

SØF-rapport nr. 06/19

Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?

Jon Marius Vaag Iversen
Hans Bonesrønning

SØF-prosjekt nr. 9006: «Kommunale skoleeiere»

Prosjektet er finansiert av KS



SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, DESEMBER 2019

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-8150-175-1 Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226

Forord

Dette prosjektet om kommunal styring og kvalitet i skolen er utført på oppdrag av KS. Prosjektet er gjennomført av Senter for økonomisk forskning AS.

Formålet med rapporten har vært å analysere hvordan forskjeller i kommunenes utøvelse av skoleeierrollen påvirker resultater i skolen. Oppdraget er gjennomført ved hjelp av noen kvantitative data, men størsteparten av grunnlaget er åtte omfattende caseundersøkelser i store og mellomstore kommuner i Norge. Vi har intervjuet omtrent 80 personer i disse kommunene, representert ved politikere, administrativ ledelse, skoleledere og PPT. Vi vil rette en stor takk til de som har stilt sin tid disponibel for oss og for personer i kommunene som har tilrettelagt for intervjuer. Kontaktpersoner i KS har vært Hilde Ravnaas, Christian Weisæth Monsbakken og Jorun Sandsmark. Forfatterne er likevel alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, desember 2019

Jon-Marius Vaag Iversen (prosjektleder), Hans Bonesrønning

Innholdsfortegnelse

Viktige begreper	1
1. INNLEDNING	3
Sammendrag	7
2. EMPIRISK FORSKNING PÅ STYRINGSSYSTEMER OG SKOLELEDELSE	13
3. DATAMATERIALE OG METODISK UTGANGSPUNKT	18
3.1 Kvantitative data og metode	18
3.2 Utvalg av kommuner for caseundersøkelser	19
3.3 Kvalitativ undersøkelse	21
4. KVALITET OG KOMMUNAL STYRING	24
4.1 Kvalitet og skolebidrag	24
Andre beregninger av prestasjonsdata	29
4.2 Styringssystemer i norske kommuner	31
4.3 Oppsummering kvalitet og kommunal styring	33
5. KOMMUNAL STYRING OG SKOLENES BIDRAG TIL ELEVENES LÆRING	35
5.1 POLITIKERES ROLLER	37
5.2 Analyser av mange kommuner	38
5.3 Suksessfaktorer i norske kommuner	40
6. OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	57
LITTERATUR	61
VEDLEGG A BESKRIVELSE AV CASEKOMMUNENE	63
VEDLEGG B FIGURER	80
VEDLEGG C KORRELASJONER MED SKOLEBIDRAGSINDIKATORENE	90
VEDLEGG D INTERVJUGUIDER	101

Viktige begreper

Denne delen skal gi en kort beskrivelse av vår anvendelse av viktige begreper som er benyttet i denne rapporten.

Skolekvalitet er et vidt begrep. I denne rapporten går vi bredt ut, men tar utgangspunkt i skolebidragsindikatorne. Vi gjør analyser av indikatorsettet benyttet gjennom oppfølgingsordningen til kommunene, og gjennomfører analyser om hvordan skolebidragsindikatorne samvarierer med for eksempel andre mål på læringsresultater og mål på læringsmiljø og mobbing. Resultatene viser at skolebidragsindikatorer og andre mål på læringsresultater korrelerer positivt, mens korrelasjonen med læringsmiljø og mobbing er svært lav. På grunn av dette vektlegger vi skolebidrag når vi diskuterer skolekvalitet i denne rapporten.

Styringssystemet til kommunene benyttes som en overordnet betegnelse for hvordan kommunen er organisert, hvordan skolene følges opp, hvor stor grad av myndighet som er delegert fra politikk til administrasjon og videre ned til virksomhetene. Grad av resultatorientering er en del av styringssystemet og hvordan skoleledere er ansvarliggjort vektlegges. Styringssystemet er derfor et overordnet begrep for hvordan kommunene er organisert og hvordan man utøver sin styring.

Effektivt styringssystem baserer seg på styringssystemet beskrevet ovenfor og er kjennetegnet ved hvordan litteraturen beskriver styringssystemer som har gitt gode resultater. Effektive styringssystem er dermed styringssystem som har vist seg å gi gode resultater. Store deler av rapporten omhandler slike kjennetegn.

Effektiv skoleledelse er en del av effektive styringssystem. Effektive styringssystem gir motiverte skoleledere som jobber hardt for å heve kvaliteten ved skolen. Litteraturen gir oss en del kjennetegn ved effektiv skoleledelse som overordnet handler om å være tett på undervisningen.

Skolebidragsindikatorer og kommunebidragsindikatorer benyttes som mål på skolekvalitet i denne rapporten. **Kommunebidragsindikatoren** er et elevvektet gjennomsnitt av skolebidragene i kommunen. Skolebidraget defineres i metodekapitlet.

Rekoble: Det foreligger en stor forskningslitteratur som beskriver skoleorganisasjonen som dekket, dvs. at skoleorganisasjonen karakteriseres ved at eierne gjør sine politiske vedtak, som ikke påvirker profesjonens praksis. Vi kan observere ambisiøse målsettinger på eiernivå

samtidig som vi ser skoleledere som beskytter profesjonen mot politikerne, og lærere som ikke tar fullt ansvar for elevenes læring. Dette er et hovedelement i flere teorier om hierarkiske organisasjoner. Mest kjent er ny-institusjonell teori om «dekoblede» organisasjoner (Meyer & Rowan, 1978). Innenfor denne teorirammen vil resultatstyring forstås som et forsøk på å «rekoble» skoleorganisasjonen. Første steg er å redusere den **informasjonsasymmetri** som eksisterer mellom lærere og ledere, ved at ledere ikke observerer lærernes undervisning og elevatferden, og dermed stiller svakt i diskusjoner med lærerne om undervisningskvalitet.

Resultatmål er kommunens målsettinger om resultater. Dette kan være både politiske og administrative satte målsettinger som skoleeier, skoleledere og lærere jobber for å oppnå i et *effektivt styringssystem*.

«**Råe**» **prestasjonsdata** er prestasjonsdata som ikke er korrigert for elevsammensetning. Eksempel på dette er eksamensresultater eller resultater fra nasjonale prøver. I motsetning til de «råe» prestasjonsdataene er *skolebidragsindikatorene* justert for forskjeller i elevsammensetningen.

Med skoleeier menes i denne sammenheng både administrativ og politisk ledelse i kommunen med ansvar for skolen. I praksis er dette ofte oppvekstdirektør/kommunalsjef/skolesjef for administrasjonens del. På politisk nivå varierer det mer. Våre respondenter kommer i stor grad fra oppvekstkomiteer, men politisk ledelse og kommunestyret kommer også inn under denne definisjonen nødvendigvis.

Skoleledelsen er definert som rektor og hans/hennes avdelingsledere. Vi har snakket med rektorene, men definerer skolelederrollen som hvordan ledelsen ved skolen (rektor og avdelingsledere) utøver styring.

1. Innledning

Denne rapporten omhandler skoleeierrollen i norske kommuner og hvordan forskjeller i kommunenes utøvelse av skoleeierrollen påvirker resultater i skolen. Kommunene har stor frihet til å utforme sine styringssystemer. En del av denne rapporten skal kartlegge forskjeller mellom kommuner og knytte forskjellene opp mot skolenes resultater. Vi tolker denne problemstillingen som at den primært handler om å avdekke mekanismer i skoleorganisasjonen: Hvordan kan politikere og administrasjon best interagere for å sikre at skoleledere arbeider med de riktige tingene på en riktig måte slik at lærernes profesjonalitet – og dermed elevprestasjonene - øker over tid? Gjennom kvalitative og kvantitative undersøkelser vil rapporten forsøke å identifisere kjennetegn ved kommuner som lykkes i ulik grad. Har kommuner som lykkes noen felles suksessfaktorer?

Problemstillingene er ambisiøse, og vi kan ikke gi et fullgodt svar på alle spørsmålene innenfor rammen av dette prosjektet. Først og fremst skyldes det at tilgangen på data er for dårlig. Spesielt mangler vi data som muliggjør effektstudier. For dette formålet kreves det at vi kan utnytte endringer i styringssystemene innad i kommuner til å undersøke om aktøratferd endres på måter som gir bedre resultater for elevene. Det er svært krevende å isolere kommunens bidrag til elevenes læring fra de bidrag som skoleledere og lærere gir. I tillegg vil det være utfordrende å beskrive hvilke bidrag fra skoleledelse og lærere som er et resultat av skoleeiers tilrettelegging og styring, og hvilke bidrag som er uavhengig av kommunens eierskapsutøvelse. Denne rapporten vil heller ikke kunne gi kausale tolkninger av dette spørsmålet, men man vil kunne peke på mulige suksessfaktorer gjennom at ulike analyser peker i samme retning.

Den empiriske forskningen som omhandler effektiv styring og ledelse i skolen har gjort betydelige fremskritt i løpet av de siste tiårene. Det er nå godt dokumentert at styringssystemene har betydning for elevprestasjonene i skolen. Denne forskningen har i all hovedsak blitt gjennomført utenfor Norge. Kunnskapsløftet bygger på den del av denne forskningen som forelå tidlig på 2000-tallet, og kommunene har på ulike måter endret sine styringssystemer i kjølvannet av denne reformen.

Internasjonalt er nok den beste oversikten over status EUs gjennomgang fra 2017 «Study on governance and management policies in school education systems». Der påpekes betydningen av gode kvalitetssikringssystemer, autonomi for skoler, at avkastning på ekstraressurser til elever som strever forutsetter at kvalitetssikring og autonomi er på plass, og at kontinuerlig

profesjonell utvikling av ledere og lærere er viktig for kvalitet. I rapporten vil kommunene beskrives ut fra disse dimensjonene og vi vil gjøre vurderinger av ulike fremgangsmåter.

Kommunene har i ulik grad, og på ulike måter, endret sin politiske og administrative styring av skolen i kjølvannet av Kunnskapsløftet. Et av de mest sentrale spørsmålene er om endringene har bidratt til å forbedre elevresultatene. Det vil være krevende å karakterisere styringssystemene: De har mange elementer, og det er ikke opplagt hvilke elementer som er avgjørende viktig – eller hvordan elementene spiller sammen – for at elevprestasjonene skal kunne påvirkes. I denne rapporten forsøker vi primært å karakterisere styringssystemene i kommuner med store skolebidrag. Vi spør:

Hva kjennetegner den politisk og administrative styringen i kommuner som har skoler med gjennomgående store skolebidrag?

Har styringssystemene i disse kommunene kjennetegn som sammenfaller med kjennetegn ved effektive styringssystemer – slik vi kjenner fra internasjonal forskning?

Er skolelederatferden i disse kommunene i tråd med skolelederatferd i effektive skoler – slik vi kjenner fra internasjonal forskning?

Er det klare forskjeller mellom styringssystemene i kommuner med henholdsvis store og små skolebidrag?

Vi angriper forskningsspørsmålene med et bredt metodisk utgangspunkt. Vi benytter tilgjengelige kvantitative data for å gjennomføre en del kvantitative analyser og framstillinger av ulike kvalitetsindikatorer og sette dem i sammenheng med informasjon om kommunale styringssystemer. Oppfølgingsordningen, som er en del av ny kompetanseutvikling for grunnskolen, er en ordning for oppfølging av skoler og kommuner med svake resultater over tid. Gjennom å bruke et bredt sett med indikatorer vil departementet etablere en nedre grense for kvalitet på sentrale områder i opplæringen. Grensen skal brukes til å identifisere kommuner og fylkeskommuner som skal tilbys støtte og oppfølging. Indikatorsettet består av indikatorer fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen (St.meld. 21 (2016-17)). Dette prosjektet tar utgangspunkt i oppfølgingsordningen med de indikatorer som benyttes der, men samtidig vektlegger vi skolebidragsindikatorene tyngst. Årsakene til dette er diskutert i metodekapitlet. Også i oppfølgingsordningen er bruken av skolebidragsindikatorer på vei inn (Kunnskapsdepartementet 2019). En av kommunene vi har vært inne igjennom dette prosjektet

har nylig vært gjennom oppfølgingsordningen, på bakgrunn av de samme indikatorene som gjør at denne kommunen var aktuell for dette prosjektet.

Størst fokus i denne rapporten er på administrativ styring. Det politiske nivået er imidlertid også av vesentlig betydning. Kommuner er en politisk styrt organisasjon og skolene er naturligvis en del av dette. Dette prosjektet fokuserer på *politikernes roller*. Vi finner for eksempel at kommuner som oppnår gode resultater er kjennetegnet ved å ha avklarte roller mellom politikere og administrasjon, politisk fastlagte målsettinger, politikere med et tydelig retningsvalg, men med høy tillit til administrasjonens kompetanse. Politikerne kan ta ulike roller i sin utøvelse av styring. Folkevalgtprogrammet *Tillit* i regi av KS beskriver fire roller; representasjonsrollen, styringsrollen, lederrollen og arbeidsgiverrollen. Alle rollene er interessante i prosjektet og vi skal se hvordan kommunene vektlegger rollene ulikt. Representasjonsrollen innebærer de folkevalgtes rolle i å representere innbyggerne. Arbeidsgiverrollen beskriver de folkevalgte som de med det overordnede arbeidsgiveransvar for de ansatte i kommunen. Likevel er det lederrollen og styringsrollen som vektlegges tyngst i denne sammenhengen. Lederrollen innebærer at de folkevalgte skal kartlegge de viktigste utfordringene kommunen står overfor og finne løsninger på dem, samt å holde nær kontakt med administrasjonen. Innenfor skoleområdet vil dette si at man skal ha god dialog med den administrative skoleeier, være med å peke ut retningen på hvilke utfordringer som skal prioriteres og følge opp at dette blir gjort. Styringsrollen er den rollen som studeres mest direkte i dette prosjektet. Dette handler om hvordan politikere prioriterer, setter dagsorden og gjør vedtak som påvirker skolene, samt følger opp hvordan vedtakene blir satt ut i verden. Vi kommer tilbake til disse rollene i diskusjonen av resultatene.

Vi starter analysene med et stort antall kommuner fra NIBRs kartlegginger i 2012 og 2016 og ser dette opp mot indikatorer i oppfølgingsordningen. Dette gir oss surveyinformasjon om kommunal organisering og vi setter dette i sammenheng med skolebidragsindikatorene. Undersøkelsen gir imidlertid begrenset informasjon om styringsvirkemidler og styringsutøvelse. Hoveddelen av prosjektet vil derfor ta utgangspunkt i et lite antall kommuner med ulik skolekvalitet - slik dette fanges opp ved kommune- og skolebidragsindikatorer, samt suppleres med indikatorer for læringsmiljø. Intervjuer med et relativt stort antall aktører i hver av disse kommunene brukes som grunnlag for å *beskrive* styringssystemene. Deretter *vurderes* styringssystemene ved å sammenligne med kjennetegn ved suksessrike styringssystemer slik de er karakterisert i internasjonal forskning, og vi *vurderer* om det er sannsynlig at kommunene

evner å påvirke effektiviteten i skolene ved å se om ledelsen av skolene har kjennetegn som sammenfaller med effektiv skoleledelse - slik disse beskrives i forskningen.

Basert på etablerte forskningsfunn, analyser av kommunale surveyer og åtte omfattende caseundersøkelser er det tydelige tegn til at høy kvalitet, målt ved høye skolebidrag, finnes i kommuner som har et tydelig og balansert resultatfokus, høy innsats på kompetansebygging, har delegert myndighet, men viktigst av alt er tett på skolelederne med hyppige møter og annen oppfølging. Utøvelsen av de politiske rollene bygger slik opp om en skoleledelse med kjennetegn ved effektiv skoleledelse, slik vi kjenner det fra litteraturen.

Skolekvalitet er et vidt begrep som kan operasjonaliseres på ulike måter. I denne rapporten bygger vi skolekvalitet og resultater både på indikatorer for skoleprestasjoner, men også trivselsindikatorer fra elevundersøkelsen. Skolebidragsindikatorene utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB) og senere Utdanningsdirektoratet (UDIR) er som nevnt det kvalitetsmålet vi vektlegger tyngst. Resultatene i dette prosjektet viser at det er lite samvariasjon mellom indikatorer for læringsmiljø og skolebidragsindikatorer. Dette vil si at det ikke er noen systematikk i at ved skoler som rapporterer om gode læringsmiljø, lite mobbing eller høy motivasjon blant elevene også er representert ved høye bidrag til elevenes læring. Dette betyr *ikke* at innsats på læringsmiljø, mobbing, motivasjon og lignende er uviktig, men indikatorer basert på elevens rapportering om disse variablene, samvarierer ikke vesentlig med skolebidragsindikatorene.

Norske kommuner besitter en stor mengde informasjon som kan benyttes til å vurdere kvaliteten på sine tjenester, samt ressursinnsatsen som legges til grunn. En stor utfordring med slike data er imidlertid at de bør tolkes med varsomhet. Forskjeller i elevresultater, mobbing, trivsel og andre indikatorer på tjenestene innenfor grunnskolen, skyldes en mengde faktorer, og ikke bare kommunens eierskapsutøvelse. Et bidrag med denne rapporten er at den gjør et forsøk på å «validere» ulike versjoner av tilgjengelig data opp mot skolebidragsindikatorene. En svakhet med skolebidragsindikatorene har vært at de har kommet med ujevne mellomrom, og at de kommer med en forsinkelse. Kommunene har imidlertid informasjon om elevenes resultater på nasjonale prøver og eksamen mye tidligere og denne valideringen vil gi innspill til hvordan kommunen kan benytte denne informasjonen i påvente av skolebidragsindikatorene.

Denne rapporten er bygd opp som følger. Kapittel 2 gir en gjennomgang av internasjonal forskningslitteratur. Kapittel 3 setter søkelys på data og metode, mens kapittel 4 diskuterer ulike kvalitetsindikatorer og kjennetegn ved kommunal styring. I kapittel 5 analyseres

sammenhenger mellom kvalitet og kjennetegn ved effektiv styring. En oppsummerende diskusjon med anbefalinger kommer i kapittel 6.

Sammendrag

Denne rapporten omhandler sammenhengen mellom den kommunale skoleeierrollen og kvalitet i skolen. Kommunene er ulikt organisert og utøver skoleeierrollen på ulike måter. Målsettingen med prosjektet er å peke på suksesskriterier hos norske kommuner og analysere hva som kjennetegner kommuner med høye skolebidrag og hvordan deres eierskapsutøvelse stemmer overens med hva som kjennetegner effektiv styring i forskningslitteraturen.

I forskningslitteraturen pekes det blant annet på fire hypoteser for kjennetegn på kommuner med suksessrike styringssystemer for skolesektoren:

- Ambisiøse målsettinger for elevenes læringsutbytte (resultatorientering)
- Systemer for kvalitetssikring og ansvarliggjøring av skoleledere
- Delegering av viktige beslutninger om personal og undervisning til skolene
- Systematisk profesjonell utvikling av ledere, lærere og andre ansatte (kompetansebygging)

Det metodiske utgangspunktet for denne rapporten er både kvantitativt og kvalitativt orientert. Den kvantitative delen er basert på kvalitetsindikatorer, indikatorer fra elevundersøkelsen, i tillegg til data fra spørreundersøkelsene om kommunal organisering gjennomført av NIBR i perioden 2004 til 2016. Hoveddelen av analysen er likevel kvalitative caseundersøkelser i åtte norske kommuner.

Kjennetegn ved kommuner med store skolebidrag

Kommuner med gode resultater har en rekke felles kjennetegn. Vi karakteriserer styringssystemene til et lite antall kommuner som har skoler med store skolebidrag. Vi inkluderer også kommuner som tradisjonelt har lave skolebidrag, men som har en positiv utvikling. Til sammenligning inkluderes noen kommuner med lave og stabile skolebidrag.

Det første felles kjennetegnet er *styringsmodellen*. Administrasjonen i disse kommunene opererer innenfor en resultatstyringsmodell. Den har redefinert egne roller og arbeider aktivt med politikerne med å redefinere deres roller. Først og fremst innebærer dette at administrasjonen bruker mye tid på å øke politikernes interesse for skolekvalitet slik denne kan måles ved elevresultater, dernest søkes å redusere politikernes ønsker om detaljstyring.

Prestasjonene i kommunenes skoler er derfor ofte tema for diskusjoner innad i eierskapet. Politikerne etterspør administrasjonens tiltak i skoler med svake eller fallende resultater, men er i liten grad interessert i å vedta konkrete målsettinger for prestasjonene i den enkelte skole.

Et annet viktig kjennetegn ved suksessrike kommuner er relasjonene mellom politikere og administrasjon. Disse beskrives gjennomgående som gode: Politikerne uttrykker stor tillit til administrasjonen og deres faglige kompetanse. Administrasjonene er lydhøre overfor politikerne, blant annet tas det hensyn til politikeres ønsker om å vektlegge læringsmiljø i større grad. Politikerne er tydelig i sine roller med å vedta skolens retning og prioriteringer og å følge opp dette med administrasjonen (styringsrollen). Politikerne i disse kommunene kan virke tilbaketrukkne, men er likevel tydelige over sin rolle, legger trykk på administrasjonen, følger opp vedtak og sitter noen steder med den informasjonen som trengs for å ha oversikt.

Administrasjonen i kommuner med høye skolebidrag er ofte tett på skolene. Deres kommunikasjon med skolelederne er konsentrert om elevresultater og læringsmiljø. Strategigrepet for å oppnå bedre resultater over tid er først og fremst kompetansebygging internt og i linjen: Administrasjonen i alle disse kommunene arbeider aktivt med å få skolelederne til å ta ansvar for prestasjonene i egne skoler. Dette skjer primært gjennom å forbedre skoleledelsenes analysekapasitet, dvs. administrasjonen trener skolelederne i å benytte elevresultater til å avdekke svakheter ved undervisningen i egen skole.

De av eierne som er tette på skolene og som oppnår best resultater, er organisert med et operativt nivå under kommunalsjefen. Bak denne organiseringen ligger en erkjennelse av behovet for å koble nivåene tettere sammen (rekobling i forskningslitteraturen). Den operative lederen (skolesjef eller lignende tittel) driver utviklingsarbeid, støtter skolene i vanskelige saker og stiller krav til skolene. Dette er skolesjefer som forsterker skoleledelsen, og har en entydig lojalitet oppover. Forholdet mellom eier og skoleledere beskrives som tillitsbasert, i den betydning at insentiver ikke benyttes – og at eier stoler på at skolelederne forsøker å følge opp kommunikasjonen med eier med å resultatorientere sine lærere, og derigjennom levere bedre elevprestasjoner over tid.

Måten *skolelederne* i disse kommunene arbeider innad i egne skoler har klare likhetstrekk med diskusjonene mellom administrasjon og ledelse: lederne er resultatorienterte og tilrettelegger for at lærerne kan følge egne elevers resultatutvikling, og foreslå eventuelle tiltak for forbedring. Lederne er imidlertid gjennomgående forsiktige i rollen som ledere av undervisningen (noe de erkjenner selv) – selv om det er eksempler på at ledere foretar

systematisk observasjon av lærere i undervisningssituasjoner som grunnlag for medarbeider-samtaler.

Kompetanseutvikling er et generelt kjennetegn ved kommunene med høye skolebidrag. Disse kommunene har kommet lenger enn andre kommuner. Det skjer mye kompetansebygging i linjen i disse kommunene. Sentrale elementer i denne kompetansen er rolleforståelse og analysekapasitet. Administrasjonene angir retningen, og kompetansen bygges gjennom daglig praksis. Kompetansebygging i linjen skjer i minst grad mellom skoleleder og lærere. Forskningen identifiserer imidlertid lærersamarbeid som et nøkkelelement i byggingen av lærernes profesjonalitet – der kjerneelementene er vilje og evne til å ta ansvar for elevenes læring. Det foregår mye lærersamarbeid. Innholdet i samarbeidet varierer. Noe samarbeid ligger innenfor resultatstyringsmodellen: Et eksempel er at i noen kommuner samles lærerne for å lære beste praksis fra de mest suksessrike lærerne. Dette er altså lærersamarbeid på tvers av skoler. Hovedregelen er at lærerne samles for å diskutere utfordringene til enkeltelever i elevgruppen de har til felles.

I alle kommuner skjer mye av kompetansebyggingen eksternt. I første rekke ved videre-utdanning for lærere. Alle disse kommunene arbeider målbevisst med å oppfylle nasjonale krav til formell lærerkompetanse, og/eller styrke den formelle kompetansen knyttet til satsings-områdene. I alle kommunene har en stor andel av skolelederne (og assisterende ledere) skolelederutdanning. I noen av kommunene har politikerne deltatt i KS-programmet ABSOLUTT, eller andre folkevalgtprogram i regi av KS – deltagende politikere mener programmet har bidratt til betydelig bedre forståelse for skoleeierrollen. Et interessant eksempel på ekstern kompetansebygging er et samarbeid mellom fire små og middels store kommuner, med siktemål å etablere et større forum for erfaringsutveksling. En av kommunene kan karakteriseres som et «lokomotiv», den har kommet lenger enn de andre i utvikling av sitt styringssystem. Nettverket er møteplass både for politikere, administrasjon og skoleledere.

Alle disse kommunene har delegert mange beslutninger til skolene. Rammefinansiering er gjennomgående, skolene har betydelig innflytelse på ansettelse av lærere (selv om lærerstillinger ofte utlyses på kommunenivå), og skolene står i prinsippet fritt med hensyn til hvordan undervisning gjennomføres. Flere av kommunene har imidlertid vedtatt standarder på flere områder som legger til dels sterke føringer på undervisningen. Her er det stor variasjon mellom kommunene som oppnår høye skolebidrag.

Vurderinger

Med referanse til den internasjonale diskusjonen om resultatstyring ligger tenkingen i casekommunene med gode resultater nærmest den grunnleggende tenkingen i Ontario-modellen – med stor vekt på kompetansebygging og profesjonalisering (som her betyr å få ledere og lærere til å anerkjenne eget ansvar for elevprestasjonene) – og ingen eller liten vekt på eksplisitte sanksjoner rettet mot skoleledere.

Hvor langt har disse kommunene kommet i å realisere en resultatorientert skole? De har kommet lenger i å etablere gode styringssystemer enn effektiv skoleledelse. Styringssystemene er kjennetegnet ved godt avklarte roller mellom politikere og administrasjon, og ved tett kontakt mellom eier og skoleledelse. Kommunikasjonen mellom aktørene er i betydelig grad sentrert rundt elevprestasjoner og læringsmiljø, og det skjer betydelig kompetanseheving i styringslinjen. Skolelederne har lyktes med å resultatorientere sine lærere i den forstand at enkelt-elevs resultatutvikling følges tett, men bare et fåtall skoleledere synes å følge opp lærernes undervisning.

Har disse kommunene styringssystemer som skiller seg vesentlig fra styringssystemene til kommuner med mindre skolebidrag? Dette spørsmålet kan vi ikke besvare med stor presisjon. Kommuner med lavere skolebidrag er tynt representert i prosjektet. De som er representert i utvalget har svært forskjellige styringssystemer og flere har endret de siste årene. Endringene har imidlertid skjedd i retning av de kommunene som har gode resultater, dvs. at de endrer styringssystemene slik at de ligner på de kommunene som oppnår gode resultater. Enkelte kommuner har imidlertid ikke gjort endringer. Enten har de utviklet seg lite etter 2006 og/eller de har valgt en vesentlig annerledes retning. «Utviklet seg lite» vil si at administrasjonen sliter med svak rolleforståelse og lite oppdatert kunnskap hos politikerne – som dels reflekterer en kommunal organisering der skolen får liten plass, eller stor gjennomtrekk og ustabilitet i administrasjonen. «Vesentlig annerledes retning» vil si at eier vektlegger indikatorer fra elevundersøkelsen langt sterkere enn elevprestasjoner. Et fellestrekk ved disse kommunene er at diskusjonene innad i eierskapet i liten grad har vært - eller er - resultatorienterte, og at kommunikasjonen mellom administrasjonen og skolelederne i liten grad handler om elevresultater. Administrasjonen kommuniserer med politikerne via omfattende og tungt tilgjengelige dokumenter, og får tilbake skjønnsbaserte og «skjøre» vedtak fra politikerne. Forbindelseslinjene mellom eier og skoleleder er dårlig utbygd. I disse kommunene kan den

enkelte skoleleder selv tolke signalene fra eier og velge sin lederrolle, og her synes det å være betydelig mellom-skole variasjon innad i den enkelte kommune.

Dersom eieren er det mest dynamiske elementet i norsk skole, er det rimelig å forvente at prestasjonsforskjellene mellom kommunene vil øke over tid. Er dette mulig å forhindre? I denne rapporten gir vi eksempel på et velfungerende interkommunalt samarbeid. Små kommuner kan initiere interkommunalt samarbeid lignende det som beskrives i rapporten, men da bør det være et «lokomotiv» i gruppen – slik tilfellet er i det beskrevne samarbeidet.

Andre resultater

Validering av andre indikatorer opp mot kvalitetsindikatorene viser at «råe» prestasjonsdata er positivt korrelert med skolebidragsindikatorene, men at korrelasjonen er for svak til at resultatene kan brukes for å evaluere skolekvalitet godt nok i kommunene. Korrelasjonen mellom skolebidragsindikatorene og data fra elevundersøkelsen er enda svakere. Det er dermed ikke slik at det blant kommunene som scorer høyt på elevundersøkelsen er systematisk flere kommuner med høye skolebidragsindikatorer, eller at det blant kommuner som scorer lavt på elevundersøkelsen systematisk er flere kommuner med lave skolebidragsindikatorer. Her er bildet svært blandet. Differansen mellom resultatene fra nasjonale prøver i 8.trinn og nasjonale prøver i 5.trinn, samt differansen mellom eksamensresultater i 10.trinn og nasjonale prøver i 8.trinn er imidlertid gode mål på kvalitet, målt ved at de er relativt sterkt korrelert med skolebidraget.

Kommunal organisering har ikke endret seg enormt de siste årene, ifølge spørreundersøkelsene fra NIBR, men i kjølvannet av kunnskapsløftet har flere kommuner endret sine styrings-systemer. Det er stor grad av, men avtagende delegering til administrasjonsnivået. Den kommunale organisasjonen er blitt mer dynamisk og den kan for eksempel variere mellom sektorer. Bruk av data i sammenligninger og målinger har økt kraftig. Omtrent halvparten av norske kommuner spesifiserer forventninger til sine ledere i form av lederavtaler, resultatavtaler eller lignende, mens under halvparten gjennomfører systematiske evalueringer. Indikasjoner fra caseundersøkelsene tilsier imidlertid at flere kommuner gjør det i 2019. En noe lavere andel av kommunene hadde innslag av prestasjonslønn eller kriterier for å måle prestasjoner til bruk i for eksempel lønnsforhandlinger.

I denne rapporten ser vi på flere av disse indikatorene fra spørreundersøkelsen og sammenligner kommunenes skolebidrag basert på forskjeller i disse indikatorene. Prestasjonsforskjellene

mellom kommunene basert på ulikheter fra spørreundersøkelsene er ikke enorme. Noen interessante forskjeller er det likevel. Delegert myndighet, både politisk eller administrativt, er forbundet med kommuner som har høye skolebidrag. Også bruk av data i sammenligninger, lederavtaler og systematiske evalueringer og større resultatkrav fra lederne er mest vanlig i kommuner med høye skolebidrag. For lederavtaler og systematiske evalueringer er imidlertid bildet mer sammensatt. Denne delen gir indikasjoner på hva som kjennetegner suksessrike kommuner og var viktige input i gjennomføringen av caseundersøkelsene.

Avslutningsvis i denne rapporten oppsummeres forskningsfunnene og disse munner ut i noen anbefalinger for kommunene. Disse er beskrevet i detalj i kapittel 6. Punktene som diskuteres er:

- Balanse mellom skolens autonomi, tett oppfølging, ansvarliggjøring og kvalitetssikring fra skoleeier
- Utvidet kapasitet på skoleeiernivået for å skape økt «trykk» på skolene
- Større fokus på kompetanse i skolen
- Resultatorientert organisasjon
- Avklart rollefordeling mellom politisk og administrativt nivå
- Interkommunalt samarbeid for mindre kommuner

2. Empirisk forskning på styringssystemer og skoleledelse

Den empiriske forskningen på suksessrike styringssystemer er oppsummert av flere. En fersk og autoritativ gjennomgang er «Study on governance and management policies in school education systems» (Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (European Commission, 2017)). Et forsøk på å oversette hovedpunktene i EU-kommisjonens rapport til norske forhold gir grunnlag for følgende hypoteser om kjennetegn ved kommuner med effektive styringssystemer for skolesektoren:

- Ambisiøse målsettinger for elevenes læringsutbytte
- Systemer for kvalitetssikring og ansvarliggjøring av sine skoleledere
- Delegering av viktige beslutninger om personal og undervisning til skolene
- Systematisk profesjonell utvikling av ledere og lærere

Resultatstyringssystemer som beskrevet ovenfor, skiller seg grunnleggende fra tradisjonelle innsatsstyringssystemer, kanskje først og fremst ved vektleggingen av klare bestillinger til skolene og tettere oppfølging av skoleledere fra eier.

I vår sammenheng er det viktig at etablering av lokale resultatstyringssystemer krever en ny grenseoppgang mellom politikere og administrasjon. Utgangspunkt for rolleavklaringen må være at lokalpolitikerne er lekfolk med mandat fra kommunens innbyggere, mens administrasjonen er fagfolk med innsikt i kunnskapsproduksjon. I representasjonsrollen ligger at lokalpolitikerne bestiller: de kan velge å presisere de nasjonale målsettingene for egne skoler, og de kan vektlegge de nasjonale målsettingene noe ulikt i tråd med egne innbyggers preferanser. Resultatstyringsmodellen innebærer at eier delegerer beslutninger om budsjett- og personaldisponering og undervisning til skolene, men det er opp til politikerne å beslutte hvordan totalbudsjettet allokteres mellom ulike skoler i kommunen, spesielt hvor sterkt en søker å kompensere for sosioøkonomiske forhold. Eier må sikre seg at det arbeides riktig i skolene gjennom kvalitetssikring og ansvarliggjøring. I stor grad vil dette være administrasjonens oppgave, men politikere som sitter med arbeidsgiveransvar vil måtte veie ulike hensyn opp mot hverandre, for eksempel hvor stor vekt det bør legges på ansattes interesser versus bruker-interessene. Dette betyr at flere momenter vil bringes inn i diskusjonen om hvordan kvalitetssikring og ansvarliggjøring bør utformes i kommunen, og at politikere og administrasjon går inn i diskusjonen med ulike utgangspunkt: Fra faglig side vil en ståstedsanalyse være sentralt: Hvor kompetente er skoleledelse og lærere i egen kommune? For politikerne: Hvordan vektlegger vi ulike velgergruppers interesser? Svarene på disse

spørsmålene vil langt på vei avgjøre utformingen av det lokale systemet for kvalitetssikring og ansvarliggjøring.

Dette innebærer at vi med stor sannsynlighet vil observere variasjon i lokale styringssystemer. Nedenfor presenteres først hovedtrekk i den faglige diskusjonen som sier at lokal variasjon i styringssystemer kan være effektivitetsfremmende, deretter presenteres faglig diskusjon som sier at lokal variasjon skyldes lokal motstand mot endringer.

Er det flere veier til målet?

Det er bred enighet i forskningsmiljøene om at tradisjonell innsatsstyring ikke er egnet til å forbedre elevprestasjoner, men det er betydelig uenighet om hvordan resultatstyringssystem utformes i detalj, dvs. hvilke elementer som bør vektlegges mest: Er det for eksempel viktigst å sørge for ledernes og lærernes kompetanseoppbygging, eller bør «accountability»-elementet vektlegges? Er delegering/autonomi det viktigste elementet? Et mulig svar gis i to innflytelsesrike McKinsey-rapporter som omhandler kjennetegn ved vellykket transformasjon/forbedring av skolesystemer (Barber & Mourshed, 2007, og Mourshed, Chijioke & Barber, 2011). Leitwood mfl. (2010) supplerer og utdyper mange av poengene i disse rapportene. McKinsey-rapportene gir en bred diskusjon av kjennetegn ved vellykket implementering av nye styringssystemer. Et hovedpoeng er at sammensetningen og vektleggingen av de ulike elementene i styringssystemet avhenger av skolesystemets utgangspunkt: Et system av lav kvalitet må vektlegge andre elementer enn et allerede utmerket system. For eksempel kan det være riktig å satse på profesjonell autonomi i land med god rekruttering av dyktige studenter til lærerutdanningen, og der disse studentene gjennom utdanningen forberedes godt for yrket. Ute i skolen bør denne type lærere gis stor frihet med hensyn til undervisning og eksponeres for en ledelse som støtter i stedet for å styre. I andre systemer, der tilgangen på meget godt kvalifiserte lærere er noe dårligere, vil det være riktig å vektlegge karriereutvikling – der lærerne bygger kapasitet over karrieren blant annet gjennom formativ vurdering knyttet til den løpende undervisningen. I en tredje type systemer med svak rekruttering av talent til læreryrket vil det være riktig å sørge for tett oppfølging av lærerne med retningslinjer, sørge for at retningslinjene blir fulgt, og insentiver som belønner meget god undervisning.

Hva som er den *riktige* vektleggingen av de ulike elementene i styringssystemet som beskrevet i rapporten til EU-kommisjonen, vil altså kunne variere – også mellom norske kommuner - og avhenge av tilgangen på lærerkompetanse.

Det som kompliserer vurderingen av de observerte styringssystemene er at de kan reflektere reformmotstand, og derfor kombinere elementene på måter som ikke gir ønskede resultater. Nedenfor presenterer vi kort forskning som forklarer utfall som resultat av reformmotstand.

Rekobling enklere i noen typer kommuner?

Det foreligger en stor forskningslitteratur som beskriver skoleorganisasjonen som dekoblet, dvs. at skoleorganisasjonen karakteriseres ved at eierne gjør sine politiske vedtak, som ikke påvirker profesjonens praksis. Vi kan observere ambisiøse målsettinger på eiernivå samtidig som vi ser skoleledere som beskytter profesjonen mot politikerne, og lærere som ikke tar fullt ansvar for elevenes læring. Dette er et hovedelement i flere teorier om hierarkiske organisasjoner. Mest kjent er ny-institusjonell teori om «dekooblede» organisasjoner (Meyer & Rowan, 1978). Innenfor denne teorirammen vil resultatstyring forstås som et forsøk på å «rekoble» skoleorganisasjonen. Første steg er å redusere den informasjonsasymmetri som eksisterer mellom lærere og ledere, ved at ledere ikke observerer lærernes undervisning og elevatferden, og dermed stiller svakt i diskusjoner med lærerne om undervisningskvalitet.

Moderne reformer kan forstås som forsøk på rekobling – å sørge for å etablere en sammenheng mellom nivåene. Et første steg er etablering av indikatorer som skiller elev- og skolekvalitet. Dette vil forbedre eiers informasjon. Andre steg er å få ledere til å ta ansvar for kvaliteten. Hvordan dette best gjøres, er mye diskutert. I denne rapporten søker vi å avdekke hvordan kommunene med de høyeste skolebidragene løser denne delen.

Et sentralt budskap fra forskningen om rekobling er at slik endring mobiliserer motstand, og at implementering krever at reformtrykk opprettholdes over tid. Mourshed, Chijioke og Barber (2011) påpeker betydningen av kontinuitet i ledelsen av reformen.

Motstanden vil ikke være like stor over alt. Dette belyses i tidlige analyser av implementering av Kunnskapsløftet (Bonesrønning, 2013, Bonesrønning & Iversen, 2016). Et sentralt poeng her er at kommuneforskjeller i implementering reflekterer politiske prioriteringer. Lokalpolitikerne sitter i førersetet som representanter for kommunens innbyggere. Det er de som fastsetter målsettinger for skolene, vedtar styringssystem, og som fører kontroll og tilsyn med sektoren. Politikere ivaretar interesser til ulike velgergrupper, og ser at endringer i målsettinger eller omlegginger av styringssystemene gir gevinster og kostnader som er ulikt fordelt mellom undergrupper i befolkningen, spesielt mellom brukere og ansatte. Styringssystemene vil derfor kunne variere noe mellom kommunene og reflektere befolkningens sammensetning og politiske

holdninger. Her ligger en kilde til ustabilitet ved at politikernes vektlegginger vil kunne endres ved valg. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan kommunene kan sikre konsensus slik at mest mulig stabilitet oppnås.

Utfordringene kan også ligge i skolene. For eksempel viser Marsh mfl. (2017) at introduksjonen av et system for lærerevaluering ble møtt konstruktivt i de skolene med den mest utviklede skoleledelsen og det mest utviklede lærersamarbeidet, mens andre skoler tilsynelatende valgte å følge opp, men uten faktisk å gjøre substansielle endringer i egen praksis. Overført til norske forhold kan vi tenke oss at den skolelederatferden som gir best resultater, observeres i skoler der den profesjonelle kompetansen i utgangspunktet er høy – for eksempel fordi skolene har kunnet velge i gode søkere til utlyste stillinger. Dette er en utfordring for den type undersøkelser som presenteres her: Vi har lite kunnskap om før-situasjonen, og vil derfor ikke kunne si noe om hvor viktig før-reform kompetansenivå er for den leder- og læreratferd som rapporteres.

Vi legger imidlertid stor vekt på å undersøke om kommuner med store skolebidrag er karakterisert ved effektiv skoleledelse.

Hva vet vi om effektiv skoleledelse?

For at styringssystemet skal kunne ha betydning for elevprestasjoner, er det essensielt at *skoleledere* motiveres og settes i stand til å arbeide systematisk med kvaliteten av undervisningen i egen skole. I dette prosjektet legger vi derfor vekt på å beskrive skolelederatferd: Opptrer lederne i tråd med effektiv lederatferd - slik denne beskrives i forskningslitteraturen? Og videre: Er det mulig å se en sammenheng mellom eierstyring og lederatferd?

Forskning på skoler har identifisert skolelederatferd som gir gode resultater (se for eksempel Dobbie & Fryer, 2013, Fullan, 2008). Denne forskningen identifiserer en rekke fellestrekk ved ledelsen ved de mest suksessrike skolene. De viktigste er: Lederne er tett på undervisning og gir lærere tilbakemeldinger basert på observasjoner av undervisning og oppnådde elevresultater, lederne tilrettelegger for lærersamarbeid og datadrevet undervisning, lederne benytter intensiv smågruppeundervisning for elever som strever med å holde følge, og sørger for profesjonell utvikling for lærerne. Disse kjennetegnene, som er konsistente med effektiv styring, benyttes her til å strukturere beskrivelsen og vurderingen av lederatferden. En kan merke seg et viktig dynamisk element: Etterutdanningen som skjer i denne type organisasjoner gir bedre lærerkvalitet. Fullans formulering er «learning is developing the organization, day

after day, within the culture». Vi kommer tilbake til dette poenget i vurdering av kommunenes kompetansebygging.

3. Datamateriale og metodisk utgangspunkt

Denne rapporten tar i bruk et omfattende datamateriale. En del av hensikten med dette prosjektet er å ta i bruk data som kommunene allerede rår over. Det har derfor vært et bevisst valg å ta i bruk offentlige data for å ha samme utgangspunkt som kommunene selv har i sin eierskapsutøvelse. Individdata med personvernssensitive opplysninger kunne gitt mer sofistikerte analyser, men det har ikke vært intensjonene med dette prosjektet.

Et omfattende kvalitativt datamateriale er innhentet for å supplere de kvantitative analysene i rapporten.

3.1 Kvantitative data og metode

Det har blitt hentet inn og systematisert kvantitativt materiale. Mye av utgangspunktet for datamaterialet er det samme som indikatorsettet i oppfølgingsordningen. Det vil si indikatorer fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen. En målsetting har også vært å ta utgangspunkt i datamateriale som er tilgjengelig for kommunene og som benyttes av kommunene i dag.

Informasjon om resultater, både nasjonale prøver, eksamen og standpunktkarakterer, skolebidragsindikatorer, samt data fra elevundersøkelsene er hentet fra Utdanningsdirektoratets rapporteringssystemer. Data er hentet ut for alle skoler i alle kommuner i Norge i perioden 2007 til 2018.

Informasjon om ressursinnsats er hentet fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Dette gjelder informasjon om elevtall, lærere, årstimer og kompetanse. Vi har valgt å ikke inkludere informasjon om spesialundervisning på skolenivå (taushetsbelagte opplysninger) i dette prosjektet.

Vi har også benyttet NIBR sine spørreundersøkelser om kommunal organisering som gjør det mulig å følge utvikling, ressursbruk og organisering i kommunene over tid. Denne undersøkelsen gjør det mulig å se på sammenhenger mellom organisering og resultater for et større utvalg kommuner.

Metodisk er den kvantitative delen gjennomført ved bruk av enkle tabeller og figurer. Vi går ikke gjennom dette i detalj her, men fokuserer på forståelsen av resultatene. Skolebidragsindikatorerne bygger på ganske avanserte metoder. Vi tar i bruk kun resultatene av disse, men styrken med slike metoder diskuteres innledningsvis i kapittel 4. Skolebidragsindikatorerne er beregnet for to og to år. Indikatorer fra elevundersøkelsen og prestasjoner fra nasjonale prøver

foreligger årlig, men er sammenlignet direkte med de toårige skolebidragsindikatorene. Som eksempel er nasjonale prøver for skoleåret 2016/2017 sammenligner med skolebidragsindikatoren for 2016 og 2017.

3.2 Utvalg av kommuner for caseundersøkelser

Vi har valgt å konsentrere oss om et lite antall kommuner (8), for å kunne gjennomføre intervjuer med alle typer relevante aktører i hver kommune. Små kommuner er ikke inkludert. Den minste kommunen som er representert i utvalget har omtrent 12 000 innbyggere. Denne avgrensningen begrunnes med at små kommuner har tynn bemanning på kommunenivå, og et lite antall skoler. Vi har også hatt et ønske om noe geografisk spredning blant kommunene. Derfor har vi kommuner fra Østlandet, Vestlandet og Midt-Norge. For gjenstående mellomstore og store kommuner er det viktigste utvalgskriteriet skolekvalitet, slik det fanges opp av resultater på nasjonale prøver og bearbeidet til skolebidragsindikatorer av SSB. Disse indikatorene suppleres med et lite utvalg indikatorer hentet fra Elevundersøkelsen. Vi har valgt ut noen kommuner med god skolekvalitet (og lite variasjon mellom skolene) og noen kommuner med dårligere og mer varierende skolekvalitet. Kommunene har også hatt ulik utvikling over tid. Noen har nedadgående trend, mens andre har en positiv trend i skolekvalitet. Kommunene identifiseres *ikke* i denne rapporten. Styrken ved denne fremgangsmåten vil være at vi (forhåpentligvis) vil kunne brette ut en del av variasjonen i styringssystemer mellom norske kommuner, og i noen grad variasjon i skoleledelse innad i kommunene. Data kommer primært fra intervjuer, og er supplert med dokumentanalyser av viktige planer og styringsdokumenter. På eiernivå er både politikere og administrative ledere intervjuet. På skolenivå er stort sett skoleleder intervjuet. Intervjuene er strukturert rundt de temaene som er beskrevet under effektivt styringssystem og effektiv skoleledelse.

Skolebidragsindikatorene ble benyttet til fordel for kommunebidragsindikatorene for å ha mulighet til å se på stabilitet og skolespesifikk utvikling over tid. En god skoleeier vil påvirke alle skolene i en kommune i samme grad. Stabile skolebidragsindikatorer er derfor en indikasjon på vellykket påvirkning fra skoleeier, mens stor variasjon heller vil være et tegn på stor variasjon i skoleledergruppen hvor noen skoleledere oppnår gode resultater på tross av eierskapsutøvelsen.

Utgangspunktet for utvelgelsen av kommuner var likevel nivået på skolebidragsindikatorene fram mot 2015 (det som var tilgjengelig på utvelgelsestidspunktet), samt nivået på nasjonale prøver. Følgende matrise ble anvendt i å lokalisere mulige kommuner.

Tabell 3.1 Matrise for utvelgelse av casekommuner

	Lave gjennomsnittlige skolebidrag	Høye gjennomsnittlige skolebidrag
Høyt prestasjonsnivå på nasjonale prøver	1	2
Lavt prestasjonsnivå på nasjonale prøver	3	4

I hver av de fire cellene vil mulige kommuner plassere seg. Det ble også gjort utvalg av kommuner med samme størrelse. For eksempel havner alle storbyene i Norge i gruppene med høye skolebidrag. Men en relativ sammenligning mellom kun storbyene plasserer noen byer med høye og noen med lave skolebidrag relativt sett.

Til sammen ble åtte kommuner valgt ut i caseundersøkelsene, hvor kommunene representerer alle cellene i tabell 3.1. Fire kommuner representerer celle en og tre, mens fire kommuner representerer celle to og fire. Rangeringen mellom kommunene i hver kategori basert på nivå på nasjonale prøver benyttes til å skille mellom hhv. celle en og tre og celle to og fire.

Kommunene som er en del av caseundersøkelsene, er beskrevet i vedlegg A. Kommunene varierer langs en rekke dimensjoner. Kommunene er beskrevet langs dimensjonene som litteraturen legger til rette for, nemlig resultatorientering, delegering, kvalitetssikring og ansvarliggjøring og kompetansebygging. Det er relativt store variasjoner mellom kommunene, men et mulig tegn til konvergens. Det vil si at kommuner med lave skolebidrag har endret sine styringssystemer i retning av kommunene med høye skolebidrag. Dette gjelder to av kommunene som vi har valgt som case. Disse ble valgt ut basert på svake skolebidrag fram mot 2015, men har siden endret sine styringssystemer. For en av kommunene har dette resultert i bedre resultater, for den andre kommunen er endringen for fersk til å se resultater ennå.

Et par av kommunene kan karakteriseres som svært resultatorienterte. Det vil si at man har ambisiøse målsettinger og resultater preger både det politiske og administrative nivået. Alle kommunene har delegert viktige beslutninger til skolene, men i hvor stor grad det foreligger

føringer fra skoleeier varierer noe. I alle kommunene har skolene frihet innenfor sine rammer, men rammene varierer. I noen kommuner er det tydelige standarder og føringer, mens i andre er autonomien stor. Kvalitetssikring og ansvarliggjøring gjennomføres ulikt. Dette ses i sammenheng med litteraturen om å «rekoble» organisasjonen, som vil si å få tettere bånd mellom ledd i organisasjonen. Kommuner med gode resultater er i mange tilfeller kjennetegnet ved en skolesjef som har tette bånd til skoleledere, med tett oppfølging av resultatutvikling, systematiske evalueringer og ansvarliggjøring av skolene. Kompetansebygging eller kompetanseutvikling vektlegges flere steder. Nasjonale retningslinjer og nasjonale tilbud om utdanning av lærere er noe alle kommunene er delaktige i. Det er imidlertid variasjon i hvor stor grad kommunene har tatt ut potensialet i dette. Hvordan kommunene utnytter kompetansen i ledere og lærere som oppnår gode resultater varierer også. I flere av kommunene med gode skolebidrag er nettverk mellom lærere vanlig. Skolelederutdanning vektlegges i alle kommuner, men det er forskjeller i hvor langt man har kommet og hvor lenge man har holdt på. Flere av kommunene som startet tidlig med å sette søkelys på skoleledelse, er blant kommunene med høye skolebidrag.

3.3 Kvalitativ undersøkelse

I de åtte kommunene som ble valgt ut, ble det gjennomført en omfattende caseundersøkelse som hovedsakelig besto av intervjuer og dokumentanalyser. Som forberedelser til hver caseundersøkelse ble planer, styringsdokumenter og sentrale politiske saker gjennomgått og intervjuguider ble tilpasset ut fra dette. Tilstandsrapportene har også vært sentrale. Deretter ble det gjennomført intervjuer over to-tre dager i hver av kommunene. Utvalget av respondenter varierte noe mellom kommunene, men stort sett ble det gjennomført intervjuer med politisk ledelse (2-3 personer), administrativ ledelse (skolesjef, direktører), PPT og andre eventuelle kompetansemiljø, sentrale rådgivere og fire skoleledere.

I denne delen diskuterer vi følgende spørsmål: Har styringssystemene i kommuner som kombinerer høy skår på kommunebidragsindikatoren og liten mellom-skole variasjon i skolebidragsindikatorene kjennetegn som sammenfaller med effektive styringssystemer, og adskiller styringssystemene i høyt presterende kommuner seg fra styringssystemene til kommuner med lav skår på kommunebidragsindikatoren? Hvordan har politikere og administrasjon interagert for å sikre motiverte skoleledere som jobber aktivt for å øke kvaliteten på undervisningen, og er effektiv skolelederatferd et resultat av skoleeiers tilrettelegging, føringer og forventninger? Intervjuguider er lagt til som vedlegg.

Intervjuene er strukturert rundt de temaene som er beskrevet under effektivt styringssystem og effektiv skoleledelse. Det er en kjerne av spørsmål som er felles for alle intervjuer. I tillegg stilles en del spørsmål som er spesielle for den stillingen intervjuobjektet innehar. Vi starter med en operasjonalisering av nøkkelbegrepene.

Hvordan beskrive styringssystemene i høyt presterende kommuner? Operasjonalisering av nøkkelbegreper

Vi følger forskningslitteraturen om suksessrike styringssystemer og organiserer beskrivelsen av de kommunale styringssystemene i fire deler: resultatorientering, kvalitetssikring og ansvarliggjøring, grad av delegerte beslutninger og kompetansebygging. Nedenfor presiserer vi hva som legges inn i hver av de fire delene. Innholdet i hver del er et kompromiss mellom hvordan disse begrepene oppfattes i den internasjonale forskningslitteraturen og hva som er hensiktsmessig i en norsk virkelighet.

Er eier opptatt av elevresultater? Eiers resultatorientering beskrives ved i) eiers formulering av eksplisitte resultatmål for kommunens skoler, ii) vektlegging av elevresultater versus andre mål, for eksempel fra elevundersøkelsen, og iii) i hvilken grad oppnådde resultater diskuteres innad i eierskapet og med skoleledere. Administrasjonen må håndtere diskusjoner med politikere som er lekfolk og med skoleledere som har meget god kunnskap om kunnskapsproduksjon. Administrasjonen må sørge for å forankre satsinger politisk, og å gi skoleledere tydelige bestillinger. Skoleledere kan derfor sitte med en annen oppfatning av eiers resultatorientering enn det diskusjonen innad i eierskapet gir inntrykk av.

Hvordan arbeider administrasjonen med å forbedre skolekvaliteten? I beskrivelsen av skole-eiernes virkemidler konsentrerer vi oss om i) støtte til skolelederne, ii) kompetansebygging og iii) oppfølging av forbedringstiltak. Begrunnelsen for å velge disse komponentene er som følger. I resultatstyringssystemer er det avgjørende at skoleleder oppfattes som eiers representant i skolene, og er i stand til å opptre i tråd med kjennetegn ved effektiv skoleledelse. Eier må derfor støtte sine ledere, og sørge for at de bygger kompetanse som ledere av undervisningsaktivitetene. Dette er en form for kompetansebygging som skjer i linjen, og som sannsynligvis i mindre grad kan skje andre steder. Dette poenget utdypes nedenfor der kompetansebygging diskuteres som et eget punkt. I effektive skolesystemer handler kommunikasjonen mellom eier og skoleledere om skolens resultatoppnåelse, og om gjennomføring av forbedringstiltak som eier og leder har blitt enige om. Type av forbedringstiltak vil kunne informere om hvordan aktørene forstår kunnskapsproduksjonen, eller

alternativt, hva slags tiltak som er mulig å gjennomføre. Et organisatorisk uttrykk for eiers oppfølging av skoleledere er at det finnes et ledd mellom kommunalsjef og skoleleder med oppgave å følge opp skolelederne, dvs. et organisatorisk uttrykk for ønsket om rekobling.

Hvor stor frihet har skolelederne? I hvilken grad beslutningsmyndighet er delegert til skoleledere beskrives ved i) delegering av beslutninger vedrørende bruk av budsjettammen, læreransettelser og undervisningsorganisering, ii) omfang av kommunale standarder for å påvirke prioriteringer og regulere atferd i skolene og iii) omfang av pålegg om deltagelse i satsinger, som kan være nasjonalt eller kommunalt initiert. Punktene ii) og iii) bringes vanligvis ikke inn i delegeringsdiskusjonen, men inkluderes her fordi omfanget av standarder og satsinger er betydelig. Dette er kommunalt (eller nasjonalt) besluttede tiltak som gir føringer for skolene.

Hvor målbevisst arbeides det med kompetansebygging? Alle aktører må bygge en ny type kompetanse i et resultatstyringssystem– skoleeier må kunne vurdere om kommunen leverer på nasjonale og kommunale bestillinger og at alle skoler bidrar, skoleledere må kunne analysere elevresultater i egen skole som grunnlag for å vurdere lærerkvalitet og som utgangspunkt for strategiske satsinger, og lærere må lære datadrevet undervisning og kunne følge enkeltelevs prestasjonsutvikling. Mye av denne læringen må skje internt i kommunen eller skolen gjennom den daglige praksisen. Vi skiller derfor mellom kompetansebygging etter om den skjer internt eller eksternt. Videre deler vi intern kompetansebygging i en vertikal del – som forgår i styringslinjen, og en horisontal del – som foregår mellom aktører på samme nivå i organisasjonen. Forskningen indikerer at viktige deler av kompetansebyggingen kan og bør skje internt og i linjen: For det første, administrasjonens arbeid for å ansvarliggjøre skolelederne og øke deres analysekapasitet. Denne delen av kompetansebyggingen omtales også tidligere i dette avsnittet under administrasjonens arbeid med målrealisering. For det andre, skoleledernes observasjon av lærernes undervisning med påfølgende feedback som virkemiddel til økt undervisningskvalitet. Kompetansebygging som foregår internt og horisontalt omfatter skoleledernetverk i kommunen og lærersamarbeid innad (i team) i den enkelte skole, eller i fagteam med lærere fra flere skoler i kommunen. Kompetansebygging skjer eksternt ved at skoleledere tar skolelederutdanning eller at lærere videreutdanner seg i fag. Den sistnevnte delen følger av nasjonale krav, og er interessant her i den grad skoleeier opplever at annen kompetansebygging fortrenkes eller forsterkes.

4. Kvalitet og kommunal styring

Vi starter denne delen innledningsvis med en diskusjon av kvalitet og en diskusjon av kommunal styring. Vi skal først gjøre rede for fordelene med å bruke skolebidragsindikatorer som mål på kvalitet og brette ut den informasjonen som finnes om styringssystemene innen oppvekstsektoren i norske kommuner. Vi skal diskutere andre mål på kvalitet og evaluere disse opp mot skolebidragsindikatorene.

Oppfølgingsordningen er en ordning for kommuner som over tid ikke oppnår ønsket utvikling på sentrale områder i opplæringen. Kommunene identifiseres med hjelp av et indikatorsett, som inkluderer indikatorer for nasjonale prøver og elevundersøkelsen (Kunnskapsdepartementet 2019). Hele dette indikatorsettet var utgangspunktet også for dette prosjektet. I tillegg var skolebidragsindikatorene spilt inn som en viktig indikator. Skolebidragsindikatorene er også sterkt vurdert inn i indikatorsettet for oppfølgingsordningen (Kunnskapsdepartementet 2019). Dette kapitlet viser hvordan indikatorer for læringsmiljø, «råe» prestasjonsdata for nasjonale prøver og elevundersøkelsen samvarierer med skolebidragsindikatorene. Siden prestasjonsdata publiseres årlig og skolebidragsindikatorer publiseres for to og to år, kan vi ikke forvente perfekt korrelasjon. Skolebidragsindikatorer er imidlertid sterkt korrelerte over år. Gjennomgangen resulterer i vektlegging av skolebidragsindikatorene i denne rapporten. Indikatorer for læringsmiljø analyseres imidlertid også her, og de benyttes aktivt i utvelgelsen av casekommuner. Gjennomgangen nedenfor viser at skolebidragsindikatorene og «råe» prestasjonsindikatorer samvarierer positivt, men ikke veldig sterkt. Samvariasjonen mellom skolebidragsindikatorene og indikatorer fra elevundersøkelsen er lav. Dette betyr at skoler som rapporterer om godt læringsmiljø ikke systematisk er blant skolene med høye skolebidrag. Det betyr ikke at gode læringsmiljø og fravær av mobbing ikke er viktig i seg selv. I denne rapporten vektlegges derfor skolebidragsindikatorene tyngst som mål på kvalitet. Skoler som evner å lage gode læringsmiljø og lite mobbing (målt ved elevundersøkelsen), uten at dette resulterer i bedre bidrag til elevens læring, bidrar derfor ikke positivt til skolebidragsindikatoren.

4.1 Kvalitet og skolebidrag

En lang rekke studier, helt fra Coleman (1966), fra ulike land og tidsperioder har konkludert med at elevenes familiebakgrunn har vesentlig betydning for hvor godt elevene presterer på skolen. Mellom skoler i Norge er det store forskjeller i elevsammensetning, for eksempel målt ved utdanningsnivå, inntekt, familiestruktur og innvandring. Enkle sammenligninger av nasjonale prøver hensyntar ikke dette. Selv om en skole har et svakt gjennomsnittresultat på

nasjonale prøver eller eksamen på 10.trinn, betyr ikke det nødvendigvis at skolen har bidratt lite til elevers læring.

Skolebidragsindikatorer hensyntar disse forskjellene mellom skolene. Skolebidragsindikatorerne er et justert resultat og kan tolkes som det resultatet en skole ville ha fått, dersom elevgrunnlaget var gjennomsnittlig. Skolebidragene er derfor egnet til å sammenligne skoler med ulik elevsammensetning (Steffensen mfl., 2017).

Steffensen mfl. (2017) publiserer i tillegg til skolebidragsindikatorer, også kommunebidragsindikatorer. I denne rapporten velger vi å sette søkelys på skolebidragsindikatorerne. Begrunnelsen for det er at bak et kommunegjennomsnitt kan det skjule seg ulike fordelinger. Problemstillingen i dette prosjektet er knyttet til sammenhengen mellom skoleeierrollen og kvalitet i skolen. Hypotesen er dermed at godt skoleeierskap bidrar til gode og *stabile* skolebidrag. For å se på stabilitet og utviklingen for skoler i en kommune prioriterer vi derfor på skolenivået.

Vi har skolebidrag i perioden 2010 til 2017 for dette prosjektet. Fram til og med 2015 ble disse beregnet og publisert av SSB i Steffensen mfl. (2017). SSB beregner fortsatt skole- og kommunebidragsindikatorerne, men de publiseres nå i skoleporten i Udir. En høy verdi på skolebidraget tolkes som skolen gjør det bedre enn man skal forvente ut fra elevsammensetningen, mens lav verdi (negativ) betyr at skolen gjør det svakere enn man kan forvente ut fra elevsammensetningen. Det er ulike typer skolebidragsindikatorer som beregnes, basert på de data som er tilgjengelig for hvert av trinnene som analyseres. Indikatorerne har sine fordeler og ulemper. For det første er det forskjeller i hvilke mål på elevresultater som benyttes i beregningen. Mens indikatoren for småtrinnet og mellomtrinnet benytter alle fag ved nasjonale prøver som prestasjonsmål, måler indikatoren for ungdomstrinnet elevprestasjonen i det faget eleven kommer opp i eksamen. Denne sier derfor ingenting om skolens bidrag til læring i andre fag. I tillegg er det to ulike beregningsmetoder:

1. Skolebidragsindikatorer som tar hensyn til *familiebakgrunn*, og
2. Skolebidragsindikatorer som i tillegg til familiebakgrunn tar hensyn til elevenes resultater på et tidligere tidspunkt.

Indikatoren for småtrinnet som benytter nasjonale prøver på 5.trinn som mål på elevprestasjoner, hensyntar ikke tidligere prestasjoner, siden dette ikke er tilgjengelig. Denne indikatoren justerer derfor elevprestasjonene med tanke på observerbare kjennetegn ved

elevsammensetningen, mens eventuelle uobserverbare faktorer ikke kan kontrolleres for. Indikatoren for ungdomstrinnet og mellomtrinnet hensyntar elevenes tidligere resultater. Disse indikatorene kan derfor tolkes som skolens bidrag til elevens læring mellom to tidsrom. For mellomtrinnet tolkes dermed denne indikatoren som skolens bidrag fra 5.trinn til 7.trinn. Denne fanger opp uobserverbare effekter på en bedre måte enn indikatoren på småtrinnet (Steffensen & Kalcic, 2019). Men siden denne måler skolebidraget mellom to tidsperioder, altså 5-7.trinn, er den ikke egnet som et mål på skolekvalitet for hele barneskolen. En skole som for eksempel prioriterer ressurser og lærerkvalitet de aller første årene i barnas skolegang, vil muligens oppnå svært gode resultater på 5.trinn, men har kanskje ikke mulighet til å følge opp godt nok på mellomtrinnet. Denne skolen vil dermed oppnå svakere skolebidrag på mellomtrinnet, men bidrar i realiteten i stor grad til elevens læring gjennom skoleløpet. Skolebidragsindikatorene må derfor ses i sammenheng med hverandre og selv om skolebidragsindikatoren for småtrinnet ikke kontrollerer for det samme som indikatorene for mellomtrinnet og ungdomstrinnet, er den et verdifullt bidrag i å forklare skolekvalitet og et bedre justert mål på skolekvalitet enn å benytte resultatene fra de nasjonale prøvene direkte.

Skolene og kommunene har i tillegg tilgang til et stort utvalg av andre indikatorer og data-materiale. Dette er eksamensresultater, grunnskolepoeng, data fra elevundersøkelser, foreldreundersøkelser og annet. Caseundersøkelsene gjennomført i denne rapporten har vist at kommunene utnytter og bruker disse datamengdene ulikt og vektlegger de ulikt. Fellesnevneren er at alle kommunene vektlegger mobbedata og informasjon om læringsmiljø. Når det gjelder fokus på elevprestasjoner og hvordan dette tas i bruk i evaluering av skoler, så varierer det mye fra kommune til kommune.

Denne rapporten tar utgangspunkt i skolebidragsindikatorene som det beste tilgjengelige målet for skolenes bidrag til elevenes læring og som et mål for skolekvalitet. Med det som utgangspunkt vil vi gjøre noen øvelser for å evaluere andre tilgjengelige indikatorer mot skolebidragsindikatorene. Ser vi noen korrelasjon mellom indikatorer fra elevundersøkelsen og skolebidragene? Siden skolebidragene hensyntar ulik elevsammensetning, vil slike korrelasjoner gi mening. Den vil evaluere andre mål for kvalitet opp mot en indikator som hensyntar forskjeller mellom skoler.

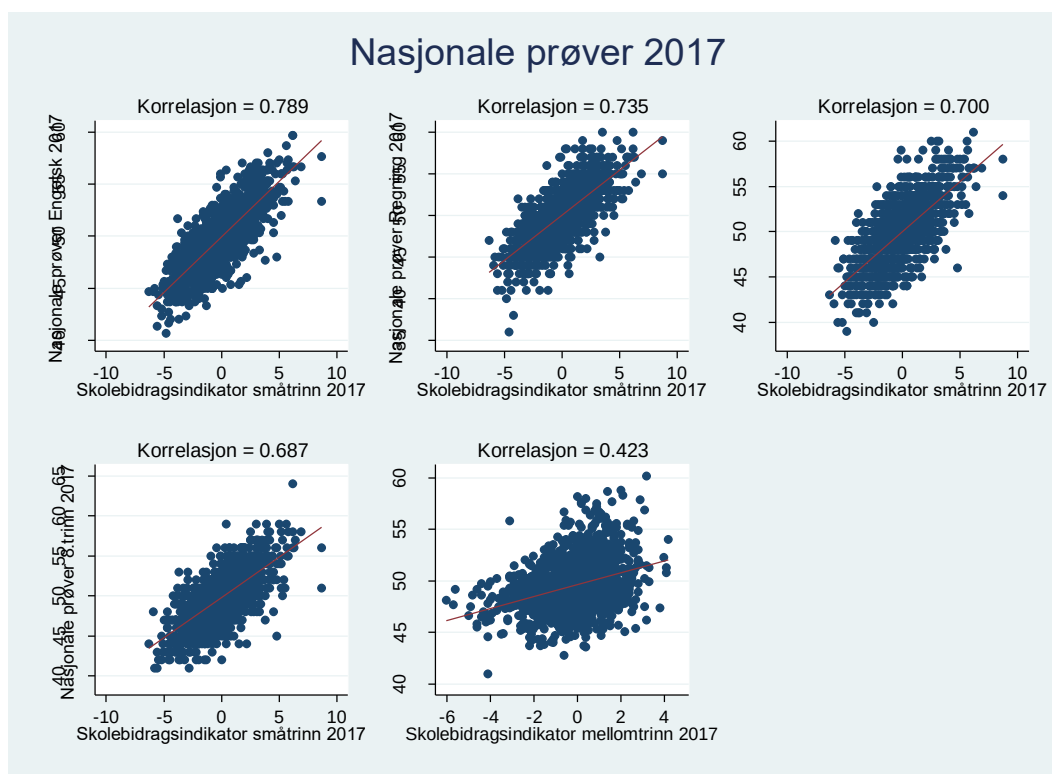
Vi vil først evaluere «råe» prestasjonsdata, deretter indikatorer fra elevundersøkelsen og til slutt vil vi gjøre beregninger av råe prestasjonsdata som kommunene selv kan gjøre og som

optimaliserer sammenhengen med skolebidragsindikatorne. Dette vil være gunstig for kommunene, siden skolebidragsindikatorne kommer med en ganske stor forsinkelse.

De første sammenhengene vi ser på er mellom prestasjoner og resultater for nasjonale prøver (på skolenivå) og skolebidragsindikatorne. Skolebidragsindikatorne har til nå kommet med tidsetterslep, og måten de er oppbygde på tilsier at de fortsatt kommer til å gjøre det. En sterk korrelasjon og sammenheng mellom korrigerte og ukorrigerte prestasjonsmål vil tilsi at de ukorrigerte resultatene likevel er verdifulle for å måle skolekvalitet.

Figur 4.1 viser at korrelasjonen er ganske sterk for småtrinnet, både for resultater fra enkeltprøver og for et gjennomsnitt av de enkelte prøvene. Korrelasjonen er mellom 0,7 og 0,8 og selv om det er en del variasjon, gir de ukorrigerte en god pekepinn på skolebidraget for småtrinnet. Dette bekrefter inntrykket fra tidligere om at forskjellen mellom de ukorrigerte prøveresultatene og skolebidragsindikatoren ikke er betydelig på småtrinnet. Figurer i vedlegg beviser samme sammenheng for prøveresultatene i 2016.

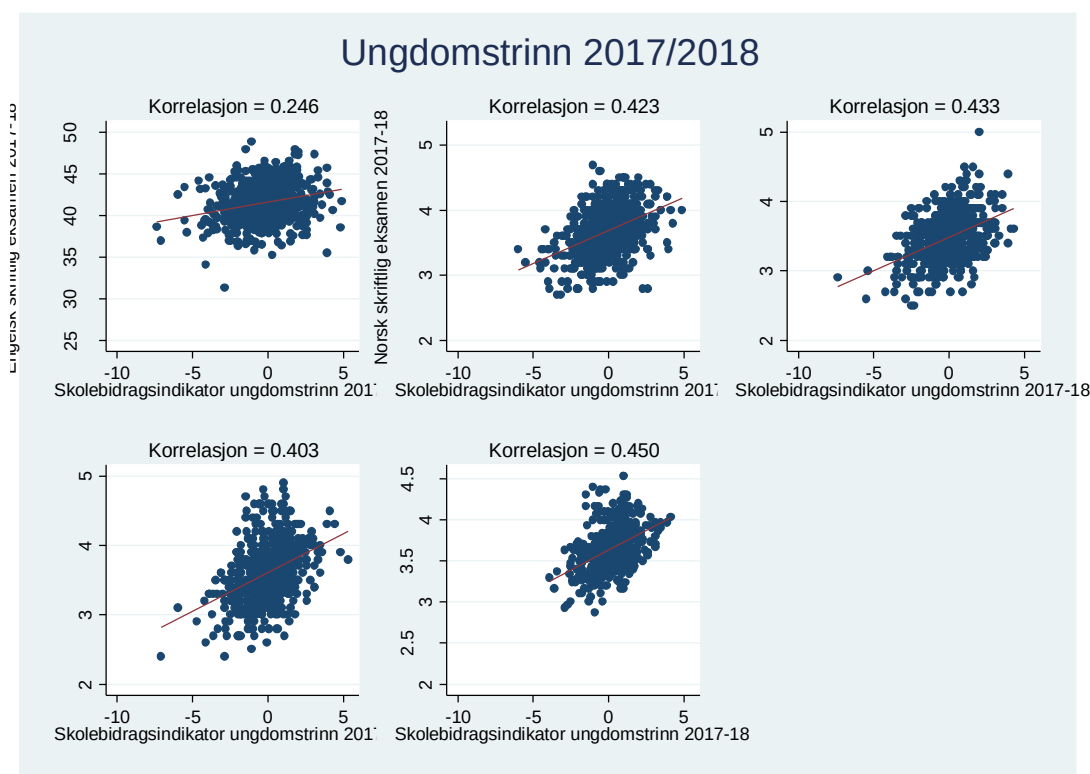
For mellomtrinnet ser vi fra figur 4.1 at gjennomsnittet av de ukorrigerte prøveresultatene og skolebidragene korrelerer i vesentlig mindre grad enn for småtrinnet. En korrelasjon på 0,42 for begge årene indikerer at de nasjonale prøveresultatene ikke gir et godt bilde av skolebidraget for mellomtrinnet. På grunn av datatilgang er vi ikke i stand til å gjennomføre analyser av enkeltprøver. Vi ser fra figurene at sammenhengen er mer tilfeldig og plottene ligger lengre fra linjen som angir sammenhengen.



Figur 4.1: Korrelasjonsplot mellom resultater fra nasjonale prøver 2017/18 og skolebidrags-indikatorer for småtrinn og mellomtrinn 2017 og 2018

Også for ungdomstrinnet ser vi at korrelasjonen er mer usikker enn for småtrinnet, og at graden av samvariasjon omtrent er lik den vi så på mellomtrinnet. Naturligvis er det fortsatt slik at skoler med høyt prestasjonsnivå også i gjennomsnitt har større skolebidrag, men det er stor variasjon og siden det er et vesentlig antall skoler med høyt prestasjonsnivå og lavt skolebidrag, og skoler med lavt prestasjonsnivå og høyt skolebidrag gir ikke de ukorrigerede resultatene et sikkert bilde av skolekvaliteten målt med skolebidraget.

Delfiguren øverst til venstre angir samvariasjonen mellom grunnskolepoeng og skolebidragene. Eksamensresultater og nasjonale prøver er normalt sett ansett som mer objektive mål på skolens resultatoppnåelse og dette synet blir bekreftet fra figur 4.2. Korrelasjonen mellom grunnskolepoeng og det estimerte skolebidraget er lavt (0,29). Samme figur for skoleåret 2016/2017 er lagt i vedlegg.



Figur 4.2: Korrelasjonsplot mellom resultater fra nasjonale prøver og skolebidragsindikatorer for ungdomstrinn 2017 og 2018

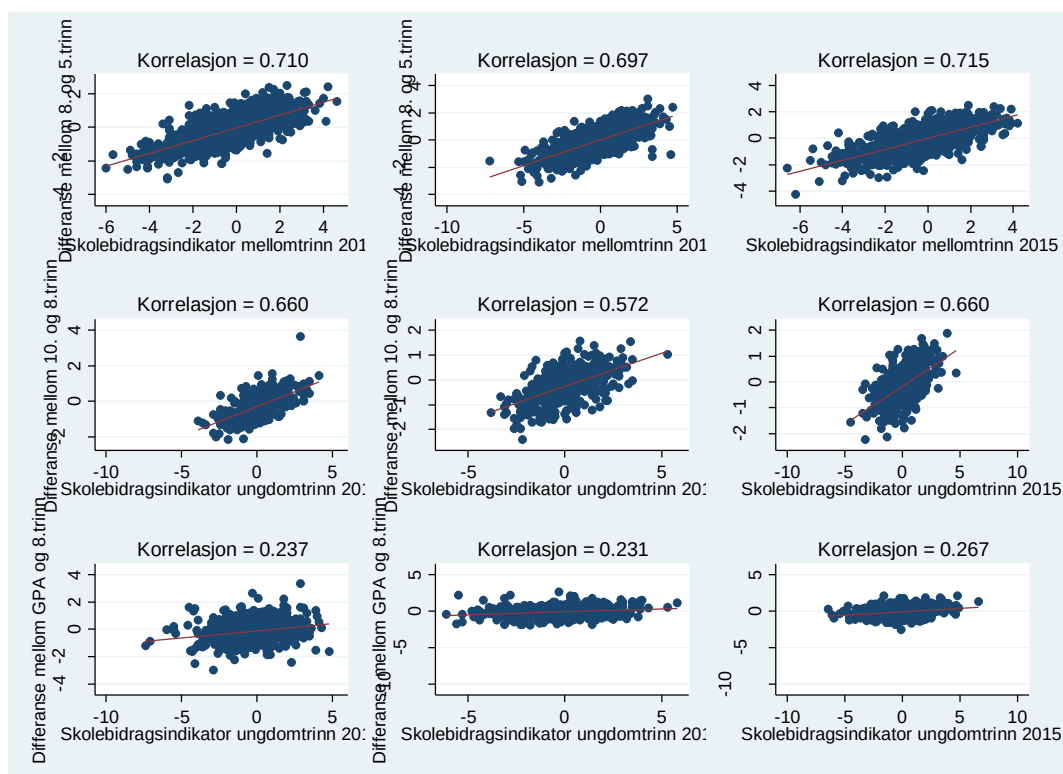
Resultatene fra caseundersøkelsen viser at indikatorer fra elevundersøkelsen blir vel så mye benyttet som resultatindikatorer som skoleprestasjoner i flere av byene. Fra politisk nivå er det spesielt mobbetall som får mest oppmerksomhet, men også andre indikatorer fra elevundersøkelsen. I denne analysen har vi sett skolebidraget for skoler med kohorter som besvarte elevundersøkelsen på 7.trinn. Det vil si at vi sammenligner resultater fra elevundersøkelsen på 7.trinn med skolebidraget målt året etterpå.

Andre beregninger av prestasjonsdata

Analysene ovenfor viser at selv om det er en ganske klar positiv samvariasjon mellom ukorrigerede resultater fra nasjonale prøver og skolekvalitet målt ved skolebidraget, er korrelasjonen for lav til at vi kan bruke de ukorrigerede resultatene som en indikator for skolens evne til å bidra til elevens læring. Resultatene fra småtrinnet er imidlertid et unntak fra dette. Som vi har sett innledningsvis kan en av årsakene til dette være at disse ikke korrigerer nok for forskjeller i elevsammensetningen, slik som indikatorene for mellomtrinnet og ungdomstrinnet gjør.

Ulike enkle beregninger ved bruk av de ukorrigerste prestasjonsmålene kan imidlertid tenkes å samvarierte i større grad med skolebidragene. For eksempel er skolebidragene for mellomtrinnet og ungdomstrinnet svært avhengig av initialt prestasjonsnivå. Det vil si at forskjellen mellom skolens ukorrigerste skoleprestasjoner mellom hhv. 5.trinn og 8.trinn kan tenkes å gi en bedre prediksjon på skolebidraget enn rene ukorrigerste mål. For småtrinnet er det umulig å beregne slike differanser. Der mangler vi inngangsnivå på elevprestasjoner. Mange kommuner gjennomfører slike enkle beregninger i dag ved at man følger enkelte kull over tid. Man har da en overbevisning om at dette gir et bedre bilde av skolens bidrag til elevenes læring enn de ukorrigerste prestasjonsmålene. Denne gjennomgangen vil evaluere om dette har noe for seg. En annen strategi er at man kan tenke seg at elevsammensetningen er noenlunde stabil over tid på en skole, så endringer i forhold til sitt eget gjennomsnitt vil kunne si noe om skolebidraget er større eller lavere dette året. Vi vil evaluere begge disse enkle beregningsmetodene.

Vi ser på utviklingen over tid for de enkelte kullene. Det vil si at vi tar differansen mellom to datapunkt og ser hvordan denne differansen samvarierer med skolebidragene. For mellomtrinnet og ungdomstrinnet ser vi nå en ganske sterk korrelasjon, omtrent 0,7 for mellomtrinnet og litt lavere for ungdomstrinnet. Dette er vesentlig høyere enn for de ukorrigerste prestasjonsmålene, og denne analysen indikerer at differansen mellom 8.trinn og 5.trinn og gjennomsnitt ved eksamen 10.trinn og 8.trinn, fungerer som en god prediksjon på skolebidragsindikatorene. I påvente av at skolebidragsindikatorene blir publisert vil altså slike enkle differanser fungere svært godt for kommunene i sin styring og oppfølging av skolene. Kommunene eller skolene vil også ha tilgang til individdata for nasjonale prøver. Det er sannsynlig at aggregerte individuelle differanser vil gi ytterligere treffsikkerhet.



Figur 4.5: Korrelasjon mellom differanser fra nasjonale prøver og skolebidragsindikatorene

Vedleggsfigur B.3 ser på samvariasjonen mellom skolens avvik fra sitt eget poenggjenomsnitt og skolebidragsindikatorene. Vi ser at det er en stabil positiv korrelasjon mellom disse målene, men at avvikene ikke gir noen ytterligere prediksjon på skolebidraget enn å bruke de ukorrigerede prestasjonsmålene.

Indikatorsettet fra oppfølgingsordningen hos UDIR benytter indikatorer fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen. Denne gjennomgangen viser at det nødvendigvis ikke er noen klar sammenheng mellom indikatorene i dette indikatorsettet. Vi har på grunn av dette valgt å benytte skolebidragsindikatorer som vårt mål på kvalitet.

4.2 Styringssystemer i norske kommuner

Norske kommuner varierer med tanke på organisering og styring. Dette gjelder både den politiske organiseringen og administrative organiseringen. Selv om kommuneloven (www.lovdata.no) legger noen føringer for organisering, har kommunene stor frihet til å utforme både den politiske og administrative organisasjonen.

Politisk organisering

Parlamentarisme er i Norge unntaket fra regelen om formannskapsmodellen når det gjelder politisk organisering. NIBR (2016) beskriver norske kommuners organisering i kommunestyre og formannskap, hvor både antallet medlemmer i kommunestyre og formannskap, samt antall saker, er redusert i perioden. Videre viser undersøkelsen at formannskapet er tildelt større ansvar enn hva loven pålegger dem i de fleste norske kommuner, men at færre og færre kommuner gir formannskapet omfattende myndighet i mange og ulike saker (men fortsatt 49,5 %).

De fleste kommuner (mer enn 80 %) har faste politiske utvalg og de fleste av disse har en eller annen form for beslutningsmyndighet. Caseundersøkelsene i denne rapporten viser imidlertid at denne beslutningsmyndigheten er begrenset, og at man i de aller fleste saker innstiller til kommunestyret eller kun får sakene til orientering før kommunestyrebehandling. Kommune H er et unntak. Her vedtas mange saker i kommunalstyret for oppvekst og dette styret har mer myndighet enn tilsvarende i andre kommuner.

Administrativ organisering

Omtrent 2/3 av norske kommuner har delegert så mye ansvar at administrasjonssjefen kan foreta omdisponeringer av brutto budsjett og ha merinntektsfullmakt. Andelen som gir slik fullmakt til administrasjonssjefen, er imidlertid avtagende. Av kommunene som har delegert fullmakt har 2/3 igjen delegert mye av dette videre til enhetene. Andelen som har delegert fullmakt ned til enkeltenheter er også avtagende, både i omfang og i antall.

For delegering knyttet til personal, slik som ansettelser og lønn er utviklingen motsatt. Her blir mer og mer delegert og gjennomført i flere og flere kommuner. Dette blir også i større grad delegert ned til enkeltvirksomheter.

I perioden som studeres (2004-2016) kan det også se ut til at den kommunale organiseringen har blitt mer dynamisk. Dette kan vi blant annet se ved at flere kommuner svarer at antallet nivåer i organisasjonsstrukturen varierer mellom tjenesteområdene. Antallet kommuner som har ett eller to mellomledd er ganske konstant, men færre kommuner rapporterer at det er ingen ledd mellom toppledelsen og tjenesteområdene, og at dette varierer fra område til område. Andelen kommuner med «rendyrket» tonivåmodell er avtagende, og flere og flere kommuner ansetter etatsjefer eller lignende med ansvar for ett tjenesteområde. Vi kommer tilbake til betydningen av denne organiseringen i senere analyser.

Det er en tydelig trend i at bruk av sammenlignbare data, hvor man sammenligner seg selv over tid eller med andre skoler og kommuner, blir mer og mer vanlig. Dette gjelder flere deler av den kommunale organisasjonen, men andelen kommuner som svarer at de benytter dette har tredoblet seg i perioden fra 2004 til 2016. Endringen skjedde hovedsakelig mellom 2008 og 2012 og er sannsynligvis knyttet til innføringen av nasjonale prøver og tilgangen til mer styringsdata.

Undersøkelsen om kommunal organisering fra 2016 (NIBR) inneholdt litt for lite informasjon om hvilke styringsverktøy kommunene benytter, eller hvordan de utøver sin styring. Det er noe om delegering, men lite om resultatstyring, hvordan skolene er ansvarliggjort for resultater og lignende. Undersøkelsen fra 2012 inneholdt mer informasjon. Denne begynner å bli litt gammel, men gir oss en indikasjon. Vi kan også benytte denne til å se på sammenhenger mellom styringssystemer og resultater i samme tidsperiode.

Undersøkelsen fra 2012 inneholdt en del om personalpolitiske tiltak overfor enhetsledere. Det var for eksempel litt over halvparten av kommunene som spesifiserte forventninger til ledere i form av lederavtaler, resultatavtaler eller lignende. Andelen var ganske stabil fra 2004 til 2012. Under halvparten av kommunene gjennomførte systematisk lederevaluering. Denne andelen varierte noe fra år til år, men var lavere i 2012 enn i 2004. En lav stabil andel av kommunene har ledere som er ansatt på kontrakt med resultatkrav. Rundt en fjerdedel av kommunene hadde innslag av prestasjonslønn, enten knyttet til egen eller til avdelingens prestasjoner, mens rundt en tredel av kommunene hadde utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner til bruk i f.eks. lønnsforhandlinger.

Samlet sett viser undersøkelsen at det i en 9-årsperiode ikke har skjedd vesentlige endringer i kommunens tiltak for måling og belønning. Resultatene fra caseundersøkelsene viser kanskje at siden 2012 har det skjedd mer, i alle fall for de kommunene som er case i dette prosjektet.

4.3 Oppsummering kvalitet og kommunal styring

Denne delen har presentert og evaluert ulike datakilder som benyttes for å vurdere kvalitet i skolen, i tillegg til å svært kort presentere hovedresultatene fra flere spørreundersøkelser om kommunal styring (NSD og NIBR).

Skolebidragsindikatorer bør benyttes til å evaluere skolebidrag siden disse hensyntar ulikheter mellom skoler og kommuner, slik som ulik elevsammensetning. Skoler som gjør det bedre enn hva man skulle forvente ut fra sitt utgangspunkt, har høye skolebidrag, mens skoler som

presterer svakere enn hva man skulle forvente ut fra sitt utgangspunkt, har lave skolebidrag. Sammenligninger basert på skolebidragsindikatorer er derfor mer *rettferdig* og gir et bedre bilde av skolens bidrag til elevenes læring enn enkle gjennomsnittresultater fra for eksempel nasjonale prøver eller eksamen.

For småtrinnet er det relativt sterk korrelasjon mellom «råe» prestasjonsdata og skolebidragene, mens for ungdomstrinnet og mellomtrinnet er korrelasjonen ganske lav. Den er fortsatt positiv som betyr at skoler med høyt prestasjonsnivå i gjennomsnitt har høye skolebidrag, men det er stor variasjon.

Indikatorer fra elevundersøkelsen, slik som motivasjon, støtte fra lærerne, opplevelse av mestring og lignende, har svært lav korrelasjon med skolebidragsindikatorene. Dette innebærer ikke at elevmotivasjon og læringsmiljø er uten betydning. Et godt læringsmiljø er sannsynligvis viktig i seg selv, men elevenes vurdering av disse indikatorene samvarierer i liten grad med skolebidraget. Det er slik at det er vel så mange skoler med høye skolebidrag blant skolene som rapporterer om lav motivasjon og dårligere læringsmiljø, som ved skolene med høy motivasjon og gode læringsmiljø.

Denne gjennomgangen har også vist at enkle beregninger basert på resultatene fra nasjonale prøver er hensiktsmessig. Skolebidragsindikatorene baserer seg i stor grad på prestasjonsnivå *gitt* et tidligere nivå på prestasjonene, slik at en differanse mellom for eksempel 5.trinn og 8.trinn eller 8.trinn og 10.trinn, kunne være nyttig. Analysene viste seg å støtte denne tilnærmingen. Differansen mellom ulike trinn bør brukes som en tilnærming på skolens bidrag til læring i påvente av publiserte skolebidragsindikatorer. På samme måte ble avvik fra skolens gjennomsnitt evaluert, uten at dette ga noen sterkere sammenheng enn rene prestasjonsmål.

En enkel gjennomgang av resultatene fra spørreundersøkelsen om kommunal organisering viste at det ikke har vært vesentlige endringer de siste ni årene, som slike spørreundersøkelser har klart å avdekke. Det er stor grad av, men avtagende, delegering til administrasjonssjefsnivået. Det ser ut til at den kommunale organisasjonen er blitt mer dynamisk. Bruk av sammenlignbare data i måling av enhetene er sterkt økende. Fra 2012 så vi at omtrent halvparten av kommunene spesifiserer forventninger til lederne i form av lederavtaler, resultatavtaler eller lignende, mens under halvparten gjennomførte systematisk lederevaluering. En noe lavere andel hadde innslag av prestasjonslønn eller kriterier for å måle prestasjoner til bruk i for eksempel lønnsforhandlinger.

5. Kommunal styring og skolenes bidrag til elevenes læring

Analysene av surveydata og kvalitetsindikatorene gir oss en pekepinn på hvilke deler av kommunal styring som påvirker elevresultatene i skolen. Vi har imidlertid sett at dette gir noe begrenset informasjon og vi kan ikke trekke noen årsakssammenhenger ut av dette. Funnene her har imidlertid lagt grunnlaget for caseundersøkelser i åtte byer.

Kommunene har i ulik grad og på ulike måter endret sin politiske og administrative styring av skolen i kjølvannet av Kunnskapsløftet. Et av de mest sentrale spørsmålene nå er om endringene har bidratt til å forbedre elevresultatene.

For å kunne gi detaljerte og kausale svar på problemstillingene i dette prosjektet, kreves et omfattende forskningsprosjekt som utnytter variasjonen i de kommunale styringssystemene – mellom kommuner, men også innad i kommunene over tid. Styringssystemene har mange elementer, og det er ikke opplagt hvilke elementer som er avgjørende viktig – eller hvordan elementene spiller sammen – for at elevprestasjonene skal kunne påvirkes. I denne rapporten forsøker vi primært å karakterisere styringssystemene i kommuner med store skolebidrag. Vi gjentar problemstillingene her:

- *Hva kjennetegner den politisk og administrative styringen i kommuner som har skoler med gjennomgående store skolebidrag?*
- *Har styringssystemene i disse kommunene kjennetegn som sammenfaller med kjennetegn ved effektive styringssystemer – slik vi kjenner fra internasjonal forskning?*
- *Er skolelederatferden i disse kommunene i tråd med skolelederatferd i effektive skoler – slik vi kjenner fra internasjonal forskning?*
- *Er det klare forskjeller mellom styringssystemene i kommuner med henholdsvis store og små skolebidrag?*

For å svare på disse spørsmålene har vi gått inn i et lite antall kommuner med ulik skolekvalitet - slik dette fanges opp ved kommune- og skolebidragsindikatorer. Vekten er lagt på å kartlegge samspillet mellom administrasjon og politikere, og mellom skoleeier og skoleledere. Et relativt stort antall intervjuer med sentrale aktører i kommunene er gjennomført. Intervjuene er strukturert med utgangspunkt i den internasjonale forskningslitteraturen som identifiserer kjennetegn ved styringssystemer med gode resultater. Både intervjuer og de beskrivelsene vi gir av de ulike systemelementene er forsøkt tilpasset en norsk virkelighet. Rapportens viktigste bidrag er følgelig at den gir et innblikk i kommunale styringssystemer for grunnskolen per 2019.

Den mest relevante forskningslitteraturen er gjengitt innledningsvis i rapporten. Basert på denne vil vi forsøke å operasjonalisere de viktigste elementene i styringssystemene og rapporterer hvordan vårt utvalg av norske kommuner leverer innenfor de ulike delene av styringssystemet.

Vi karakteriserer styringssystemet langs fire dimensjoner: *resultatorientering, kvalitetssikring og ansvarliggjøring, grad av delegerede beslutninger og kompetansebygging*. Dette er i tråd med litteraturen presentert innledningsvis.

Resultatorientering beskrives ved eiers formulering av eksplisitte resultatmål for kommunens skoler, vektlegging av elevresultater versus andre mål, spesielt læringsmiljø, og i hvilken grad politikere diskuterer skolens resultater ved fremlegging av tilstandsrapporten. Diskusjonene foregår på to arenaer: mellom administrasjon og politikere og mellom administrasjon og skoleledere. Her er det også vesentlig hvorvidt målsettingene om resultater tas i bruk og benyttes i oppfølgingen av skolene. Dermed åpnes det for at skoleledere kan sitte med en annen oppfatning av eiers resultatorientering enn diskusjonen innad i eierskapet gir inntrykk av: Hvor tydelig og eksplisitt er eier i sin bestilling til skolene?

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring handler om eiers oppfølging av resultatoppnåelse med skoleledere, spesielt om forbedringstiltak som eier og leder har blitt enige om, gjennomføres i skolene. Et spørsmål her er hvor tett eier er på skolene, jf. McKinsey-rapportenes understreking av et opprettholdende lag mellom eier og skole – som sørger for støtte til skolene, kommunikasjon mellom eier og skolene og kunnskapsspredning mellom skolene.

Grad av delegerede beslutninger handler om hvor fritt skoleledere kan disponere innenfor budsjettrammen, ansette lærere og organisere undervisningen. En del kommuner benytter standarder for å regulere atferd i sine skoler. Hensikten med standarder er å definere en minste-standard. Standardene vil kunne begrense skoleledelsens handlingsrom, avhengig av hva som standardiseres. De siste årene preges av en rekke satsinger, nasjonalt eller kommunalt initiert. Satsingene har klare implikasjoner for ressursallokering innad i skolene, og for innholdet i lærernes etterutdanning. Dette er en form for overstyring av skolene.

For skoleeier handler *kompetansebygging* om tilrettelegging (organisering, ressurser, tid) for at skoleledelse og lærere kan oppnå reell kompetanseheving. Vi skiller mellom kompetansebygging som skjer internt gjennom lærersamarbeid og feedback fra ledelsen, og kompetansebygging som skjer eksternt uten at skolens organisasjon nødvendigvis er endret.

5.1 Politikeres roller

Politikernes rolle varierer mye i kommunene. I noen kommuner har de en svært tilbaketrukket rolle, hvor det meste er delegert til administrasjonen. I andre kommuner betrakter politikerne rollen sin som en viktig bestiller-rolle, hvor de setter rammene og peker ut retningen med tydelige og ambisiøse målsettinger, mens i ytterligere noen kommuner tar politikerne større del i den daglige styringen av skolesektoren i kommunen.

I våre caseundersøkelser har vi sett eksempler på alle disse tre kategoriene. Vi har også sett eksempler på kommuner som har vært igjennom KS sine folkevalgt eller skoleeierprogram (for eksempel ABSOLUTT) og rendyrket sin politikerrolle med en tydeligere rollefordeling mellom administrasjonen og politikerne. Selv om politikerne kan oppfattes som tilbaketrukne i et slikt system, har de en viktig rolle i å bestemme retningen på organisasjonen, tilrettelegge for administrasjonens kompetanse og følge opp de politiske vedtak som er gjort.

KS sitt folkevalgtprogram «Tillit» beskriver ulike roller for de folkevalgte. Dette er representasjonsrollen, lederrollen, styringsrollen og arbeidsgiverrollen. I diskusjonen om disse rollene vektlegges tydelig ansvarsfordeling og klar rolleforståelse (KS 2019). Dette er viktig mellom politiske nivåer og mellom politikk og administrasjon, og at dette må være synliggjort i delegeringsreglementet. Når i beslutningsprosessen har henholdsvis administrasjon og folkevalgte hånden på saken? Vår vurdering av dette punktet er at selve delegeringsreglementet varierer i liten grad, men at det varierer i stor grad hvordan det praktiseres i praksis. Vi har også sett endringer i begge retninger i forholdet mellom politikk og administrasjon, uten at delegeringsreglementet er endret.

Representasjonsrollen innebærer de folkevalgtes rolle i å representere innbyggerne. Arbeidsgiverrollen beskriver de folkevalgte som de med det overordnede arbeidsgiveransvar for de ansatte i kommunen. Likevel er det lederrollen og styringsrollen som vektlegges tyngst i denne sammenhengen. Lederrollen innebærer at de folkevalgte skal kartlegge de viktigste utfordringene kommunen står overfor og finne løsninger på dem, samt å holde nær kontakt med administrasjonen. Innenfor skoleområdet vil dette si at man skal ha god dialog med den administrative skoleeier, være med å peke ut retningen på hvilke utfordringer som skal prioriteres og følge opp at dette blir gjort. Styringsrollen er den rollen som studeres mest direkte i dette prosjektet. Dette handler om hvordan politikere prioriterer, setter dagsorden og gjør vedtak som påvirker skolene, samt følger opp hvordan vedtakene blir satt ut i verden. Vi kommer tilbake til disse rollene i diskusjonen av resultatene.

Effektive styringssystemer slik de er beskrevet i denne rapporten skiller seg fra tradisjonelle innsatsstyringssystemer, for eksempel ved at de krever en ny grenseoppgang mellom politikere og administrasjon. Politikerne i slike systemer er *ikke* fraværende, men tydelige i sin rolle gjennom å peke ut retningen for skolene, setter rammer for skoleutvikling og vedta tydelige målsettinger. Selve oppdraget, utførelsen, er delegert til administrasjonen og en del videre til skolene.

I casekommunene har vi flere eksempel på kommuner med klar rolleforståelse, og hvor begge miljø beskriver forholdet som godt og med tillit mellom leddene. Fagkompetansen ligger i administrasjonen og politikerne legger til rette og forventer at administrasjonen opptrår i tråd med rammene som er satt.

Boken «Tillit» beskriver administrasjonens leder som sentral i politikkutviklingen gjennom blant annet å legge frem kunnskapsgrunnlag for politikerne. Sakene som legges fram til politisk behandling skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å fatte beslutninger. Riktig og god informasjon om kommunens virksomhet og leveranse er en viktig betingelse for å kunne utøve effektiv og treffsikker politisk styring (KS 2019).

God informasjonsflyt er diskutert tidligere i denne rapporten også som avgjørende for effektiv styring. Full informasjon om elevenes kvaliteter og behov ligger i klasserommet. God skoleledelse sikrer at skoleledelsen sitter på denne informasjonen, og administrativ skoleeiers rolle i kvalitetssikring og ansvarliggjøring sikrer administrasjonen informasjon om skolenes utvikling og behov. Her beskrives altså hvordan kommunedirektøren, for å sikre tillit mellom politikk og administrasjon, må sørge for at politikerne sitter med nødvendig informasjon til å utføre sin styringsrolle best mulig. En god organisasjon, med tydelig rolleavklaringer mellom politikk og administrasjon og mellom administrativ skoleeier og skolene, er med å sikre god informasjonsflyt på alle nivåer.

5.2 Analyser av mange kommuner

Vi fortsetter denne gjennomgangen med å vise til noen enkle sammenligninger av et høyt antall kommuner i Norge. Basert på analysene ovenfor er det naturlig å ta utgangspunkt i skolebidragsindikatorene som det beste målet på resultater i skolen og se på hvordan kommuners ulike organisering og styring oppnår forskjellige resultater. Blant de fire dimensjonene som ble presentert ovenfor, er det hovedsakelig delegering som dekkes av

spørreundersøkelsen, men det er også noe på kvalitetssikring og resultatorientering. Vi benytter surveyanalysene som et bakteppe og motivasjon til diskusjon av casekommunene.

Fra 2016-undersøkelsen kan vi konstruere en indeks basert på grad av delegerte beslutninger. I tillegg inneholder undersøkelsen en variabel om benchmarking, som vil gi oss en indikasjon på kommuner som aktivt bruker resultater som styringsverktøy mot sine ledere. Fra undersøkelsen i 2012 kan vi i tillegg evaluere noen kjennetegn ved kvalitetssikring og ansvarliggjøringen av skolene. Siden denne undersøkelsen ligger noe tilbake i tid, kan vi evaluere dette opp mot resultater som forelå på daværende tidspunkt, slik som for eksempel skolebidragsindikatorerne i 2012/13. Vi vil imidlertid evaluere dette opp mot nyere data og presentere analysene av skolebidrag i 2012/13 i vedlegg. Kommunale kjennetegn for syv år siden er korrelert med kjennetegn ved kommunene i dag, selv om det skjer endringer. Det vil også ta tid for endringer i organiseringen av kommunene til å gi resultater, siden elevene går 10 år i grunnskolen og vil være utsatt for både gammel og ny organisering.

Analysene og figurene fra denne delen finnes i vedlegg C. Sammenhengen vi ser på her vil være enkle korrelasjoner og må ikke tolkes som kausale sammenhenger. Vi har gjort alle analyser på både småtrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn. Måten man skal lese disse figurene på er at linjene representerer fordelingen av skolebidrag blant grupper av kommuner. En fordeling som ligger langt til høyre, vil bety at en relativt høy andel av skolene i gruppen av kommuner som linjen representerer, har høye skolebidrag. Ligger linjen til venstre i figuren har gruppen av kommuner en høyere andel av skoler med lave skolebidrag.

Hovedinntrykket er at prestasjonsforskjellene mellom kommuner basert på ulik organisering og styring ikke er enorme. Det er likevel en del interessante forskjeller som vi skal ta med oss inn i diskusjonen videre. Delegert myndighet, både politisk og administrativt, er forbundet med kommuner som har høye skolebidrag. Det er et inntrykk av at bruk av data i sammenligninger og evalueringer er forbundet med kommuner som har høye skolebidrag. For punktet om lederavtaler og systematiske evalueringer er inntrykket litt sammensatt, mens større grad av resultatkrav fra lederne er mest vanlig i kommuner med høye skolebidrag. Vi skal se at dette utføres på mange ulike måter og har vært et punkt som har vært i utvikling de siste årene.

5.3 Suksessfaktorer i norske kommuner

Så langt har vi analysert kvantitative data og gjort sammenligner av kommuner basert på kjennetegn ved deres styringssystemer fra surveydata. I den neste delen skal vi trekke inn informasjon som er hentet inn fra omtrent 80 intervjuer med både politikere, administrasjon, PPT og skoleledere i åtte kommuner. Alle disse kommunene er beskrevet i detalj i vedlegg A. Vi skal ta utgangspunkt i de viktigste resultatene fra litteraturen og de indikasjonene vi får fra sammenligningene av kommuner basert på surveydata, og analysere og presentere løsninger som de 8 norske kommuner har gjort. Vi vil sette søkelys på de gode historiene, men blant kommunene vi har presentert er det også kommuner som ikke har oppnådd gode resultater. Uten at vi direkte vil trekke fram løsninger som ikke fungerer, vil vi benytte informasjon fra disse kommunene som referanse. Nå har det også vist seg at noen av kommunene som hadde et dårlig resultatmessig utgangspunkt har gjort endringer i sine styringssystem. Her ser vi i minimum et eksempel på en positiv trend i resultater, mens i et annet eksempel er endringen så fersk at vi ikke kan se resultater av den ennå. Endringene som har blitt gjennomført, har resultert i at disse kommunene i større grad ligner på kommunene som oppnår gode resultater. Disse endringene i styring og ledelse som sammenfaller med god resultatutvikling bygger opp under hypotesene om sammenheng mellom styring og resultater. Vi skal bygge opp denne delen av rapporten slik som de andre. Vi skal diskutere suksessfaktorer i norske kommuner langs dimensjonene resultatorientering, organisering og delegering, kvalitetssikring og ansvarliggjøring og kompetansebygging. I tillegg skal vi diskutere hva gode løsninger langs disse dimensjonene gir av resultater, for eksempel i form av skolelederatferd.

Forskningslitteraturen gir noen retningslinjer for hva som er effektiv organisering, effektiv styring av skoleledere og god skoleledelse. Et viktig funn er at ulik tilpasning kan være effektiv i ulike kommuner, for eksempel basert på tilgangen til gode lærere eller gode skoleledere. En kommune med høy kompetanse på alle nivå i organisasjonen vil lykkes med andre styringsverktøy enn en kommune med lavere kompetanse.

Innledningsvis diskuterte vi hvordan en kommune kunne «rekoble» organisasjonen, og at dette handlet om å ha en tydelig styringslinje og redusere graden av «informasjonsasymmetri». For å treffe med styring og tiltak, trengs informasjon og kunnskap i alle ledd, fra lærer, skoleleder og skoleeiernivået. Litteraturen konkluderer ikke med den beste måten å gjøre dette på, men noen kjennetegn ved organisasjonen går igjen.

Nye indikatorer og datakilder har gjort det mulig å tette informasjonshullene om elevenes utvikling som har ligget i ulike deler av den kommunale organisasjonen. Informasjonen bør benyttes i oppfølging av skoleledere og skoler. Kommunen bør tilrettelegge for god informasjonsflyt knyttet til styringsindikatorer helt fra lærer til politiker. Etter at dette er etablert, kan skoleledere gis ansvar for kvaliteten i skolen.

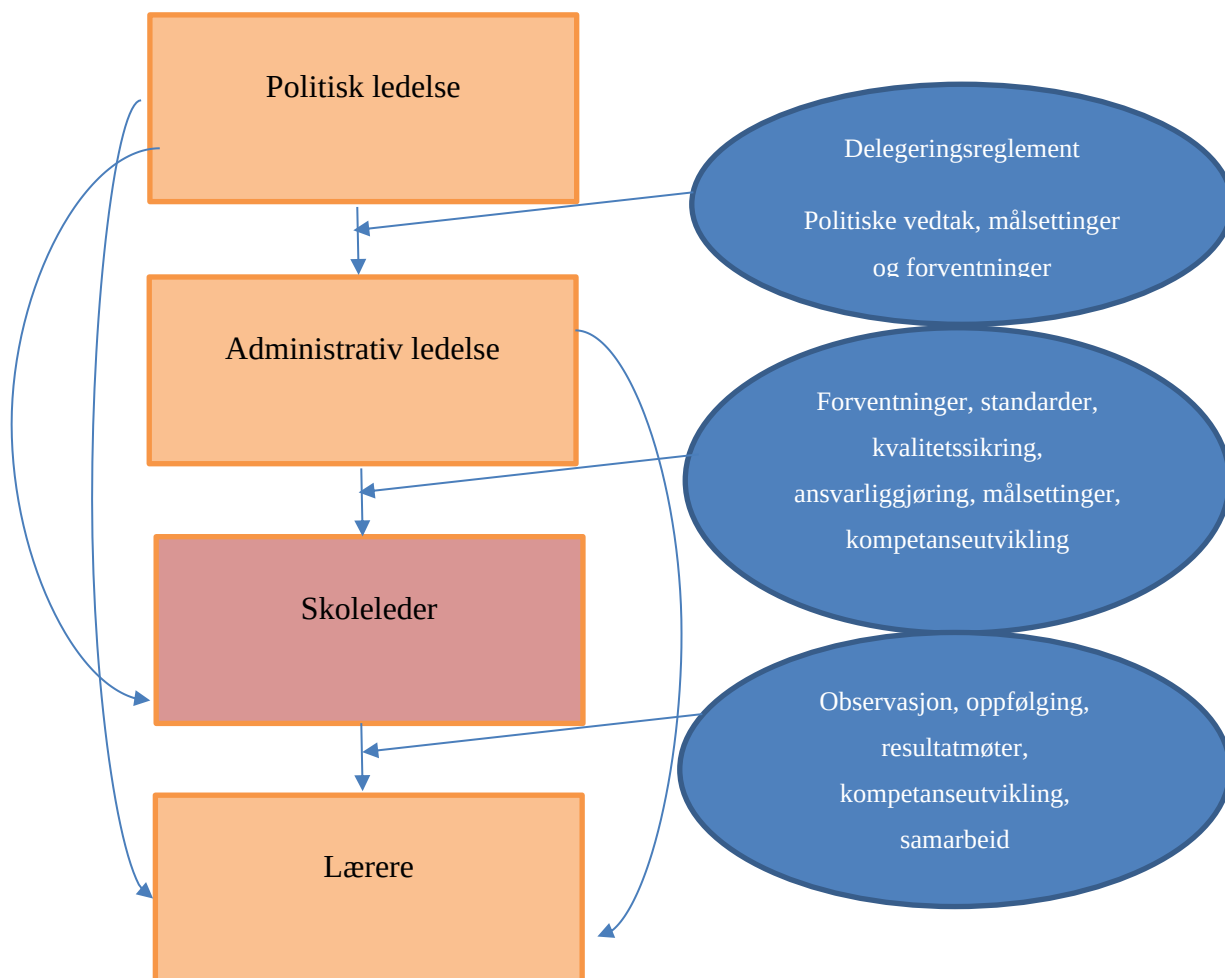
Det er læreren som er nærmest eleven og har full informasjon om kvaliteten i klasserommet. Et godt styringssystem bidrar til at denne informasjonen bringes opp i organisasjonen og benyttes i de ulike leddene. Skolelederne gjennomfører ulike tiltak for å skaffe seg nødvendig styringsinformasjon. Enkelte steder gjennomføres det møter på trinnene jevnlig, også med enkelte lærere. Noen ganger diskuteres det resultater i slike møter. Andre steder benyttes klasseromsobservasjon som metode. De skolene som drar dette lengst, kombinerer klasseromsobservasjon og evalueringer i etterkant tett opp mot medarbeidersamtaler. Enkelte steder gjennomføres dette av skoleleder, andre steder av avdelingsledere. Vi har sett eksempler på at metoder benyttet av skolene er et resultat av kommunal styring, mens andre steder er de basert på skoleleders initiativ, og at skoler i samme kommune gjennomfører det ulikt. Forskningslitteraturen peker på slik styring som virkningsfull. Skoleledere skal motiveres til å settes i stand til å arbeide systematisk med kvaliteten på undervisningen og være tett på undervisningen og gi lærerne tilbakemeldinger.

Figur 5.8 nedenfor gir et forsøk på å illustrere hvordan styring og ledelse i norske kommuner kan påvirke resultatene i skolen. Kunnskapsproduksjon foregår i all hovedsak innenfor klasserommets fire vegger, men for å øke kvaliteten på det som foregår i klasserommet, er prosjektets hypotese at kommunens styringssystem er av betydning. Vi har tidligere diskutert den kommunale organisasjonen innenfor skole som «dekoblet», og at suksessfulle styringssystemer er et forsøk på å «rekoble» organisasjonen. Dette vil si at det blir tettere bånd og klarere linjer mellom de ulike boksene i figur 5.8.

Øverst i figuren har vi det politiske nivået. Det politiske nivået vedtar budsjett og handlingsprogram og gjør vedtak som har konsekvenser for administrasjonens arbeid. Ambisiøse forventninger og målsettinger på vegne av skolene og elevene vil danne grunnlaget for en tydelig organisasjon og vil bidra til at administrativ skoleeier arbeider for økt skolekvalitet. Den politiske rollen vil dermed legge grunnlaget for en «rekoblet» skoleorganisasjon. Store deler av det faglige er imidlertid i de fleste kommuner delegert til administrasjonen. Administrasjonen bygger en organisasjon og styringssystem for å oppnå høyest mulig kvalitet innenfor de rammer

som er gitt. Måten dette gjøres på er for eksempel ved å delegere myndighet til skolene, sette standarder, målsettinger, ha dialog og oppfølging av skolene, legge opp til kompetanseheving og nettverk og å sette krav. Skolelederne har en nøkkelrolle som en slags moderator i styringssystemet. På den ene siden skal de følge opp skoleeiers føringer og forventninger og oppfylle det ansvaret som skoleeier har lagt på dem. På den andre siden har skoleledere et ansvar overfor lærere og elever og følge opp dem på best mulig måte. For skoleeiers del er det viktig å utforme styringssystemet slik at skoleledere opptrer på en slik måte at de jobber for å oppnå de ambisjoner og målsettinger som skoleeier har. Skoleledere kan i neste ledd påvirke kvaliteten i undervisningen ved å være tett på lærerne og klasserommet. Dette gjøres på ulike måter ved å gi støtte og veiledning til lærerne, observere undervisningen og gi tilbakemeldinger, bruke resultater på trinnene, klasserommene og for enkeltelever, sette ambisiøse målsettinger og omfordele ressurser på den mest effektive måten. Gitt rammene fra politisk nivå, administrativ skoleeier og innflytelsen fra skoleleder, skal lærere utøve undervisning av høy kvalitet, og som gir gode rammer for å skape gode resultater og bidra til elevenes læring på en best mulig måte.

Nøkkelen for å skape god informasjonsflyt i organisasjonen er for skoleeier å være tett på skolene. Ved at skoleeier har god oversikt over hva som foregår på den enkelte skole har man best mulighet til å sette inn de tiltak som trengs, fordele ressurser mest effektivt og bygge den kompetansen i organisasjonen som er nødvendig. Bruk av data og informasjon om resultater er nødvendig for å skape denne oversikten. Politikerne kan bidra til dette ved å sette ambisiøse målsettinger. Administrativ skoleeier følger opp dette med å være tett på skolene, skape oversikt over resultater og følge opp skolene på bakgrunn av de resultatene som foreligger. Skoleleder har en nøkkelrolle i å formidle informasjon fra klasserommene og opp til skoleeier. En effektiv organisasjon bidrar til at skoleleder spiller på lag med administrativ skoleeier. Skoleledelse i kommuner med gode resultater er i neste omgang kjennetegnet ved at skoleledelsen er tett på undervisningen, veileder og følger opp lærere, følger opp på bakgrunn av enkeltresultater, observerer og gir tilbakemelding. Effektiv styring handler dermed om å være «tett på» mellom de ulike leddene. Det handler om «trykk» fra skoleeier og det handler om god rollefordeling mellom de ulike leddene. Den neste delen skal operasjonalisere dette og gi eksempler på suksessfaktorer.



Figur 5.8: Kommunal organisering

Fire kategorier av kommuner

Fire av de åtte kommunene som ble valgt for nærmere undersøkelse i dette prosjektet har gode resultater målt ved skole- og kommunebidrag. Underveis i prosjektet ble det også klart at minst to av kommunene som i utgangspunktet ble karakterisert ved svake resultater, nylig har gjort endringer i sine styringssystemer. For en av kommunene har dette allerede gitt noen positive resultater, og for den andre er endringen så fersk at man ennå ikke vet om resultatene forbedres. Samtidig har enkelte av kommunene med gode resultater en svak nedadgående trend. Man har dermed fire kategorier av kommuner. Kommuner med jevnt gode resultater, kommuner med jevnt svake resultater, kommuner med svake resultater og positiv trend, kommuner med gode resultater og negativ trend. Vi skal plassere kommunene på en skala for de dimensjonene vi har diskutert så langt, nemlig resultatorientering, kvalitetssikring og ansvarliggjøring, kompetanse-

bygging og organisering og delegering. Denne plasseringen vil være basert på planer, dokumenter, tilstandsrapport og omtrent ti intervjuer i hver av kommunene.

Resultatorientering

Resultatorientering har vært diskutert som en av flere dimensjoner i styringssystemet som betraktes som virkningsfullt i forskningslitteraturen.

Hvor resultatorientert er eier i kommuner med høye skolebidrag? Diskusjonen her baseres med utgangspunkt i kommunene med høye skolebidrag, det vil si de kommunene med nedadgående trend. Kommuner som har endret styringssystemene sine og har en positiv trend diskuteres også. Administrasjonene i disse kommunene har gjennomgående god kjennskap til forskning på styring og ledelse. Selv om det er klare unntak, er inntrykket at politikerne som gruppe betraktet i liten grad har fulgt med på endringene i tenkingen rundt styring og ledelse. I flere av disse kommunene ser administrasjonene det som sin oppgave å øke forståelsen for en ny politikerrolle og trene politikerne i hvordan de kan styre for økt kvalitet. Dette brukes det mye tid på. Elevresultater står sentralt i dette arbeidet. Kommunene legger opp til at politikerne kan reflektere rundt *oppnådde* elevresultater. Tilstandsrapporten anses som godt egnet i denne sammenheng – av flere grunner: Gjennomgangen åpner for at politikerne kan komme med innspill, og diskusjonene fungerer tillitsskapende ved at politikerne ser og anerkjenner administrasjonens kompetanse. Politikernes innspill i denne sammenheng er av flere typer, men ofte handler det om pålegg til administrasjonen om tiltak for å forbedre prestasjonene i skoler med svake resultater eller uheldig resultatutvikling. Samtidig er administrasjonene lydhøre for politikere, blant annet ved at læringsmiljø og andre indikatorer fra elevundersøkelsen hensyntas i større grad.

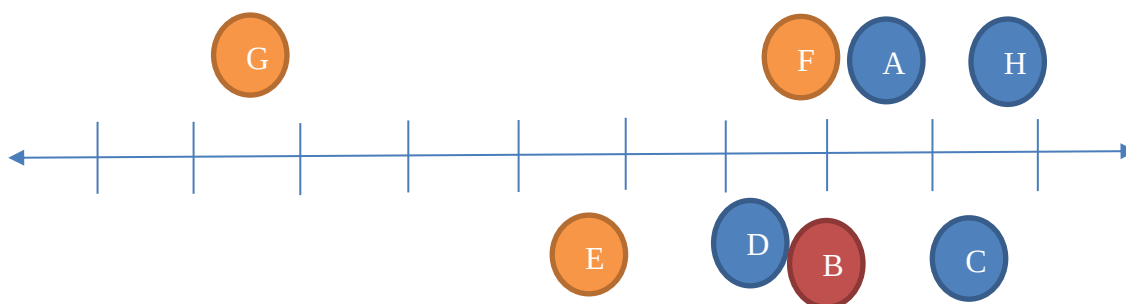
Administrasjonens kommunikasjon med skolelederne er konsentrert om elevresultater og læringsmiljø. I mange tilfeller er det slik at det er uttalt fokus på læringsmiljø, særlig politisk, men at oppfølgingen av skoler i stor grad handler om elevprestasjoner i flere av kommunene. Strategigrepet for å oppnå bedre resultater over tid er først og fremst kompetansebygging internt og i linjen: Administrasjonen i alle disse kommunene arbeider dermed aktivt med å få skolelederne til å ta ansvar for prestasjonene i egne skoler. Dette skjer primært ved å forbedre skoleledelsenes analysekapasitet, dvs. trene de til å benytte elevresultater til å avdekke svakheter i undervisningen i egen skole. Forholdet mellom eier og skoleledere beskrives som tillitsbasert i den betydning at insentiver ikke benyttes – og at eier stoler på at skolelederne forsøker å følge opp kommunikasjonen med eier med å resultatorientere sine lærere, og

derigjennom levere bedre elevprestasjoner over tid. Dette går inn i diskusjonen om «rekobling», og vi kommer nærmere tilbake til relasjonen eier-skoleleder under de tre andre punktene.

Måten *skolelederne* i disse kommunene arbeider innad i egne skoler har klare likhetstrekk: de er i flere tilfeller resultatorienterte og tilrettelegger for at lærerne kan følge egne elevers resultatutvikling, og diskutere eventuelle tiltak for forbedring. Måten dette løses varierer noe. Noen skoleledere kombinerer informasjon om elevresultater med observasjoner av lærere i undervisningssituasjoner og gir tilbakemelding basert på dette. Noen ganger i et system, andre ganger mer ad hoc. I andre kommuner følger lederne opp elevresultater gjennom møter med de involverte lærerne. Kjennetegnet ved de gode kommunene er imidlertid at lederne initierer refleksjon om oppnådde resultater, selv om det er forskjeller mellom kommunene.

En av de åtte kommunene skiller seg ut ved at elevresultater omtrent ikke diskuteres mellom politikere og administrasjonen – heller ikke ved behandling av Tilstandsrapporten. Administrasjonen gjør ingen forsøk på å utvikle politikernes rolleforståelse, og sliter følgelig med detaljorienterte politikere med fokus på tradisjonelle virkemidler. Administrasjonen diskuterer elevresultater med skoleledere, men i svært begrenset grad. Flere skoleledere markerer avstand til ideen om en resultatorientert skole. Denne kommunen er lagt inn som en uteligger i figur 5.9.

Figur 5.9 rangerer de åtte kommunene etter hvor resultatorienterte de er. De blå sirklene representerer kommunene som oppnår gode resultater, den oransje er en kommune som har svake resultater, men er i bedring. Kommune F har også endret sine styringssystemer de siste årene i retning av mer resultatorientering. Flere av de andre kommunene har også endringer i sin styring over tid. Det er situasjonen i 2019 som rapporteres her.



Figur 5.9: Grad av resultatorientering i casekommunene

I utgangspunktet trenger det *ikke* være slik at å være lengst ute til høyre på skalaen er mest effektivt. Vi har tidligere diskutert kommuner som søker etter å ha et *balansert* forhold til resultater, som vil si at man er resultatorienterte, men også har andre styringsindikatorer. Figuren viser at det er variasjon mellom kommunene når det gjelder grad av resultatorientering, også innad i gruppene (fargene). Det ser likevel ut til at kommunene som oppnår gode resultater, også er de kommunene som er mest resultatorienterte.

Ved gjennomgang av tilstandsrapportene i alle de involverte kommunene får vi bekreftet forskjellene i figur 5.9. Dette er naturligvis ikke entydig, men kommunene som fokuserer mest på resultater i sine tilstandsrapporter er de kommunene vi i utgangspunktet anser som mest resultatorientert. Tilstandsrapportene varierer ikke mye i utforming og kommunene har en mal de må følge, men resultatfokus varierer likevel en del. Kommune G, som vi anser som minst resultatorientert, er også den kommune som har minst oppmerksomhet på resultater i tilstandsrapporten. Kommune B, C og H er kommunene med tyngst resultatfokus i denne gjennomgangen.

Det har i løpet av de siste årene vært noe endring i *hvordan* administrasjonen diskuterer elevresultater med politikerne. I to av kommunene har en gått bort fra styringsdokumenter med konkrete prestasjonsmål for skolene med begrunnelsen at det har vært vanskelig å oppnå meningsfulle diskusjoner med politikerne om slike bestillinger. De to andre kommunene har beholdt konkrete målsettinger for sine skoler.

Kun en av kommunene (H) benytter skolebidragsindikatorer aktivt. Noen andre rapporterer at de har sett på disse indikatorene, men ikke funnet de nyttige for sin kommune. Kommunen som benytter skolebidragsindikatorene aktivt, har klart å formidle betydningen av disse på en god måte og ser verdien av dem.

Det er et par tegn til at oppmerksomheten flyttes bort fra elevresultater. For det første er eier i alle disse kommunene - i økende, men noe varierende grad - opptatt av læringsmiljø. Mye av denne interessen motiveres av at Elevundersøkelsen rapporterer negativ utvikling i læringsmiljø. Administrasjonene, men også politikerne, tar initiativer til læringsmiljøsatser (for å forbedre trivsel og motivasjon, og i særlig grad redusere mobbing). Politikerne bevilger ofte penger til disse formålene – og gjennomgående viser de større interesse for læringsmiljø enn for elevresultater, kanskje fordi det i slike tilfeller i større grad åpnes opp for bruk av tradisjonelle virkemidler. Det er ikke uvanlig at det følger ekstrabevilgninger og man begrunner økt oppmerksomhet om læringsmiljø med at det vil gi bedre elevresultater – som betyr at en

ikke anser at det foreligger en målkonflikt mellom læringsmiljø og elevresultater. Kommune H og kommune C er rangert som de to mest resultatorienterte kommunene. I disse kommunene er man også opptatt av mobbing, læringsmiljø og andre indikatorer fra elevundersøkelsen, men man har ikke sluppet resultatfokuset nevneverdig av den grunn.

Nasjonale og i noen grad kommunale satsinger (som realfag eller digitale ferdigheter) er den andre grunnen til at oppmerksomhet flyttes fra elevresultater. De nasjonale satsingene synes å ta stor plass i kommunikasjonen mellom administrasjon og skoleledere, og større plass i noen kommuner enn i andre. Også i dette tilfelle argumenteres det med at slike satsinger vil gi bedre elevresultater som følge av økt lærerkompetanse.

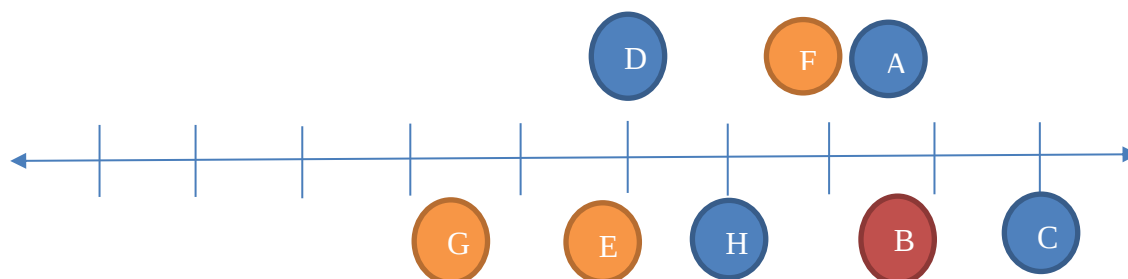
Skolelederne er i noen grad informert om diskusjonene som foregår innad i eierskapet, men primært danner de sitt inntrykk av eiers resultatorientering i sine møter med administrasjonen. Administrasjonene og skolelederne gir konsistente beskrivelser av hva som foregår i disse møtene. I alle fire (og til dels i noen av de andre) kommuner benytter administrasjonen elevresultater fra for eksempel nasjonale prøver og resultater fra Elevundersøkelsen i kommunikasjonen med sine skoleledere. Dette skjer både når administrasjonen møter alle rektorer samlet og når administrasjonen møter den enkelte skoleledelse. Administrasjonene oppgir de samme formål med kommunikasjonen: Å øke skoleledelsens analysekapasitet, og deres villighet til å ta ansvar for prestasjonene i egen skole. Men det er forskjeller i hvor grundig administrasjonene går til verks. I noen kommuner beskriver skoleledere en administrasjon som insisterer på at ledelsen bruker mye tid på skolens utviklingsplaner, der ledelsen beskriver eget arbeid for bedre resultater. I alle kommuner er læringsmiljø og andre indikatorer fra elevundersøkelsen et tema. Vektleggingen av resultater versus elevundersøkelsen varierer: I en av kommunene beskriver skoleledere en administrasjon som blir raskt ferdig med gjennomgang av elevresultater, for å bruke mer tid til å snakke om læringsmiljø og andre vedtatte satsinger.

I hvilken grad skoleledere faktisk velger å ta ansvar for prestasjoner i egen skole avhenger sannsynligvis i noen grad av hvordan systemene for kvalitetssikring og ansvarliggjøring er utformet.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

I alle disse kommunene arbeides det aktivt med å styrke kontakten mellom eier og skoleledere. Vi karakteriserer «trykket» i dette arbeidet på to måter: i) ved hyppigheten av møter mellom eier og skoleledere og ii) ved om det organisatorisk er en direkte fysisk forbindelseslinje mellom eier og skoleledere (for eksempel en utegående skolesjef).

Figur 5.10 nedenfor plasserer kommunene på en skala slik som for resultatorientering ovenfor. De blå sirklene er de fire kommunene som har høye skolebidrag, mens den rød er en kommune som i utgangspunktet hadde svake skolebidrag, men som har en positiv utvikling. De oransje sirklene viser de kommunene som i utgangspunktet hadde svake skolebidrag. Kommune F har hatt en vesentlig endring i sitt styringssystem og det er nytt system som rapporteres her. Det er også flere av de andre kommunene som har mindre endringer i sine systemer, men det er situasjonen i 2019 som rapporteres her.



Figur 5.10: Rangering av kommuner med tanke på forbindelsen mellom skoleeier og skoleledelsen

Kommunene plasserer seg noe mer blandet her. Dette kan man se i sammenheng med sammenligningene av resultater fra spørreundersøkelsene ovenfor, som også viste blandede resultater på dette området. Om vi ser litt nærmere på skalaen ser vi likevel at de blå kommunene i gjennomsnitt er lengst til høyre, i tillegg til den røde, som er en kommune i positiv utvikling. Kommune D er ganske langt til venstre. Om man imidlertid går noen år tilbake i tid, ville man plassert seg lengre til høyre også her. Basert på de 8 kommunene vi har gått i dybden på, oppnås best resultater i de kommunene med gode systemer for kvalitetssikring av skolene og som ansvarliggjør skolelederne for sine resultater i størst grad. De to kommunene med jevnt svakere skolebidrag er de kommunene lengst til venstre. Disse kommunene er kjennetegnet med stor autonomi blant skolene, en av de har kapasitet i form av veiledere og annen

kompetanse på skoleeiernivå til å løse kompliserte saker og lignende, mens den andre har mindre kapasitet. Begge er imidlertid kjennetegnet med mindre grad av lederoppfølging, og hvor dette ikke er satt i system på samme måte som de kommunene med høye skolebidrag.

I kommunene med størst hyppighet av møter gjennomfører administrasjonen fem dialogmøter med hver skole i løpet av skoleåret, der alle mulige elevresultater fra nasjonale prøver, eksamen og kartleggingsprøver benyttes. I denne kommunen pålegges skolene å lage utviklingsplaner med satsingsområder. Utviklingsplan med utgangspunkt i ståstedsanalyse må presenteres og begrunnes for skolesjefen. I kommunen med nest største møteomfang gjennomføres dialogbasert tilsyn annet hvert år, møter med hver skole med utgangspunkt i resultater fra nasjonale prøver og Elevundersøkelsen gjennomføres 2-3 ganger i året, samt at elevresultater gjennomgås samlet i rektormøter. Administrasjonen i denne kommunen mener selv at de har lyktes med å få skolene til å rette sterkere søkelys mot undervisningskvalitet (i motsetning til egenskaper ved elevene) som årsak til elevresultater. Begge disse kommunene (som samarbeider i stor grad) har satt sine møter og evalueringsmetoder i et tydelig system for oppfølging og gitt skolenes utviklingsplan en sentral rolle. Systemet er datadrevet og bidrar til å øke informasjonsflyten i organisasjonen, fra lærer til skoleeier. Resultatutvikling er et av de viktigste punktene i utviklingsplanen og danner grunnlag for hva som er målene i denne planen. Målene i utviklingsplanen skal følges opp på dialogmøtene. Man har et ønske om å lage et bedre system for oppfølging mellom møtene, slik at de hører sammen i større grad. Referatene fra forrige møte er imidlertid viktig i gjennomføringen av dialogmøtene slik at man ivaretar målsettinger og tiltak som er iverksatt.

Dette evalueringsarbeidet og oppfølgingsarbeidet på skolene blir sett på som en svært sentral suksessfaktor. I kommunen som har hatt en positiv utvikling etter en periode med svake resultater, trekkes nettopp dette fram av skolelederne som en viktig bidragsyter.

Møtene mellom eier og skoleledelse er forsøk på å «rekoble» organisasjonen. Tre av kommunene har gått lenger og reorganisert med en skolesjef i linjen mellom kommunalsjefen og skolelederne (et par andre kommuner hadde en slik organisering fra før av). Skolesjefen bruker en betydelig del av arbeidstiden ute i skolene, og deltar i liten eller ingen grad i kommunikasjon innad i eierskapet. Rollen er å ha tett kontakt med skolelederne - diskutere saker som skole-ledelsen er opptatt av og saker som eier er opptatt av. Til en viss grad fører skolesjefen kontroll med om skolene følger opp egne planer. For eksempel kan skolesjefen observere om bruk av skolens fellestid benyttes i tråd med utviklingsplanens satsingsområder.

Bak denne reorganiseringen ligger en forståelse av at eierskapet tidligere ikke har nådd godt nok fram til skolene. Kommune F har også gjennomført en slik endring nylig med en skolesjef som skal bruke mesteparten av tiden ute på skolene, men denne endringen er det for tidlig å se resultatene av. Basert på resultatene i figur 5.10 vil en vellykket oppfølging av denne endringen gi resultater på sikt.

I en tredje av kommunene i denne gruppen er (hoved)strategien å tilby støtte slik at skolene kan stå på egne bein. For dette formålet er det etablert et eget kommunalt kunnskapssenter som har rekruttert lærere og ledere med spesialkompetanse, som skoleledere kan trekke på. Behandlingen av elevresultater avviker også noe fra de to første kommunene. Kommuneledelsen tilrettelegger informasjon om elevresultater for skolene – slik at skolene utvikler egne analyser med utgangspunkt i denne informasjonen.

Denne kommuneledelsen har valgt en mer tilbaketrukket strategi for kunnskapsformidlingen, særlig de siste årene, men søker å ta kontroll via et forventningsbrev til skolene. Der konkretiserer kommunaldirektøren nasjonale føringer og kommunale satsinger. Det forutsettes at skolene legger dette brevet til grunn for egne utviklingsplaner, og det arrangeres et årlig møte mellom direktøren og den enkelte skole med utgangspunkt i forventningsbrev og egen utviklingsplan. Siste skoleår ble dette endret på, og man gjennomførte møter med flere skoler sammen. Denne endringen ble hovedsakelig begrunnet i kapasitetsvansker. Samtidig har resultatene hatt en negativ utvikling. Enkelte skoleledere peker på en sammenheng, mens andre mener det er andre årsaker til resultatfallet. Resultatfallet har kommet fra økte forskjeller mellom skolene.

En fjerde kommune føler også relativt omfattende kontroll med skolene, men med nesten 50 enheter har ikke skolesjefen mulighet til å være ute på skolene så ofte. En årlig ledersamtale, noe oppfølging av skoler som sliter og en omfattende ståstedsanalyse hvert tredje år kjennetegner denne kommunen. Man har oppe til vurdering å styrke skoleeiernivået for å kunne være enda tettere på skolene, men med så mange enheter er organisering av dette en utfordring.

Kommune A har oppnådd høye skolebidrag i hele perioden. Man har ikke dialogmøter med lederne så ofte som enkelte andre, men en omfattende dialog skjer hver 18. måned. I tillegg har man imidlertid resultatsamtaler med PPT to ganger i året. Også her er oppfølgingen satt i et system og skolelederne oppfatter det som utviklende.

Forskjellene mellom store og mindre kommuner kommer til syne langs denne dimensjonen. I mindre kommuner, med kanskje bare 10-15 skoler, er det vesentlig enklere for skolesjef å ha jevnlig møter med skoleledelsen og oppnå god oversikt og informasjon om det som skjer på skolene. I en kommune med 3-4 ganger så mange enheter er det vanskelig for skolesjef eller kommunalsjef å ha den samme tette oppfølgingen av skolene. Kommunene er klare over utfordringen og man har ønsker eller planer om å utvide kapasiteten i skoleeierrollen til å kunne følge opp skolene tettere. Resultatene fra dette prosjektet indikerer at det vil kunne gi resultater å utvide skoleeierrollene, for eksempel ved flere assisterende skolesjefer, områdesjefer eller lignende. Arbeidsoppgavene til disse personene må da være å tette båndet mellom skoleeier og skolene, legge trykk på kvalitetsutvikling, tilby støtte og være en viktig informasjonskanal i organisasjonen. De store kommunene er også tydelig på at kompetansen i skolene er god og at dette er et nødvendig kriterium for å opprettholde skolenes autonomi.

Kompetansebygging

Kompetansebygging har hatt økende interesse i skole-Norge de siste årene. Alle åtte kommuner i dette prosjektet har prioritert dette, men i varierende grad. Kompetanse for kvalitet og videreutdanning av lærere spiller en rolle i alle kommunene. Kompetansebygging foregår også i styringslinjen i kommunene, innad i den enkelte skole og mellom skoler. Denne delen setter søkelys på hvordan kommunene med best resultater har organisert dette arbeidet.

Intern opplæring i nye roller

Administrasjonen spiller en nøkkelrolle i den interne kompetansebyggingen, både i å bygge kompetanse hos politikere og hos skoleledere. Dette skjer på to måter: I alle disse kommunene fremheves at administrasjonen er godt orientert om nyere forskning, og at den bruker mye tid på å formidle forskningsresultater både i møte med politikere, og for skoleledere i rektormøter. I tillegg anvender administrasjonen sin analysekompetanse ved fremlegging av elevresultater for politikere og skolelederne. Administrasjonen forsøker å «gå bak tallene», dvs. peke på ulike årsaker til at resultatene er slik de er. Kommunene som har kommet lengst i dette arbeidet har også størst fokus på *resultatutvikling* med system for hvordan undervisningen kan forbedres. De bruker mindre tid på å forklare svake resultater og mer tid på tiltak for resultatforbedring.

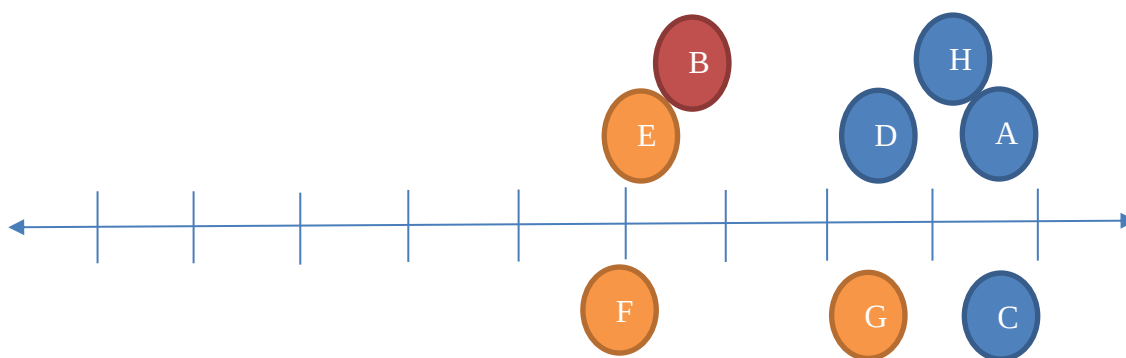
Samlet bidrar dette til å øke politikernes interesse for skolekvalitet og øke deres kunnskap om virkemidlene for økt kvalitet. Kompetansebyggingen synes å påvirke politikeratferd ved at de ofte «lener seg litt tilbake» og etterspør administrasjonens tiltak ved dårlig resultatutvikling i

enkeltskoler. Det betyr ikke at politikerne har kastet tradisjonelle virkemidler på båten. De velger ofte tradisjonelle virkemidler – mer ressurser – som svar på utfordringer knyttet til læringsmiljø. En mulig forklaring på at politikerne forholder seg annerledes til læringsmiljø enn elevprestasjoner, er at mangelen på forskning, eller mangel på forskningsformidling om virkemidler på dette området, åpner for at politikerne kan velge tradisjonelle virkemidler.

Skoleledere verdsetter administrasjonens forskningsformidling, men har litt ulik oppfatning av hvor fruktbar administrasjonens resultatgjennomgang er. Det tar tid å bygge analysekompetanse også for administrasjonen. Noen skoleledere mener at de får lite utbytte av resultatgjennomgangen fordi den ikke trenger dypt nok, og at det brukes for lite tid. En vanlig kommentar er at administrasjonen blir fort ferdig med analysene av elevresultater for å bruke mesteparten av møtetiden til andre saker. Andre skoleledere er mer selvkritiske og hevder at begge parter er for dårlig forberedt til diskusjonen av prestasjoner, slik at utbyttet blir lavere enn det kunne ha vært. Suksessfulle møter, slik de forstås på tvers av kommuner, er kjennetegnet ved at begge parter er forberedte, begge parter har gjort analyser, tema er knyttet til skolens planer og satsingsområder og det er en plan for oppfølging i etterkant og mellom møter. Enkelte kommuner signerer en avtale etter gjennomført dialog. Dette ansvarliggjør skolene i større grad.

Alle de involverte kommunene verdsetter skolelederkompetanse høyt. I hvor stor grad og i hvor lang periode kommunene har hatt krav til lederutdanning av skoleledere, varierer imidlertid mye. Kommune H har utviklet skolelederutdanningen i sin kommune svært lenge og har en egen rektorskole. Respondentene fra denne kommunen trekker frem nettopp dette som en suksessfaktor og som bidrar til gode resultater i en organisasjon som er kjennetegnet ved stor grad av autonomi hos skolene.

Det er betydelig mellom-skolevariasjon med hensyn til skolelederes involvering i resultatorientering av egne lærere. På en side finner vi skoler som benytter all fellestid til å forbedre undervisningen. Et eksempel er en skole der to timer hver uke benyttes til lærersamarbeid der temaet er pedagogisk utvikling (og der noen lærere driver aksjonsforskning på egen undervisning), der pedagogisk vandring gjennomføres to ganger i halvåret og følges opp av lederstyrte samtaler med lærerne. Det er imidlertid mer typisk at skoleledere rapporterer at skolevandring ikke gjennomføres, eller i alle fall at systematiske skolevandring ikke gjennomføres. I enkelte av skolene rapporterer lederne om lærermotstand mot ledelsens observasjon av deres undervisning.



Figur 5.11: Rangering av kommunene med tanke på kompetanse og fokus på kompetansebygging i organisasjonen

Plasseringen på den samme skalaen når det gjelder kompetansebygging, plasserer alle de blå kommunene, de med høye skolebidrag, langt til høyre. Det vil si at disse kommunene er kjennetegnet ved for det første høy kompetanse blant lærere og ledere, bruk av nettverk mellom lærere, fokus på analysekompetanse gjennom styringslinjen og på kompetansebygging i skolens fellestid. Kompetansen i kommunen kan også måles fra GSI (Grunnskolen informasjons-system). Dette er hovedsakelig læreres kompetanse og måler hvor stor andel av lærerne som oppfyller kravene for tilsetning jf. Opplæringslovens §10-1 og Friskolelovens §4-2. Vi kjenner igjen plasseringen av kommunene også der. Kommunene med høyest lærerkompetanse samlet sett er kommune D, kommune C og kommune G, men også kommune A skiller seg nokså positivt ut.

Skolenes autonomi

Skolene i de fleste kommunene har stor frihet til å gjøre tilpasninger innenfor nasjonale føringer og økonomiske rammer. Hvilke beslutninger skolene har frihet til å fatte og hvilke typer tilpasninger skolelederne kan gjøre, varierer ganske lite. Det er likevel noe variasjon i hvilke føringer, standarder og planer som begrenser myndigheten til skolene.

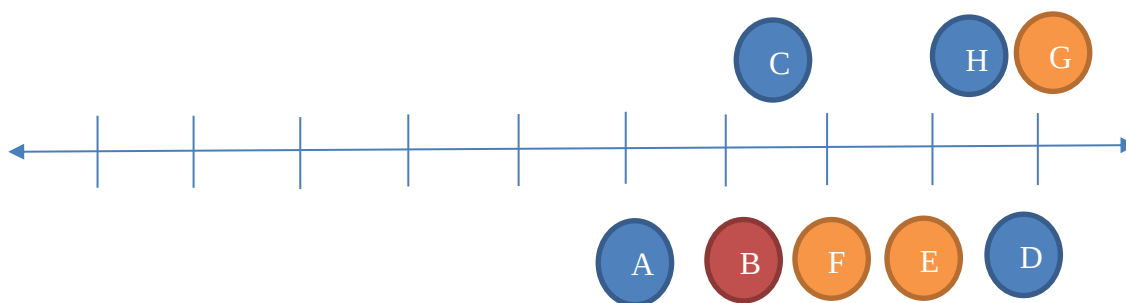
En kommune (kommune A) har for eksempel et svært omfattende planverk og standarder for hvordan skolene skal opptre, organisere undervisning og hvilke satsingsområder man skal involveres i. Skoleledere føler likevel stor frihet og ser på planverket som en støtte og sikkerhet. Det er imidlertid denne kommunen som setter størst begrensninger eller som har flest retningslinjer som skolene skal forholde seg til. Standardene involverer også en del målsettinger og krav som skolene skal innfri.

De to store byene, hvor den ene oppnår svært gode resultater, mens den andre er litt under landsgjennomsnittet, har skoler med stor frihet. Dette henger sammen med at man er mange store enheter og man blir tvunget til å gi skolene stor tillit. Begge byene har imidlertid omfattende monitoreringsverktøy som benyttes opp mot skolene. Dette er også kommuner som scorer høyt på kompetansebygging, slik at optimal tilpasning av autonomi kan være annerledes enn i kommuner med rekrutteringsvansker eller som har hatt mindre fokus på lederutdanning over tid. Begge kommuner jobber imidlertid med strategier som skal gjøre at de fremstår mer samlet og trekker i samme retning.

Kommunen som historisk har slått sterkest ut i høye skolebidrag, kjennetegnes også ved stor grad av autonomi. Her har skolene til en viss grad fungert som frittstående enheter. Dette har imidlertid endret seg noe de siste årene, blant annet gjennom forventningsbrevet fra direktøren, som gjør en del prioriteringer og tydeliggjør satsinger i kommunen. Man har en målsetting om å fremstå mer samlet i tiden som kommer.

De to mindre vestlandskommunene har også stor frihet blant rektorene, men det er en del satsinger, føringer og forventninger som ligger til grunn. Særlig har disse kommunene fokusert på å skape en del felles forståelse blant skolene, fremfor å sette krav. Man har tydelige satsingsområder og en tydelig forståelse av hvordan man skal stå fram. Skolene har imidlertid stor autonomi, men under tett oppfølging av skolesjef, slik som beskrevet i forrige del.

Oppsummert ser vi at kommunene plasserer seg litt blandet med tanke på autonomi. Det er vanskelig å se en sammenheng mellom det og resultater alene. Dimensjonen autonomi og delegering henger tett sammen med skoleeiers arbeid med kvalitetssikring og ansvarliggjøring og diskusjonen må dermed gå på sammenhengen mellom disse delene.



Figur 5.12: Grad av autonomi for skolene i casekommunene

Optimal tilpasning langs skalaen i figur 5.12 vil variere basert på flere kjennetegn. Slik som diskutert om de største kommunene vil optimal tilpasning variere med kompetanse, både blant ledere og lærere. Høyt kompetente skoleledere vil være et nødvendig kriterium for å delegere mye. Også høy kompetanse blant lærere vil kunne forenkle skoleleders rolle i en desentralisert organisasjon. Stor autonomi øker også nødvendigheten av gode kvalitetssikringssystemer og større grad av ansvarliggjøring av skolelederne. Dette er diskutert i detalj tidligere. For å lykkes i en desentralisert organisasjon kreves kapasitet, kompetanse og en organisasjon som legger opp til evalueringer, resultatsamtaler og tett oppfølging. I lys av dette kan vi stille spørsmålsteget ved om alle kommunene har en optimal tilpasning i figur 5.12. Kommuner med «best» kompetanse er langt til høyre. Dette virker fornuftig, men det er også kommuner som sliter med rekruttering og som ikke har like gode systemer for kompetanseutvikling, og som ikke har det samme «trykket» fra skoleeier blant kommunene til høyre på skalaen.

Skolelederrollen i kommunene med høye skolebidrag

Med referanse til internasjonale utviklingstrekk ligger disse kommunene nær den grunnleggende tenkingen i Ontario-modellen – med stor vekt på kompetansebygging og profesjonalisering (som her betyr å få ledere og lærere til å anerkjenne eget ansvar for elevprestasjonene) – og ingen eller liten vekt på eksplisitte sanksjoner rettet mot skoleledere.

Det er noe variasjon i styringssystemer mellom de høyt presterende kommunene. De er kommet ulikt langt, og beveger seg i noe ulik retning.

Ulikt langt: I et par av kommunene observerer skolelederne undervisning og deltar aktivt i diskusjonene om undervisningskvalitet i egen skole. I andre kommuner tar skolelederne bare unntaksvis en slik rolle – her skjer mye av resultatdiskusjonen i fora der ledelsen er svakt representert og diskusjonen handler om å identifisere enkeltelever som har problemer med å følge den faglige progresjonen – undervisningskvalitet fokuseres i liten grad og det er vanlig å benytte tradisjonelle virkemidler i forsøk på å hjelpe elever som sliter. I noen kommuner er skolelederatferden et resultat av kommunale retningslinjer og oppfordringer, hvor observasjon av undervisning, resultatoppfølging av trinn, lærere eller team er en oppgave som er pålagt skoleeier og hvor man har funnet en metode å gjennomføre dette på. I andre kommuner er det ingen slike satsinger, men enkelte skoler i kommunen har likevel valgt å gjennomføre en slik oppfølging av lærerne sine uten at dette er et resultat av skoleeiers oppmuntring. Blant kommunene med høye skolebidrag finner vi flere eksempler på at skoleeier stiller forventninger til at skolelederne skal være tett på undervisningen. Noen steder inneholder disse

forventningene også en forventning om hvordan man skal følge opp undervisningen, mens andre steder er det større metodefrihet. Dette varierer ganske mye. Blant kommunene med ganske stabile svake skolebidrag er det få slike forventninger eller krav til skolelederne. Noen steder gjennomføres det likevel, men da som et resultat av skoleleders egen overbevisning.

Ulik retning: I enkelte kommuner vris oppmerksomheten bort fra elevprestasjoner og over til læringsmiljø og andre indikatorer fra elevundersøkelsen eller til innovative satsinger. I kommunene begrunnes dette med at satsinger på læringsmiljø og innovasjon over tid vil gi bedre resultater. Denne trenden vises imidlertid også i kommuner med lavere skolebidrag. Det som kjennetegner kommuner med høye skolebidrag er at det er resultater om *både* elevprestasjoner og læringsmiljø som blir vektlagt i oppfølgingen av skolelederne.

Hvor resultatorienterte er skolelederne?

En rimelig hypotese er at eiers resultatorientering og «trykk» reflekteres i skolelederatferden.

I flere av kommunene *tilrettelegger* skoleledelsene for at elevresultater (kartleggingsprøver, nasjonale prøver) blir benyttet til å følge enkeltelevers utvikling over tid – ofte med spesiell oppmerksomhet på lavt presterende elever. I den av kommunene som har systematisert dette i størst grad, rapporterer skolelederne om en åpen kultur der lærerne lærer av hverandre. Bak ligger et systematisk arbeid der resultater diskuteres i ledergruppe, på trinn, på klassenivå og ender med at enkeltlærere setter personlige mål. Også i denne kommunen er det noe ulike vurderinger av om *lærernes undervisning* er tema i møtene: Noen ledere sier at tiltak har en tendens til å rette seg mot enkeltelever.

Det er betydelige kommuneforskjeller med hensyn til hvor *direkte engasjert* skoleledelsen er i kvaliteten av lærernes undervisning. I en kommune gjennomfører skoleledere medarbeider-samtaler basert på en kombinasjon av protokollbaserte observasjoner av undervisning og informasjon om elevprestasjoner i klassene. I en av de andre kommunene gjennomfører rektor observasjon av lærere i undervisningssituasjoner, men ikke systematisk, og ikke som element i et feedback-system der observasjonene sammenholdes med oppnådde resultater.

Kommunene er noe forskjellig med hensyn til «eiertrykk». Det kan se ut som stort eiertrykk bidrar til mindre mellom-skole variasjon i lederpraksis. I disse kommunene rapporteres det om at skolene har blitt mye mer like over tid. I kommunen der strategien er å gi skolelederne eierskap til resultater og virkemidler, rapporterer rektorene noe ulik lederpraksis. Rektorer i denne kommunen etterlyser også en mer aktiv eier, og/eller eier som er mer opptatt av resultater.

6. Oppsummering og anbefalinger

Denne rapporten har gitt oss et innblikk i kommunal organisering på oppvekstområdet, spesifikt på grunnskolen. Kapittel 5 ga en omfattende diskusjon med utgangspunkt i de åtte case-kommunene og forskningslitteraturen. Basert på dette er det mulig å trekke ut noen anbefalinger. Anbefalingene er basert på analyser av kommunene i vårt utvalg, men med støtte fra hva som kjennetegner god og tydelig styring i forskningslitteraturen.

Balanse mellom skolens autonomi, tett oppfølging, ansvarliggjøring og kvalitetssikring fra skoleeier

De fleste kommuner har delegert vesentlig myndighet til skolene. Skolene har rammer å forholde seg til, hvor den økonomiske rammen ofte er den mest styrende. De fleste kommuner har stor grad av autonomi i sine skoler, men hvordan oppfølgingen fra skoleeier gjennomføres, varierer.

Resultatene fra caseundersøkelsene i dette prosjektet gir flere eksempler på at for å få positivt utbytte av delegert beslutningsmyndighet, hvor skolene har stor frihet til å organisere sin skolehverdag, må skoleeiere være tett på skolelederne med kvalitetssikringssystemer. Eksempler på dette kan være standarder eller føringer som skolene må forholde seg til og bli evaluert etter. Dette handler også om jevnlig oppfølging, evalueringer og tilstedeværelse for skoleeier. Kommuner med jevnlig møtepunkter mellom skoleledelsen og representanter fra skoleeier oppnår gode resultater. Kommuner med stor autonomi, uten dette «trykket» fra skoleeier, har en tendens til større variasjon mellom skoler. Rapporten har diskutert behovet for å «rekoble» skoleorganisasjonen. Kommuner har ulike måter å gjennomføre dette på gjennom å skape tette bånd mellom leddene i organisasjonen. Vi har også eksempler i dette prosjektet på kommuner som ikke har lyktes med dette eller hvor det er en tendens som går i motsatt retning.

Utvidet kapasitet på skoleiernivået for å skape økt «trykk» på skolene

Flere og flere kommuner har etablert et nivå mellom kommunalsjef/direktør og skolelederne. I mange tilfeller er ansvarsområdet til dette nivået, som regel en skolesjef, å drive tett oppfølging av skolene gjennom å være mye til stede, følge opp satsingsområder, følge opp resultater og gjennomføre regelmessige evalueringer.

De større kommunene i prosjektet har relativt sett mye kompetanse på skoleiernivå og man kan tilby veiledning og tilrettelegging innenfor flere områder. De større kommunene har

imidlertid flere enheter og lederoppfølging av disse enhetene er mer utfordrende enn i de mellomstore kommunene. Lederkapasiteten i de større kommunene er omtrent den samme som i de mellomstore, men man har flere enheter å følge opp innenfor den samme ressursen.

Etablering av et skolesjefnivå har gitt resultater i flere kommuner. Vi mener at resultatene i denne rapporten tyder på at de største kommunene må utvide lederkapasiteten for å kunne følge opp skolene ytterligere. Dette vil være et ledd i å «rekoble» skoleorganisasjonen og skape tettere bånd mellom skoleeier og skolelederne. Det er flere måter å utvide på, for eksempel områdeledere eller assisterende skolesjef(er). Dette prosjektet har sett fordeler av at lederstøtte gjennomføres av personer med myndighet som overgår skolelederne. En utegående skolesjef bidrar til å øke forventninger, formidle målsettinger, sette krav til skolene, følge opp resultater og tilby lederstøtte.

Større fokus på kompetanse i skolen

Kompetanse og kompetanseutvikling er høyt prioritert i norske kommuner de siste årene. Det har også denne rapporten vist resultater på. Dette er kompetanseutvikling for både ledere, lærere og andre ansatte i skolen.

Kompetanseutvikling skjer på ulike måter. Det skjer gjennom deltakelse i nasjonale etterutdanningsprogram og det skjer i interkommunale samarbeid, det skjer mellom skoler i kommunen og det skjer innad i skolen. Kommunene som har satt dette mest i system, som har holdt på lengst og kommet lengst, er blant kommunene med gode resultater. Anbefalinger basert på erfaring fra disse kommunene er å ha en synlig, gjennomtenkt kompetanseplan, gi rom for skoleledelse, etablere fagnettverk på tvers av skoler, drive ledernettverk på tvers av kommuner og dra nytte av nasjonale program for etter- og videreutdanning.

Kommunene som har drevet utdanning av sine ledere i flest år, og som har kommet lengst med tanke på lederkompetanse, har fått best effekt av dette.

Erfaringen fra casekommunene tilsier også at den viktigste kompetanseutviklingen skjer i styringslinjen. Dette handler om å utvikle analysekompetanse i skolene, om nettverk hvor suksessfulle lærere, effektive metoder og organisering får en sentral rolle. Blant casekommunene var det gode eksempler på hvordan man ser til og lærer av gode resultater.

Resultatorientert organisasjon

Ambisiøse målsettinger på vegne av skolene og elevene, bruk av resultatdata om elevprestasjoner i oppfølging av skolene, søkelys på *resultatutvikling* hos klasser, trinn og elever og endring fra bortforklaring av resultater til *forklaring* av resultater, har vist seg å være effektivt.

Resultatfokuset trenger ikke nødvendigvis å være snevert på elevprestasjoner, men resultatoppfølging av elevresultater må ta en vesentlig plass i dette. Vi har sett at kommuner som har dette på plass, hvor politikerne har ambisiøse målsettinger, hvor administrasjonen vektlegger elevresultater i dialog med skolene og hvor skolelederne følger opp klasser, trinn og lærere med tanke på *resultatutvikling over tid*, er blant kommunene med høye skolebidrag.

Avklart rollefordeling mellom politisk og administrativt nivå

Det varierer mellom kommunene i hvor stor grad politikerne er detaljstyrende eller holder en mer tilbaketrukket tilretteleggerrolle.

Flere av kommunene har deltatt i skoleeier- eller folkevalgtprogram i regi av KS og dette ser ut til å ha hatt en innvirkning på politikeres rolleforståelse. Politikere kan ha ambisiøse målsettinger, ønske om retning og prioriteringer, men det som kjennetegner disse kommunene er at de holder på denne tilretteleggerrollen og setter rammer for sektoren, mens de overlater den faglige detaljstyringen til administrasjonen som besitter spesifikk skolekompetanse. Dette betyr *ikke* at politikerne blir spilt ut på sidelinjen, men at de rendyrker sin rolle som tilrettelegger, retningsangiver, de som gjør prioriteringer og vedtar målsettinger.

Den sistnevnte rollefordelingen ser ut til å være den mest effektive og som gir gode resultater. Dette krever at politikerne får tilstrekkelig styringsinformasjon i form av resultater og analyser, slik at de kan prioritere og angi retningen som de mener er best for sektoren. De fleste kommunene som oppnår gode resultater, er kjennetegnet ved å ha en slik rollefordeling. En av kommunene med gode resultater har hatt endring i rollefordelingen siste periode, hvor politikerne har tatt en vesentlig større rolle i styringen av skolesektoren. Kommunen er imidlertid historisk sett kjennetegnet med en tydelig rollefordeling.

Interkommunalt samarbeid for mindre kommuner

Denne rapporten omhandler store og mellomstore norske kommuner. Over halvparten av norske kommuner vil man imidlertid kategorisere som mindre kommuner og et flertall av kommunene er mindre enn den minste vi omhandler i caseundersøkelsene våre.

I mindre kommuner kan utfordringene være enda større med tanke på kompetanse både på lærer- og ledernivå. Fagmiljøene vil være mindre og mulighetene for gode nettverk på tvers av skoler er mindre. Ofte har man kanskje kun en ungdomsskole og ingen likesinnede å spille ball med.

I dette prosjektet har vi fått innsikt i et svært vellykket interkommunalt samarbeid, hvor hovedfokuset ligger på skoleutvikling. Dette er et nettverk av små og mellomstore kommuner i en region og basert på resultatene fra dette ene tilfellet, er anbefalingen også for andre mindre kommuner å se på mulighet for interkommunalt samarbeid om skoleutvikling. Man vil dermed få mer kompetanse å spille på, man kan lære av løsninger som fungerer i en kommune og man kan rigge et styringssystem som hadde vært vanskeligere å få gjennomført som egen kommune. Et interkommunalt samarbeid som fungerer, vil kreve at man har en eller flere suksessrike kommuner i samarbeidet. Dette vil ikke alltid være tilfellet.

Litteratur

Barber, M. & Mourshed, M. (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. McKinsey Company.

Bonesrønning, H. (2013). Public employees and public sector reform implementation. *Public Choice*. Vol. 156 (1-2).

Bonesrønning, H. & Iversen, J. M. V. (2016). Local Responses to a National Productivity-Enhancing Reform. *CESifo DICE Report*, 14(1).

Coleman, J. (1966). Equality of educational opportunity. National center for educational statistics. Report OE-38001. Johns Hopkins university.

Dobbie, W. & Fryer Jr., R.G. (2013). Getting beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City. *American Economic Journal: Applied Economics* 5(4), 28-60.

European Commission (2017). Study on governance and management policies in school education systems. (Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture).

Fullan, M. (2008). *The Six Secrets of Change*. Jossey-Bass.

GSI (2019). *Grunnskolen informasjonssystem*. Utdanningsdirektoratet.

Kraft, M.A. & Papay, J.P. (2014). Can Professional Environments in Schools Promote Teacher Development? Explaining Heterogeneity in Returns to Teaching Experience, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 36(4).

KS (2019). "Tillit" KS folkevalgtprogram 2019-2023.

Leithwood, K., Seashore-Louis, K., Wahlstrom, K. L., Anderson, S. E. & et al. (2010). Investigating the Links to Improved Student Learning. Center for Applied Research and Education Improvement, University of Minnesota.

Marsh, J.A., Bush-Mecenas, S., Strunk, K.O., Lincove, J.A. & Huguette, A. (2017). Evaluating Teachers in the Big Easy: How Organizational Context Shapes Policy Responses in New Orleans. *Education Evaluation and Policy Analysis*, 39(1).

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1978). The Structure of Educational Organizations. In M. W. Meyer (ed.): *Environments and Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2011). How the world's most improved school systems keep getting better. McKinsey Company.

NIBR (2012). Kommunal organisering 2012, kommunefil. Norsk institutt for by- og regionsforskning.

NIBR (2016). Kommunal organisering 2012 kommunefil. Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Steffensen, K., Ekren, R., Zachrisen, O.O. & Kirkebøen, L. (2017). Er det forskjeller i skolers og kommuners bidrag til elevenes læring i grunnskolen? En kvantitativ studie. Rapport 2017/02. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Vedlegg A Beskrivelse av casekommunene

Casekommunene i dette prosjektet blir ikke identifisert. Nedenfor skal vi likevel ha en beskrivelse av kommunene. Som nevnt i metodekapitlet, ble kommunene valgt etter nivå på elevprestasjonene, gjennomsnittlige skolebidrag og kommunestørrelse. De minste kommunene ble utelatt og åtte kommuner ble valgt blant store og mellomstore kommuner.

Kommunene beskrives med bakgrunn i de fire dimensjonene som går igjen i rapporten, nemlig *resultatorientering, delegert beslutningsmyndighet, kompetansebygging og kvalitetssikring og ansvarliggjøring*. I tillegg inkluderer beskrivelsen noen kommunevise faktorer av betydning.

Kommune A

Dette er en middels stor kommune på Østlandet. Denne kommunen har skolebidrag over landsgjennomsnittet de fleste år og for alle trinn. Trenden er likevel svakt nedadgående. Prestasjonsnivået er også høyt i gjennomsnitt. Det er relativt små forskjeller i prestasjonsnivå mellom skolene i kommunen.

Resultatorientering

Denne kommunen har etablerte målsettinger og standarder for skolene. Standardene er felles for alle skoler, men skolene har mulighet til å ha andre nivå på målsettingene enn hva standardene tilsier. Standardene benyttes i dialog med skolene, men er også kommunisert politisk. De er satt på et nivå slik at skolene har noe å strekke seg etter, samtidig som de skal være oppnåelige.

Det er politisk interesse for resultater i kommunen, men i enda større grad på læringsmiljø enn på prestasjoner.

Organisering og delegert beslutningsmyndighet

Kommunen kjennetegnes blant annet med at PPT har en noe utvidet rolle og plassert høyt i organisasjonskartet. Fordelen med dette uttales å være at PPT og kommuneledelsen på hver side blir ansvarliggjort overfor hverandre og i enda større grad vil kunne trekke i samme retning. PPT representerer skoleeier i enda større grad.

Skolene i denne kommunen uttaler at skoleeier besitter høy kompetanse og har tilstrekkelig med kapasitet til å veilede skolene i situasjoner hvor det trengs. Skoleeier har et omfattende planverk med egne standarder som inkluderer målsettinger og veiledning. Disse har blitt

videreutviklet de siste årene. Planverket er veiledende, men oppfattes som positivt støtte-materiale blant skolene.

De fleste beslutninger er delegert ned til skolenivå. Skolene er likevel påvirket av tydelige føringer fra skoleeier. Dette oppleves ulikt på skolene i kommunen, men skolene føler stort sett at de har frihet til å fatte beslutninger innenfor sine rammer, men at rammene er litt mindre enn mange andre kommuner. For eksempel er en del av rekrutteringsarbeidet sentralisert og koordinert av skoleeier.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

Skoleeier og skolene har flere møtepunkter. Man har dialogbaserte tilsyn hver 18. måned. Det er også halvårlige resultatmøter som er en del av PPTs ansvar å følge opp. Her er analyser av resultater og å bygge analysekompetanse i skolene vektlegges. Oppfølgingen er satt i et tydelig system, men oppfattes som utviklende for skolelederne, noe også de mener påvirker skoleutviklingen positivt. Det har blitt prioritert å bygge skolenes analysekompetanse gjennom denne oppfølgingen. Skolelederne oppfatter at det er tett resultatoppfølging, samtidig som at arbeidet er konstruktivt og motiverer for å jobbe med økt kvalitet.

Kompetansebygging

Kommunen har en aktiv kompetanseplan som beskriver det meste av kompetanseutvikling som foregår. I tillegg til å delta i nasjonale kompetanseutviklingsprogram for lærere drives det betydelig kompetansebygging i organisasjonen. De aller fleste skoleledere har lederutdanning, og om man ikke har det er det forventning om at dette gjennomføres. Kommunen har omfattende nettverk på tvers av skolene for flere fag, samt korte kurs innenfor en rekke satsingsområder.

En del av kompetansebyggingen handler om å utvikle skolelederens analysekompetanse. Resultatmøtene med PPT er et viktig bidrag i dette og ett av hovedmålene med dette er nettopp å bygge analysekompetanse i organisasjonen.

Andre kjennetegn

Både politisk nivå og administrativt nivå uttaler at det er et godt skille mellom politikk og administrasjon kjennetegnet ved gjensidig tillit. Dette trekkes frem både av administrasjonen og politisk nivå. Det er stor forståelse for rollefordelingen.

Kontinuitet i nøkkelposisjoner kjennetegner også kommunen. Man har de siste årene skiftet direktør, men før dette har ledelsen vært svært stabil og man har jobbet etter samme metoder i lengre tid. Dette vektlegges av kommunen selv som et suksesskriterium.

Skolelederne i kommunen er tett på undervisningen. Det er en del variasjon i hvordan dette gjøres mellom skolene. Det er ingen klare føringer på hvordan denne oppfølgingen skal foregå, men det er forventninger om at skoleledere skal være «tett på». Skolevandring er utbredt, men i varierende grad satt i system. Resultatoppfølging på trinn og i klasser er vanlig.

Kommune B

Dette er en av de minste kommunene som inngår i prosjektet og er lokalisert på Vestlandet. Kommunen er kjennetegnet ved historisk sett relativt svake elevresultater og skolebidrag, men at trenden er positiv og i gjennomsnitt nærmer man seg landsgjennomsnittet.

Resultatorientering

Svake resultater over tid har gjort at det politiske nivået har fokus på prestasjoner. Bortsett fra dette har diskusjonene endret seg over tid, slik at man de siste få årene i større grad har diskutert forbedring i resultatene i stedet for å forklare hvorfor de er svake.

Organisering og delegert beslutningsmyndighet

Kommunen har vært i en omorganiseringsprosess. Dette har ført til et ledd mellom kommunalsjefsnivået og skolelederne og det har økt tilgjengeligheten for skolene fra skoleeier-nivået.

I denne prosessen har også skolene fått større autonomi. Tidligere hadde man noe begrenset økonomiansvar og også noen begrensninger på rekruttering og personal. De siste årene har man gjort grep slik at rektorene skal få større frihet, og at man skal kunne rendyrke skolelederrollen. Rektor skal fronte skolens utviklingsarbeid. Dette er tydelig inspirert av et interkommunalt samarbeid som kommunen er en del av.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

De siste årene har man utviklet mer systematikk i oppfølging av skolene. Det har vært utskiftninger i administrasjonen og man har gjennom årlige evalueringer og oppfølging av skolene satt dialog med skolene i system med skolevise utviklingsplaner. Skolelederne i kommunen uttaler tydelig at det har skjedd en endring de siste årene på akkurat dette, i tillegg

til at man opptrer mer samlet og trekker i samme retning. Tidligere år har man også hatt jevnlige møter mellom skoleeier og skolene, men dette har ikke vært satt i system på samme måte som i dag og skolene ble ikke fulgt opp på samme måte.

Resultater og målsettinger i skolenes utviklingsplan er en viktig del av oppfølgingen av skolelederne. Arbeidet er inspirert blant annet av det interkommunale samarbeidet man er en del av, men også Utdanningsdirektoratets veilederkorps.

Kompetansebygging

Kommunen har ikke hatt noe utstrakt bruk av nettverk mellom lærere. Skolelederne har nettverk gjennom det interkommunale skolesamarbeidet, men lærerne har i svært liten grad slike nettverk. Innenfor skolene gjør man imidlertid dette i varierende grad, hvor man driver kompetansebygging på ulike måter.

Slik som alle kommunene i dette prosjektet, har skolelederutdanning og etter- og videreutdanning av lærere vært vektlagt, i tråd med nasjonale satsinger.

Andre kjennetegn

Kommunen har et innflytelsesrikt samarbeid med nabokommunene. Samarbeidet har fokus på skoleutvikling. Man ser spor av dette evalueringsarbeidet og utviklingssystemet også i nabokommunene.

Skolene uttaler også her at skoleeiernivået er gode på veiledning og har kapasitet til å bistå dersom det er behov.

Det politiske nivået har de siste årene vært relativt opptatt av resultater, med den årsaken at man har ligget ganske dårlig an.

Kommunen har ikke hatt noe utstrakt bruk av nettverk mellom lærere. Skolelederne har nettverk gjennom det interkommunale skolesamarbeidet, men lærerne har i svært liten grad slike nettverk. Innenfor skolene gjør man imidlertid dette i varierende grad, hvor man driver kompetansebygging på ulike måter.

Skoleeier har tydelige forventninger om at skoleleder skal gjennomføre skolevandring og de fleste skolene har et system for dette. Noen har utviklet dette på egen hånd. Skoleutvikling og ledelse har vært vesentlig prioritert de siste årene.

Kommune C

Kommune C er også en av de minste kommunene i prosjektet. Kommunen er kjennetegnet med relativt sett gode skoleresultater. Kommunen har gode resultater, særlig på barnetrinnet. På ungdomstrinnet er skolebidraget noe under gjennomsnittet. Prestasjonsnivået på nasjonale prøver er også godt. Resultatene er ganske stabile mellom skoler.

Resultatorientering

Denne kommunen er blant kommunene som er inkludert i dette prosjektet som er mest orientert omkring resultater. Både politikere og administrativ skoleeier fokuserer på resultater. Dette gjelder politisk og administrativt. Politikerne i denne kommunen har god tilgang til resultater og analyser fra administrasjonen. Man er opptatt av resultater særlig i tilfeller hvor de er fallende. Dette gir også konsekvenser i at skolene setter søkelys på resultater i sine utviklingsplaner. Politikere og administrasjonen setter mye søkelys på læringsmiljø og mobbetall.

Skolene setter sine målsettinger i utviklingsplaner og disse utvikles i dialog med skoleeier. Her er resultater fokus, men det varierer mellom skolene hva som prioriteres.

Organisering og delegert beslutningsmyndighet

Kommunen har gjennomført en omorganisering en liten tid tilbake. Et resultat av denne omorganiseringen er et nivå mellom kommunalsjefen og skolelederne. Dette har skapt mer kapasitet på skoleeiernivået til å følge opp skolene. Skoleeiernivået er mye ute i skolene, så mye som 5 ganger i året, med oppfølgingssamtaler, resultatsamtaler og lignende. Denne oppfølgingen er satt i system.

Slik som i de andre kommunene er mange beslutninger delegert til skolene. Men i denne kommunen har man en del retningslinjer og føringer som skoleledere må forholde seg til, mer enn i en del andre kommuner. Man har mange rutiner og en tydelig felles arbeidsgiverpolitikk. Det er også noen føringer på hvilken kompetanse som skal være på skolene.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

Oppfølgingssystemet av skolene er det mest omfattende av kommunene i dette prosjektet. Skolesjefen er utegående i stor grad og veldig tilgjengelig for skolene. Kapasiteten er imidlertid sprengt. Man hadde ønsket å ha enda større kapasitet for å følge opp skolene. Et begrenset antall skoler i kommunen gjør at skoleeier har god oversikt over detaljer om hva som foregår. I tillegg

er det så mye som fem dialogmøter mellom skoleeier og skoleledelsen. Utviklingsplanen er sentral og det er resultatfokus i disse møtene.

Kompetansebygging

Kompetanseplanen er også sentral i denne kommunen. Den sier en del om hvilke områder som skal styrkes. Det har vært fokusert på skolelederutdanning og alle rektorene har det. Man har gått mye etter nasjonale kompetansesatsinger, men kommunen er også kjennetegnet med omfattende samarbeid på tvers av skoler og har lagt til rette for dette med at alle skoler har fellestid samme dager.

Oppfølgingen av skoleledere bidrar til å øke analysekompetansen i organisasjonen og i arbeidet med utviklingsplaner følges resultatene opp. Skolene er bedt om å sette resultatene i system slik at de skal kunne følge utviklingen over tid.

Andre kjennetegn

Slik som beskrevet ovenfor er kommunen kjennetegnet ved satsing på samarbeid mellom skoler, dette gjelder på skoleledernivå, mest i interkommunalt samarbeid, men også på lærernivå. Det interkommunale samarbeidet er vesentlig i skoleutvikling og lederutvikling. Samarbeid med høyskoler, universiteter og andre kompetansemiljø kjennetegner også kommunen.

Det er sterk tillit mellom administrasjonen og politisk nivå. Denne kommunen har vært en del av folkevalgtprogrammene til KS og har blitt svært bevisst på sin rolle som skoleeier. Man er ikke inne i detaljene, men rendyrker rollen som tilrettelegger og å skape forventninger.

Kontinuitet fremheves også i denne kommunen. Det har vært kontinuitet i viktige posisjoner hos skoleeier.

Kommune D

Kommune D er en større kommune på Østlandet. Historisk sett er dette en av kommunene som slår ut sterkest i høye skolebidrag, både over tid og mellom trinn og skoler. De siste få årene har forskjellene mellom skolene økt og gjennomsnittsresultatene har falt. De beste skolene i kommunen har imidlertid fortsatt svært gode resultater og gjennomsnittsresultatene er bedre enn landsgjennomsnittet.

Resultatorientering

Man har i en årrekke hatt såkalt balansert målstyring i kommunen. Dette vil si at det blir definert en del målsettinger som styrings- og rapporteringsverktøy. Det blir deretter satt opp en del målekriterier for skolene. Dette innebærer også bruk av digitale verktøy i å følge opp enhetene. Skolene får dermed tilbakemeldinger på hvordan de ligger an i forhold til en rekke målsettinger. I dette arbeidet er det relativt stort resultatfokus.

Det er et inntrykk av at resultatene og indikatorbanken er administrativt styrt, men gir likevel god informasjon til politikerne om tilstanden i skolen. Politisk fokus ligger i stor grad på økende forskjeller mellom skolene i resultater, samtidig som at svake resultater vektlegges.

I denne kommunen sender også oppvekstdirektøren et forventningsbrev til alle skolene som peker ut og sorterer statlige satsingsområder i tillegg til noen kommunale satsinger og føringer.

Skoleeier benytter resultater aktivt i oppfølgingen av skoler, men bortsett fra dette har ikke resultatene særlig fokus, men heller mobbing og læringsmiljø.

Organisering og delegert beslutningsmyndighet

Direktøren for oppvekst har svært mange virksomhetsledere som rapporterer til seg. Han har også en assisterende skolesjef, som har ansvar for blant annet oppfølging av skoler.

Blant kommunene i dette prosjektet er det i denne kommunen størst autonomi hos skolene og kanskje minst føringer fra skoleeiernivået. De siste få årene er man imidlertid i gang med noen nye strategier og planer slik at skolene i kommunen i større grad skal dra i samme retning. Her kan det i større grad oppfattes som føringer fra skoleeier. Det er i større grad begrensninger på hvilke satsingsområder skolene skal ha. Men fortsatt oppleves det som svært høy grad av autonomi for skolene i denne kommunen. Man blir målt på resultater, men veien fram til resultatene er ganske frie.

Skolene i kommunen opplever føringene fra skoleeier på ulik måte. Noen opplever stor frihet, mens andre mener det er sterke føringer. I intervjuer kommer det imidlertid fra at dette er innenfor enkelte områder.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

Skolene har blitt fulgt opp med årlige dialogmøter. I disse møtene skal skolene selv presentere resultatene og hvordan de er implementert i utviklingsplanen. Forventningsbrevet og

utviklingsplanen skal danne utgangspunktet for oppfølgingen, og det skal også være fokus på at skolene skal presentere og gjennomføre analysene selv. Skolelederne føler at det har vært et sterkt trykk fra skoleeiernivået gjennom dette, men noen hevder at dette har avtatt de siste årene. Skoleeiernivået uttaler også at kapasiteten på eiernivå har vært sprengt i en periode. Som en konsekvens av dette har dialogmøtet siste år vært en sammenslått hendelse med fire skoler samlet. Noen skoleledere så fordelene med dette, mens andre mente man mister noe av trykket og effekten gjennom å gjøre det på denne måten.

I dialogmøtene kommer skoleeier med konkrete tilbakemeldinger på hvordan resultatutviklingen har vært og bør forbedres framover.

Kompetansebygging

Denne kommunen har og har hatt svært god tilgang på arbeidskraft og dette har ført til høy kompetanse blant skoleledere og lærere.

Man har i tillegg en omfattende kompetanseplan som beskriver flere nettverk og samarbeid på tvers av skoler. Det er stor aktivitet mellom skoler blant annet på digital satsing, lesing og realfag, men også læringsmiljø. Det er en kombinasjon av kurs og nettverk hvor man henter inn kompetanse utenfra ved behov.

Også i denne kommunen vektlegges lederutdanning og man får støtte til å gjennomføre slik utdanning dersom man ikke har det.

Man har også et kunnskapssenter med flere ressurspersoner som kan benyttes i veiledning av skolene innenfor ulike områder.

Andre kjennetegn

Kapasiteten og kompetansen på skoleeiernivået/administrasjonen er og har vært svært god i kommunen. Man har et batteri av veiledere og koordinatorene for ulike felt.

Politikk og administrasjon har en klar forståelse av ansvarsfordelingen mellom nivåene. Det politiske nivået er tydelig på sin rolle.

Måten skoleledelsen følger opp sine lærere og trinn varierer mye mellom skolene. Dette er kanskje et resultat av skolenes relativt store frihet. Skolevandring og observasjon er ganske utbredt men ikke satt i system på alle skoler. Det er ganske stor møteaktivitet med oppfølging av teamledere, mellom lærere på trinn og lignende.

Kommune E

Dette er en middels stor kommune på Østlandet, som har ganske svake resultater i skolen, både målt ved prestasjonsnivå og målt ved skolebidrag. Man gjør det noe bedre på småtrinnet, men skolebidraget blir svakere etter hvert i skoleløpet.

Resultatorientering

I kommunen finnes det noen målbare ambisjonsnivå i planverket. Økonomi og handlingsplanen har satt noen målsettinger og ambisjonsnivået er å være omtrent på landsgjennomsnittet, noen ganger litt under. Det er også knyttet noen indikatorer til elevundersøkelsen og som det skal rapporteres på. Skoleledelsen virker å ha begrenset kjennskap til disse målsettingene og de gjenspeiles i liten grad i skolenes planer. Noen skoler har egne formulerte målsettinger for skolen sin, andre ikke.

Organisering og delegert beslutningsmyndighet

Skolene har som i de fleste andre kommuner stor frihet innenfor enkelte rammer. De fleste rammene er nasjonale føringer. Men det er også noen kommunale satsinger og hvilke områder som utviklingsplanen skal inneholde. Dette oppfattes ulikt og det pekes på at man er i en utvikling hvor man får flere rammer å forholde seg til og tydeligere krav fra skoleeier.

PPT er organisatorisk litt på siden i denne kommunen og ikke under skolesjefen. Man har likevel møtepunkter som man mener fungerer bra.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

Enkelte av skolelederne i kommunen opplever lite støtte ovenfra i kommunen. En skoleleder mener imidlertid at man opplever bedre støtte dersom man henvender seg, men at man har kapasitetsutfordringer på skoleeiernivået. Kapasiteten i støttefunksjoner er mindre enn i mange andre kommuner. Også politisk nivå er klar over dette og mener de har liten oversikt over situasjonen i skolene på bakgrunn av dette.

Skoleeiernivået har resultatsamtaler med skolene en gang i året, hvor prøveresultater og andre undersøkelser er vektlagt. Alle skoler skal ha en utviklingsplan som blir diskutert med skoleeier. Skolelederne er uenige om hvorvidt dette er satt i system. PPT er også delaktig i resultatsamtaler.

Kompetansebygging

Man har målsetting om å oppfylle nasjonale krav og driver videreutdanning av lærere. Skoleledere kjenner ikke til noen kompetanseplan, men kjenner forventningene til dette uten at det er skrevet ned noe sted.

Man har noe samarbeid mellom skoler, men det er ikke omfattende. Innen realfag er det noe. Det er et ønske fra enkelte skoleledere om økt satsing på kompetanseutvikling på tvers av skoler.

Det har også vært interesse for skolelederutdanning og de fleste har dette. Det oppleves likevel ikke som noe stort trykk på dette området.

Andre kjennetegn

Det er et uttalt mål at man skal drive med skolevandring i kommunen og ha en oppfølging av lærerne. Det er ikke dokumentert, og skolene står helt fritt i utformingen. Det finnes eksempel på skoler som ikke har særlig oppfølging av lærere i klasserommet, til noen skoler som gjennomfører det litt tilfeldig, til skoler som har et tydelig system på dette.

Politikerne er noe tilbaketrukket i kommunen og de opplever at det er få saker på sakskartet som omhandler innholdet i skolen. Enkelte skoleledere savner større politisk trykk.

Kommune F

Denne kommunen er en middels stor kommune på Østlandet, som har hatt ganske svake resultater. Kommunen har ganske gode resultater på småtrinnet, men skolebidragene for mellomtrinnet og ungdomstrinnet er en del svakere enn landsgjennomsnittet. Resultatene er ganske stabile.

Resultatorientering

Resultatfokuset er ganske stort, man ønsker å forbedre resultatene og diskuterer det mye. Man har endret målsettingene en del. Tidligere ønsket man å komme opp på gjennomsnittet for Akershus, nå er fokuset på framgang og å ha mer realistiske målsettinger. Man bruker resultater til utvikling, men resultatfokuset har vært i endring siste 3-4 årene. Resultater brukes i stor grad i oppfølging av skolene.

Også politisk er man ganske opptatt av dette og har fått bidra gjennom vedtatte plandokument. Trivsel og motivasjon vektlegges imidlertid tyngst politisk.

Organisering og delegert beslutningsmyndighet

Kommunen har et planverk og noen satsinger som skolene må forholde seg til, men det er ganske stor frihet innenfor denne. Kommunen har en pedagogisk avdeling, hvor blant annet PPT er en del av. Her er det noe veiledningsressurser, men dette har blitt kuttet en del og kapasiteten hos skoleeier er dermed begrenset. Skolene etterspør også mer kapasitet og kompetanse i enkelte situasjoner.

Også denne kommunen har gjennomført en omorganisering ganske nylig. Denne omorganiseringen inkluderer et ledd mellom kommunalsjefen og skolelederne. Dette leddet skal arbeide ut mot skolene, være ute i skolene minimum to dager i uken og gjennomføre oppfølgingssamtale med skolene. Dette har også blitt gjort tidligere i kommunen, men er nå satt mer i system og rollen er gitt større myndighet. Rektorene blir nå i større grad fulgt opp og det kan oppfattes som om det er mindre frihet til rektorene.

Skolene har frihet innenfor en del rammer. Man er bundet av noen satsingsområder og en oppvekststrategi som har som hensikt å få skolene til å dra i samme retning. Friheten for å organisere sin skolehverdag er imidlertid stor. Det er imidlertid en del filosofier som man forsøker å formidle på samlinger uten at det er direkte førende. Omorganiseringen i kommunen har gitt noe strammere grep fra skoleeiers side.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

Omorganisering man har vært gjennom har gitt en mer utegående skoleleder. Man har styrket skoleeiernivået og har ambisiøse hensikter om kvalitetssikring av skolene.

Oppfølgingsmøtene med skolen er ofte. Ambisjonen framover er mellom hver 4. uke og hver 6. uke. Det er rom for å diskutere vanskelige saker og en mulighet for skoleeier å gi støtte. Resultater diskuteres og følges opp, i tillegg er det rom for å diskutere saker som skolen står oppi. Som regel er rektor og ass. rektor involvert.

Tidligere hadde man også elementer av denne oppfølgingen, men systemet er videreutviklet og lagt til skoleleder i stedet for rådgivernivå.

Kompetansebygging

Kommunen mener det er en utfordring med kompetansen hos lærere. Man sliter med konkurranse om lærerressursene. Man er imidlertid tung inne i kompetanse for kvalitet med videreutdanning av lærere.

Alle skoleledere har rektor- eller skolelederutdanning. Prioriteringen har i stor grad måttet handle om å drive kompetanseutvikling av egne i stedet for å rekruttere kompetanse.

Man har noen nettverk på tvers av skoler som ledes av den pedagogiske tjenesten. Kapasiteten er imidlertid presset, og man kunne tenkt seg mer av dette.

Andre kjennetegn

Man er i gang med å få til et strammere grep innenfor ledelse i kommunen. For eksempel mer bruk av skolevandring og å bruke resultatene i større grad gjennom året. Nye publiserte resultater skal følges opp på skolenivå. Et annet grep er at politikerne skal få mer informasjon om kvalitet i skolen.

Det er en del forskjeller mellom skolene om hvordan lærere og klassene følges opp. Noen har skolevandring, og det oppfordres til det og annen oppfølging. Det diskuteres kjennetegn ved god ledelse i rektormøter og lignende.

Man er generelt inne i en periode med endring som det er for tidlig å se resultater fra Skoleeierprogrammet til KS, som kommunen har vært en del av.

Kommune G

Dette er en av de større byene i Norge. Resultatene er gjennomsnittlige. De er stort sett under landsgjennomsnittet (skolebidrag) for småtrinnet og mellomtrinnet, mens resultatene for ungdomstrinnet er en del bedre enn landsgjennomsnittet. Trenden er imidlertid nedadgående.

Resultatorientering

Resultater i form av skoleprestasjoner er ikke det som vektlegges tyngst i denne kommunen. Man er opptatt av det, men vektlegger en del andre forutsetninger som må ligge til grunn først. Dette er for eksempel trivsel, motivasjon og læringsmiljø.

Man har laget et system for systematisering av data som gir skoleeier oversikt over en god del resultatindikatorer slik som prestasjoner, læringsmiljø, økonomi, sykefravær og lignende. Dette gir skoleeier mulighet til å sette inn tiltak der det trengs.

Man har de siste årene styrket søkelys på hele oppveksten fra 0-18 år. Dette er styrende for alt man gjør.

Organisering og delegert beslutningsmyndighet

Kommunen har også gjennomgått en omorganisering nylig med et ledd mellom utdanningsdirektøren og skolene. Denne rollen har nå begynt å sette seg. En viktig del av skolesjefsrollen er å følge opp rektorene. Man har avsatt tid en dag i uken, hvor rektorene kan sette seg opp for en avtale. Skolesjefen må da sikre seg at alle rektorer har hatt samtaler i løpet av et år.

Skolene har stor autonomi og ting gjøres ulikt fra skole til skole. Det er kanskje i denne kommunen forskjellene mellom skolene er størst. Det pekes på at skolene kjenner til hverandre for dårlig samhandling. Dette er noe man er i en prosess med å forbedre. Man har lite føringer, men driver en del erfaringsutveksling. Skolelederne peker hovedsakelig på nasjonale føringer som begrensningene på denne friheten, og at skoleeier setter få begrensninger utover dette.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

Den nye skolesjefen påser at han har samtaler med alle skoleledere i løpet av et år, men hovedsakelig skjer dette på skoleledernes initiativ.

I tillegg gjennomføres det resultatsamtaler årlig. Her samles fire skoler hvor man diskuterer hverandres resultater. I tillegg er det en dypere gjennomgang av vertsskolen. Dette sikrer at hver skole har en større evaluering hvert fjerde år.

Man har også et tverrfaglig team som skal følge opp skolene. Her er det kapasiteter innen økonomi, administrasjon/styring, arbeidsmiljø, personal, skolefag og analyse. Disse har møter med skolesjefen annenhver uke. Dette teamet rykker ut til skolene dersom man oppdager uheldig utvikling innenfor et område på en skole. Man har styringsverktøy som gir skoleeier oversikt over en rekke indikatorer. Prestasjoner er en del av dette, men andre indikatorer vektlegges mer.

Man har årlig medarbeidersamtale med skolelederne. Her er det konkrete mål i enhetsavtalen som diskuteres.

Kompetansebygging

Det er en del nettverk i kommunen knyttet til bestemte satsinger og fag. Men det er ikke omfattende.

Man er godt inne i videreutdanning av lærere. Enkelte skoler har ganske omfattende kompetanseheving internt, men omfanget av dette varierer mye mellom skolene.

Det er sterk oppmuntring til å ta lederutdanning og nesten alle skoleledere har det. Man får også rom i organisasjonen til å presentere utdanningen.

Alt i alt er det mye oppmerksomhet på kompetanse, men også her stor frihet til å organisere skolevis kompetansebygging.

Andre kjennetegn

Skolene er pålagt å ha oversikt over hva som foregår i klasserommet, men det er lite føringer på hvordan det gjøres. Noen har skolevandring, andre ikke.

Det er kapasitetsvansker hos skoleeier. Man ønsker å følge opp skolene i større grad, men med 57 enheter blir tiden til hver enkelt for liten. Styringskraftteamet tar en del av dette og det samme med fagenhet, men lederoppfølgingen blir for svak.

Kommune H

Dette er en større kommune på Vestlandet som har oppnådd ganske gode resultater. Resultatene er stabilt over landsgjennomsnittet for alle trinn, men det er en del variasjon mellom skoler. Forskjellen fra landsgjennomsnittet er ikke stort, men stabilt.

Resultatorientering

Denne kommunen er kjennetegnet med et tydelig resultatfokus på alle nivå. Politisk og administrativ skoleeier har oppmerksomhet på resultater og dette preger også skolene. Resultatfokus er ikke smalt i den forstand at elevprestasjoner er det eneste styrende, men man ønsker å oppnå så gode resultater som mulig for alle elever.

Det finnes politisk vedtatte målsettinger i kvalitetsplanen. Disse er på kommunenivå. Skolevis målsettinger er ikke utbredt.

Organisering og delegert beslutningsmyndighet

Organiseringen er kjennetegnet ved tillit mellom leddene. Det er stor frihet for skoleledere, men det finnes noen satsingsområder og føringer som er styrende for skolene, og man må for eksempel vise til hvordan midler til enkelte satsingsområder er benyttet.

På skoleeiernivået har man delt ansvaret mellom direktør for oppvekst og skolesjefen, hvor skolesjefen har det utøvende ansvaret overfor skolene.

Det er satt i gang en del tiltak for å få skolene til å dra mer i samme retning.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

Skolesjefen har det utøvende ansvaret for å følge opp og ansvarliggjøre skolelederne. Man har skoleledersamlinger og rektormøter. I tillegg er det en del mer omfattende dialogmøter mellom skoleeier og skolene. På grunn av kapasitetsvansker er ikke disse oftere enn hvert tredje år. Skolesjefen er imidlertid på noen skolebesøk utover dette også.

Medarbeidersamtaler har man i tillegg. Resultater kan også diskuteres her, selv om ikke dette er hovedprioritet.

Fra skoleeiernivået uttrykkes det et ønske om å være enda tettere på skolen ved å ha flere verktøy til å overvåke og følge med på hva som skjer. Det er imidlertid kapasitetsvansker som begrenser dette i dag.

Kompetansebygging

I denne kommunen har man god tilgang på arbeidskraft, selv om også kompetansen her varierer en del mellom skoler. Man har fokus på å oppfylle nasjonale krav.

Det settes i tillegg søkelys på intern kompetanseutvikling. Man har store ressurser og god kompetanse internt som man ønsker å dra nytte av. På tvers av skoler er det også noe, men ikke mye. Men noen nettverk er det, selv om omfanget er avtagende.

Skolelederne er organisert i bydeler som sikrer et samarbeid mellom skolene som er i geografisk nærhet. Dette er drevet av skolene selv, men skoleeier kan ha indirekte innflytelse gjennom kontakt med bydelsleder.

Andre kjennetegn

Det er stort politisk fokus på oppvekst. Man har satt i gang flere satsinger og politisk er man opptatt av å oppnå gode resultater.

Skolelederne oppfatter at det er god kapasitet og kompetanse på skoleeiernivå til å få hjelp og veiledning i de saker man står i.

Flere skoleledere beskriver hvordan man tidligere har drevet en del med observasjon i klasserommet, men at man gjør dette i avtagende grad. Oppfølging av lærere og klasser skjer mer i møter på trinn og resultatoppfølging.

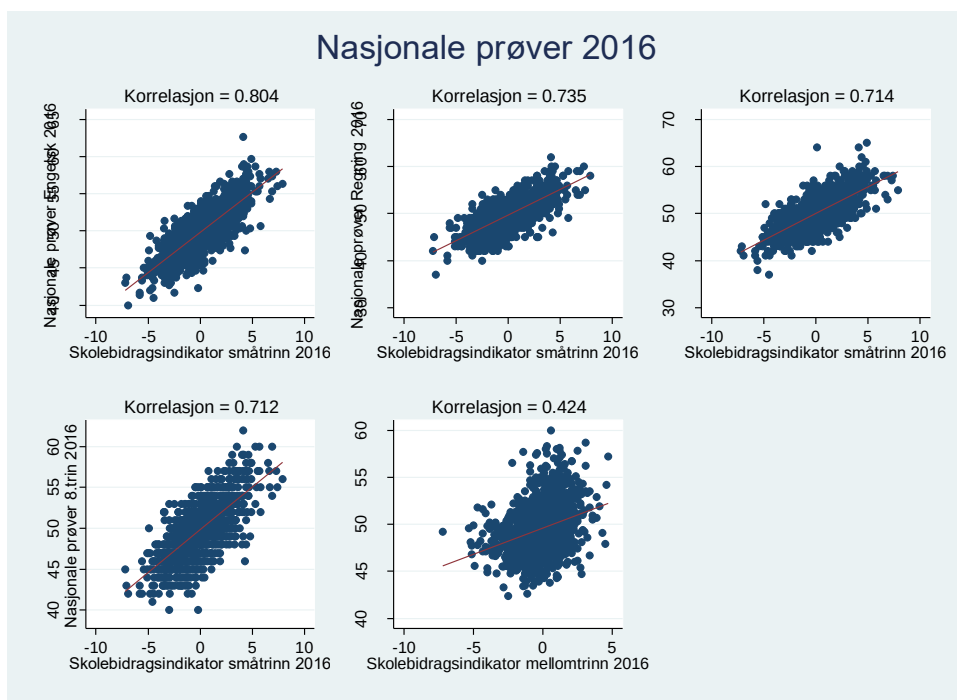
Oppsummering beskrivelser av kommunene

Denne gjennomgangen har beskrevet kort kommunene som inngår som case i dette prosjektet. Beskrivelsen er kompakte og ikke dyptgående. I det videre arbeidet skal vi beskrive mer i detalj det som kan trekkes ut som suksessfaktorer i kommunene.

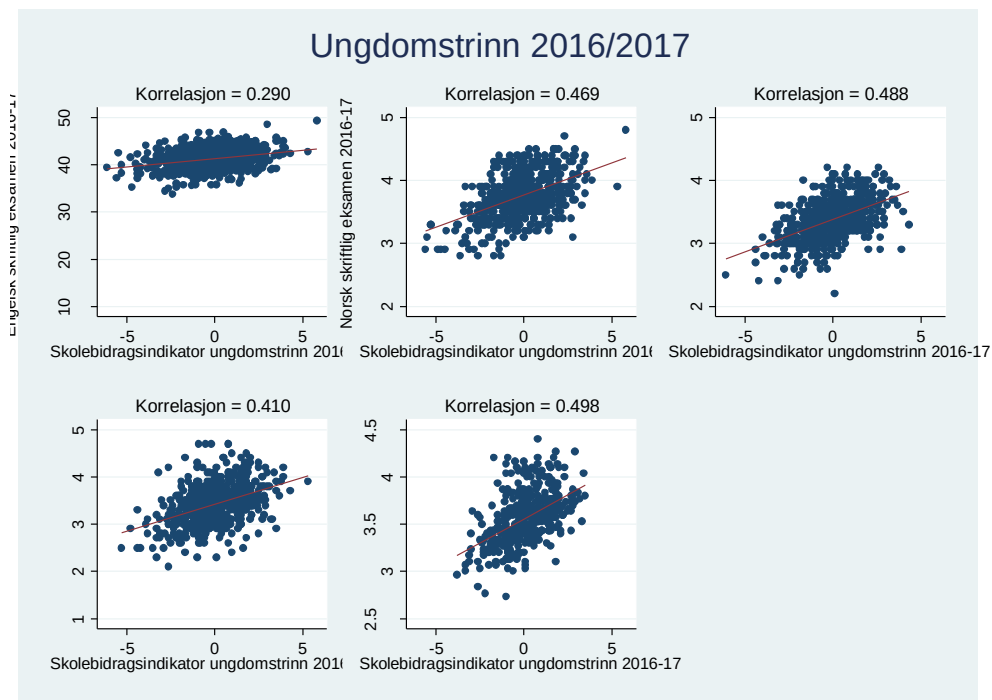
Kommunene har store likheter, men også en del ulikheter. Vi har beskrevet kommunene langs fire dimensjoner, nemlig resultatorientering, organisering og delegert beslutningsmyndighet, kvalitetssikring og ansvarliggjøring og kompetansebygging. Noen kommuner fokuserer mer på resultater enn andre. Mens enkelte kommuner vektlegger læringsmiljø, motivasjon og trivsel, er det elevprestasjoner som er viktigst i andre kommuner. I nesten alle kommuner har skolene fått delegert stor myndighet og har relativt stor frihet innenfor økonomiske rammer. Det er likevel noen forskjeller mellom kommunene i hvor stor grad det foreligger føringer, forventninger og satsinger fra skoleeier som begrenser denne friheten for skolene. Det er også andre organisatoriske forskjeller. Den kanskje viktigste forskjellen er kommuner som har utviklet skolesjefsrollen til å være utegående som en lederstøtte til skolene. Flere og flere kommuner har organisert seg på en slik måte. Så godt som alle kommuner har lederoppfølging og en form for evaluering av skolene. Det som varierer her er i hvor stor grad man benytter resultatdata i denne evalueringen, hvor ofte det gjennomføres, hva resultatet blir og hvordan dette følges opp i etterkant. Mindre kommuner har noe større kapasitet her. I en stor kommune er det begrenset hvor ofte skolesjef kan ha dyptgående evalueringer av alle skoler. Når det gjelder kompetansebygging, varierer også dette en del. Alle kommuner tar del i kompetanse for kvalitet med videreutdanning av lærere. Det er noen forskjeller i hvilke fag som prioriteres. Skolelederutdanning er prioritert de fleste steder, men annen kompetansebygging varierer mer. I noen kommuner er nettverk på tvers av skoler vektlagt, mens andre steder har man omfattende

kompetansebygging internt på skoler. Av andre kjennetegn ved kommunene det er verdt å nevne, har flere kommuner gjort ganske omfattende omorganiseringer. Mange har ansatt en skolesjef mellom rådmannsnivået og skolelederne. Rollen til denne varierer, men er mye ute på skolene. Politikerrollen varierer også en del. Kommuner som har vektlagt ulike programmer hos KS har blitt mer bevisst på politikerrollen som en bestillerrolle, en tilrettelegger som setter mål og bidrar til å velge retning.

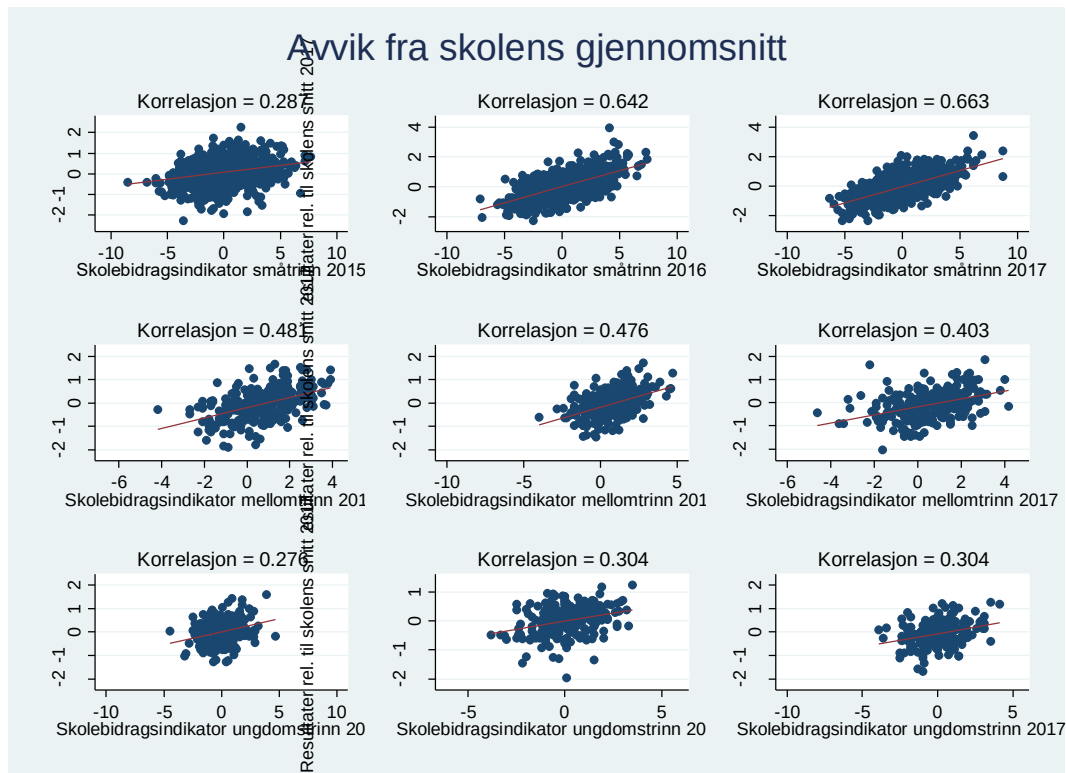
Vedlegg B Figurer



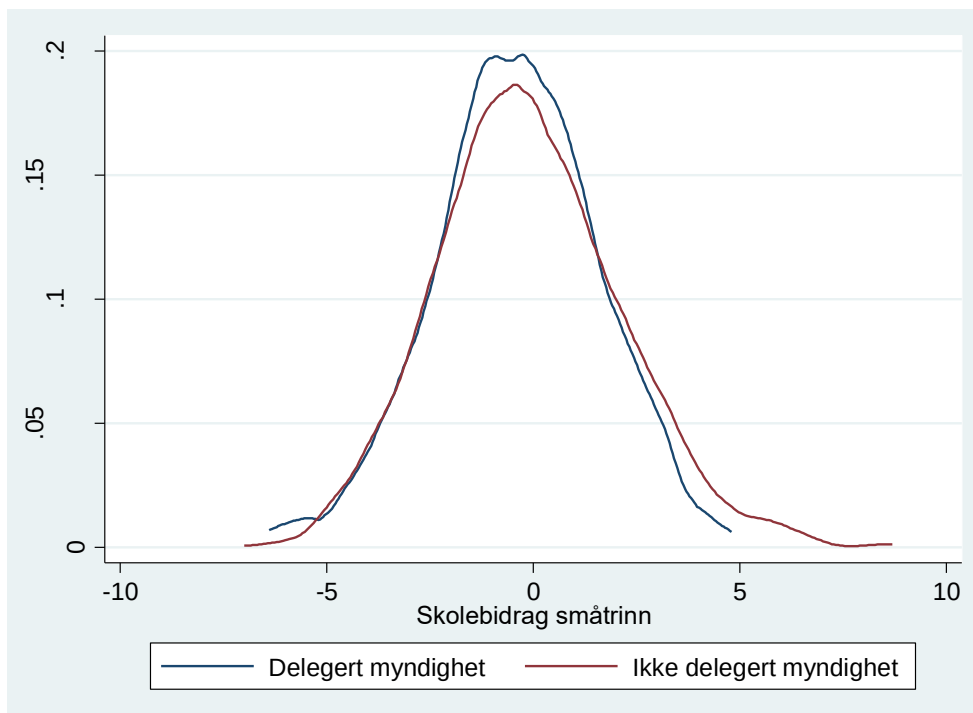
Figur B.1: Korrelasjonsplot mellom resultater fra nasjonale prøver og skolebidragsindikatorer for småtrinn og mellomtrinn 2016 og 2017



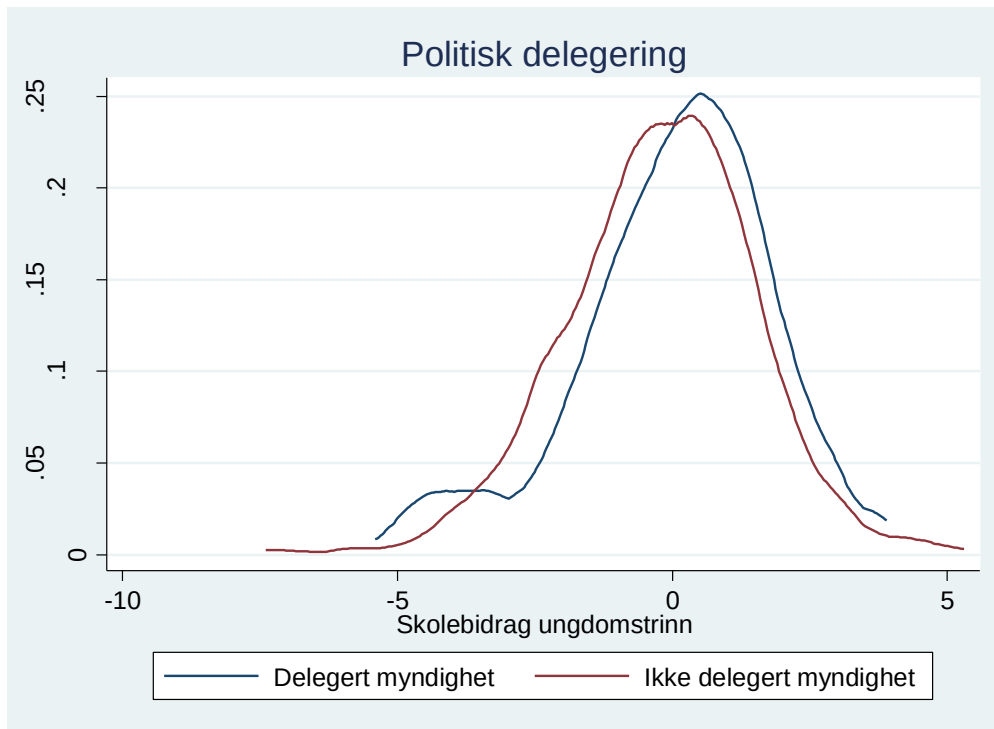
Figur B.2: Korrelasjonsplot mellom resultater fra nasjonale prøver og skolebidragsindikatorer for ungdomstrinn 2016 og 2017



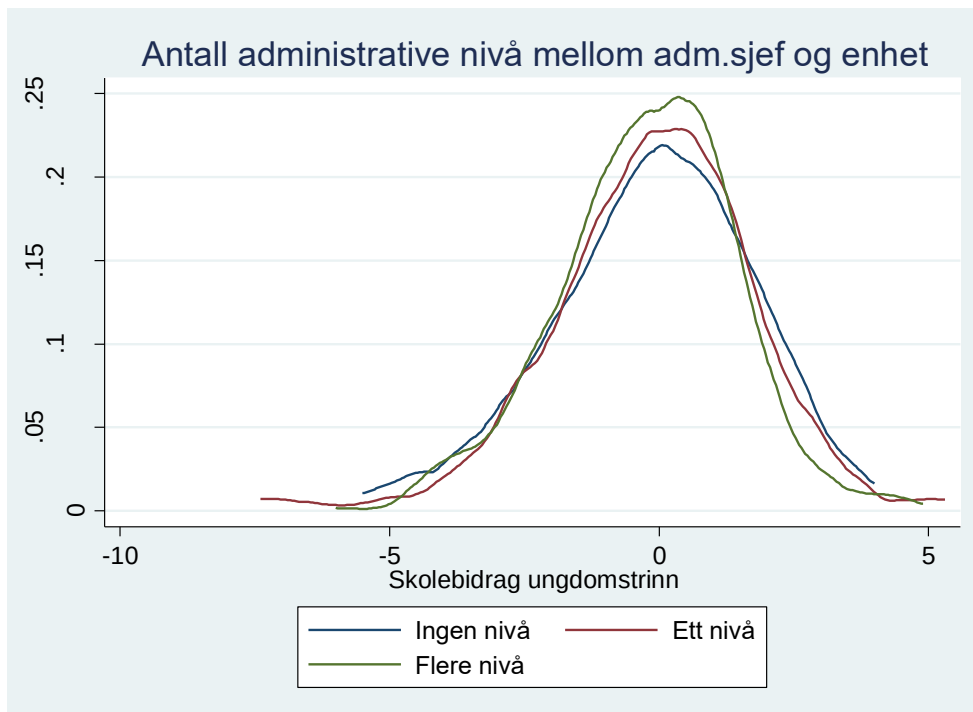
Figur B.3: Korrelasjoner mellom skolens avvik fra sitt eget gjennomsnitt på nasjonale prøver og skolebidragsindikatorne



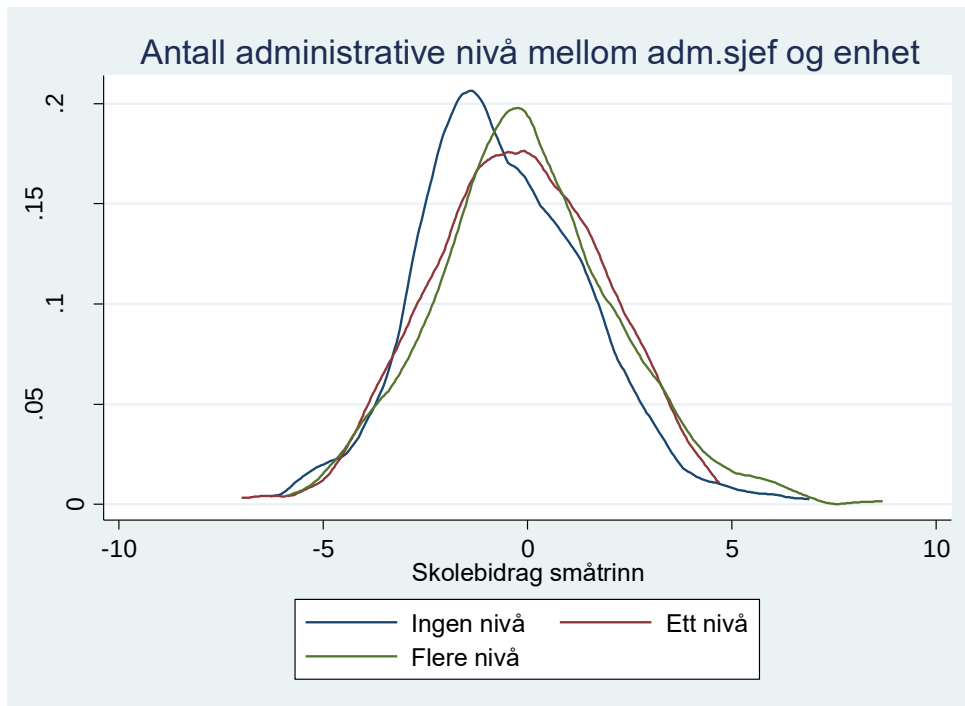
Figur B.4: Fordeling av skolebidrag mellom kommuner med hhv. høy og lav grad av delegert myndighet til andre politiske forum, småtrinn



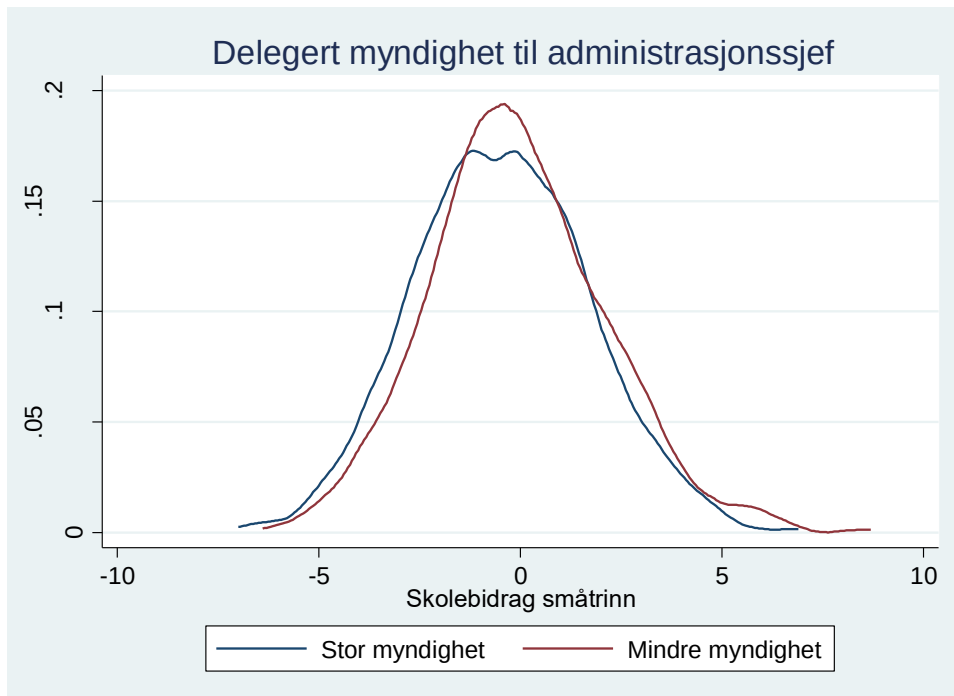
Figur B.5: Fordeling av skolebidrag mellom kommuner med hhv. høy og lav grad av delegert myndighet til andre politiske forum, ungdomstrinn



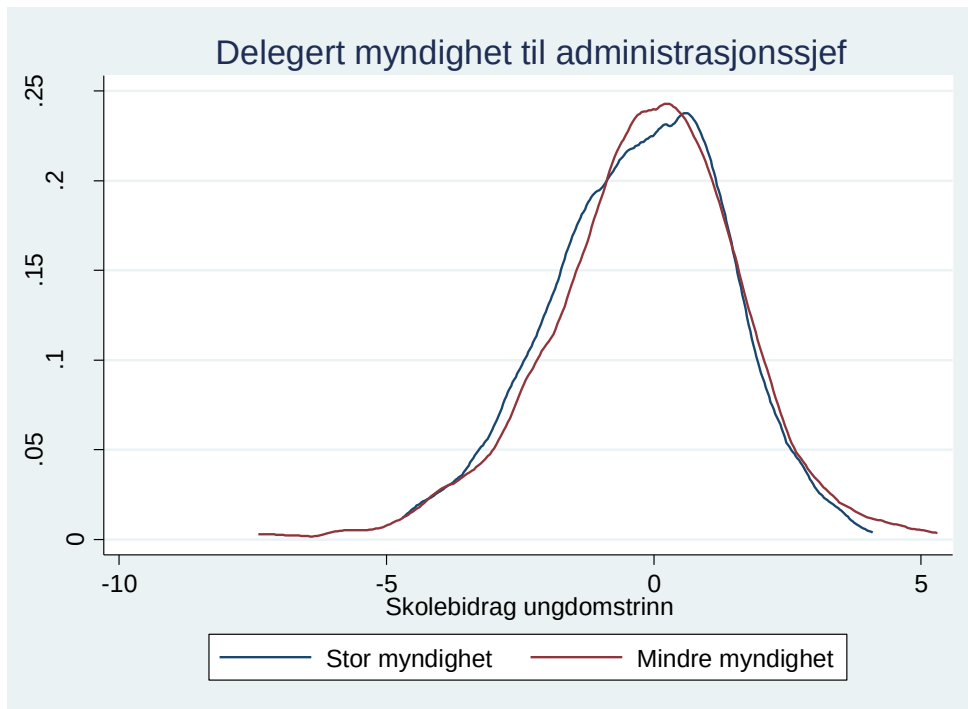
Figur B.6: Fordeling av skolebidrag for kommuner med ulikt antall administrative nivå i organisasjonen, ungdomstrinn



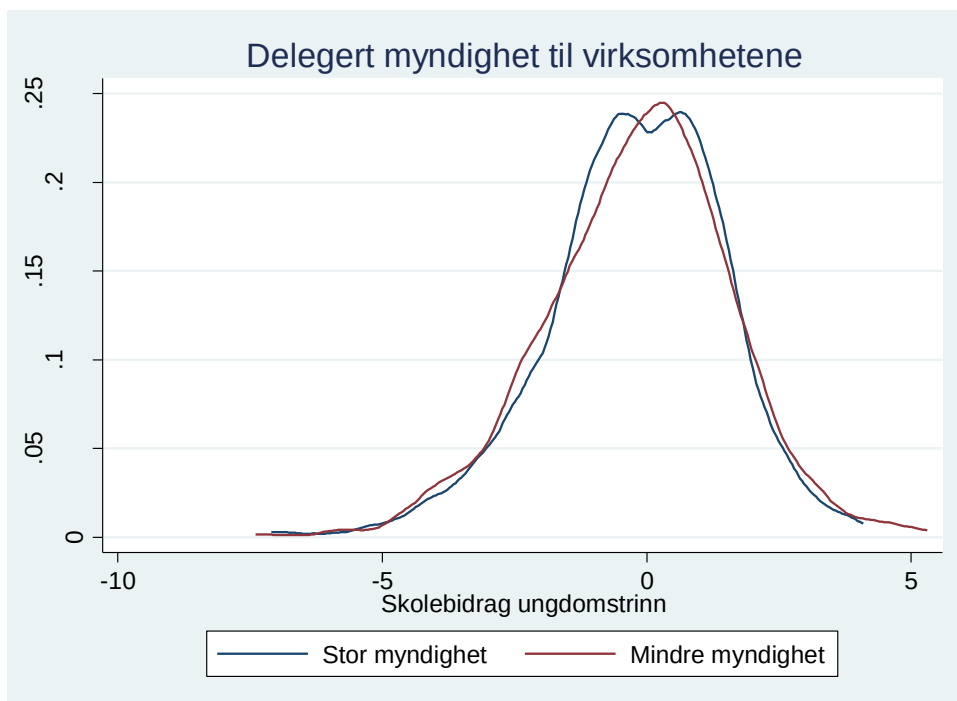
Figur B.7: Fordeling av skolebidrag i kommuner med ulikt antall administrative nivå i organisasjonen, småtrinn



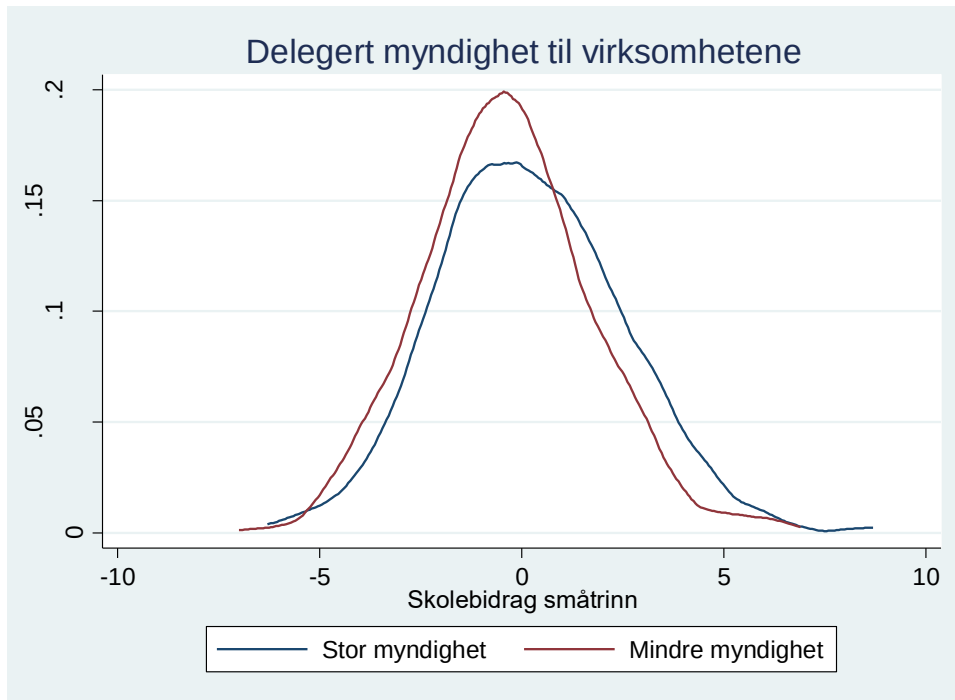
Figur B.8: Fordeling av skolebidrag i kommuner med hhv. høy og lav grad av delegert myndighet til administrasjonssjefen, småtrinn



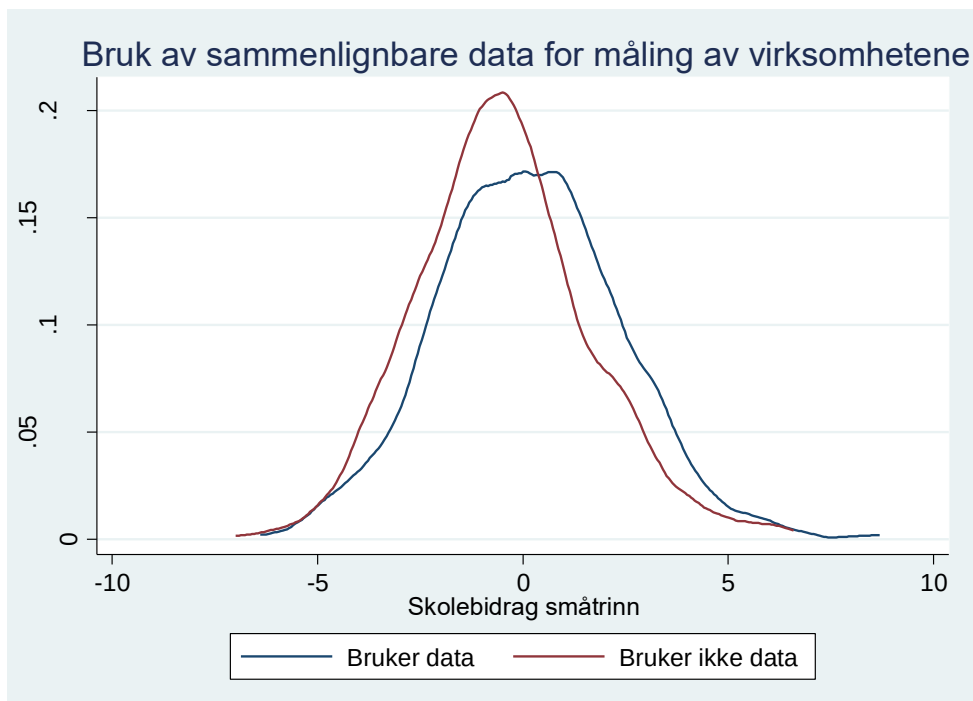
Figur B.9: Fordeling av skolebidrag i kommuner med hhv. høy og lav grad av delegert myndighet til administrasjonssjefen, ungdomstrinn



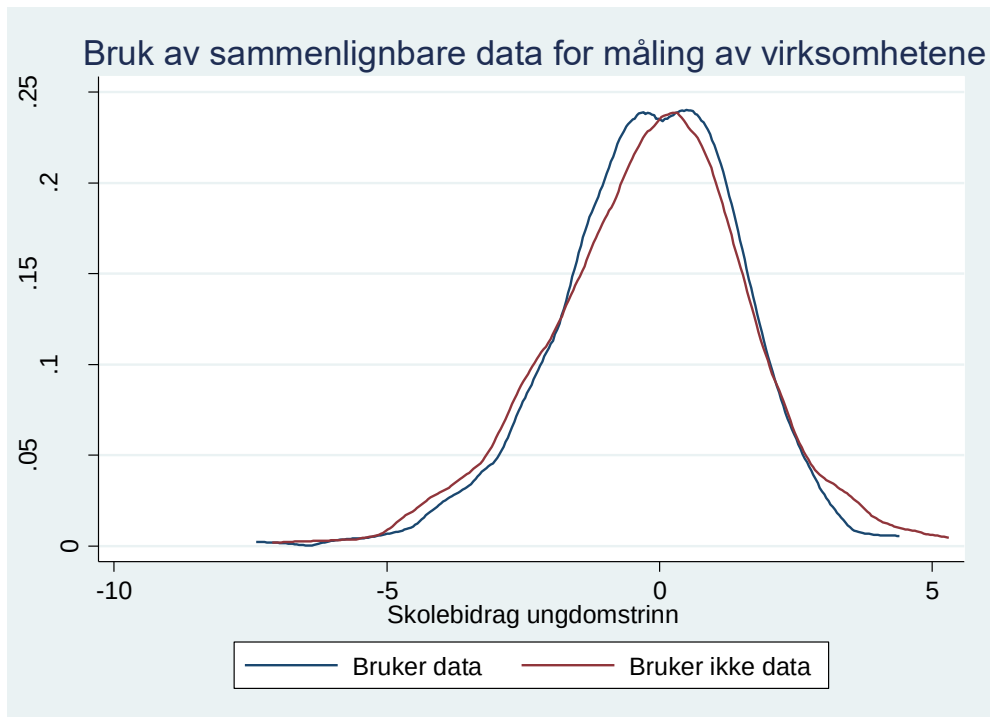
Figur B.10: Fordeling av skolebidrag i kommuner med hhv. høy og lav grad av delegerte beslutninger til virksomhetene, ungdomstrinn



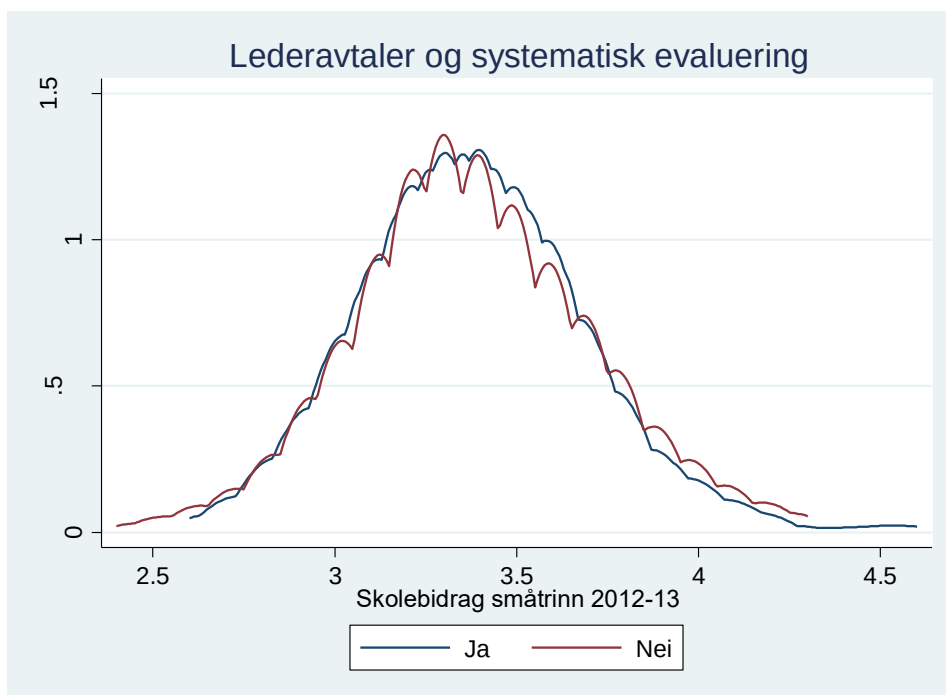
Figur B.11: Fordeling av skolebidrag i kommuner med hhv. høy og lav grad av delegerte beslutninger til virksomhetene, småtrinn



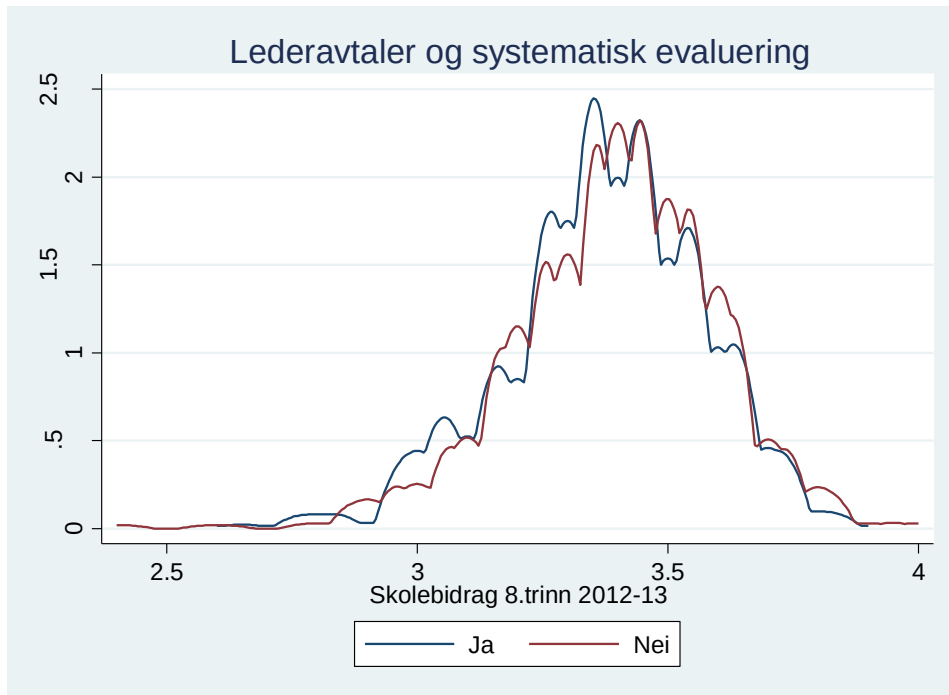
Figur B.12: Fordeling av skolebidrag i kommuner som bruker data i sammenligninger og målinger av virksomhetene og de som ikke gjør det, småtrinn



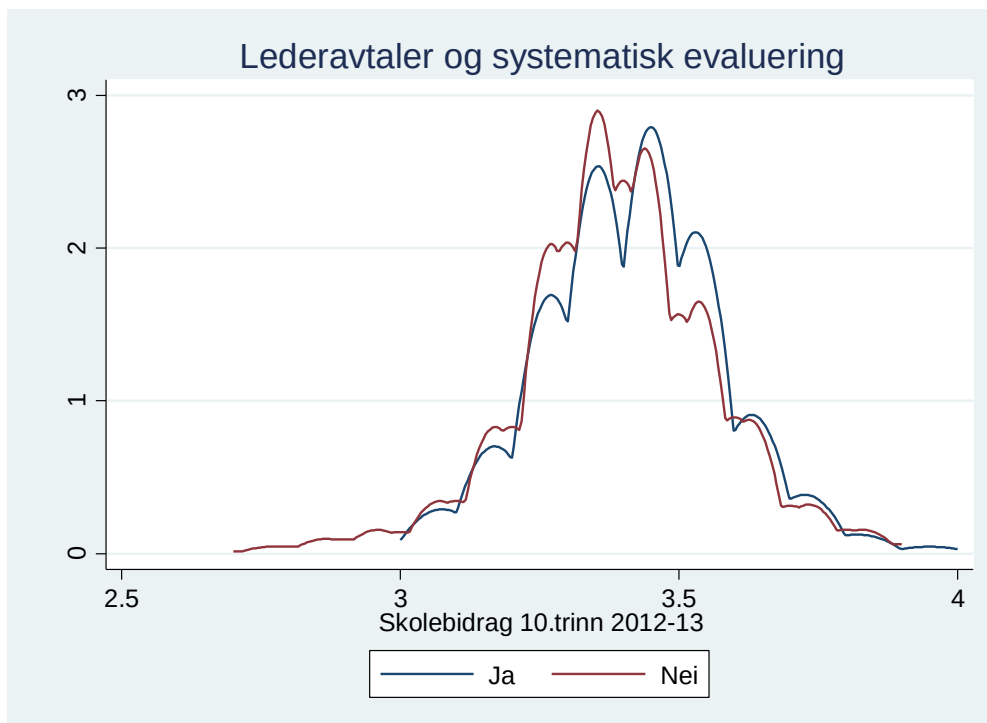
Figur B.13: Fordeling av skolebidrag i kommuner som bruker data i sammenligninger og målinger av virksomhetene og de som ikke gjør det, ungdomstrinn



Figur B.14: Fordeling av skolebidrag for kommuner med lederavtaler og systematisk evaluering og de som ikke har det. 2012/13 småtrinn

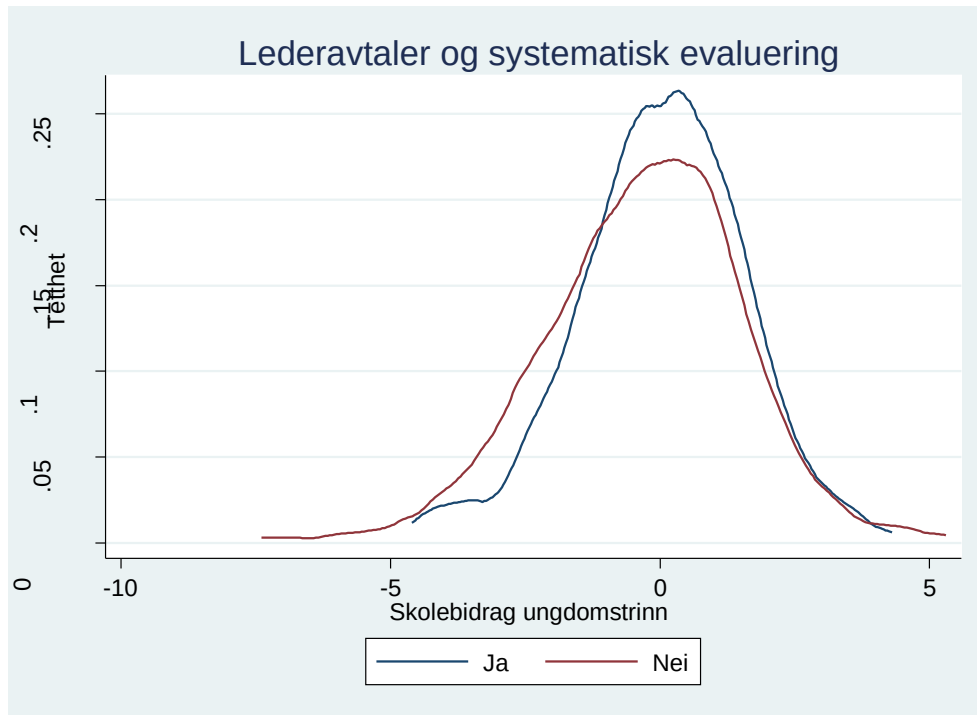


Figur B.15: Fordeling av skolebidrag for kommuner med lederavtaler og systematisk evaluering og de som ikke har det. 2012/13 ungdomstrinn

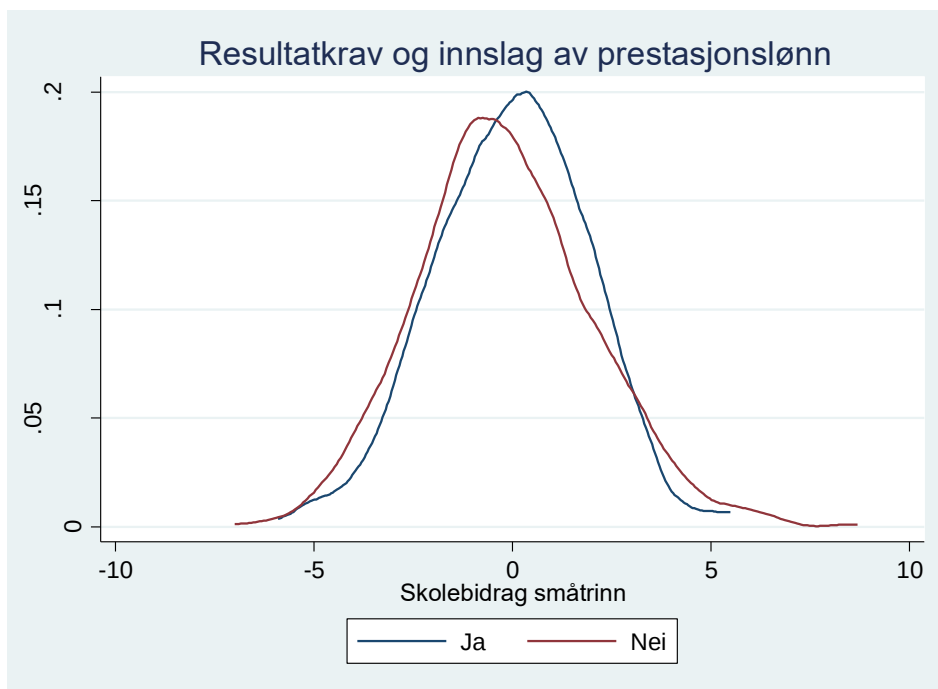


Figur B.16: Fordeling av skolebidrag for kommuner med lederavtaler og systematisk evaluering og de som ikke har det, ungdomstrinn 2012/13

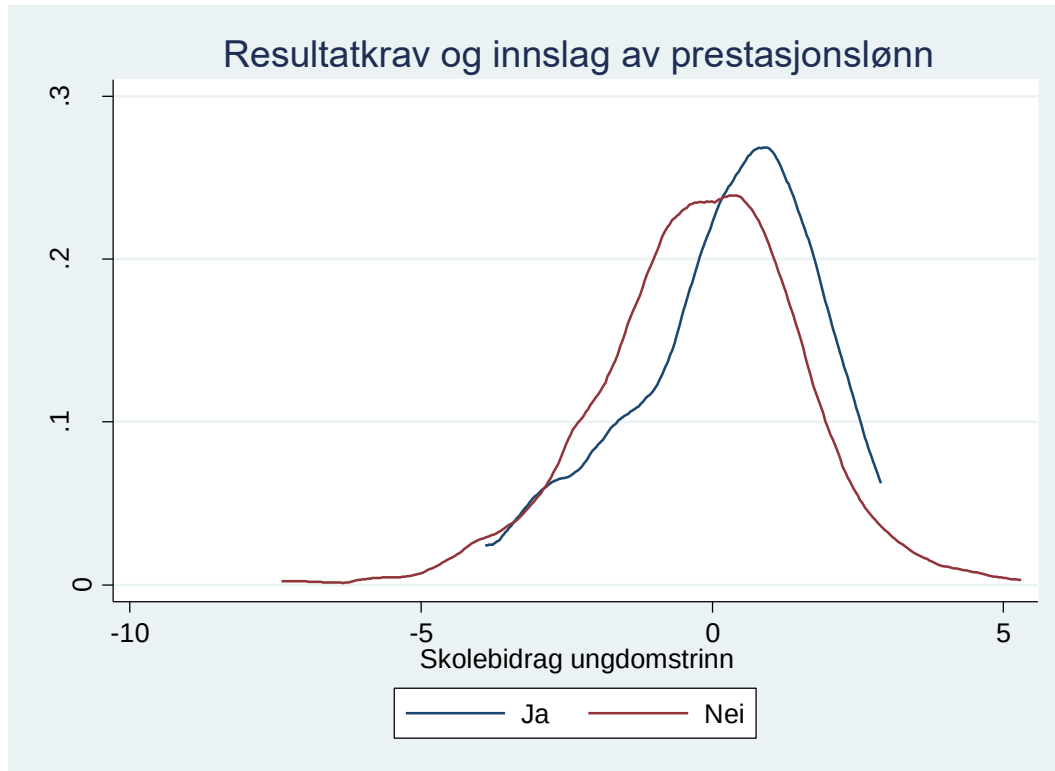
Figur B.17: Fordeling av skolebidrag for kommuner med lederavtaler og systematisk evaluering og de som ikke har det, ungdomstrinn



Figur B.18: Fordeling av skolebidrag for kommuner med lederavtaler og systematisk evaluering og de som ikke har det, småtrinn



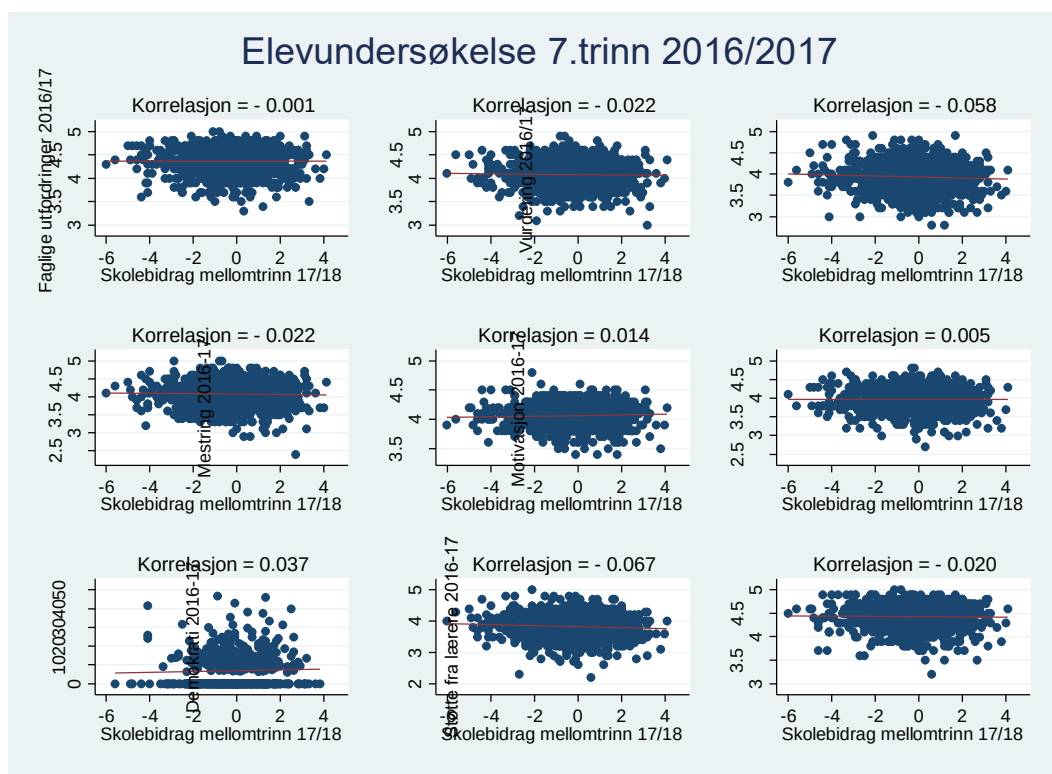
Figur B.19: Fordeling av skolebidrag for kommuner med resultatkrav og innslag om prestasjonslønn og de som ikke har det, småtrinn



Figur B.20: Fordeling av skolebidrag for kommuner med resultatkrav og innslag om prestasjonslønn og de som ikke har det, ungdomstrinn

Vedlegg C Korrelasjoner med skolebidragsindikatorene

Resultatene viser ingen sammenheng. Det vil si at skoler hvor eleven rapporterer om for eksempel mer mestring, høyere motivasjon eller trivsel, ikke har systematisk høyere skolebidrag i gjennomsnitt. Denne analysen er for enkelt til å kunne slå fast om det er sammenheng mellom motivasjon/trivsel/andre indikatorer og skolekvalitet, men vi ser ikke igjen skolene som rapporterer høye verdier på disse indikatorene i elevundersøkelsen blant skolene med høyest skolebidrag. Det er imidlertid verdt å merke seg at det heller ikke er noen negativ samvariasjon.

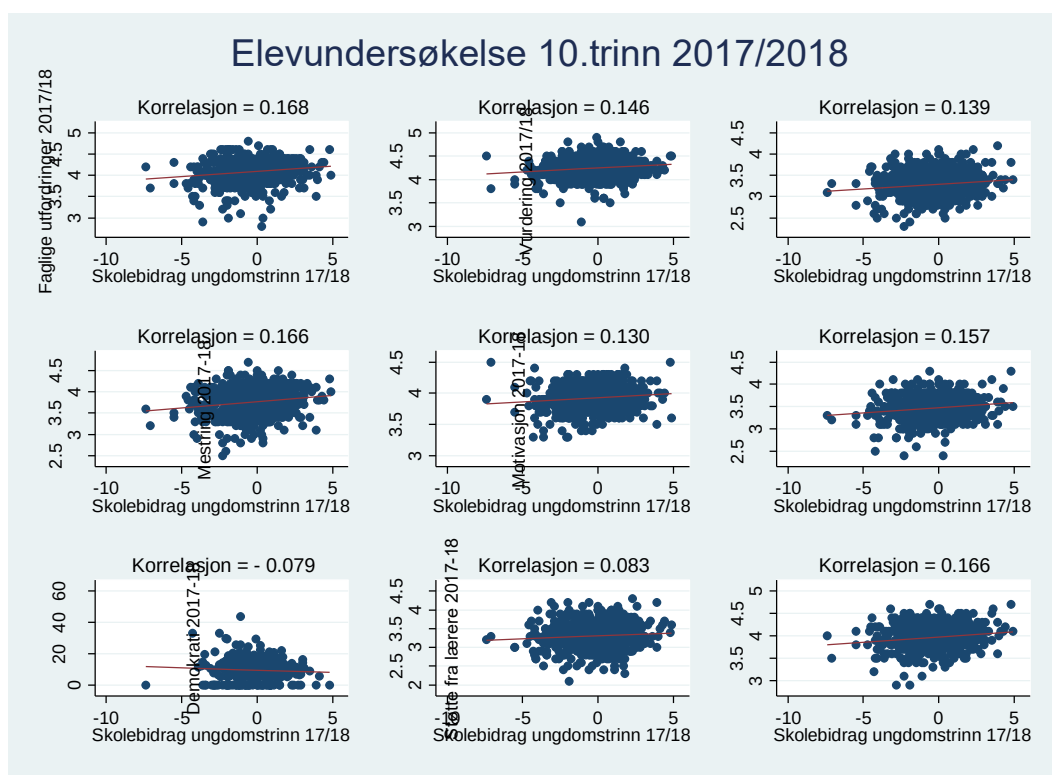


Figur 4.3: Korrelasjon mellom skolebidragsindikatorer og indikatorer fra elevundersøkelsen 7.trinn 2016/2017

På 10. trinn er korrelasjonen mellom indikatorene fra elevundersøkelsen og skolebidraget mer stabilt positivt. Det er en positiv samvariasjon mellom de fleste indikatorene og skolebidraget, men den er lav, stort sett rundt 0,15, og ikke signifikant. Det vil si at vi ikke med sikkerhet kan

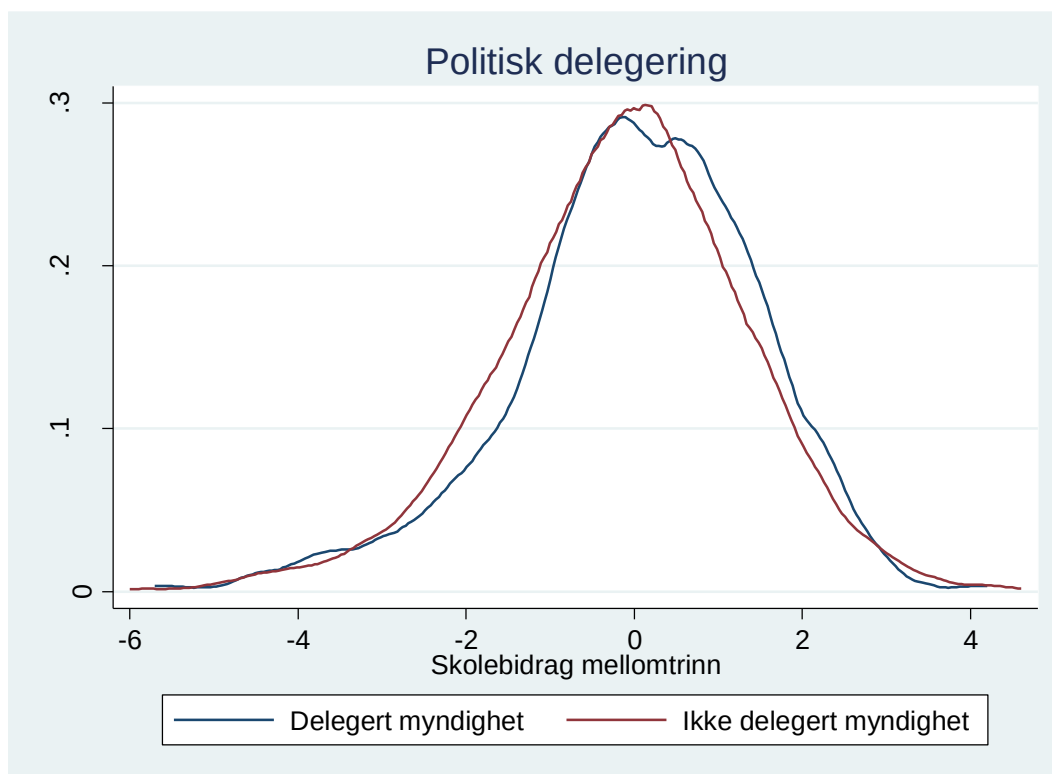
si at korrelasjonen er ulik 0. Indikatorene fra elevundersøkelsen på 10.trinn er derfor heller ikke egnet til å predikere skolekvalitet målt ved skolens skolebidrag.

Det er verdt å understreke at resultatene her ikke viser noe evidens for at motivasjon, trivsel, mestring, støtte fra lærere og de andre indikatorene påvirker skolebidraget i negativ retning. Resultatene impliserer heller ikke at høy score på disse indikatorene er uten betydning. Høy motivasjon blant elevene og trivsel er sannsynligvis verdifullt i seg selv, men det er ingen tydelig sammenheng mellom dette og skolekvalitet målt ved skolebidraget. Det er ikke slik at skolene med høyest motivasjon eller opplevelse av mestring også er skolene med høyest skolebidrag. Disse indikatorene fra elevundersøkelsene er også subjektive mål som er rapportert fra elevene selv. Det er alltid en utfordring med slike data at eleven ikke har samme utgangspunkt eller sammenligningsgrunnlag når man besvarer undersøkelsene.



Figur 4.4: Korrelasjon mellom skolebidragsindikatorene og indikatorer fra elevundersøkelsen 10.trinn 2017/2018

Organisering og delegert beslutningsmyndighet



Figur 5.1: Fordeling av skolebidrag for kommuner med ulik grad av delegerte beslutninger til andre politiske fora

Kommunenes delegeringsreglement beskriver blant annet hva som er delegert mellom ulike politiske fora og hva som er delegert mellom politikk og administrasjon. Denne figuren sammenligner kommuner som har delegert mye til andre politiske organ med de som har delegert mindre. Politisk delegering er her definert av to spørsmål:

Hvor mye har kommunestyret delegert til andre politiske organ?

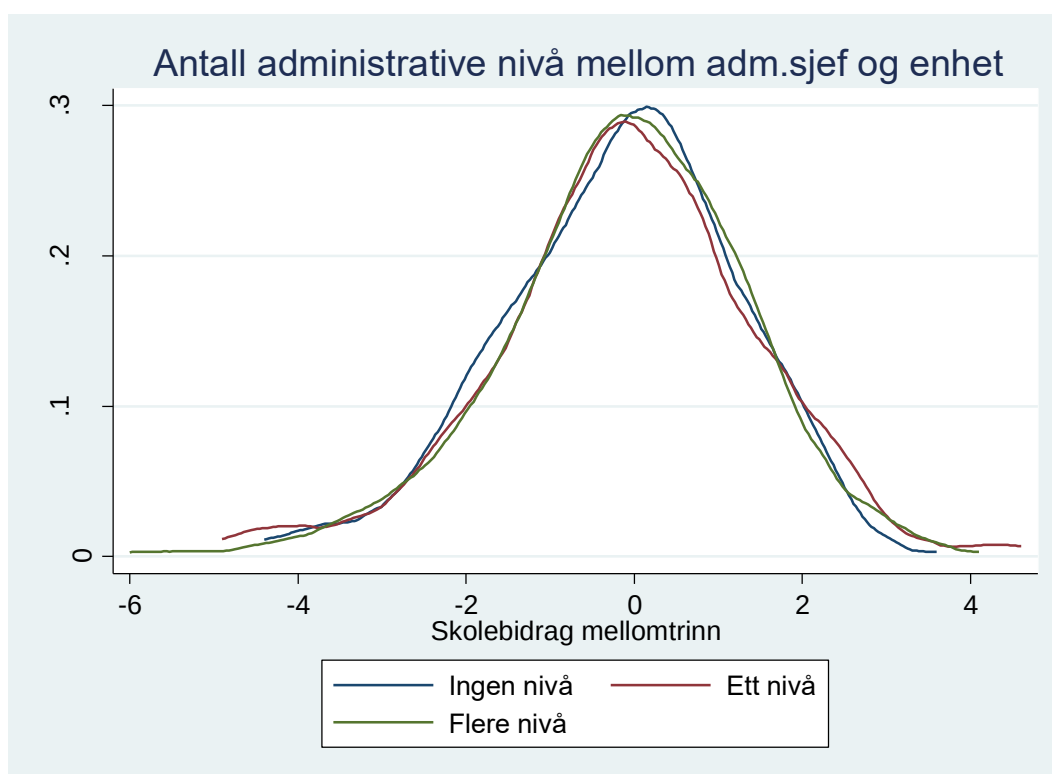
Har formannskapet myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)?

Kommuner med høy grad av politisk delegering kan tolkes som kommuner som har politiske beslutninger som ligger nærmere administrasjonen og nærmere de utøvende tjenestene, men det trenger ikke nødvendigvis være slik. Det kan også tolkes som at en del diskusjoner er holdt utenfor kommunestyret.

Det er ikke stor forskjell i fordelingen av skolebidrag mellom kommuner som har delegert mye og de som har delegert lite, men det er en tendens til at de som har delegert mye har litt høyere

skolebidrag i gjennomsnitt. Figurer i vedlegg B viser at denne forskjellen er større på ungdomstrinnet, men lavere på småtrinnet.

Antall administrative nivå i organisasjonen har i en årrekke vært et mye diskutert kjennetegn ved kommunal organisering. Gjennomgangen av surveyen ovenfor viste at organiseringen over tid har blitt mer dynamisk, som vil si at antall nivåer også varierer mellom tjenesteområder. Caseundersøkelsene har også vist kommuner med mellomledere som ikke har personalansvar og som forkludrer denne sammenligningen. I surveyen blir kommunene imidlertid spurt om antall nivåer mellom administrasjonsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. Ingen nivå vil si at skolelederne rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Ett nivå vil typisk bety at det er en skolesjef mellom administrasjonssjefsnivået og skolelederne. Noen kommuner rapporterer også om flere nivå. Dersom vi sammenligner skolebidragene mellom kommuner med ulikt antall nivå, er det svært små forskjeller. Fra figurene i vedlegg B ser vi at dette også gjelder for ungdomstrinnet, mens det for småtrinnet indikeres at kommuner med ingen nivåer har en del større andel skoler med *lave* skolebidrag.

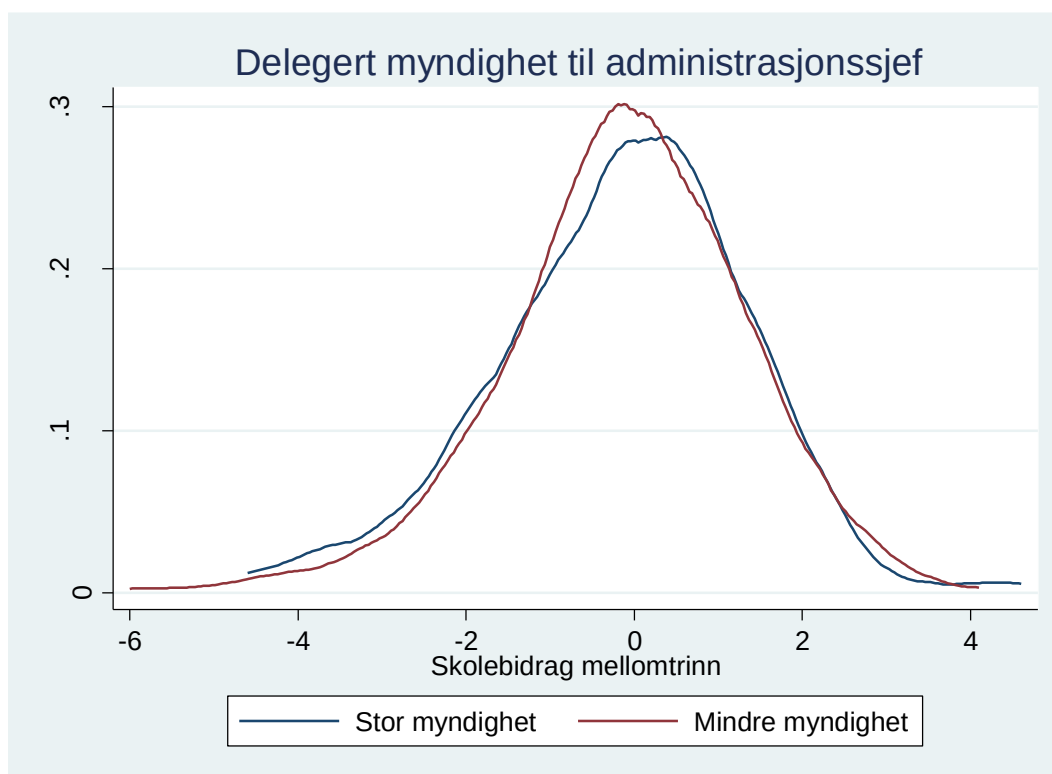


Figur 5.2: Fordeling av skolebidrag for kommuner med ulikt antall administrative nivå i organisasjonen

Delegering mellom de ulike nivåene er av stor betydning i den kommunale organisasjonen og er viet en del plass i dette prosjektet. Vi har ovenfor sett på delegering mellom ulike politiske organer. Nedenfor ser vi på ulik grad av delegering fra politisk nivå og ned til administrasjonssjefen. Caseundersøkelsene klarte ikke å avdekke store forskjeller mellom kommunene på hvordan dette formelt var gjort, men vi så at i praksis var det forskjeller mellom kommunene i forholdet mellom politikk og administrasjon, i hvor involvert det politiske nivået var og i tilliten mellom politikk og administrasjon. Det er også forskjeller mellom kommuner i rollefordelingen mellom politikk og administrasjon og forståelsen av denne rollefordelingen. Her har det skjedd endringer over tid, som vi vil studere senere i rapporten. Surveyen er ikke like dekkende på dette spørsmålet, men en indikator for administrasjonssjefens myndighet er konstruert basert på følgende spørsmål:

- *Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politisk organ?*
 - *Har administrasjonssjefen anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsrammer?*
 - *Har administrasjonssjefen anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatsjefer?*
 - *Har administrasjonssjefen anledning til å godkjenne resultat av lønnsforhandlinger på arbeidsgivers vegne?*
 - *Har administrasjonssjefen anledning til å foreta interne omorganiseringer?*

Dersom kommunen rapporterer om omfattende myndighet til administrasjonssjefen basert på disse spørsmålene, er de representert i den blå fordelingskurven, mens de ellers er plassert i den rød. Også her ser vi små forskjeller mellom kommunene på mellomtrinnet. Figurer i vedlegg B for hhv. småtrinnet og ungdomstrinnet bekrefter dette inntrykket.



Figur 5.3: Fordeling av skolebidrag for kommuner med hhv. høy og lav grad av delegering til administrasjonssjef

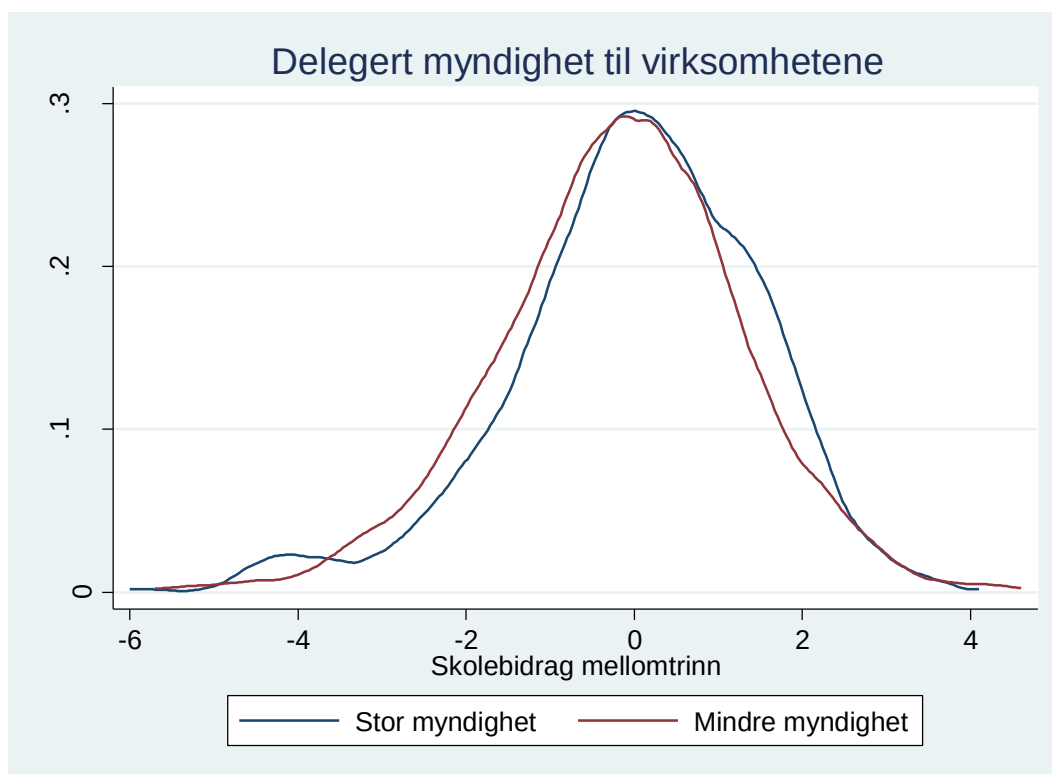
Det er noen forskjeller mellom kommunene i hvordan man delegerer myndighet til virksomhetene. Dette gjelder for eksempel økonomi- og personalsaker. I dagens kommuner har mange virksomheter ansvar for økonomien innenfor sin ramme, men caseundersøkelsene og spørreundersøkelsen viser også at det i noen kommuner er begrenset økonomisk myndighet, for eksempel ved at skolelederne kun styrer over sine driftsbudsjett (ikke lønn). Vi har også sett eksempler på hvor skolene ikke har full påvirkning på rekruttering, personal og ansettelser.

Basert på NIBR (2016) har vi lagd en indeks for delegert myndighet til virksomhetene basert på følgende spørsmål:

- *Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?*
 - *Har leder for enkeltvirksomheter/bedrifter/institusjoner anledning til å omdisponere ressurser innenfor brutto driftsramme?*
 - *Har leder for enkeltvirksomheter/bedrifter/institusjoner anledning til å ansette personale?*

- *Har leder for enkeltvirksomheter/bedrifter/institusjoner anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger på arbeidsgivers vegne*

Figur 5.4 nedenfor sammenligner kommuner som har gitt virksomhetene stor myndighet med de som er gitt lav myndighet. Vi ser en tendens til at kommunene som har gitt virksomhetene stor myndighet, har en større andel skoler med høye skolebidrag og en lavere andel med lave skolebidrag. For småtrinnet er forskjellene enda større, mens den er mindre for ungdomstrinnet.



Figur 5.4: Fordeling av skolebidrag for kommuner med hhv. høy og lav grad av delegert myndighet til virksomhetene (skolene)

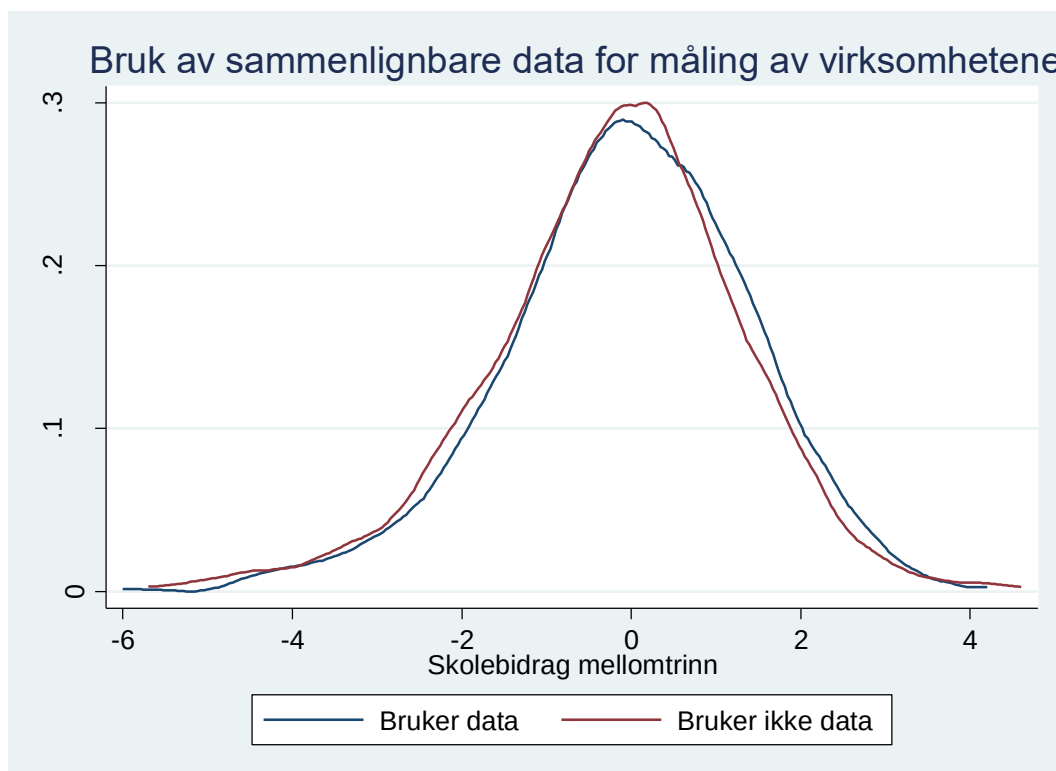
Resultatorientering

Vi har beskrevet flere ganger at surveyene, særlig den fra 2016, har svært begrenset informasjon om resultatorientering og bruk av styringsvirkemidler opp mot skolene. For undersøkelsen i 2016 finnes imidlertid et spørsmål om bruk av data. Denne er konstruert på følgende måte, basert på disse spørsmålene:

- Benytter kommunen "sammenliknbare data" (benchmarking) på noen av områdene nedenfor? Med "sammenliknbare data" mener vi systematisk sammenstilling av ulike virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/kommuner med tanke på læring og forbedring.
 - Administrative tjenester
 - Grunnskole/undervisning

Dette spørsmålet svarer delvis på delene om resultatorientering og ansvarliggjøring/-kvalitetssikring av skoleledere. Det er ikke et fullgodt mål, men gir noen indikasjoner på kommuner som benytter data om sine ledere til å evaluere resultatoppnåelse.

Vi ser at skoler som benytter sammenlignbare data for måling av virksomhetene har en svak tendens til høyere skolebidrag enn kommuner som ikke gjør det. Denne forskjellen ser vi ikke på ungdomstrinnet, mens den er tydelig på småtrinnet.



Figur 5.5: Fordeling av skolebidrag for kommuner med ulik bruk av sammenlignbare data for måling av virksomhetene

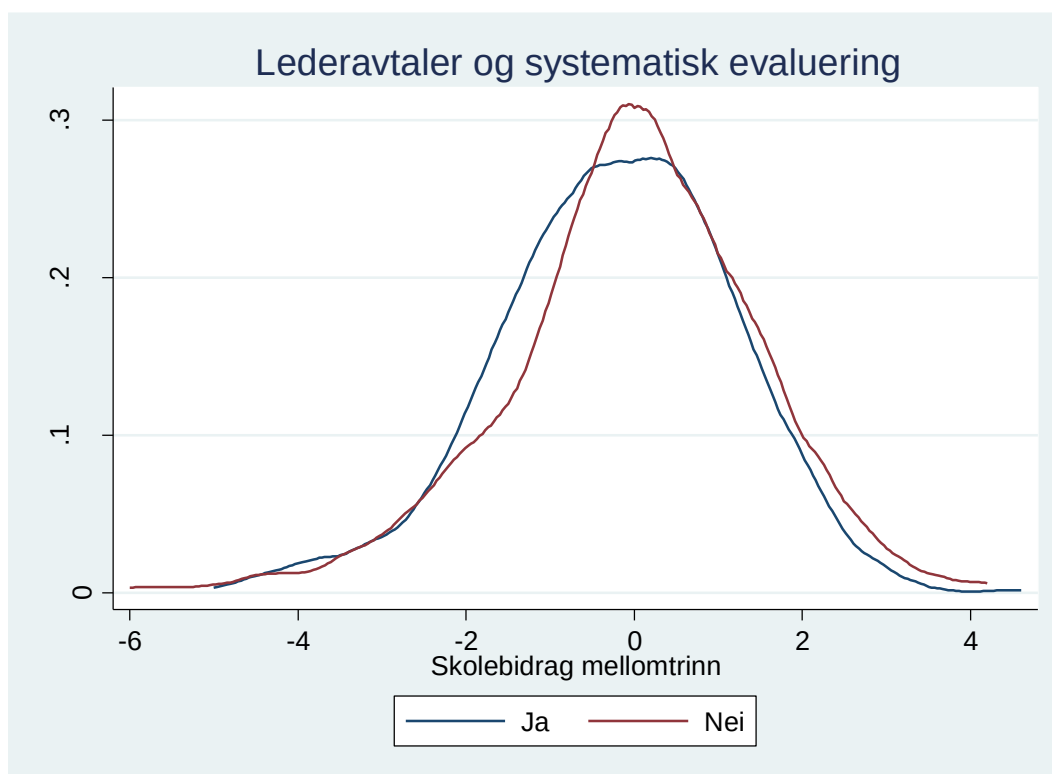
Kvalitetssikring og ansvarliggjøring av skoleledelsen

Fra 2012-undersøkelsen er det noe mer informasjon om styringsverktøy og personalpolitiske virkemidler. Vi har gjort evalueringer av dette opp mot skolebidrag som ligger samtidig i tid og mot de nyeste skolebidragsindikatorene. Resultatene er ganske like, så derfor presenterer vi resultatene basert på de samme skolebidragsindikatorene som er benyttet i resten av denne delen av rapporten.

Først sammenligner vi kommuner med lederavtaler og som systematisk evaluerer sine ledere, basert på følgende spørsmål:

- *Har kommunen gjennomført noen av følgende tiltak for måling og belønning av ledernes prestasjoner?*
 - *Kommunen spesifiserer forventninger til ledere i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter e.l.*
 - *Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år).*

Resultatene for mellomtrinnet viser små forskjeller mellom kommunene på dette punktet, faktisk er det slik at kommuner som gjennomfører slike evalueringer har en noe høyere andel skoler med lave skolebidrag. Om vi ser i vedlegg B ser vi at på ungdomstrinnet har kommunene med lederavtaler og som gjennomfører systematisk evaluering av sine ledere, en høyere andel skoler med høye skolebidrag. På småtrinnet er det ingen forskjeller mellom kommunene.

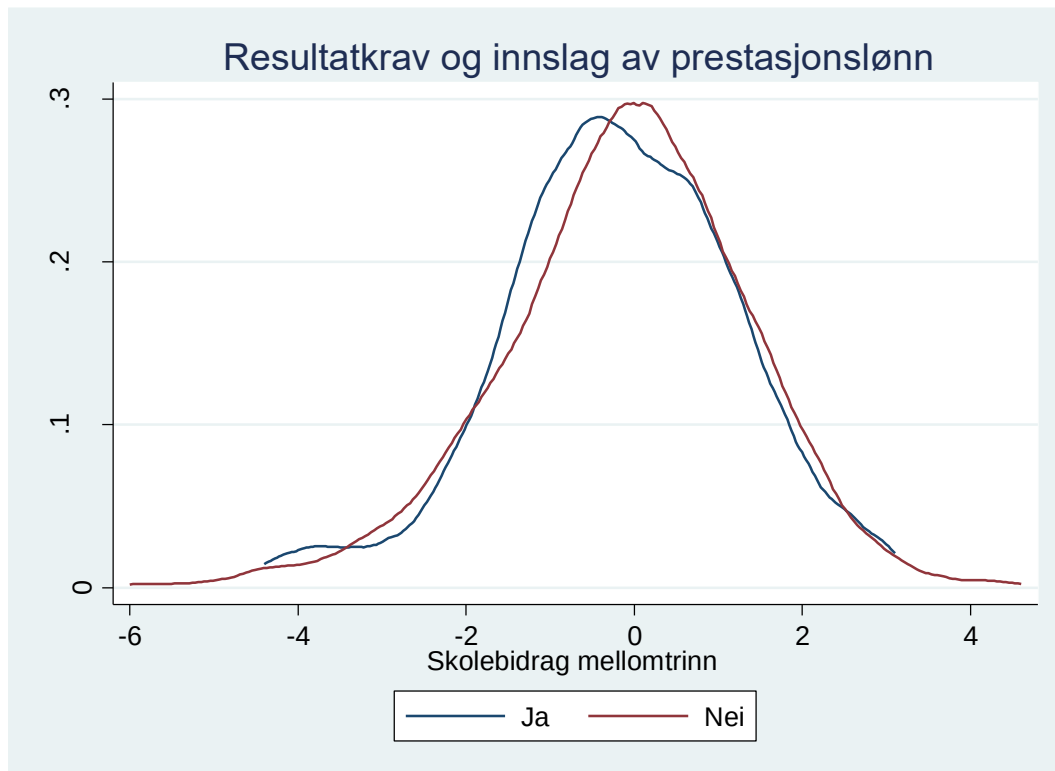


Figur 5.6: Fordeling av skolebidrag mellom kommuner som har lederavtaler og gjør systematiske evalueringer og de som ikke har/gjør det

Det siste punktet vi har mulighet til å analysere er resultatkrav og prestasjonslønn. Denne indikatoren er konstruert av følgende spørsmål fra undersøkelsen i 2012:

- *Har kommunen gjennomført noen av følgende tiltak for måling og belønning av ledernes prestasjoner?*
 - *Kommunens ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav.*
 - *Det finnes innslag av prestasjonslønn, hvor lønnssystemet enten er knyttet til individuelle prestasjoner eller til avdelingers/fagenheters prestasjoner.*

På mellomtrinnet ser vi at det ikke er særlig forskjeller mellom kommunene. For ungdomstrinn og småtrinn ser vi fra vedlegg B at forskjellene er ganske store. Kommunene som har ledere ansatt med resultatkrav og der det finnes innslag av prestasjonslønn, har en klart høyere andel skoler med høye skolebidrag enn andre kommuner.



Figur 5.7: Fordeling av skolebidrag for kommuner med resultatkrav til lederne og innslag av prestasjonslønn og de som ikke har det

Vedlegg D Intervjuguider

Intervjuguide prosjekt om kommunale skoleeiere - skoleleder

Denne intervjuguiden skal bidra til å besvare prosjektets sentrale problemstilling som er *Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?* Caseundersøkelsene i 8 kommuner skal sammen med andre analyser i prosjektet bidra til å besvare denne problemstillingen.

Sentrale spørsmål som analysene av intervjudata skal besvare er:

- Hvilken rolle spiller skoleeier for å oppnå høy kvalitet i undervisningen?
- Hvilke elementer i eierstyringen kan tenkes å påvirke kvaliteten i undervisningen?

Med andre ord ønsker vi å identifisere forbindelsene mellom skoleeier og skoleleder, samt mellom skoleleder og lærer og om det er sentrale elementer ved eierstyringen som er med på å påvirke disse forbindelsene.

Som bakgrunnsmateriale har forskerne på forhånd studert den kommunale organisasjonen, sentrale planer og måldokumenter. Intervjuguidene er delt inn i ulike bolker, men flere underspørsmål. Det er flere respondenter i kommunen som skal bidra til å besvare de ulike spørsmålene.

1. Kommunal styringsmodell

- a. Hva kjennetegner den administrative styringsmodellen i kommunen?
 - i. Rådmannsnivået?
 - ii. Mellomledd?
 - iii. Skoleledere/virksomhetsledere?
 - iv. PPT og andre kompetansemiljø?
 - v. Hvordan forholder du deg til de ulike nivåene i organisasjonen?
 - vi. Har endringer i den kommunale styringsmodellen hatt betydning for deg som skoleleder eller din skole?
- b. Hvilke beslutninger om skolen er desentralisert/delegert til skoleledelsen?
 - i. Økonomi?
 - ii. Rekruttering?
 - iii. Personal?
 - iv. Undervisning?
 - v. Hvor stor frihet har du som skoleleder innenfor disse punktene?
 - vi. Selv om man har frihet – foreligger det føringer fra skoleeier?
 1. Hvilke og hvordan?
- c. Politisk eller administrativt?

I hvor stor grad føler du det foreligger direkte føringer fra det politiske nivået?

- i. Hvilken kontakt har du som skoleleder med det politiske nivået?**
 - a. Hvordan foregår denne kontakten?**
 - b. Hva er det politiske nivået opptatt av?**
 - c. Hvordan er det politiske nivået involvert i evaluering av skolene?**
- d. Hvem er din nærmeste leder?**
 - i. Hvilke møtepunkter har du med din nærmeste leder?**
 - ii. Hva diskuteres? Hvordan?**
 - a. Hva er den administrative delen hos skoleeier opptatt av?**
 - b. Opplever du at skoleeier har et system for oppfølging i av skolene?**
 - i. Hva innebærer dette?**
 - ii. Hvilken informasjon benyttes?**
 - iii. Politisk initiert? Politisk involvering?**
 - iii. Hvem/Hvilke posisjoner hos skoleeier må du forholde deg til i spørsmål om:**
 - a. Økonomi**
 - b. Resultater**
 - c. Læringsmiljø**
 - d. Rekruttering**
 - e. Undervisning og planlegging**
 - f. I hvor stor grad er skoleeier involvert i spørsmål knyttet til disse temaene?**
 - i. Politisk og administrativt?**
- e. Er det satt konkrete resultatmål eller standarder for din enhet?**
 - i. Av politisk nivå?**
 - ii. Av administrasjonen i kommunen?**
 - iii. Av skolen selv?**
 - iv. Hvordan er disse evt. formulert?**
 - v. Hvordan følges disse evt. opp?**
- f. Hvordan finansieres skolene?**
 - i. Grad av rammefinansiering?**
 - ii. Budsjettmodell?**
 - iii. Spesialundervisning og tilrettelagt opplæring?**
 - iv. Endringer i finansieringsmodellen siste 10 årene?**
 - a. Hvilke konsekvenser har dette hatt?**
 - v. I hvor stor grad må du som skoleleder forholde deg til en ramme?**
 - a. Friske midler underveis?**
 - b. Justeringer?**
- g. Foreligger det kommunale føringer på hvordan skole/hjem-samarbeidet skal gjennomføres?**
 - i. Hvordan fungerer dette?**

- h. Hvordan sikres god kompetanse i skolene?**
 - i. Rekruttering?**
 - ii. Videreutdanning?**
 - a. Lærere – Skoleledere?**
 - iii. Kursing og samlinger?**
 - iv. Initiativ for økt lærersamarbeid?**
 - v. Politiske eller administrative føringer? Kompetanseplan?**
- i. Med tanke på graden av delegert beslutningsmyndighet: Opplever du at det er store forskjeller mellom skolene i kommunen med tanke på styring, ledelse og organisering?**
- j. Hvordan er du som skoleleder eller personer i din ledergruppe involvert i lærernes undervisning på skolen?**
 - i. Planlegging og tilrettelegging?**
 - ii. Oppfølging av undervisningsplaner**
 - iii. Observasjon av undervisning**
 - iv. Resultatoppfølging**
 - v. Har man et fastsatt system for oppfølging av lærere?**
 - vi. Hvor ofte diskuterer skolelederne slike temaer med den enkelte lærer?**
 - vii. Brukes elevresultater og resultater om læringsmiljø i oppfølging av lærerne og klassene?**
 - a. Hvor ofte og hvordan?**
- k. Hvordan ivaretas lavtpresterende elever ved din skole?**
 - i. Spesialundervisning**
 - a. I klasserommet**
 - b. Utenfor klasserommet**
 - c. I grupper?**
 - ii. Smågruppeundervisning**
 - iii. Intensive kurs?**
 - iv. Assistenter eller annen fagkompetanse?**
 - v. Alternative undervisningsmetoder?**
 - a. Hvilke?**
 - vi. Er organiseringen knyttet til politiske eller administrative føringer på området?**

Hvordan ivaretas høytpresterende elever ved din skole?

- vii. I ordinær undervisning**
- viii. Smågrupper**
- ix. Alternative oppgaver/bøker?**
- x. Mer hjemmelekse? Annen hjemmelekse?**
- xi. Annet?**
- xii. Er organiseringen knyttet til politiske eller administrative føringer på området?**
- l. Hvordan opplever du støtte fra skoleeier? Kompetanse hos skoleeier?**

- i. PPT
 - ii. Helsestasjon
 - iii. Rådgivere?
 - iv. Rådmannsnivå?
 - v. Annen kompetansemiljø?
- m. Opplever du at det er stort fokus på kvalitet og resultater hos:
 - i. Politisk nivå
 - ii. Administrativ ledelse hos skoleeier
 - iii. PPT
 - iv. Andre kompetansemiljø
 - v. Skoleledelsen
 - vi. Lærere
 - vii. Foreldre
- n. Hva er de viktigste grepene skoleeier har gjort de siste årene for å sikre økt kvalitet i skolen i din kommune?

Intervjuguide prosjekt om kommunale skoleeiere - politikere

Denne intervjuguiden skal bidra til å besvare prosjektets sentrale problemstilling som er *Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?* Caseundersøkelsene i 8 kommuner skal sammen med andre analyser i prosjektet bidra til å besvare denne problemstillingen.

Sentrale spørsmål som analysene av intervjudata skal besvare er:

- Hvilken rolle spiller skoleeier for å oppnå høy kvalitet i undervisningen?
- Hvilke elementer i eierstyringen kan tenkes å påvirke kvaliteten i undervisningen?

Med andre ord ønsker vi å identifisere forbindelsene mellom skoleeier og skoleleder, samt mellom skoleleder og lærer og om det er sentrale elementer ved eierstyringen som er med på å påvirke disse forbindelsene.

Som bakgrunnsmateriale har forskerne på forhånd studert den kommunale organisasjonen, sentrale planer og måldokumenter. Intervjuguidene er delt inn i ulike bolker, men flere underspørsmål. Det er flere respondenter i kommunen som skal bidra til å besvare de ulike spørsmålene.

1. Politikeres rolle

- i. KS sitt folkevalgtprogram beskriver fire ulike roller for folkevalgte. For å oppnå høy kvalitet i skolen, hvordan mener du politikere utøver:**
 - a. Lederrollen?**
 - b. Styringsrollen?**
 - c. Representasjonsrollen?**
 - d. Arbeidsgiverrollen**

2. Politisk organisering og involvering

- a. Hvordan er den politiske organiseringen på oppvekstområdet i kommunen?**
 - i. Hvilken komite/annet har ansvar for oppfølging på oppvekstområdet?**
 - a. Sektororganisering?**
 - b. Hvilke fordeler og ulemper er det med denne politiske organiseringen?**
 - ii. Har det vært kontinuitet i partisammensetning og politisk organisering?**
 - iii. I din kommune: Hva er politikernes viktigste ansvar, hva er rådmannsnivåets viktigste ansvar og hva er skoleleders viktigste ansvar?**
 - a. Delegeringsreglement?**

- b. Innenfor kommunens styringssystem; Hvordan er politikernes rolle?
- iv. Hvilke politiske saker innen oppvekst skaper mest diskusjon? Hvor er det politiske fokuset for oppvekstområdet?
 - a. Har det vært noen endringer knyttet til disse de siste årene?
 - b. Hvordan behandles tilstandsrapporten? Hva vektlegges?
- v. I hvor stor grad vil du si det politiske miljøet er opptatt av resultatutvikling i skolen?
 - a. Hvor ofte diskuteres elevresultater og resultater fra trivselsundersøkelsene i:
 - i. Komiteer?
 - ii. Formannskap?
 - iii. Kommunestyre
- vi. Har det politiske nivået satt konkrete resultatmål for skolene?
 - a. Samlet eller enkeltvis?
 - b. Hvordan er de formulert?
 - c. Hvordan følges de opp?
- vii. Har du eksempel på at det politiske nivået har satt i gang bestemte tiltak basert på svake resultater eller svak resultatutvikling?
- viii. Hvordan foregår samspillet mellom politisk nivå og administrasjonen innen skole?
 - a. Møtepunkter
 - b. Oppfølging og rapportering
- ix. På hvilke måter mener du/dere det politiske nivået har mulighet til å påvirke elevresultatene og læringsmiljøet i kommunen?
 - a. I hvor stor grad bør politikere involvere seg i dette? Og hvordan?
2. Hvilken innsikt har det politiske nivået i hvordan skolene finansieres?
 - a. Har finansieringsmodellen vært oppe til politisk behandling?
 - b. Er det politiske føringer for finansiering av skolene.
3. Hvordan sikres god kompetanse i skolene?
 - i. Rekruttering?
 - ii. Videreutdanning?
 - iii. Lærere – Skoleledere?
 - iv. Kursing og samlinger?
 - v. Initiativ for økt lærersamarbeid?
 - vi. Oppfølging av enkeltskoler?
 - vii. Har kommunen en kompetanseplan og hvordan følges evt. denne opp?
 - b. Hvordan er tilgangen på arbeidskraft i kommunen?
 - i. Lærere, rådgivere, spesialpedagoger, PPT?
 - ii. Hvordan ivaretas tverrfaglighet i skolene og
4. Hvordan er det politiske nivået involvert i evaluering av skolene?
 - i. Rapportering?

- 5. Hva er de viktigste grepene skoleeier har gjort de siste årene for å sikre økt kvalitet i skolen i din kommune?**

Intervjuguide prosjekt om kommunale skoleeiere – administrativ ledelse

Denne intervjuguiden skal bidra til å besvare prosjektets sentrale problemstilling som er *Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?* Caseundersøkelsene i 8 kommuner skal sammen med andre analyser i prosjektet bidra til å besvare denne problemstillingen.

Sentrale spørsmål som analysene av intervjudata skal besvare er:

- Hvordan defineres skoleeierrollen i kommunen?
- Hvilke elementer i eierstyringen kan tenkes å påvirke kvaliteten i undervisningen?

Med andre ord ønsker vi å identifisere forbindelsene mellom skoleeier og skoleleder, samt mellom skoleleder og lærer og om det er sentrale elementer ved eierstyringen som er med på å påvirke disse forbindelsene.

Som bakgrunnsmateriale har forskerne på forhånd studert den kommunale organisasjonen, sentrale planer og måldokumenter. Intervjuguidene er delt inn i ulike bolker, men flere underspørsmål. Det er flere respondenter i kommunen som skal bidra til å besvare de ulike spørsmålene.

3. Politisk involvering

- i. **Hvordan foregår samspillet mellom politisk nivå og administrasjonen innen skole?**
 - a. **Møtepunkter**
 - b. **Oppfølging og rapportering**
 - c. **Delegeringsreglement**
- ii. **Hva er de viktigste politiske signalene innenfor oppvekstområdet i kommunen?**
- iii. **Har det politiske nivået stilt konkrete resultatmål?**
 - a. **Før skolene samlet?**
 - b. **Før enkeltskolene?**
 - c. **Hvilke tema og hvordan er de formulert?**
- iv. **Hvor ofte diskuteres elevresultater og resultater fra elevundersøkelsen i:**
 - a. **Komiteer?**
 - b. **Formannskap?**
 - c. **Kommunestyre?**
- v. **På hvilke måter mener du/dere det politiske nivået har mulighet til å påvirke elevresultatene og læringsmiljøet i kommunen?**
 - a. **I hvor stor grad bør politikere involvere seg i dette?**
- vi. **Hvordan er det politiske nivået involvert i evaluering av skolene?**
 - i. **Rapportering?**

- vii. Hvilke politiske saker innen oppvekst skaper mest diskusjon? Hvor er det politiske fokuset?
- viii. Hvordan behandles tilstandsrapporten? Hva vektlegges?
- ix. Har du eksempel på at det politiske nivået har satt i gang bestemte tiltak basert på svake resultater eller svak resultatutvikling?

4. Styringsmodell

- a. Hva kjennetegner den administrative organiseringen i kommunen?
 - i. Rådmannsnivået?
 - ii. Mellomledd?
 - iii. Skoleledere/virksomhetsledere?
 - iv. PPT og andre kompetansemiljø?
- b. Hvilken rolle spiller de ulike nivåene i styringsmodellen?
 - i. Hvordan påvirker kommunens delegeringsreglement deres rolle i kommunen?
- c. Har det vært endringer i den kommunale styringsmodellen de siste årene?
 - i. Hvilken rolle har dette hatt for kommunen som skoleeier?
- d. Hvilke beslutninger om skolen er desentralisert/delegert til skoleledelsen?
 - i. Økonomi?
 - ii. Rekruttering?
 - iii. Personal?
 - iv. Undervisning?
 - v. Følges dette opp politisk?
- e. Hvordan finansieres skolene og hva er konsekvensene av finansieringsmodellen?
 - i. Grad av rammefinansiering?
 - ii. Spesialundervisning og tilrettelagt opplæring?
 - iii. Hvilke styringsmuligheter gir finansieringsmodellen for skolene?
- f. Foreligger det kommunale føringer på hvordan skole/hjem-samarbeidet skal gjennomføres?
 - i. Hvordan fungerer dette?
 - ii. Initiert av hvem?
- g. Hvilken rolle har PPT i organisasjonen?
 - i. Hvordan involveres PPT?
 - ii. Hvor ligger PPT i organisasjonskartet?
 - iii. Andre kompetansemiljø?
- h. Hvordan sikres god kompetanse i skolene?
 - i. Rekruttering?
 - ii. Videreutdanning?
 - a. Lærere – Skoleledere?
 - iii. Kursing og samlinger?
 - iv. Initiativ for økt lærersamarbeid?
 - v. Oppfølging av enkeltskoler?
 - vi. Politiske føringer? Kompetanseplan?
 - vii. Hva regnes som nøkkelkompetansen på skoleeiernivå?
 - a. Rådmannsnivå
 - b. PPT
 - c. Helsestasjon

- d. Fagstab
 - e. Økonomi
 - f. Andre administrative funksjoner
 - g. Hva slags kompetanse finnes i den administrative delen hos skoleeier?
 - h. Savner man spesifikk kompetanse?
 - i. Hvilken bakgrunn har sentrale personer hos skoleeier?
 - j. Hvordan er tilgangen på arbeidskraft i kommunen?
 - i. Lærere, rådgivere, spesialpedagoger, PPT?
 - ii. Hvordan ivaretas tverrfaglighet i skolene og skoleadministrasjon?
 - iii.
 - i. Opplever du at det er stort resultatfokus hos:
 - i. Politisk nivå
 - ii. Administrativ ledelse hos skoleeier
 - iii. PPT
 - iv. Andre kompetansemiljø
 - v. Skoleledelsen
 - vi. Lærere
 - vii. Foreldre
- 5. Med tanke på graden av delegert beslutningmyndighet og delegert ansvar til skolene: Opplever du at det er store forskjeller mellom skolene i kommunen med tanke på styring, ledelse og organisering?
- 6. Evaluering av skoler:
 - i. Hvilke møtepunkter finnes mellom skoleeier og skoleledelsen?
 - a. Hvordan foregår kommunikasjonen mellom skoleeier og skoleledelsen?
 - ii. I hvor stor grad foregår det systematiske evalueringer av skolene i kommunen?
 - a. Hvor ofte?
 - b. Hvordan?
 - iii. Hvilket grunnlag benyttes i evalueringen av skolene?
 - a. Resultater?
 - b. Elevundersøkelser?
 - c. Arbeidsmiljø?
 - d. Ressurser
 - e. Annet?
 - iv. Finnes det et oppfølgingsprogram eller retningslinjer for oppfølging av skoler med manglende resultatoppnåelse i kommunen?
 - a. Hva innebærer det?
 - b. Innebærer dette noen konsekvenser for skolene/skoleleder?
 - c. Har administrasjonen definert konkrete standarder som skolene skal følge?

- i. Resultater**
- ii. Skole/hjem**
- iii. Organisering av spesialundervisning**
- iv. Overganger**
- v. Annet?**
- v. Hva er de viktigste grepene skoleeier har gjort de siste årene for å sikre økt kvalitet i skolen i din kommune?**
 - a. hvordan?**

Intervjuguide prosjekt om kommunale skoleeiere – PPT og andre kompetansemiljø

Denne intervjuguiden skal bidra til å besvare prosjektets sentrale problemstilling som er *Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?* Caseundersøkelsene i 8 kommuner skal sammen med andre analyser i prosjektet bidra til å besvare denne problemstillingen.

Sentrale spørsmål som analysene av intervjudata skal besvare er:

- Hvilken rolle spiller skoleeier for å oppnå høy kvalitet i undervisningen?
- Hvilke elementer i eierstyringen kan tenkes å påvirke kvaliteten i undervisningen?

Med andre ord ønsker vi å identifisere forbindelsene mellom skoleeier og skoleleder, samt mellom skoleleder og lærer og om det er sentrale elementer ved eierstyringen som er med på å påvirke disse forbindelsene.

Som bakgrunnsmateriale har forskerne på forhånd studert den kommunale organisasjonen, sentrale planer og måldokumenter. Intervjuguidene er delt inn i ulike bolker, men flere underspørsmål. Det er flere respondenter i kommunen som skal bidra til å besvare de ulike spørsmålene.

2. Kommunal styringsmodell

- a. **Hva kjennetegner den administrative styringsmodellen i kommunen?**
 - i. **Rådmannsnivået?**
 - ii. **Mellomledd?**
 - iii. **Skoleledere/virksomhetsledere?**
 - iv. **PPT og andre kompetansemiljø?**
 - v. **Hvordan forholder du deg til de ulike nivåene i organisasjonen?**
 - vi. **Har endringer i den kommunale styringsmodellen hatt betydning for ditt miljø?**
- b. **Hvordan opplever du ditt miljøes posisjon i organisasjonen?**
- c. **Hvem er din nærmeste leder?**
 - i. **Hvilke møtepunkter har du med din nærmeste leder?**
 - ii. **Hva diskuteres? Hvordan?**
 - a. **Hva er den administrative delen hos skoleeier opptatt av?**
 - b. **Opplever du at skoleeier har et system for oppfølging av skolene?**
 - i. **Hva innebærer dette?**
 - ii. **Hvilken informasjon benyttes?**
- d. **Hva består kompetansen i din enhet av?**
 - i. **Har det skjedd endringer i kompetansen de siste 10 årene?**
- e. **Hvordan sikres god kompetanse i skolene i din kommune?**
 - i. **Rekruttering?**

- ii. Videreutdanning?
 - a. Lærere – Skoleledere?
 - iii. Kursing og samlinger?
 - iv. Initiativ for økt lærersamarbeid?
 - v. Oppfølging av enkeltskoler?
 - vi. Hvordan er ditt miljø involvert i dette arbeidet?
- f. Hvordan jobber ditt miljø opp mot skolene?
 - i. Fysisk tilstedeværelse?
 - ii. Kontakt ved behov?
 - iii. Politiske og administrative føringer/signaler på dette området?
- g. Hvor stor del av ditt miljøes rådgiving opp mot skolene går på:
 - i. Individrettet arbeid?
 - ii. Systemrettet arbeid?
 - iii. Annet?
 - iv. Hva består det systemrettede arbeidet av?
 - v. Politiske og administrative føringer/signaler på dette området?
- h. Har arbeidsmåten til ditt miljø endret seg de siste 10 årene?
- i. Er det store forskjeller mellom skoler med tanke på behov for oppfølging?
 - i. Systemrettet arbeid?
 - ii. Individrettet arbeid?
- j. Er det store forskjeller i hvordan skolene benytter ditt miljøes kompetanse?
 - i. Hvordan og hvorfor?
- k. Hvordan ivaretas lavtpresterende elever i din kommune?
 - i. Spesialundervisning
 - a. I klasserommet
 - b. Utenfor klasserommet
 - c. I grupper?
 - ii. Smågruppeundervisning
 - iii. Intensive kurs?
 - iv. Assistenter eller annen fagkompetanse?
 - v. Alternative undervisningsmetoder?
 - a. Hvilke?
 - vi. Er det store forskjeller mellom skolene i din kommune med tanke på organiseringen av denne gruppen elever?
 - vii. Er organiseringen et resultat av
 - 1. Administrative føringer fra skoleeier?
 - 2. Politiske føringer fra skoleeier?
 - 3. Råd fra PPT eller andre kompetansemiljø?
- l. Hvordan ivaretas høytpresterende elever i din kommune?
 - i. I ordinær undervisning
 - ii. Smågrupper
 - iii. Alternative oppgaver/bøker?
 - iv. Mer hjemmelektur? Annen hjemmelektur?
 - v. Annet?

- vi. Er det store forskjeller mellom skolene i din kommune med tanke på organiseringen av denne gruppen elever?**
- vii. Er organiseringen et resultat av**
 - 1. Administrative føringer fra skoleeier?**
 - 2. Politiske føringer fra skoleeier?**
 - 3. Råd fra PPT eller andre kompetansemiljø?**
- m. Opplever du at det er stort resultatfokus hos:**
 - i. Politisk nivå**
 - ii. Administrativ ledelse hos skoleeier**
 - iii. PPT**
 - iv. Andre kompetansemiljø**
 - v. Skoleledelsen**
 - vi. Lærere**
 - vii. Foreldre**

Publikasjonsliste SØF

06/19	Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?	Jon Marius Vaag Iversen Hans Bonesrønning
05/19	Delkostnadsnøkkelen for grunnskole og norm for lærertetthet	Marianne Haraldsvik Torgeir Kråkenes Ole Henning Nyhus
04/19	Yrkesfagelevers utbytte av intensivundervisning i matematikk	Ole Henning Nyhus Torberg Falch Jon Marius Vaag Iversen Bjarne Strøm
03/19	Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene	Jon Marius Vaag Iversen Torgeir Kråkenes Ole Henning Nyhus Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/19	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2016-2017	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes Ole Henning Nyhus
01/19	Intensivundervisningen i IMY-prosjektet	Ole Henning Nyhus Kristian Roksvaag
03/18	ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?	Marianne Haraldsvik Arnt O. Hopland Ole Henning Nyhus
02/18	Evalueringsav estimeringsopplegget i KOMMODE	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes
01/18	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2015-2016	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes Ole Henning Nyhus
03/17	Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene	Marianne Haraldsvik Thomas Halvorsen Ole Henning Nyhus
02/17	Ressurstildelingsmodell i Trøndelag fylkeskommune	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus

01/17	Nullpunktsmåling: Hovedrapport	Lars-Erik Borge Bent A. Brandtzæg Vegard Salte Flatval Torgeir Kråkenes Jørn Rattsø Rolf Røtnes Rune J. Sørensen Geir Vinsand
06/16	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2014-2015	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes Ivar Pettersen
05/16	Kvalitetsindikatorer i universitets- og høgskolesektoren	Bjarne Strøm Torberg Falch Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
04/16	Spesialundervisning i storbyene	Jon Marius Vaag Iversen Hans Bonesrønning Ole Henning Nyhus
03/16	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2013-2014	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/16	Universitetenes finansiering av disiplinlagene En sammenligning av sju disiplinmiljøer ved NTNU og universitetene i Bergen og Oslo	Jan Morten Dyrstad Ivar Pettersen
01/16	Skolekvalitet i videregående opplæring Utarbeidelse av skolebidragsindikatorer og mål på skolekvalitet	Torberg Falch Simon Bensnes Bjarne Strøm
05/15	Entreprenørskap og høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch
04/15	På rett vei? Evaluering av 2011-reformene i Sandefjord skolene	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
03/15	Kostnader ved skoleskyss	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
02/15	Evaluering av landslinjeordningen	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
01/15	Ressurskrevende tjenester i pleie og omsorg – omfang og kostnader	Lars-Erik Borge Jon Marius Vaag Iversen Ingvild Vardheim Knut Løyland

03/14	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2010-2013	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Ivar Pettersen
02/14	Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform	Jørn Rattsø
01/14	Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
04/13	Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Knut Løyland Ole Henning Nyhus
03/13	Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch Trude Gunnes Marianne Haraldsvik
02/13	Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling	Lars Erik Borge Lars Håkonsen Knut Løyland Hildegunn Ekroll Stokke
01/13	Kommunal medfinansiering av sykehustjenester: Betydningen av helseforetak, avstand og private avtalespesialister	Lars Erik Borge Ole Henning Nyhus
05/12	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus
04/12	Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
03/12	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/12	Bedre måling av kvalitet i kommunene	Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim
01/12	Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond	Lars-Erik Borge
06/11	Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo

05/11	Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
04/11	Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
03/11	Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/11	Effektivitet i kommunale tjenester	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo
01/11	Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
06/10	Regionale effekter av finanskrisen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/10	Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm
07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo

05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommune-sektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm
03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skoleresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheimsregionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo
08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune-sektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg

06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune-sektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baseline rapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune-sektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
02/05	Evaluerings av kommuneoverføringer som regional-politisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik