikkje utarbeidd skriftlege rutinar og retningslinjer for arbeidet med tilstandsrapporten. Informantane formidla at dei utvikla arbeidet med tilstandsrapporten etterkvart som dei fekk erfaring i jobben.

Menneska i organisasjonen er den viktigaste ressursen i utviklingsarbeid. Små kommunar i Agder har få representantar i skuleadministrasjonen. Tida ein bruker saman er essensiell med tanke på utvikling. Grupper er uunnverlege i arbeidslivet og løyser utfordringar, samordnar og fattar slutning i saker. Små kommunar på Agder har hovudsakleg ei organisering etter to-nivåmodellen og arbeider ut frå ei hierarkisk utviklingkultur i større grad enn ein produktiv utviklingkultur. Team- og gruppearbeid samt lærande nettverk er verktøy som kan bidra til effektivitet, men ei slik organisering kjem i liten grad fram av tilstandsrapportane og av informantane i studien.

Administrativ skuleeigar svarar i intervju at dei har møter med einingsleiar/ -leiarane ein gong i månaden. Tilstandsrapporten er sak i møter mellom skuleeigar og einingsleiar/ -leiarane der medlemmene bestemmer kva tema den årlege tilstandsrapporten skal innehalde. Analyse og tolking av elevresultat er i liten grad tema i desse møta. Små kommunar i Agder involverer i mindre grad alle nivå i arbeidet med kvalitetsutvikling. Foreldre, tilsette, elevar og tillitsvalde er grupper som har sterk påverknad på elevane si læring og burde i den grad bli høyrd i arbeidet med å endre skulens resultat.

Politisk skuleeigar har i stor grad ein forvaltningsrolle i arbeidet med tilstandsrapporten i små kommunar i Agder. Rapporten skal drøftast og handsamast i kommunestyret og inngå som ein del av kommunen sine andre plan- og styringsdokument. Kommunane har i liten grad ein struktur på bruk av tilstandsrapporten i kommunen sine andre plan- og styringsdokument. Informantane kunne formidla at det i liten grad var involvering av politikarar i arbeidet med den årlege tilstandsrapporten. Funn tydar på at rapporten er forvaltningsrapport der administrativ skuleeigar konstaterer status og politisk skuleeigar handsamar rapporten som godkjend og vedteke. Med bakgrunn i denne føresetnaden har skuleeigar ein stor oppgåve i å

fremme ein lettfatteleg og forståeleg rapport med nye presise mål og tiltak som gir grunnlag for gode politiske drøftingar og diskusjonar. Kommunen som skuleeigar har eit hovudansvar for realisering av elevane si læring og utvikling.

Kulturen i ein organisasjon omtalar korleis vi gjer ting hos oss. Få av dei små kommunane på Agder har ein felle visjon for arbeidet med kvalitetsutvikling i skulen. Utan ei tydeleg retning for framtidsbilete er det ei utfordring å drive endringsarbeid.

«Organisasjoner ønsker generelt sett en skare av dyktige, sterkt motiverte ansatte som vil yte sitt beste. Men ofte baserer de samme organisasjonene seg på foreldede grunnantakelser og kontraproduktive ledelsesformer som får de ansatte til å yte mindre og forlange mer» (Bolmann & Deal, 2014, s. 143). Organisasjonen treng menneska og menneska treng organisasjonen. Dette forholdet har dei seinare åra blir meir komplisert. Globale utviklingstrekk fører organisasjonen i to retningar: Rask utvikling og kortare levetid på «produktet». Stadig endring og krav til utvikling kan skape ein individuell utryggleik. Det handlar om å nytte «den pedagogiske verdikjeda» (Paulsen, 2019, s. 17) for å skape resultat. Gode relasjonar og tillit mellom nivåa skapar ein gjensidig avhengigheit ifølge Merok Paulsen. (Paulsen, 2019) og fører til utvikling i motsetnad til uproduktive relasjonar som ofte skapar konflikhtar.

Regionplan Agder 2030 har fem hovudsatsingsområde i arbeidet med å utvikle Agder som region basert på levekårutfordringar. Utdanning og kompetanse er eit av områda som blir presentert med mål og vegen til målet. “Veikart for bedre levekår på Agder” (Agder fylkeskommune, 2020) er ei konkretisering av ein heilskapleg og langsiktig satsing. Satsinga skal forsterke og supplere tiltak i den enkelte kommune. Skal kommunar på Agder realisere målsetting med regionplan Agder må ein sjå denne planen i samanheng med utvikling av lokale utviklings og handlingsplanar.

Kap. 7 Oppsummering og vegen vidare for kvalitetsarbeid i små kommunar i Agder

I tabell 12 har eg summert statusen i små kommunar i Agder og mine framlegg til forbetring. Framlegga eg syner til i tabellen går i mange ulike retningar, men har som målsetting å illustrere korleis ein kan gå inn i ein ny fase når det gjeld bruk av tilstandsrapporten i kvalitetsutviklingsarbeidet i små kommunar i Agder.

Tabell 12 Status og forbetring

Fortolknings-ramme	Status i små kommunar i Agder	Forbetring?
Strukturelt perspektiv	Uklar målsetting, roller og ansvarsfordeling Manglande tiltak for utvikling og samordning Fråverande rutinar og prosedyre for utarbeiding og bruk av tilstandsrapporten som kvalitetsmelding	Kartlegge og klargjere ansvarsområde - sikre at skuleeigar og einingsleiarane arbeidar med kvalitetsutvikling Samordne gjennom arbeids- og prosjektgruppe. Utarbeide prosedyrar og retningslinjer for kvalitetsutvikling i skulen
HR perspektiv	Usikkerheit - manglande kompetanse Einsemd - utryggheit/ usikkerheit, lite samarbeid Fråverande individuell og kollektiv kapasitetsbygging	Nettverksbygging Leiargruppa som mobiliserande kraft Analysefellesskap og lærande møter
Politisk perspektiv	Konflikt i forståing av formålet med rapporten. Mangelfull involvering av interessegrupper Uklare og til dels mangelfulle dialog om utvikling	Kvalitetsvurdering som ein del av kommunale plan- og økonomiprosessar Dialogmøte mellom alle nivå Kunnskapsutviklande styringsdialog
Symbolisk perspektiv	Mangel på visjon og fellesskap Fråvær av felles identitet (visjon og verdiar) - lokal fortelling	Tydeleg fokus på ønska framtidsbilete Verdiar som syner det organisasjonen står for. Kultur - slik gjer vi det her Frå kvalitetsvurdering og arbeid med endring frå skuleeigar til endring i klasserommet- Profesjonsfellesskap

Det eg nyttar er ein teoridreven argumentasjon med utgangspunkt i Bolmann og Deal (2014) sine perspektiv på organisasjon og leiing.

Ut frå det strukturelle perspektivet presentert i kap. 3.3.1 ser ein at små kommunar i Agder har ein mangel av prosedyrar og rutinar for arbeidet i tillegg til uklar målsetting. For å sikre ein meir heilskapleg strategi må ein ut frå det strukturelle perspektivet sikre arbeidet med kvalitetsutvikling i skulen gjennom utarbeiding av prosedyrar, kartlegging og samordning.

Ser ein status gjennom HR perspektivet presenter i kap. 3.3.2 vil ein summere statusen ved at skuleeigar er åleine om ansvaret, det er ei usikkerheit og eit manglande samarbeid og kollektiv kapasitetsbygging. Læringsnettverk og analysefellesskap kan vere tiltak som kan støtte skuleeigar i arbeidet med tilstandsrapporten. Skuleleiarane har lokal kunnskap og kjennskap til skulen/skulane og vil vere naturlege samarbeidspartnarar i arbeidet med kvalitetsutvikling. Kunnskapsutviklande møter kan vere tiltak som har stor effekt på kvalitetsutviklingsarbeidet. (Roald, Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring, 2015, s. 223)

Ut frå det politiske perspektivet vil mangel av involvering av interessegrupper vere avgjerande for vidare prosess med kvalitetsutvikling. Utfordringa er mangel av felles forståing og i diskusjonen om knappe ressursar vil vedtak fattast på feil grunnlag. Nye mål og tiltak vil oppstå fragmentert og ad hoc og utfordre skulane med fokus på vidare arbeid med utvikling. Det er viktig å sikre at tilstandsrapporten inngå i kommunens øvrige plan og styringsarbeid og gjennom dette sikre ein god prosess. I tillegg må skuleeigar sikre at det kontinuerleg er ein dialog mellom alle involverte partar for å oppnå felles forventing til arbeidet med kvalitetsutvikling.

Å ha ein felles visjon for endringsarbeid leiar alle i same retning. Ut frå eit symbolsk perspektiv vil fråvær av visjon og felles verdiar skape utfordringar med å lede i rett retning. Å sette fokus på eit endra framtidsbilete skapar ein felles visjon for arbeidet. Felles referansar gjennom verdiar set fokus på kva organisasjonen står for. Visjon og verdiar i front vil i større grad rette fokus på ein felles kultur; « slik gjer vi det hjå oss.»

Problemstillinga for oppgåva var «*Tilstandsrapporten; skuleeigar sin kontroll eller systematisk arbeid med utvikling?*»

Mi erfaring med tilstandsrapporten og arbeid med kvalitetsutvikling var at kommunen som skuleeigar i små kommunar i Agder, i liten grad følgde opp kriteria for gode tilstandsrapportar og ein produktiv utviklingskultur. Tilstandsrapportane var reine forvaltningsrapportar med liten tilknytning til kommunen sitt andre plan- og styringsarbeid.

I studien har eg tatt utgangspunkt i teori som omhandlar rammeverket til Fullan og Quinn (Koherens i skoleutviklingen, 2017). I tillegg har eg knytt til Bolman og Deal (2014) sin teori om organisasjon og leiing for å forklare kvifor systematisk og strategisk skuleutvikling er mangelfull i små kommunar i Agder.

Med bakgrunn i teorien har eg føretatt dokumentanalyse av åtte tilstandsrapportar frå små kommunar i Agder og gjennomført intervju med fire administrative skuleeigarar frå same utval.

Funn i denne undersøkinga gir grunnlag for å kunne bekrefte at små kommunar i Agder framleis har ein mangelfull tilnærming til kvalitetsutvikling i skulen og fråvær av ein heilskapleg prosess i arbeidet med den årlege tilstandsrapporten. Rapporten er ein rein forvaltningsrapport der målsetting er orientering til og handsaming i kommunestyret.

I tillegg har eg gjort funn der ein kan konkludere at små kommunar i Agder organisert etter to- nivåmodellen, i liten grad har ein produktiv utviklingskultur. Det er avstand mellom nivå og dermed ikkje eit fellesskap for arbeidet med skuleutvikling. Undersøkinga syner også at skuleeigar i liten grad mobiliserer dei menneskelege ressursane i arbeidet med skuleutvikling. Studien syner til at små kommunar i Agder i liten grad har tatt gode og aktive drivarar for skuleutvikling i bruk, og at sjølvne tilstandsrapportane framleis har eit utviklingspotensiale med tanke på målsetting, lokal forankring og analyse. Desse funna bryt med internasjonal teori kring god skuleutvikling.

I evalueringa av tilstandsrapporten gjennomført av Rambøll (2013) fokuserte ein på behovet for å styrke kommunen sin kapasitet med tanke på analyse av resultat og informasjon gitt av data og statistikk. Spesifikt gjaldt det å forankre resultat til lokale føresetnadar og tilhøve. Funn i denne studien kan bekrefte at behovet framleis er til stade. Ti år seinare er tilstandsrapporten framleis ein rapport etter minste standard. Det er likevel ein tendens til at informantane omtalar potensiale for forbetring av arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling.

Med bakgrunn i studien kan eg ikkje sei noko om utvikling av konkrete elevresultat i desse kommunane for å bekrefte om utvikling har skjedd eller ikkje. Det har heller ikkje vore min ambisjon.

7.1 Policy og implikasjonar av studien

Funn i studien kan vere med å synleggjere utfordringar små kommunar i Agder har i arbeidet med ein heilskapleg strategi for kvalitetsutvikling i skulen. Likevel er det vanskeleg med sikkerheit å seie i kva grad konsekvensar av mine funn har for praksisfeltet. Kommunar som skuleeigarar ivareta det lovmessige kravet til tilstandsrapportering jf. Opplæringslova, men funn tyder på at det er utfordringar med å implementere denne rapporten som ein del av eit heilskapleg strategisk arbeid med kvalitetsutvikling.

Med introduksjon av den nye kompetansemodellen (Regjeringa.no, 2016-2017) markerer det eit skifte med tanke på nasjonale myndigheiter sitt bidrag til kompetanseutvikling av skulane. (2016-2017, s. 84). Skuleeigar og skuleleiarar skal ha best kunnskap og innsikt i skulen sitt behov og kan effektivt iverksette tiltak for kvalitetsutvikling av opplæring. Arbeidet er komplekst og krev ressursar og kompetanse i kommunane for at kvaliteten i skulane skal vere i utvikling. Ansvarleg skuleeigar må saman med skuleleiarane må kunne nytte data til å forbetre praksis. *Kollektiv kapasitet* er resultat av at heile skulesystemet forbeholdt og gruppene forbetrar seg i fellesskap (Fullan, Å dra i samme retning- et skolesystem som virker, 2016, s. 19) Funn i studien peikar på at små kommunar i Agder i liten grad har ein produktiv utviklingskultur og at det er avstand mellom nivåa (Roald, 2015).

Ein viktig presisering er at ansvaret for auka bruk av tilstandsrapportane i kvalitetsarbeidet, ligg ikkje berre den einskilde kommune. Regionplan Agder 2030 fordrar eit større ansvar for arbeidet ut over kommunane. Statsforvaltaren har eit overordna ansvar for å støtte kommunane i samhandlings- og utviklingsarbeid. Region Agder sin nye struktur for samhandling, regional koordineringsgruppe (RKG) (Agder fylkeskommune, u.d.) for oppvekst, vil vere sentrale aktørar i dette arbeidet.

Kommunen som skuleeigar har eit ansvar for kvalitetsutvikling i skulane, men som nemnd i førre avsnitt har regionen eit overordna ansvar for at skuleeigarar blir sett i stand til å nytte tilstandsrapportane som grunnlag for kvalitetsutvikling. Representantane på regionsnivå må legge til rette for verdiskaping gjennom kompetanseheving og utvikling samt kollektiv kapasitetsbygging. Skuleeigarane i små kommunar i Agder, må få tilstrekkeleg støtte i arbeidet med den årlege tilstandsrapporten for å kunne nytte rapporten i kvalitetsutviklingsarbeidet. Gjennom operasjonisering av regionplan Agder bør regionsnivået vere tydelegare i oppfølginga denne gjennom handlingsplan og presise mål og tiltak. Regionale læringsnettverk og kompetanseheving kan td vere tiltak for å sikre ein heilskapleg strategi for skuleutvikling.

Kommunen som skuleeigar må støttast i å utarbeide ein tydeleg struktur på utviklingsarbeidet, vere medviten sitt ansvar for rettleiing av skuleleiarane i arbeidet med kvalitetsutvikling og sikre eit tettare samarbeid mellom alle nivå. Skuleeigar bør leggje til rette for lærande møter (Roald, Felles ansvar for profesjonsutvikling, 2017) der analyse og tolking av resultat må skje i eit fellesskap. Styrking av lærande profesjonsfellesskap ovanfrå vil fremme ein utviklingskultur innanfrå i skulen. Politisk skuleeigar må involverast gjennom dialogmøte for å auke ei bevisstgjerjing av ansvaret dei har for god skuleutvikling.

Studien kan framheve nokre hovudverdiar som grunnlag for vidare utvikling av ein heilskapleg kvalitetsutvikling av skulane:

- Verdien av at kommunen som skuleeigar har ein struktur for kvalitetsutviklingsarbeid gjennom tydelege roller, ansvar og samordning.
- Verdien av at kommunen som skuleeigar involverer alle nivå/ interessentar i prosessen med kvalitetsutvikling gjennom lærande nettverk, prosjekt og arbeidsgrupper.
- Verdien av at kommunen som skuleeigar mobiliserer ulike aktørar for å realisere ein handlingsplan for kvalitetsutvikling.
- Verdien av at kommunen framhevar ein kultur og tradisjon for ein heilskapleg tenking kring kvalitetsutvikling.

Referansar

- Agder fylkeskommune. (2020). *Veikart for bedre levekår*. Henta frå levekaragder.no:
<https://levekaragder.no/>
- Agder fylkeskommune. (2020). *www.agderfk.no*. Henta frå Planer og strategier:
<https://agderfk.no/vare-tjenester/regional-planlegging-og-utvikling/gjeldende-planer-og-strategier/areal-og-samferdsel/regionplan-agder-2030-2/regionplan-agder-2030/>
- Agder fylkeskommune. (2021). *Levekaragder*. Henta frå <https://levekaragder.no/>:
<https://levekaragder.no/>
- Agder fylkeskommune. (u.d.). *Agerfk.no*. Henta frå Regionplan Agder 2030:
<https://agderfk.no/regionplan-agder-2030/regional-struktur-for-samhandling/rkg-oppvekst-og-utdanning/mal-for-rkg-oppvekst-og-utdanning/>
- Agder Fylksekommune. (2019). *Agdertall 2019*. Agder fylkeskommunar.
- Baldersheim, H., Rose, L., Willumsen, T., Øgård, M., Bukve, O., Lotsberg, D., . . . Offerdal, A. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance. I Ø. Morten, *Det kommunale laboratorium* (s. 260). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bolmann, L., & Deal, T. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Det kongelige kunnskapsdepartement. (2016-2017). *Regjeringa.no*. Henta frå St. melding 21- Lærelyst- tidlig innsats og kvalitet i skolen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/71c018d2f5ee4f7da7df44a6aae265bc/no/pdfs/stm201620170021000dddpdfs.pdf>
- Det kongelige kunnskapsdepartement. (2016-2017). *St.melding 21 Lærelyst- tidleg innsats og kvalitet i skolen*. Henta frå Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/71c018d2f5ee4f7da7df44a6aae265bc/no/pdfs/stm201620170021000dddpdfs.pdf>
- Det kongelige kunnskapsdepartement. (2017, Mars 24). *Regjeringen.no*. Henta frå St.melding 21:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/71c018d2f5ee4f7da7df44a6aae265bc/no/pdfs/stm201620170021000dddpdfs.pdf>
- Det kongelige kunnskapsdepartement. (2017, Mars 24). *Regjeringen.no*. Henta frå St.melding nr 21 "Lærelyst- tidlig innsats og kvalitet i skolen":
<https://www.regjeringen.no/contentassets/71c018d2f5ee4f7da7df44a6aae265bc/no/pdfs/stm201620170021000dddpdfs.pdf>

- Det kongelige utdannings - og forskningsdepartement. (2004). *Regjeringen.no*. Henta frå St melding nr 30 Kultur for læring:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/988cdb018ac24eb0a0cf95943e6cdb61/no/pdfs/stm200320040030000dddpdfs.pdf>
- Det kongelige utdannings- og forskningsdepartement. (2004). *Regjeringen.no*. Henta frå St.melding n. 30. "Kultur for læring:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/988cdb018ac24eb0a0cf95943e6cdb61/no/pdfs/stm200320040030000dddpdfs.pdf>
- Ekspertgruppen for skolebidrag. (2021). *En skole for vår tid*. Oslo: Regjeringen.
- Fullan, M. (2016). *Å dra i samme retning- et skolesystem som virker*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fullan, M., & Quinn, J. (2017). *Koherens i skoleutviklingen*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Fylkeskommune, A. (2019). *Agdertal 20*. Henta frå www.agderfk.no:
https://agderfk.no/_f/p1/i3fc0d778-4a3d-4c1e-b93f-024be452bbf3/agdertall-2019_101219.pdf
- Jacobsen, D. Y. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Cappelen Damm Akademisk.
- Klausen, K. K. (2012). *Strategisk ledelse i det offentlige*. København: Gyldendal Business.
- Kotter, J. P., & Cohen, D. S. (2012). *The heart of change*. Harvard Business Review Press.
- Kunnskapsdepartementet. (2008). *Regjeringen.no*. Henta frå St melding nr 37 " Om organisering og styring i utdanningssektoren:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d064fb36995b4da8a23f858c38ddb5f5/no/pdfs/stm200720080037000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2008, Juni 13). *Regjeringen.no*. Henta frå St. melding nr. 31- "Kvalitet i skolen":
<https://www.regjeringen.no/contentassets/806ed8f81bef4e03bccd67d16af76979/no/pdfs/stm200720080031000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021, januar 01). *Lovdata.no*. Henta frå Lov om grunnskole og den vidaregåande opplæringa: <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§13-10>
- Lovdata. (2021, juni 06). *Lovdata.no*. Henta frå Lov om grunnskole og den vidaregåande opplæringa: <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§13-3e>
- Lovdata.no. (2021, januar 01). *Lovdata.no*. Henta frå Lov om grunnskole og den vidaregåande opplæringa §10-8: <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§10-8>
- Olaussen, Å. (2004:3). *Ulike sider ved stykkprisfinansiering*. Oslo: Utdanningsforbundet.
- Ottesen, E., & Møller, J. (2011). *Rektor som leder og sjef*. Universitetsforlaget.

- Paulsen, M. (2019). *Strategisk skoleledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- PriceWaterHouseCoopers. (2009). *Rapport til KS: Hvordan lykkes som skoleeier?* Henta frå www.ks.no:
<https://www.ks.no/contentassets/622fdc4d66a2422e838ad30c3739af77/084013rapport-hvordan-lykkes-som-skoleeier.pdf>
- Rambøll Mangement Consulting. (2013, November). *Udir.no*. Henta frå Evaluering av kommuners arbeid med tilstandsrapporten:
<https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2013/evaluering-av-arlige-tilstandsrapporter.pdf>
- Regjeringa. (2019, Desember 13). *Regjeringen.no*. Henta frå NOU:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/pdfs/nou201920190023000dddpdfs.pdf>
- Roald, K. (2015). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roald, K. (2017, juni). Felles ansvar for profesjonsutvikling. *Skolelederen*, s. 24.
- Utdanningsdirektoratet. (2008, 04 07). *Udir.no*. Henta frå Regelverkstolkninger:
<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/Skolefagleg-kompetanse-i-kommuneadministrasjonen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2013, 01 17). *www.udir.no*. Henta frå Tall og forskning:
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/Tilstandsrapporten-gir-bedre-styringsdialog/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020, 08). *Udir*. Henta frå Overordna del:
<https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/formalet-med-opplaringen/?lang=nob>

Oversikt over figurar

Figur 1: Frå hierarkisk styring til uproductiv eller productiv arbeid med kvalitetsvurdering.....	18
Figur 2 Undersøkjande samarbeid- Fullan og Quinn (2017, s. s.87).....	24
Figur 3 Modell for fire gode drivarar i skuleutvikling Fullan og Quinn, 2017.....	26

Oversikt over tabellar

Tabell 1 Hypoteseoversikt.....	32
Tabell 2 Strukturert oversikt kommune A	41
Tabell 3 Strukturert oversikt kommune B	43
Tabell 4 Strukturert oversikt kommune C.....	44
Tabell 5 Strukturert oversikt kommune D	46
Tabell 6 Strukturert oversikt kommune D	48
Tabell 7 Strukturert oversikt kommune F.....	49
Tabell 8 Strukturert oversikt kommune G	50
Tabell 9 Strukturert oversikt kommune H.....	51
Tabell 10 Hypoteseoversikt.....	64
Tabell 11 Skjematisk svar på hypotesene.....	74
Tabell 12 Status og vegen vidare.....	78

Oversikt vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide	81
Vedlegg 2: Oversikt over svar intervju	82

Vedlegg 1: Intervjuguide masteroppgåve skuleleiing- 2021

Kommune:

Din funksjon/stilling:

Kommunestruktur:

Innleiing:

- Kan du innleiingsvis formidle litt om tilstandsrapportering i din kommune og korleis du tenkjer og arbeidar med denne rapporteringa?

Spørsmål i intervjuet:

1. Korleis vil du omtale prosessen med utarbeiding av den årlege tilstandsrapporten i din kommune?
2. Har kommunen rutinar/retningslinjer for arbeidet med den årlege tilstandsrapporten?
3. I kva grad nyttar din kommune Udir sin mal for tilstandsrapporten og kvifor?
4. I kva grad får den lokale historia- tilpassinga plass i den årlege tilstandsrapporten?
5. Korleis blir interessegruppene til skulen involvert i arbeidet med tilstandsrapporten?
6. I kva grad har arbeidet med rapporten vore støtta av samhandling og samarbeid, tolking og analyse?
7. Korleis vil du omtale den politiske interessa for arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsutvikling i din kommune?
8. Er tilstandsrapporten i aktiv bruk i kommunen sitt andre planarbeid (økonomi og handlingsplanar)?
9. Fører arbeidet med tilstandsrapporten til kvalitetsutvikling i kommunen?
10. Korleis opplever du at rapporteringskulturen i din kommune er?
11. Fører tilstandsrapporten til ei endring med tanke på samarbeid og samhandling, prosess- plan, haldningar og verdiar internt?

Heilt avslutningsvis:

Har du tankar til slutt om korleis den årlege tilstandsrapporten kan/bør handterast?

Vedlegg 2: Oversiktskjema over svar frå informantar i fire kommunar i utvalet.

Spørsmål i intervju	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune E
Stilling	Skulefagleg rådgjevar Ikkje i rådmannens leiargruppa	Skulefagleg rådgjevar Ikkje i rådmannens leiargruppa	Skulefagleg ansvarleg, pedagogisk rådgjevar-usikker	Skule- og barnehagefagleg rådgjevar Ikkje i leiargruppa, men kommunedirektørens stab har studert koherens
Korleis vil du omtale prosessen med tilstandsrapporten?	<p>Møte med einingsleiar/ leiar og tillitsvalde i september. Bestemmer emne som skal vere med i rapporten.</p> <p>Elevråd, foreldra, tilsette er informert om utkast til rapporten.</p> <p><i>«Går det som planlagt, har eg ikkje rapporten ut til personale»</i></p> <p><i>Ein rapport til politikarane</i></p>	Einingsleiarane utarbeidar ei ped. rapport/ bakgrunn som er deira vurdering, skulefagleg ansvarleg har utarbeid resten. Rapporten blei handsama i kommunestyret.	Hatt eit møte med einingsleiarane, der eg oppfatta at vi skulle utarbeide rapporten.	<p>Utgangspunkt er plan for oppvekst, dialog med skule og barnehage, innhente statistikk og opplysningar og drøfte. Så arbeider vi vidare med neste års planar.</p> <p>Kvalitetsutvikling på bakgrunn av tilstandsrapporten.</p> <p>Dialogmøte Skulemøte Sektormøte</p> <p><i>Vi ser helheten mellom barnehage og skole. Det er viktig at ikke det glipper i overgangene. Det er de samme ungene vi har.</i></p> <p>Prosjekt med UIA (School in) i 2012 der kommunen gjekk frå tilstandsrapport til kvalitetsplan og melding.</p>

<p>I kva grad har din kommune tydelege retningslinjer for utarbeiding av tilstandsrapporten?</p>	<p>Det er ingen retningslinjer nedskrive.</p> <p><i>Det er blitt et mønster. Alle involverte veit kva dei kan forvente.</i></p> <p><i>Eg starta på bar bakke og den første eg laga var nok ikkje sånn som den i dag.</i></p>	<p>Det er ingen rutinar eller retningslinjer i vår kommune, men rapporten er lagt inn som aktivitet i årshjulet.</p> <p><i>Tilstandsrapporten er min individuelle tolking.</i></p>	<p>Ingen retningslinjer eller rutinar for utarbeiding.</p>	<p>Ja, det er uskrivne reglar og retningslinjer for den gode prosessen.</p> <p>Skulefagleg skriv rapporten,</p> <p>Involvering av einingsleiarane, politisk handsama Vidare arbeid med tiltak.</p>
<p>I kva grad nyttar kommunen Udir sin mal?</p>	<p>Nyttar malen, men forenkler veldig mykje. Dette for å gjere rapporten for politikarane og kva dei bør ha greie på.</p> <p><i>Dette året er nok rapporten tynnare enn vanleg pga. organisatoriske endringar.</i></p> <p>Rapporten presenterer tal som ein får gjennom skoleporten.no.</p>	<p>Nyttar malen men forenkla. Hentar resultat frå skoleporten.no og GSI</p> <p><i>Jeg tror jeg på sikt vil ha fokusområder som kanskje mest står i forhold til hva en blir bedt om å prioritere året før.</i></p>	<p>Nyttar malen til utdanningsdirektoratet, men berre med hovudområda som må vere med.</p> <p>Hentar resultat får skoleporten. no/UBAS.</p>	<p>Nyttar berre delvis malen,</p> <p>Vi legger til satsingsområder ut fra analyser av statistikk, prosjekter, forskingsresultat - setter de samene og analysere for å beslutte hva vi skal prioritere videre.</p> <p><i>Vi er bevisste på at vi gjør dette arbeidet sammen.</i></p>
<p>Korleis får din kommune fram den lokale historia i rapporten?</p>	<p>Tilstandsrapporten inneheld ikkje lokal fortelling for å underbygge tal og statistikk som er presentert.</p>	<p>Tilstandsrapporten inneheld ikkje lokal fortelling for å underbygge tal og statistikk som er presentert.</p> <p><i>Politikere kan gi bestilling på hva de vil ha med i rapporten.</i></p>	<p>Tilstandsrapporten inneheld ikkje lokal fortelling for å underbygge tal og statistikk som er presentert.</p>	<p>Tilstandsrapporten er basert på skulebasert vurdering og eit resultat av eit felles syn på forbetningsområder.</p>

<p>Beskriv arbeidet med involvering av interessegruppene i arbeidet?</p>	<p>Interessegruppene er involvert i prosessen gjennom samarbeid og informasjon. Særleg foreldra er interessert.</p> <p>Politikarane er ikkje involvert i utarbeidinga, men deltek i den politiske handsaminga.</p> <p>Det er ingen dialogmøte.</p>	<p>Elevråd og foreldre er ikkje direkte involvert, men går ut frå at dei er drøfta i einingane av einingsleiarane. Politisk har eg informert gjennom utvalet som eg er deltakar i.</p> <p><i>Eg tenkjer at skulens SU involverer elevar og foreldra og at dei kan uttale seg. Då tenkjer eg å få ei vurdering av punkt som er prioritert året før</i></p>	<p>Elevråd, tilsette, foreldre og politikarane er ikkje involvert i utarbeiding.</p> <p><i>Det er utrolig krevende få involvere alle.</i></p> <p>Einingsleiarane har tidlegare sett lokale mål.</p>	<p><i>Viktig at alle blir involvert og at vi ser på heile skuleløpet. Utvikling av barnehage og skule heng saman.</i></p> <p>Desse er involvert: einingsleiarane, tillitsvalde, skulens ressursgruppe og fagansvarleg barnehage.</p> <p>Elevråd og ungdomsråd, FAU, SU ikkje i sjølve rapporten, men i prosessen med analysearbeidet-referansegruppe med reel påverknad. Dei kan kome med innspel til tema, mål og vidare tiltak.</p> <p><i>«Alle har ei reell påverknad. Dei er referansegruppe der dei kan kome med innspel på tema, mål og tiltak»</i></p>
<p>I kva grad er resultat i rapporten støtta av analyse/ rettleiing?</p>	<p>Skuleeigar gjer ein analyse av tema saman med einingsleiarane før arbeidet med rapporten startar.</p> <p><i>«Det er betre at nokre lagar eit utkast så har ein noko å forhalde seg til elles blir det ein tidkrevjande prosess»</i></p>	<p><i>Analyse ihht til det som skolen/ skolene gjør, blander jeg meg ikke inn i og har ikke oversikt over.</i></p> <p>Skuleeigar ønskjer bestillingar frå politisk skuleeigar. Det er eit mål at kommunestyret skal drøfte tilstandsrapporten, men til no er den handsama.</p>	<p>Det er problematisk med analyse i små kommuner.</p> <p><i>Noen ting blir prikka og tall kan ikke presenteres fordi det er såpass små tall</i></p>	<p>Analysearbeidet står sterkt i denne kommunen og det er leia av skulefagleg ansvarleg.</p> <p>Skulefagleg ansvarleg er i eit regionsamarbeid og kan nytte dette nettverket til råd og rettleiing i skuleutvikling.</p> <p><i>«Alle dei andre kommunane i denne regionen har eigne grupper så eigentleg er vel denne kommune litt spesiell i dette nettverket.»</i></p>

<p>Korleis vil du omtale den politisk interessa for tilstandsrapporten?</p>	<p>Rapporten er utarbeidd for politikarane og det er satt av god tid til presentasjon av tal i rapporten.</p> <p><i>I vedtaket som eg skriv i sakshandsaminga, så har vi standard formulering om at kommunestyret tar rapporten til orientering. Om dei då ev. plukkar ut emne som skulane skal arbeide meir med. Det har dei formelt aldri gjort tidlegare»</i></p>	<p>Rapporten har ikkje vore drøfta i kommunestyret, men godkjent og vedteke.</p> <p>Utvalet hadde rapporten oppe med kommentarar om at rapporten var for lang!</p> <p>Det er variert interesse frå politisk skuleeigar. Samansetning av politisk utval har stor innverknad på korleis ein skal få til god dialog om skuleutvikling.</p> <p>Skuleeigar ønskjer bestilling av politikarane på kva dei ønskjer informasjon om.</p>	<p>Liten interesse. Dette året er ikkje rapporten handsama i kommunestyret.</p>	<p>Den er god - politikarane er involvert i kvalitetsarbeidet. Ordførar og kommunedirektør har leia utviklingsarbeidet saman med skulefagleg ansvarleg.</p>
<p>I kva grad er rapporten aktivt i bruk i kommunen sitt andre planarbeid?</p>	<p>«Kommunen har eit oppdrags brev til skulane der politikarane legg føringar for korleis skulane skal drivast og korleis kommunen ønskjer at ein skal vere lærar.»</p> <p>Rapporten er ein rapport til politikarane. Det er skulane som arbeider med skuleutvikling.</p>	<p>Ikkje aktivt i bruk per dags dato.</p> <p><i>På sikt skal tilstandsrapporten legge føringar for planarbeidet.</i></p>	<p>Kommunen har kommuneplan med samfunnsdel, der oppvekstplanen er ein del. <i>Tilstandsrapporten blir aldri nemn/ vist til.</i></p>	<p>Tilstandsrapporten er aktivt i bruk i kommunen. Han er ein del av kommunen sitt andre planarbeid og er styrande for vidare utvikling.</p>

Fører tilstandsrapporten til kvalitetsutvikling i kommunen din?	Rapporten er ein rapport til politikarane og ikkje eit grunnlag for utvikling. Utvikling skal skje i andre prosessar enn i tilstandsrapporten. « <i>Det som tilstandsrapporten aldri har blitt hos oss og eg ikkje er så veldig interessert i, er at den skal vere bakgrunn for eit eller anna type utvikling. Det kjem inn i så mange andre samanhengar, tenkjer eg</i> »	Ikkje til no. <i>Når eg får fleire år på meg og har utarbeidd rapporten nokre år, kan ein sjå trendar og utvikling.</i>	<i>Vi kan jo arbeide meir med å definere mål- vere meir konkret.</i>	Ja, prosessen har ført til at kommunen er meir medviten om involvering og ansvar. Internt i kommunen har vi god struktur for samarbeid internt og på tvers av fagområde. Det er avhengig av at skulefagleg ansvarleg drar og er initiativtakar til dette samarbeidet, og at eg har kompetanse til å gjennomføre det.
Korleis vil du omtale rolla di i arbeidet med tilstandsrapporten?	Eg utarbeidar han i samarbeid med einingsleiarane og tillitsvalde. Presenterer rapporten i kommunestyret.	<i>Min rolle er å utarbeide rapporten og presentere den politisk, per i dag. Det skal kanskje ikke være sånn i framtida.</i>	Det er mitt ansvar å utarbeide rapporten og leie arbeidet med den. Prosessen er meir uklar. <i>Rolla mi kan nok opplevast som kontroll.</i>	Eg er ansvarleg, ein pådrivar og kunnskapsutviklar. Rolla som skuleeigar har eit stort handlingsrom, og eg har støtte i kommunedirektøren og politisk i arbeidet eg gjer.
Korleis er rapporteringskulturen i din kommune?	Administrativ redsle for at politikarane skal blande seg inn i utviklingsarbeidet til skulane.	Det er mykje rapportering og lite samordning/ samhandling. Bakgrunnen for det er at vi er små, få tilsette og har for lite tid. <i>Mye enmannsarbeid med rapportering og det tror jeg at er over hele fjøla. Jeg vet ikke hva de andre gjør.</i>	<i>Underrapportering - ein gladkultur. Det er kanskje ein kultur for dei gode resultatata og ikkje så stort fokus på dei mindre gode.</i>	
Fører tilstandsrapporten til ein endringskultur (verdier/haldningar)?	Nei, han er ein rapport for politikarane og ikkje for utviklingsarbeid.	<i>Ja jeg kan se en endring politisk. Utvalget hadde drøfting av en skolesak og det betyr mye for de som jobber i skolen.</i>	Ikkje slik det er per i dag	Nei, egentleg ikkje, men politikarane er nok meir medvitne i at ein må ha mål og ein handlingsplan for å operasjonalisere måla. Har vi nådd måla eller har tiltaka fungert?

