

Institutt for lærerutdanning og pedagogikk

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

## **Fra tilstandsrapport til kvalitetsmelding**

*En studie av Lenvik kommunes prosesser rundt den årlige, lovpålagte tilstandsrapporten for grunnskolen*

**Marita Eidissen**

*PED-3902 Masteroppgave i utdanningsledelse mai 2018*



## Sammendrag

Jeg har i denne masteroppgaven gjort en studie av Lenvik kommunes arbeid med den årlige, lovpålagte tilstandsrapporten for grunnskolen. Her har jeg studert kommunens prosesser rundt denne rapporten som verktøy for kvalitetsutvikling, og utviklingen kommunen har vært gjennom fra tilstandsrapporten ble lovpålagt 1. august 2009 og frem til i dag.

Jeg har gjennomført en kvalitativ studie hvor jeg har intervjuet rektorer og politikere, samt gjennomført dokumentanalyser av tilstandsrapporter, saksprotokoller og politiske vedtak, kommunens retningslinjer for arbeidet med tilstandsrapporten og ulike prosessdokumenter fra gruppearbeid i møter på tvers av nivåer. I tillegg har jeg brukt meg selv som kilde fra administrativ skoleeier. Empirien er i hovedsak drøftet i lys av Roalds (2012) teorier rundt kunnskapsbasert skoleeierskap, Klev og Levins (2009) modell for samskapt læring og Røviks (2007, 2014a, 2014b) teorier rundt implementering.

Funn i studien tyder på at Lenvik kommune har hatt god utvikling i sitt arbeid med tilstandsrapporten som verktøy for kvalitetsutvikling fra denne ble innført. Fra at rapporten mer eller mindre var en «enmannsjobb» på administrativt skoleeiernivå de første årene, synes det som at kommunen har utviklet økt involvering og skapt flere nye møtearenaer på tvers av nivåer for felles kunnskapsutvikling, samhandling og samskaping. Både innhold og prosesser knyttet til tilstandsrapporten er nedfelt i retningslinjer, med et årshjul der det er aktiviteter knyttet til kvalitetsarbeid gjennom hele året. Her er både interne prosesser og prosesser på tvers av nivåer fastsatt. Funn i studien tyder på at rektorene, administrativ skoleeier og politisk skoleeier er de som i størst grad er involvert. Elev-, lærer- og foreldrenivået er delvis involvert, men funn tyder på at de ikke er involvert i stor nok grad. Deres planlagte involvering ser heller ikke ut til å være godt nok implementert. Funn i studien indikerer også at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til fastsetting av mål for grunnskolen, samt analyser av resultater sett i sammenheng med lokale forhold og forutsetninger.

## **Forord**

Først av alt vil jeg rette en stor takk til rektorene og politikerne som velvillig stilte opp på intervjuer i forbindelse med denne masteroppgaven. Uten dere ville jeg ikke ha kunnet gjennomført denne studien. Jeg er veldig takknemlig for deres bidrag!

Jeg vil også takke min arbeidsgiver, Lenvik kommune, som har lagt godt til rette for meg under denne utdanningen. Valget mitt om å forske på forhold internt i egen kommune er delvis tatt for å kunne gi noe tilbake til kommunen. Forhåpentligvis vil kommunen ha nytte av mitt forskningsprosjekt i sitt videre arbeid med kvalitetsmeldingen. Jeg vil rette en ekstra takk til min leder, Monika, for hennes fleksibilitet overfor meg og mine behov for tilrettelegging i forbindelse med masteroppgaven min. Det har vært til stor hjelp for meg å ha en så støttende og forståelsesfull leder i ryggen.

Lars Aage Rotvold har vært min veileder under arbeidet med denne masteroppgaven. Jeg vil takke han for rask og god veiledning underveis i arbeidet. Hans innspill har vært svært konstruktive, og Lars Aage fremstår for meg som en svært dyktig fagperson.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke min kjære familie for deres tålmodighet og støtte underveis i studiene de siste fire årene. Det har gått med mange helger, fridager og kvelder, spesielt dette siste året. Dere har gitt meg den tiden jeg har trengt for å kunne fullføre dette løpet. Tusen takk, Stian, for at du alltid har tro på meg og alt jeg foretar meg!

Det har vært fire givende og interessante år som masterstudent ved Universitetet i Tromsø. Jeg har lært mye i løpet av denne perioden, både gjennom eget arbeid med litteratur, oppgaveskriving, forelesninger og gjennom diskusjoner med mange flotte medstudenter underveis. Det har alltid vært godt å komme til Tromsø på samlinger, og selv om det nå blir godt med bedre tid til andre ting, kommer jeg til å se tilbake på denne perioden med glede.

Silsand, mai 2018

Marita Eidissen

# Innhold

<b>Kapittel 1: Innledning og beskrivelse av studien</b> .....	1
<b>1.1 Om skoleeierbegrepet og tilstandsrapporten</b> .....	2
<b>1.2 Oppbygging av oppgaven</b> .....	3
<b>Kapittel 2: Teoretisk rammeverk</b> .....	3
<b>2.1 Tidligere forskning på forholdet mellom skole- og kommunenivået</b> .....	4
<b>2.1.1 Forholdet mellom politikk og forvaltning</b> .....	4
<b>2.1.2 Ulike andre studier</b> .....	5
<b>2.1.3 Kom nærmere!</b> .....	6
<b>2.1.4 Rambølls evaluering av tilstandsrapporter</b> .....	7
<b>2.1.5 Oppsummering</b> .....	9
<b>2.2 Kunnskapsbasert skoleeierskap</b> .....	9
<b>2.2.1 Utviklingskulturer</b> .....	9
<b>2.2.2 Informasjon og læring</b> .....	11
<b>2.2.3 Kvalitetsdiskurs</b> .....	12
<b>2.2.4 Evaluering</b> .....	12
<b>2.2.5 Forvaltningslogikk vs. kvalitetslogikk</b> .....	13
<b>2.2.6 Kunnskapsutviklende møter</b> .....	14
<b>2.2.7 Oppsummering</b> .....	14
<b>2.3 Samskapt læring</b> .....	15
<b>2.3.1 Oppsummering</b> .....	19
<b>2.4 Implementering</b> .....	19
<b>2.4.1 Oppsummering</b> .....	21
<b>Kapittel 3: Metode</b> .....	22
<b>3.1 Kvalitativ metode</b> .....	22
<b>3.2 Kvalitative intervju</b> .....	23
<b>3.3 Individuelle intervju ansikt-til-ansikt</b> .....	23
<b>3.4 Fokusgruppeintervju</b> .....	23
<b>3.5 Utvalg</b> .....	24
<b>3.6 Pre-strukturering</b> .....	25
<b>3.7 Dokumentundersøkelser</b> .....	25
<b>3.8 Validitet</b> .....	26
<b>3.8.1 Intern gyldighet</b> .....	26
<b>3.8.2 Ekstern gyldighet</b> .....	27

<b>3.9 Reliabilitet</b> .....	28
<b>3.9.1 Intervjuereffekten</b> .....	28
<b>3.9.2 Konteksteffekten</b> .....	29
<b>3.9.3 Registrering av data og analyse</b> .....	29
<b>3.10 Etiske avveininger</b> .....	31
<b>3.10.1 Informert samtykke</b> .....	31
<b>3.10.2 Krav på privatliv</b> .....	32
<b>3.10.3 Korrekt gjengivelse</b> .....	32
<b>3.10.4 Forskning i egen organisasjon</b> .....	32
<b>Kapittel 4: Empiri</b> .....	33
<b>4.1 2009 - 2013: Tilstandsrapporten</b> .....	33
<b>4.2 2013 – 2014: Utviklingsarbeidet</b> .....	34
<b>4.3 2014 – 2017: Kvalitetsmeldingen</b> .....	38
<b>4.4 Oppsummering av hovedfunn</b> .....	39
<b>Kapittel 5: Analyser og drøftinger</b> .....	41
<b>5.1 Analyse og drøfting av perioden 2009 - 2013: Tilstandsrapporten</b> .....	42
<b>5.2 Analyse og drøfting av perioden 2013 – 2014: Utviklingsarbeidet</b> .....	45
<b>5.3 Analyse og drøfting av perioden 2014 – 2017: Kvalitetsmeldingen</b> .....	47
<b>5.4 Implementering</b> .....	57
<b>5.5 Oppsummering og veien videre</b> .....	59
<b>5.5.1 Tilstandsrapporten</b> .....	59
<b>5.5.2 Utviklingsarbeidet</b> .....	59
<b>5.5.3 Kvalitetsmeldingen</b> .....	60
<b>5.5.4 Videre anbefalinger</b> .....	60
<b>Kapittel 6: Avsluttende betraktninger</b> .....	62
<b>Litteraturliste</b> .....	64
<b>Innholdsliste for vedlegg</b> .....	67

## **Kapittel 1: Innledning og beskrivelse av studien**

I august 2011 startet jeg i jobben som skolefaglig rådgiver i Lenvik kommune. Gjennom denne stillingen skulle jeg ivareta det administrative skoleeiernivået sammen med kommunens kommunalsjef for oppvekst. En av oppgavene som skulle ivaretas var utarbeidelsen av den årlige, lovpålagte tilstandsrapporten for grunnskolen. Dette var en stor oppgave som administrativ skoleeier brukte mye tid og ressurser på, men som politisk skoleeier hvert år vedtok «tatt til orientering/etterretning». Kommunen klarte ikke å nyttiggjøre seg dette nye verktøyet som den var lovpålagt å bruke. Administrativ skoleeier kjente på en frustrasjon rundt det å legge så mye arbeid inn i noe for «ingenting» og politisk skoleeier kjente på en frustrasjon rundt det å få så mye informasjon og ikke vite hva de kunne bruke den til. De klarte rett og slett ikke å spille hverandre gode i dette arbeidet.

I 2013 fikk kommunen tilbud om å delta i utviklingsprogrammet «Gode skoleeiere for Nord-Norge», initiert av Kommunenes sentralforbund (KS). Her deltok kommunen med rådmann, kommunalsjef for oppvekst og skolefaglig rådgiver fra administrasjonen, og med leder av Utvalg for oppvekst og kultur (UOK) fra politisk side. Hver kommune fikk i oppdrag å finne et område innenfor sitt skoleeierskap som de skulle ha en utviklingsaksjon innenfor. For Lenvik kommune ble valget lett; det var en unik mulighet til å utvikle kommunens arbeid med tilstandsrapporten.

Gjennom utviklingsarbeidet i «Gode skoleeiere for Nord-Norge» endret Lenvik kommune sine arbeidsmåter og prosesser rundt tilstandsrapporten og kommunen utarbeidet retningslinjer for arbeidet. Disse legger føringer både for innholdet i selve rapporten og hvilke prosesser kommunen skal ha i arbeidet med denne.

Jeg har i mitt masterprosjekt valgt å gjøre en studie av Lenvik kommunes utvikling fra tilstandsrapporten ble lovpålagt i 2009 og frem til i dag. Tittelen på mitt masterprosjekt er «Fra tilstandsrapport til kvalitetsmelding» og jeg har jobbet ut fra følgende problemstilling:

**Hva er det som kjennetegner prosessen med å utvikle tilstandsrapporten til et godt verktøy for kvalitetsutvikling i Lenvik kommune?**

Jeg vil også bruke funnene i studien til å se på muligheter for å forbedre kommunens prosesser rundt tilstandsrapporten ytterligere.

For å besvare problemstillingen har jeg foretatt empiriske undersøkelser gjennom intervju av rektorer og politikere, samt dokumentanalyser av tilstandsrapporter, politiske vedtak, prosessdokumenter fra arbeidet med rapporter og nedfelte retningslinjer for kommunens arbeid med tilstandsrapporten. I tillegg supplerer jeg med egne erfaringer som representant for administrativ skoleeier.

Jeg har delt Lenvik kommunes arbeid med tilstandsrapporten inn i tre faser. Den første fasen tar for seg kommunens arbeid før utviklingsarbeidet gjennom «Gode skoleeiere for Nord-Norge». Den andre fasen tar for seg selve utviklingsarbeidet. Den tredje fasen beskriver og drøfter kommunes arbeid med tilstandsrapporten etter innføringen av retningslinjer for arbeidet. Det er denne siste fasen jeg vil vie størst oppmerksomhet i studien min, siden denne fasen representerer kommunens arbeid i dag. Disse fasene drøftes i lys av ulike teoretiske retninger. I hovedsak vil jeg drøfte arbeidet i lys av Roald (2012) og hans teorier om kunnskapsbasert skoleeierskap og Klev og Levins (2009) teorier rundt samskapt læring. Dette med støtte og utdypning fra andre forskere som blant annet Irgens. Jeg vil også drøfte kommunens arbeid med tilstandsrapporten i lys av Røviks (2007, 2014a, 2014b) teorier rundt implementering. I tillegg vil jeg vise til andre studier rundt skoleeierskap, samt se Lenvik kommunes arbeid med tilstandsrapporten i lys av konklusjoner fra rapporter om skoleeierskap og tilstandsrapporter som Rambøll og PricewaterhouseCoopers AS (PwC) har publisert på oppdrag fra henholdsvis Utdanningsdirektoratet og KS.

Tilstandsrapporter fra perioden 2009–2013 omtales i oppgaven som «tilstandsrapport». Fra 2014 endret Lenvik kommune navn på den til «kvalitetsmelding». Der jeg i oppgaven skriver ordet «tilstandsrapport» gjelder dette derfor rapporter til og med skoleåret 2012/2013. Rapporter etter dette omtales i oppgaven som «kvalitetsmelding».

## **1.1 Om skoleeierbegrepet og tilstandsrapporten**

Begrepet «skoleeier» er et forholdsvis nytt begrep, og benyttes i økende grad i statlige styringsdokumenter fra og med 90-tallet (PwC 2009). Skoleeieransvaret ble tydeliggjort i 2003 da § 13-10, som omhandler kommunens ansvarsomfang, ble føyd til i opplæringsloven. I denne paragrafen er det nedfelt at kommuner/fylkeskommuner og skoleeier for private skoler skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt. De skal også ha et forsvarlig system for å følge opp resultater fra



disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger. Som en del av dette oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig tilstandsrapport for grunnopplæringen.

I rapporten «Kom nærmere!» viser PwC (2009) til at det er ulikt hvem som faktisk oppfattes som skoleeier. Er det kommunestyret eller administrativ ledelse i kommunen? I min masteroppgave har jeg valgt å skille mellom disse ved å omtale det administrative ledelsesnivået i kommunen som «administrativ skoleeier». I Lenvik kommune vil dette i praksis bety rådmannen, kommunalsjef for oppvekst og skolefaglig rådgiver, med de to sistnevnte som utøvende aktører i det daglige. Kommunestyret og de folkevalgte politikerne omtales som «politisk skoleeier». Her vil politisk skoleeier være det øverste og reelle skoleiernivået som juridisk sett har ansvaret som skoleeier. Administrativ skoleeier vil i det daglige utføre og ha et særskilt ansvar for de daglige skoleforvaltningsoppgavene, men på delegert fullmakt fra politisk skoleeier.

## **1.2 Oppbygging av oppgaven**

Jeg har innledningsvis presentert tema for oppgaven, problemstilling og bakgrunnen for dette valget. I kapittel 2 presenterer jeg oppgavens teoretiske rammeverk med presentasjon av annen relevant forskning, samt redegjørelse av teori som vil benyttes i mine analyser og drøftinger. I kapittel 3 beskrives og begrunnes valg av metoder for å finne svar på problemstillingen. Jeg tar også for meg etiske avveininger knyttet til mitt masterprosjekt og forskning i egen organisasjon. Deretter beskrives empiriske funn i kapittel 4, før disse analyseres og drøftes i kapittel 5. I kapittel 6 gjør jeg noen avsluttende betraktninger knyttet til dette masterprosjektet.

## **Kapittel 2: Teoretisk rammeverk**

Først i dette kapitlet vil jeg presentere et utvalg av tidligere forskning på forholdet mellom skole- og kommunenivået. Her vil jeg også gå inn på to rapporter som tar for seg hvordan kommuner kan lykkes som skoleeiere og hva som kjennetegner gode tilstandsrapporter for grunnskolen. Jeg tar så for meg skillet mellom politikk og forvaltning og presenterer et utvalg av forskning innenfor dette området. Skillet mellom politikk og forvaltning har ikke hovedfokus i oppgaven min, og jeg vil derfor ikke gå i dybden på dette i analysen min. Samtidig ligger dette forholdet som et bakteppe i arbeidet med tilstandsrapporten, og det er derfor naturlig at dette belyses kort.

Deretter vil jeg presentere teorier som vil bli brukt i analyser og drøftinger i studien min. Først vil jeg ta for meg teori knyttet til kunnskapsbasert skoleeierskap. Kunnskapsbasert skoleeierskap knytter jeg så videre sammen med teori om samskapt læring, en modell for organisasjonsutvikling. Videre vil jeg se dette i sammenheng med Røviks teorier rundt implementering.

## **2.1 Tidligere forskning på forholdet mellom skole- og kommunenivået**

I denne delen vil jeg først vise til et utvalg av forskning på forholdet mellom politikk og forvaltning. Deretter viser jeg til et utvalg av annen forskning på forholdet mellom skole- og kommunenivået. Til slutt vil jeg komme inn på funn i PwCs (2009) rapport «Kom nærmere!» og Rambølls (2013) evaluering av tilstandsrapporten som verktøy for kvalitetsutvikling.

### **2.1.1 Forholdet mellom politikk og forvaltning**

Jøsendal, Langfeldt og Roald (2012) skriver at å være gode skoleeiere betyr å sentrere styringen rundt elevenes resultatoppnåelse og lærernes og skoleledernes profesjonsarbeid. Lokalpolitikere har et stort ansvar rundt det å utvikle strategier og drøfte kvaliteten i skolen med administrativ skoleeier og skolenivået. De to sistnevnte nivåene har ansvar for å «spille politikerne gode». Ifølge Jøsendal, Langfeldt og Roald (2012) er politikernes rolle å utvikle gode eier- og virksomhetsstrategier knyttet til hvordan skolene best mulig kan drives innenfor gjeldende nasjonale og lokale rammer. De skriver at man gjennom et konstruktivt samarbeid mellom politikere, administrativ skoleeier, skoleledere og lærere, kan oppnå ny kunnskap om skoleeierrollen. Holdninger og arbeidsmåter kan endres gjennom praksis og felles kunnskapsbygging.

Rollen som skoleeier inneholder både et politisk, et administrativt og et faglig perspektiv (Hansen og Presterud 2012). Hansen og Presterud (2012) viser til at grunnskolen er en samfunnsinstitusjon som er underlagt politisk styring, både gjennom lover og forskrifter, læreplaner og ressursrammer, og gjennom både nasjonal og lokal politikk. Fagfeltet består av både kompetansemiljø, skolebyråkrater og praktikere med ulike faglige roller. Det oppstår et grensesnitt mellom politiske beslutningsmyndigheter og representanter for fagfeltet, noe som kan føre til enten felles forståelse eller konflikt. De viser til fagfolk ikke må opptre så belærende at det blir et forsøk på å styre hva politikerne skal mene. Samtidig må ikke politikerne bli så maktbevisste at de ikke ser til faglig kunnskap og skolefolks

erfaringer når de skal fatte politiske vedtak for sektoren. Hansen og Presterud (2012) mener derfor at fagfolk og politikere må møtes for å bidra til best mulige beslutninger.

Alle aktørene i grunnskolesektoren styres etter demokratiske prinsipper, hvor politiske og administrative beslutninger begrenser den enkelte lærers frihet. Slik skal det ifølge Hansen og Presterud (2012) også være. Lærere og skoleledere må da ikke bare se begrensningene, men også handlingsrommet som finnes innenfor disse. Hansen og Presterud (2012) råder både politiske og administrative beslutningstakere om at beslutninger som ikke i hovedsak gjelder det en selv skal gjøre bør gi retning, men ikke instruere praksis.

Langfeldt (2012) skriver at skolen har ulike aktører med ulike handlingsrom, og at kommune, skole og lærer er de tre sentrale nivåene i all kvalitetsutvikling i skolen. Langfeldt (2012) skriver at det er politikken selv som avgjør hva som er et politisk spørsmål. Han er også tydelig på at skoleeier må ha klare mål for grunnskolen. Her poengterer han at politikere og brukere i direkte kontakt med skolene, kan skape godt eierskap til målene. Prosessen mellom skoleeier og de som faktisk skal utføre jobben må være åpen, og erfaringene til de som faktisk utfører arbeidet som skal styres, må få komme fram.

### **2.1.2 Ulike andre studier**

Askheim m.fl. (1993) viste til at forholdet mellom politikere, administrasjon og profesjon var i endring. Politikerne var i forholdsvis liten grad synlige i det skolepolitiske landskapet. Det utvidede handlingsrommet fra stat til kommune hadde blitt en arena for samarbeid og konflikter mellom den kommunale skoleadministrasjonen og profesjonsgruppene i skolen.

Madsen (2000) fant i sin undersøkelse ut at kvalitetsutvikling ikke virket å stå sentralt i kommunenes arbeid. Hele 80 % av kommunene svarte at de hadde behov for bistand til dette arbeidet, særlig knyttet til hvordan man etablerer systematiske prosesser, opplæring av tilsatte og utvikling av indikatorer og vurderingsverktøy (Madsen 2000).

Ramsdal m.fl. (2000), Engeland (2000), Kleivan (2002), Møller og Paulsen (2001), Bæck og Ringholm (2004) konkluderte alle med at kommunestyrets arbeidsgiverrolle var blitt avpolitisert. Maktposisjonen til rådmannen fremstod som styrket, mens politikere hadde avtagende grad av fokus på skole spørsmål. Det virket som om det var vanskelige rammevilkår for utøvelse av pedagogisk ledelse ved den enkelte skole, og skoleeiernivået fungerte i liten grad som faglig støtte.

Finstad og Kvåle (2003) fant ut at skoleeiers oppfølging gjennom dialog var viktig for kvalitetsutviklingen ved hver skole. Viktigst her virket det som det var at det ble skapt brobygging og dialog mellom nivåene. Møller og Presthus (2006) støttet dette. De fant i tillegg ut at det ikke var tilstrekkelig å etablere formelle møtearenaer mellom skole- og kommunenivået. Møtene måtte være basert på praksisfellesskap. Møller og Presthus (2006) fant også ut at samarbeidsarenaer på tvers av forvaltningsnivåer kan utfordre kommunenes behov for opprettholdelse av hierarkiske ansvarslinjer i skolesektoren.

Dahl (2004) fant i sin studie at ledere både på skole- og kommunenivå hadde blitt mer utviklingsorienterte de siste årene. De hadde gått fra såkalt profesjonell-byråkratisk lederform via styrings- og omstillingsorientert ledelse til utviklingsorientert ledelse.

Homme (2008) fant i sin studie at det var økende forskjeller i det lokale skolefeltet. Samhandling og konflikter mellom de ulike aktørene/ nivåene virket å ha mer betydning enn hvilken organisasjonsmodell kommunene valgte å ha. I følge Hommes undersøkelse hadde rektorene en sentral rolle i spenningsfeltet mellom profesjon, lojalitet til arbeidsgiver og lojalitet til lokalsamfunn og foreldre. Rektorenes sentrale posisjon i utviklingen av samhandlingsmønsteret mellom profesjon, administrasjon og politikk også understrekes av Irgens (2010).

Elmore og Levin (i Roald 2012) mener at det må skapes bedre koblinger mellom utforming av politikk, skoleforskning og praksis. Intensjoner endrer ikke praksis, og disse må derfor kobles til handlinger som kan bedre elevenes læring. Politiske beslutninger må i større grad komme til uttrykk gjennom bedre praksis.

Paulsen og Hjertø (2017) viser til at et støttende skoleeierskap bygger opp under effektiv skoleledelse. De skriver videre at de antar at det er viktig at ledere både på skoleeiernivå og blant rektorene har en felles forståelse og kunnskapsbase om hvordan skoleutvikling fremmes, og at det er viktig med felles læringsarenaer og læringsprosesser.

### **2.1.3 Kom nærmere!**

På oppdrag fra KS gjennomførte PwC i 2008/2009 FOU-oppdraget «Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuners og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte.» Sluttrapporten fikk navnet «Kom nærmere!». I denne rapporten vises det til at skoleeierrollen griper inn på mange områder i skjæringsfeltet mellom styring, ledelse og profesjonsutvikling, og at et vellykket og aktivt skoleeierskap kan sees på som et speilbilde

av elevenes læring. I rapporten vises det til at man i aktive skoleeierskap er opptatt av å mobilisere både skolene, administrativ ledelse og politikere i et kunnskapsutviklende samspill. I dette samspillet er kvalitet og utvikling ikke bare målt opp mot resultater i opplæringen.

Skoleeierskapet utøves i stor grad av administrativt nivå, på delegasjon fra politikerne. Da må administrasjonen legge til rette styringsinformasjon og relevante utredninger som gjør politisk skoleeier i stand til å være aktive skoleeiere. Administrativ skoleeier må også iverksette politiske vedtak og føre kontroll, ha oppfølging og gi støtte til den enkelte skole. Rapporten viser til at skoleeierskapet krever et kunnskapsutviklende samspill mellom lærere, skoleledere, administrativ skoleeier og politisk skoleeier for å bygge en kollektiv utviklingskapasitet. Når det bygges infrastruktur for støtte rundt skolene som organisasjoner, økes utviklingskapasiteten.

I rapporten skriver PwC (2009) at skoleeierne får kunnskap og innsikt om skolenes utfordringer og muligheter ved å være tett på. Skolene kan imidlertid bli flinkere til å vise hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva de får ut av arbeidet de gjør. I kapittel fire vises det til flere faktorer som må være til stede for å lykkes som skoleeiere og behov de har funnet i sitt FOU-arbeid:

- Behov for mer synlige skoleeiere
- Behov for et endret kunnskapsgrunnlag i styringen av skolene
- Behov for politikere med ambisjoner, engasjement og innsikt
- Behov for administrativ kompetanse, kapasitet og evne til å transformere
- Behov for profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av skoleledere og lærere

#### **2.1.4 Rambølls evaluering av tilstandsrapporter**

I perioden mars 2011 til november 2013 gjennomførte Rambøll en evaluering av årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling. I deres sluttrapport viser Rambøll (2013) til at tilstandsrapporten i perioden 2011 til 2013 ble en mer integrert del av kommunens øvrige administrative arbeid. Rambøll (2013) viser til at det i hovedsak var administrativt nivå som tok seg av utformingen av tilstandsrapportene, med innspill fra skolene, mens politisk nivå generelt var lite involvert i dette arbeidet. Tilstandsrapporten ble så ofte presentert for politisk ledelse, skoleledere, administrativ ledelse og tillitsvalgte. Skoleeierne rapporterte til Rambøll at tilstandsrapporten ble brukt til oppfølging,

kvalitetsutvikling og vurdering av måloppnåelse knyttet til læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring. Tilstandsrapporten ble også brukt i styringsdialog med skolelederne.

Rambøll (2013) påpeker at det er behov for å bearbeide og kontekstualisere resultatene som presenteres i rapporten i større grad, samt at det også er behov for økt kompetanse på formulering av mål. Dette fordi det må være sammenheng mellom drøftingene på skoleeiernivå og de prosessene som foregår på skolene. Rambøll (2013) vurderer at det ved mer strategisk innsats i prosessene rundt målformuleringer og involvering av skolenivået i formulering av mål og tiltak, vil kunne føre til at tilstandsrapporten blir et enda mer effektivt verktøy.

Ifølge Rambøll (2013:63) kjennetegnes en god tilstandsrapport ved at den:

- *er forankret blant lokale aktører, herunder kommunens politikere og administrasjon, samt hos skoleledelsen*
- *analyserer skolenes resultater i lys av lokale forhold og forutsetninger*
- *gir gode og utfyllende vurderinger av skolenes resultater*
- *fremstiller data og informasjon på en lettfattelig og forståelig måte*
- *formulerer mål og tiltak som er fundert i lokale forhold og forutsetninger*
- *argumenterer for, konkretiserer og prioriterer tiltak*

I tillegg skriver Rambøll (2013) at gode tilstandsrapporter presenterer fortellinger som synliggjør for leserne at det skjer mer i skolene enn det som fremkommer i statistikker og tall. Gode tilstandsrapporter gir også gode forklaringer på hvorfor tilstanden er som den er, og hva som må til for å endre dette. Rambøll (2013) skriver i sin sluttrapport at det er behov for å styrke kommunenes kapasitet når det gjelder analyser av data og resultater, og da spesielt med tanke på å forankre resultatene i lokale forhold. Rambøll (2013) konkluderer i sin rapport med at innføringen av årlige tilstandsrapporter har vært et vellykket tiltak. Tilstandsrapporten har ført til økt bevissthet rundt kvalitetsutvikling og gir et godt grunnlag for nettopp dette. Rambøll (2013) trekker likevel frem noen forbedringsområder i arbeidet med tilstandsrapporten:

- økt involvering av politisk nivå og skolenivået ved skoleledelsen
- videreutvikling av analyseverktøyene som brukes i tilstandsrapporten
- videreutvikling av innhold ved økt kontekstualisering av resultatene i lokale forhold og forutsetninger
- endre navn fra «tilstandsrapport» til noe som sterkere bidrar til rapportens formål om å danne grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen

### 2.1.5 Oppsummering

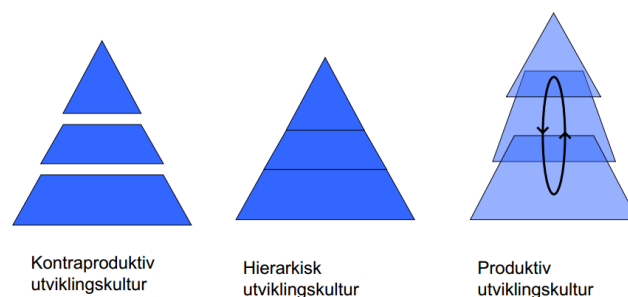
Felles for ulike tidligere studier av forholdet mellom skole- og kommunenivået er at fremgang i kvalitetsarbeidet i skolesektoren henger sammen med evnen til å etablere felles arenaer og konstruktiv dialog mellom de ulike nivåene (Roald 2012). Dette kapitlet vil ikke ha en fremtredende rolle i mine analyser og drøftinger, men vil ligge som et bakteppe og gi støtte til teoriene som jeg benytter i drøftingskapitlet.

## 2.2 Kunnskapsbasert skoleeierskap

Roald (2012) forklarer hva som må ligge til grunn for at kommuner skal kunne utøve kunnskapsbasert skoleeierskap. Dette er sentralt for min problemstilling, og jeg vil i de følgende delkapitlene trekke frem noen av hans hovedpoeng på dette området.

### 2.2.1 Utviklingskulturer

Knut Roald (2012) uttrykker at skoleeier kan lykkes i å utvikle produktive samhandlingsformer mellom de ulike nivåene i sitt kvalitetsarbeid. Han trekker da frem samhandling mellom elever, foreldre, profesjonsgrupper og ledere på skolenivå, samt faglige ledere og politikere på kommunenivå. Roald (2012) beskriver også at kvalitetsarbeidet kan håndteres på en måte som gjør at organisasjonen taper utviklingskraft. Han skiller her mellom tre ulike utviklingskulturer: kontraproduktiv, hierarkisk og produktiv utviklingskultur.



Figur 1: Ulike utviklingskulturer (Roald 2012:15)

Hver av disse figurene er delt inn i tre deler. I det nederste feltet finner vi skolene, i det midterste finner vi administrativ skoleeier og det øverste feltet representerer politisk skoleeier. I den kontraproduktive utviklingskulturen er det sterkt lokalt ansvar i de ulike nivåene, noe som skaper økt avstand og isolasjon mellom nivåene. Eventuelt

utviklingsarbeid drives her uten sammenheng mellom nivåene. Nivåene opererer på selvstendig grunnlag og ifølge Roald (2012) skaper dette en svekket utviklingskraft i de ulike nivåene. Kvalitetsvurderingsarbeid skaper her spenninger som gir økt avstand mellom nivåene.

I den hierarkiske utviklingskulturen gir skarpe skiller mellom nivåene et avgrenset handlingsrom for et dynamisk lokalt kvalitetsarbeid. De nærmeste nivåene har kontakt og har slik sett kjennskap til hverandres arbeid, men det er ingen eller begrenset samhandling på tvers av nivåene. Dette er et klassisk regelorientert hierarki med tradisjonelle skiller og sammenhenger mellom nivåene.

En produktiv utviklingskultur er preget av samhandlingsdynamikk mellom de ulike nivåene, her representert ved elev og foreldre, profesjon, administrasjon og politikk. I en slik utviklingskultur etableres det møtearenaer på tvers av nivåene, og alle aktørene fungerer som ansvarlige og medskapende deltakere i kvalitetsarbeidet. Sirkelen er et bilde på at man har høy grad av systemiske og sirkulære prosesser hvor både politisk skoleeier, administrativ skoleeier, skoleledere, lærere, elever og foreldre er med som ansvarlige og medskapende deltakere i kvalitetsarbeidet. I slike utviklingskulturer kan det kommunale handlingsrommet oppleves som styrket, og det kan gi grunnlag for en aktiv lokal utvikling av skolen (Roald 2012).

I følge Roald (2012) må kvalitetsvurdering nå det indre livet i skolen om arbeidet skal ha reell innvirkning på utviklingen ved skolene. Han viser til at kunnskap utvikles best i sirkulær veksling mellom praksis og refleksjon. Skole- og kommuneledelsen må trekke de ansatte med i både planlegging, gjennomføring og bearbeiding av de ulike kvalitetsvurderingene. Roald (2012) viser til at det ikke holder å trekke med bare fagforeningsrepresentanter siden man er avhengig av forståelsen og engasjementet til hver enkelt lærer.

Også elevene og foreldrene bør trekkes med i arbeidet. Når lærere, elever og foreldre er aktivt engasjerte i både planlegging og gjennomføring av kvalitetsvurderinger, virker det som om arbeidet får nødvendig legitimitet (Roald 2012). De ulike aktørene i skolen må ikke bare være leverandører eller mottakere av vurderingsinformasjon, men alle må så langt som mulig være myndiggjorte medprodusenter i kvalitetsvurderingsarbeidet. Dette omtaler Roald (2012) som «interessentmodellen».

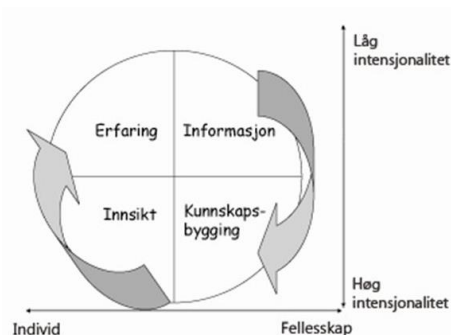


Roald (2012) viser også til at kvalitetsarbeidet på skole- og kommunenivå ser ut til å fungere best ved bruk av både kvantitativ og kvalitativ vurderingsinformasjon. Skolene og kommunene får tilgang til kvantitativ informasjon gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet<sup>1</sup>. Kvalitativ informasjon kan tilegnes gjennom for eksempel samtaler mellom elev og lærer, mellom elev, foreldre og lærer, i dyptgående analysearbeid i lærerkollegiet eller i dialogmøter på tvers av nivåer. Den kvalitative informasjonen må ses i sammenheng med det kvantitative informasjonsmaterialet man har tilgang til.

## 2.2.2 Informasjon og læring

Tilgangen til informasjon gir alene ikke ny forståelse og aktivt utviklingsarbeid. Roald (2012) viser til at det er først gjennom kollektiv bearbeiding at dataene vi har tilgang til blir omgjort til kunnskap som er relevant for skolene og kommunene. Gjennom samhandling på tvers av nivåer i vurderingsarbeidet vil man kunne gå fra informasjon til kunnskapsutvikling (Roald 2012).

Wells (i Roald 2012) mener læring er en kontinuerlig prosess hvor kulturelle ressurser gjenskapes, modifiseres og videreutvikles gjennom både individuell og kollektiv forståelse og kunnskapsbygging.



Figur 2: Wells læringsyklus (i Roald 2012:106)

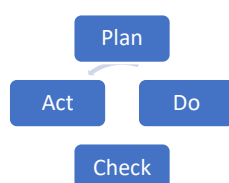
Wells læringsyklus er en modell for meningsskaping i spennet mellom individ og fellesskap, og mellom høy og lav intensjonalitet. Her ser vi at erfaring og innsikt regnes som individuell forståelse. Samtidig må det presiseres at erfaring er sosialt og kulturelt preget i

<sup>1</sup> Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) skal bidra til kvalitetsutvikling, åpenhet og dialog om skolens virksomhet. Det skal også gi grunnlag for kvalitetsutvikling av den enkelte skole. NKVS omfatter: nasjonale prøver, kartleggingsprøver, eksamensresultater, brukerundersøkelser, internasjonale undersøkelser, statlig tilsyn, nettstedet skoleporten (<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Evaluering-av-Nasjonalt-kvalitetsutviklingssystem/>)

og med at den er skapt og utviklet i samhandling med andre. Informasjon legges til fellesskapet i og med at det er andres meninger og fortolkninger av erfaringer, og er noe vi husker eller glømmer, alt etter hvordan informasjonen integreres i egne erfaringer. I kunnskapsbygging søker man, ifølge Wells (i Roald 2012), å utvikle handling og forståelse knyttet til felles aktiviteter gjennom kollektive prosesser. Da blir erfaringer og informasjon omformet slik at de skaper mening i nye sammenhenger. Kollektiv kunnskapsbygging bidrar slik sett både til individuell innsikt og til ny kollektiv kunnskap. Denne nye innsikten utgjør videre tolkningsramme for nye handlinger, ny informasjon og så videre. Høy og lav intensjonalitet i modellen viser til at læringsprosesser kan nå ulikt dype nivåer, avhengig av hvordan man evner å etablere møtet mellom individuelle og sosiale dynamikker (Roald 2012). Wells læringsyklus vil ligge til grunn for mine drøftinger av Lenvik kommunes prosesser knyttet til tilstandsrapporten.

### 2.2.3 Kvalitetsdiskurs

Begrepet «kvalitet» kommer av det latinske ordet «qualitas» som betyr egenskap eller verdi, eller i det latinske ordet «qualis» som betyr hvordan (Roald 2012). Kvalitet kan altså både handle om egenskaper ved et produkt eller det kan handle om måter prosesser blir gjennomført på. Kvalitetstenking knyttes ofte til Demings PDCA-sirkel for kvalitetsstyring - Plan, Do, Check, Act (Roald 2012). Her fokuseres det på kontinuerlig læring og utvikling framfor kausal søking etter feil og feilrettinger. Sentralt i denne sirkulære kvalitetstenkingen er samarbeidet om å sette ord på hva man gjør og hva man ønsker å gjøre. Da må man også undersøke om man faktisk gjør det man sier at man gjør. Deretter kan man korrigere veien underveis.



Figur 3: Demings sirkel for kvalitetsstyring (Roald 2012:54)

### 2.2.4 Evaluering

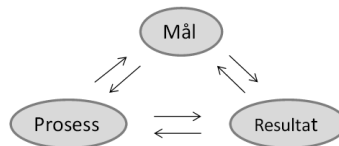
Summativ evaluering gir informasjon om oppnådde resultater. Formativ evaluering er i form av underveisevaluering som sier noe om hvordan man kan arbeide underveis for å gjøre endringer som vil kunne bidra til bedre resultater (Roald 2012). Prosesser og resultater har

paralleller til formativ og summativ evaluering. Roald (2012) viser til det enkle og det doble relasjonsproblemet.



Figur 4: Det enkle relasjonsproblemet (Roald 2012:72)

Det enkle relasjonsproblemet viser til at det er lineære sammenhenger mellom mål og resultat, og tar dermed utgangspunkt i en summativ tankegang rundt kvalitet. Gjennom det enkle relasjonsproblemet gjøres det ikke analyseringer rundt hvorfor og hvordan resultatene har blitt sånn som de er.



Figur 5: Det doble relasjonsproblemet (Roald 2012:72)

I det doble relasjonsproblemet er man opptatt av både mål, resultat og prosess, og det å se disse i sammenheng med hverandre. Å se disse sammen gir en bredere forståelse av informasjonen man har tilgang til, noe som igjen gir et bedre grunnlag for å utvikle og sette i verk relevante tiltak (Roald 2012). I min analyse vil jeg drøfte Lenvik kommunes prosesser i lys av disse to ulike tankegangene rundt kvalitet.

### 2.2.5 Forvaltningslogikk vs. kvalitetslogikk

Roald (2012) skiller mellom forvaltningslogikk og kvalitetslogikk. I tradisjonell forvaltningslogikk vil administrasjonens hovedoppgave i kvalitetsarbeidet være å komme med saksopplysninger gjennom saksfremlegg med forslag til vedtak. Kvalitetslogikken har derimot en sirkulær grunnforståelse hvor det fokuseres på kontinuerlig læring, fremfor kausal søking etter feil, jamfør Demings PDCA-sirkel. Forvaltningslogikken vil ifølge Roald (2012) kunne virke som en kontraproduktiv utviklingsmodell, og dermed gi begrensninger knyttet til utvikling. Ledelse av kunnskapsutviklende prosesser krever ifølge Roald (2012), at lederne utformer faglige problemstillinger og gjennomtenkte prosesser som fører til refleksjon, kreativitet og felles ansvar. Det er behov for nye møtearenaer og dialogbaserte arbeidsmåter både på skole- og kommunenivå, samt på tvers av nivåer, for å skape

sammenheng mellom kvalitetsvurdering og hverdagen i skolen. I en slik kvalitetslogikk vil det være mulig å oppnå en produktiv utviklingskultur (Roald 2012).

### **2.2.6 Kunnskapsutviklende møter**

Om møtedeltakerne i forkant av møter forbereder seg til møtet ut fra definerte problemstillinger, vil man i møtet få fram flere og dypere perspektiver i kvalitetsvurderingsarbeidet (Roald 2012). Det legges i møtene vekt på at hver deltaker skal komme med innspill og dele sine refleksjoner, før det åpnes for mer tradisjonelle ordskifter i møtet. I store møter kan det være effektivt å utveksle refleksjoner i mindre grupper før man møtes i plenum. Møtelederne skal her forberede møter som kunnskapsutviklende arenaer, fremfor å komme med saksopplysninger og forslag til vedtak. I slike møter skal arbeidsprosessene bidra til refleksjon og kreativitet blant deltakerne, og målet er å oppnå medskapning blant deltakerne, fremfor bare medbestemmelse. Dette gir deltakerne større ansvar både når det gjelder forberedelse og utfall av møtet. Ved å gjøre avtaler om hvordan møtet skal få en samlende form, ser det ut til at den kollektive dynamikken fremmes bedre. Dette kan gjøres ved å lage regler som at det ikke er lov å komme med motforestillinger i den innledende fasen hvor deltakerne deler sine refleksjoner fra forberedelsesarbeidet. Deretter kan man i neste fase ha en kritisk diskusjon rundt det som er kommet frem innledningsvis. Det kan også være fruktbart å starte med vurdering av positive resultater, før man ser på det som er negativt. Det er også positivt om det i slike møter avtales at man ser spesielt på sammenhenger og løsningsforslag, fremfor å se på årsaker. Til slutt bør det prioriteres tiltaksrekker, fremfor å vedta enkelttiltak (Roald 2012). Mye av dette preger Lenvik kommunes metoder i arbeidet med kvalitetsmeldingen, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 5.

### **2.2.7 Oppsummering**

Roalds (2012) teorier rundt kunnskapsbasert skoleeierskap tar for seg organisasjoners utviklingskulturer og hvilket handlingsrom ulike kulturer gir organisasjonen. Han tar opp forhold rundt erfaring, informasjon, kunnskapsbygging og innsikt, og hva forholdet mellom disse har å si for organisasjonens læring og mulighet for utvikling. Organisasjoners kvalitetsdiskurs og gjennomføring av kunnskapsutviklende møter har mye å si for hvorvidt organisasjoner velger å følge en arbeidsmåte innenfor forvaltningslogikk eller kvalitetslogikk. Roalds (2012) teorier presenterer i stor grad hvordan organisasjoner bør

jobbe på tvers av nivåer for å oppnå en produktiv utviklingskultur preget av en samhandlingsdynamikk som gir stort handlingsrom for organisasjonen. Denne teorien er derfor svært relevant når jeg skal analysere og drøfte Lenvik kommunes prosesser i arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsmeldingen.

### **2.3 Samskapt læring**

Endringsledelse defineres som «ferdigheter i å utvikle endringskapasitet i organisasjoner samt å kunne lede organisasjonsutviklingsprosesser» (Klev og Levin 2009:70). Her er den grunnleggende tanken at det skal være bred medvirkning knyttet til både utvikling av kapasitet til endring og til gjennomføring av utviklingstiltak. Samtidig viser Klev og Levin (2009) til at man sjelden ser at medvirkningsprosessen blir en integrert del av utviklingsarbeidet, og de ønsker å bygge en bro over gapet mellom den verdimessige forankringen i medvirkning og ledelse av endringsprosesser, inkludert gode læringsprosesser som gir kunnskapsutvikling for alle involverte. Denne broen modelleres som den samskapte læringen. Den samskapte læringsmodellen fungerer som en modell for hva organisasjonsutvikling er, og er grunnlaget for å kunne ta kunnskapsbaserte beslutninger om hvordan den prosessansvarlige skal organisere og lede en utviklingsprosess. Den samskapte læringsmodellen er bygget på to hovedfundamenter: utvikling av ny kunnskap gjennom konkret eksperimentering og et demokratisk verdigrunnlag (Klev og Levin 2009).

Klev og Levin (2009) deler organisasjonsutviklingsprosesser inn i tre faser: initieringsfasen, oppstartsfasen og den kontinuerlige læringsspiralen. Initieringsfasen innebærer en søken etter hvilken problemavklaring som kan si noe om innretningen og målsettingene med utviklingsarbeidet. Dette gjøres ofte av ledelsen alene eller av en ekstern ekspert. Med tanke på medvirkning som en grunnleggende premiss, kan det være lite produktivt om de ansatte som faktisk jobber med de aktuelle utfordringene til daglig, ikke får eierskap i denne fasen. Felles diskusjoner kan belyse utfordringen bredere, samtidig som ledelsen fortsatt har kontroll på arbeidet. Denne fasen bør ha karakter av en samskapt læring mellom de involverte aktørene. Initieringsfasen er en kritisk fase i organisasjonsutviklingen (Klev og Levin 2009). Aktørene skal bli kjent med hverandre, utvikle tillit, forme de første konkrete handlingene og søke å lære i fellesskap. Den viktigste utfordringen i denne fasen formes av møtet mellom deltakerne og prosesslederen. For å få til en fruktbar problemavklaring i denne fasen bør man gjennom dialog mellom disse få til en brytning mellom deltakernes problemforståelse og prosesslederens analyser, modeller og fagforståelse. Lederen av

prosessen må finne en arbeidsform som passer den lokale konteksten. I utviklingsarbeidet rundt tilstandsrapporten gjennomførte Lenvik kommune en SWOT-analyse<sup>2</sup> på tvers av nivåer i denne fasen. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 4 og 5.

I oppstartsfasen legges grunnlaget for en langsiktig læringsprosess. Her bør det fokuseres på oppgaver som kan løses raskt, og som dermed gir deltakerne erfaring med at egen aktivitet bidrar til utvikling. I oppstartsfasen vil det mest sannsynlig eksistere ulike mål, interesser og motiver i de ulike grupperingene. For å få til endringer som drives frem av deltakernes aktive engasjement er det en forutsetning at målene er akseptable og legitime (Klev og Levin 2009). Det er derfor viktig med en innledende avklaring og konsensusbygging for å finne startsted for endringsarbeidet. De ulike målene, interessene og motivene må i denne fasen forenes til en akseptert målsetting og strategi. Representanter fra de ulike gruppene som blir berørt av organisasjonsutviklingsprosessen må involveres for å utvikle en lokal forståelse av problemfokuset. På bakgrunn av SWOT-analysen i initieringsfasen, utarbeidet Lenvik kommune retningslinjer for kvalitetsmeldingen i oppstartsfasen. Disse vil bli beskrevet og drøftet senere i oppgaven.

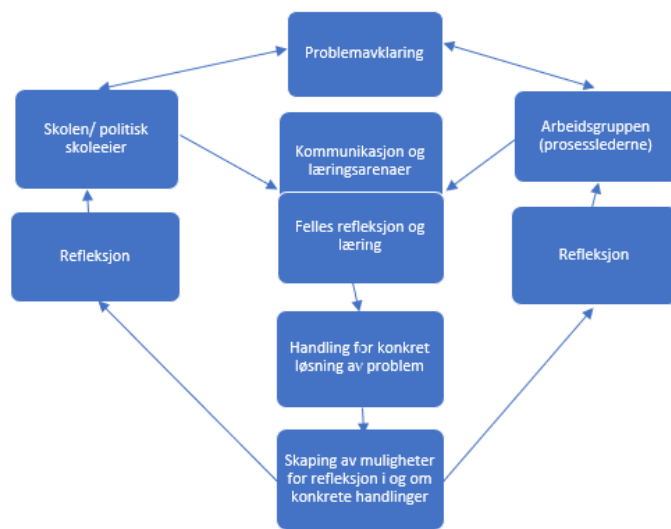
Den tredje fasen er den kontinuerlige læringsspiralen. I denne fasen skapes det konkrete løsninger på de utfordringene som aktørene i organisasjonen ser. Løsningene fører til kollektive refleksjonsprosesser som utvikler ny innsikt, noe som igjen kan gi nye organisasjonsmessige tiltak. Her snakker vi altså om en kontinuerlig sirkel hvor organisasjonen oppnår stadig utvikling gjennom forbedret eller ny praksis. Dette kan føre til nye forståelsesrammer, andre deltakere i prosessene og en annen type samhandling. Gjennomføringen av årshjulet i Lenvik kommunes retningslinjer representerer denne fasen.

Klev og Levin (2009) skriver at den samskapte læringsmodellen handler om å systematisere og strukturere læringsprosesser, blant annet ved å strukturere samspillet mellom de som eier utfordringen og pådriverne i prosessen. Pådriverne kan for eksempel være lederne eller eksterne konsulenter. I Lenvik kommunes prosesser rundt kvalitetsmeldingen er det en arbeidsgruppe som har denne rollen. Pådrivernes oppgave er å utøve endringsledelse gjennom aktiviteter som gir læring og utvikling, altså å legge til rette for læringsmuligheter

---

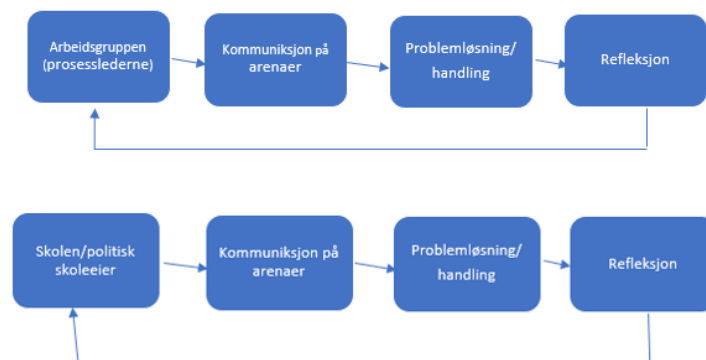
<sup>2</sup> SWOT-metoden er en strategisk analysemetode som benyttes for å identifisere styrker, svakheter, muligheter og trusler. SWOT-metoden kan bidra til dialog og kunnskapsbygging om ståsted og gi hjelp til å prioritere retning for videre arbeid mot bedre måloppnåelse. (<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/SWOT/>) (Se vedlegg 1)

som setter aktørene i stand til å ta gode beslutninger utviklet gjennom økt kompetanse. Det må avklares hvordan samspillet mellom de som eier utfordringen (skolene og skoleeier) og pådriverne skal være i læringsprosessen, for å utvikle en ny organisasjon og arbeidspraksis. Aktørene som inngår i organisasjonsutviklingsprosesser, kan delta på ulike arenaer, men er likevel med i samme kollektive læringsprosess. I Lenvik kommunes arbeid med kvalitetsmeldingen innebærer dette skolenivået, administrativ skoleeier og politisk skoleeier. Lederne (arbeidsgruppen) innlemmes som en integrert aktør i prosessen. Et viktig poeng med modellen er å koble kunnskapsutviklingen sammen med handlinger for å løse konkrete utfordringer.



Figur 6: Samskapt læring, med utgangspunkt i Klev og Levin (2009:74)

Det er viktig å legge til rette for møtearenaer slik at aktørene kan møtes for å lære i fellesskap. Deltakerne har ulike posisjoner og roller og tar med seg sin spesifikke kompetanse inn i denne samhandlingen.



Figur 7: Læringsløyper, med utgangspunkt i Klev og Levin (2009:75)

Figur 7 viser to læringsløyper hvor den ene gjelder for skolen og politikerne, på hver sine arenaer, og den andre for arbeidsgruppen. Denne viser at skolene og politikerne også skal delta i meningsdanningsprosesser internt, på bakgrunn av erfaringer de får i fellesskap. Disse meningsdanningene tar de så med seg til neste runde i fellesskap. Arbeidsgruppen deltar i likeverdige refleksjonsprosesser som går uavhengig av skolene og politikerne. Denne refleksjonsprosessen er viktig for å sikre faglig gjennomtenkning og utvikling. Det er viktig at skolene og politikerne har refleksjonsprosesser innenfor sine respektive interessegrupper. Likheter og ulikheter utvikles og holdes ved like ved integrering og separasjon av de to læringsløyrene. Læringsløyrene representerer organisasjonsutviklingens to siste faser, oppstartsfasen og den kontinuerlige læringsspiralen.

Klev og Levin (2009) mener det er viktig at man i medvirkningsbaserte endringer kommer bort fra at noen aktører beslutter og planlegger, mens andre kun skal medvirke til å nå det som i praksis blir andres nedfelte mål. De mener derfor at planleggingsbegrepet må kobles til planlegging av prosesser og ikke til resultater, og at planlegging knyttes til å forme læringsarenaer for kommunikasjon med mål om å oppnå felles læring. Det må derfor utvikles arenaer for dette. Klev og Levin (2009:79) viser til at den kontinuerlige læringsprosessen er en sekvens av følgende:

1. *kollektiv refleksjon for å utvikle handlingsalternativer*
2. *eksperimentering for å nå ønskede mål*
3. *kollektiv refleksjon over oppnådde resultater*
4. *individuell refleksjon for respektive innbyggere og eksterne*
5. *tilbakespill til og ny læring på felles læringsarenaer*

Klev og Levin (2009) viser til viktigheten av at lederne av endringsprosessene også deltar i læringsprosessen. De mener at man uten ledernes deltakelse risikerer å oppnå en organisasjon som endres, mens lederne mangler forståelse for forandringene som har skjedd. Endringslederen må tilrettelegge for læring og utvikling, og samtidig bli en integrert del av denne læringsprosessen. Klev og Levins (2009) teorier rundt den samskapte læringsmodellen vil følges opp i analysene og drøftingene av Lenvik kommunes prosesser rundt tilstandsrapporten og kvalitetsmeldingen.

Irgens (2017) viser til forskning som sier at utviklingsprosesser bør starte opp med en «kartleggingskonferanse» om hensikten er å få til gode og helst varige forbedringer. Dette er betegnelsen på en arbeidsmetodikk for tidlig involvering av flest mulig ansatte og ledere, hvor man søker å få frem en felles forståelse av og kunnskap om utfordringer, ønskelige



arbeidsformer og mulige løsninger. Elever og foreldre, eller andre interessenter, kan også trekkes med her. Det viktige er at de som til syvende og sist skal arbeide direkte med forbedringene involveres tidlig i en søken etter utfordringer, problemstillinger og muligheter for videre fremdrift. Slike konferanser vil kunne bidra til å skape tillitsfulle relasjoner og eierskap til både løsninger og prosess. Irgens (2017) omtaler dette som samskaping, i motsetning til prosjekter som er mer eller mindre forutbestemt og som så skal implementeres. Samskaping er ifølge Irgens (2017) en form for medvirkningsbasert forankringsarbeid. Irgens (2017) viser til at sammenhengen mellom medvirkning og graden av hvor vellykket et endringstiltak blir, er påvist i en rekke internasjonale studier.

### **2.3.1 Oppsummering**

Klev og Levins (2009) teorier rundt samskapt læring er en modell for organisasjonsutvikling. Denne modellen tar for seg medvirkning og ledelse av endringsprosesser og læringsprosesser. Modellen deles inn i tre faser; initieringsfasen, oppstartsfasen og den kontinuerlige læringsspiralen, og den tar sikte på å systematisere og strukturere læringsprosesser og samspillet på tvers av nivåer. Klev og Levin (2009) tar for seg to læringsløyper, hvor erfaringer fra disse tas med inn i samskaping på tvers av nivåer. Utviklingen av Lenvik kommunes arbeid med tilstandsrapporten er i høyeste grad en organisasjonsutviklingsprosess. Det er derfor relevant å analysere og drøfte kommunens prosesser innenfor Klev og Levins (2009) tre ulike faser i denne modellen. Det er også relevant for studien å analysere og drøfte Lenvik kommunes arbeid med kvalitetsmeldingen i lys av Klev og Levins (2009) to læringsløyper. Dette vil bidra til å analysere kommunens prosesser både internt på nivåer og på tvers av nivåer.

## **2.4 Implementering**

Røvik (2014a) skiller i utgangspunktet mellom tre ulike scenarioer for hva som kan skje ved implementering av reformideer. Det første er det optimistiske scenarioet hvor ideer raskt styres på plass i praksisfeltet. Virkemidler for å få dette til er stram toppstyring, korte tidsfrister, evalueringer, rapporteringer og tilsyn. Dette scenarioet omtales gjerne som rask tilkøpling i implementeringsprosessen. Ved å legge opp implementeringsprosessen på denne måten, antar man at sannsynligheten for å lykkes er relativt stor.

Det andre er det pessimistiske scenarioet hvor skolen er en kompleks og verdibærende organisasjon med generell skepsis og motstandsdyktighet overfor endringer, spesielt om de

kommer utenfra og skal gjennomføres raskt. Nye kvalitetstiltak vil her kunne bli frastøtt i stedet for å bli implementert. Sentralt i dette scenarioet er tenkningen om at om man skal lykkes med implementering av reformideer i skolen, må disse ikke være for ulik allerede etablert praksis.

Det tredje er det artistiske scenarioet hvor det fokuseres på at aktørene må få tilstrekkelig med ro rundt sin virksomhet, og man må holde fast ved innarbeidede rutiner og erfaringsbaserte pedagogiske grep som virker. Med andre ord skaper man her reformro. Dilemmaet her blir at ledelsen må demonstrere endringsvilje overfor omgivelsene. Løsningen i dette scenarioet blir derfor å ta inn nye reformideer, men å la være å legge press på aktørene om å ta ideene i bruk, altså å foreta ei frikopling fra implementeringsprosessen.

Røvik (2007) viser til at disse tre scenarioene imidlertid ikke er de eneste mulige utfallene når man iverksetter nye tiltak i organisasjoner. Dette fordi disse scenarioene i for liten grad ivaretar det at implementeringsprosesser normalt tar lang tid. Her har han et alternativt scenario, translasjonsscenarioet, som handler om i hvilken grad og hvordan en organisasjon selv bearbeider nye tiltak slik at de implementeres på en god måte. Røvik (2014b) viser til at en translasjonsteoretisk tilnærming til reformideer vil føre til at mottakerne forholder seg aktivt til ideene, og på grunnlag av sine kunnskaper omformer og tilpasser ideene til lokale kontekster.

Røvik (2007) beskriver tre grunner til at nye ideer oversettes når de implementeres i organisasjoner. For det første kan ledere ønske å implementere elementer av reformideen i stedet for å implementere ideen fullt ut. Bak dette kan det ligge en rasjonell beregning av hva lederne mener organisasjonen har mest behov for. For det andre kan en ide oversettes på en måte som legger til grunn å unngå konflikter. I prosessen med implementering av den nye ideen, redigeres tiltaket for å hindre motstand og konflikt. For det tredje kan aktørene som skal implementere reformideene ha mangelfulle kunnskaper om dette. Dette kan føre til at ideene omformes i implementeringsprosessen uten at det var tilsiktet.

Røvik (2014a) skriver at aktørene i implementeringsprosessen ofte har mange frihetsgrader slik at de kan tilpasse ideene til sin egen tilpassede versjon. Oversettelsen innebærer en konkretisering av tiltak ut fra reformideen. Da kan man enten kopiere andres implementering av reformideen (det reproduserende modus), eller man kan lage sin egen versjon hvor man legger til eller trekker fra elementer ut fra en lokal kontekst (det modifierende modus). I noen tilfeller kan omforming av reformtiltaket under implementeringen være så

omfattende at vi snakker om en ren omvandling i forhold til den egentlige intensjonen (det radikale modus).

Røvik (2014b) fremhever viktigheten av aktørenes translatørkompetanse i en oversettelsesprosess. Oversetteren må både ha gode kunnskaper om kontekstene ideene hentes fra og om konteksten ideene skal implementeres inn i. Her snakkes det altså om kompetanse både i dekontekstualisering (oversette fra noe) og i rekontekstualisering (oversette til noe). Andre viktige elementer i translatørkompetansen er det å inneha presise begrepsverktøy og kunnskap om oversettelsesregler. Flere momenter spiller inn på translatørkompetansen: Hvilket kunnskapsgrunnlag og ferdigheter har de? Hvilken myndighet eller posisjoner innehar de ulike aktørene? Hvor lenge aktørene har erfaring fra organisasjonen kan også innvirke på translatørkompetansen. Ulike posisjoner betyr ulik grad av overordnet oversikt og detaljinnsikt, og hvilken kontekstkunnskap aktørene innehar. Aktørenes rolle i utvikling, implementering og utførelse av praksis vil også påvirke translatørkompetansen. Har aktørene hatt en sentral eller perifer rolle i dette arbeidet? Oversettelsene vil også preges av hvor bredt utbringerne/oppfinnerne av praksisen går ut med presentasjoner av sin praksis. Hvor mange arenaer disse opptrer på vil ha noe å si for oversettelseskjeden i organisasjonen. Det samme gjelder utbringerens nivå av detaljbeskrivelse av praksisen. Ifølge Røvik (2007) kan mislykkede forsøk på ideoverføring ha bakgrunn i mange forhold, men ved analyser i translasjonsteoretisk perspektiv tyder mye på at det skyldes dårlig oversettelsesarbeid, eller mangelfullt oversettelsesarbeid i form av svak kontekstualisering i organisasjonen.

#### **2.4.1 Oppsummering**

Lenvik kommune har innført retningslinjer for arbeidet med kvalitetsmeldingen. Disse sier mye om hvilke endringer kommunen har fått til gjennom utviklingsarbeidet rundt tilstandsrapporten for grunnskolen. Røvik (2014) presenterer imidlertid ulike scenarioer for hvordan nye ideer kan mottas i organisasjoner. Disse scenarioene har mye å si for hvordan ideene faktisk tas i bruk. Samtidig viser Røvik (2007) til at nye ideer oversettes ved at organisasjoner bearbeider dem før de tas i bruk. Aktørenes translatørkompetanse har mye å si for resultatet av implementeringen. Selv om kommunen har vedtatte føringer for arbeidet med kvalitetsmeldingen, betyr ikke det at disse nødvendigvis følges slik de var tenkt i utgangspunktet. Jeg vil bruke Røviks teorier i analyser og drøftinger rundt hvordan Lenvik kommune på ulike nivåer har tatt imot og oversatt kommunens retningslinjer i praksis.

## **Kapittel 3: Metode**

På bakgrunn av min problemstilling knyttet til prosesser i en kommunes arbeid med den årlige tilstandsrapporten, var det naturlig å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse. Datainnsamlingen består av intervjuer, fokusgruppeintervju og dokumentanalyser. I tillegg supplerer jeg med data fra egne erfaringer som representant for administrativ skoleeier. I de kommende delkapitlene vil jeg gjøre rede for styrker og svakheter ved mine metodevalg, samt drøfte studiens validitet og reliabilitet, og etiske utfordringer knyttet til forskning i egen organisasjon.

### **3.1 Kvalitativ metode**

I følge Postholm (2010) er kvalitativ forskning å utforske menneskelige prosesser i en virkelig setting. Nilssen (2012) skriver at kvalitativ forskning søker å «forstå, beskrive og noen ganger forklare sosiale fenomener fra innsiden, fra forskningsdeltakerens perspektiv» (Nilssen 2012:13). Nilssen skriver videre at man i et kvalitativt forskningsprosjekt ønsker å få tak i andre menneskers meninger, tanker, handlinger, kunnskap, opplevelser og følelser. En kvalitativ undersøkelse er en undersøkelse der data samles inn i form av ord og ikke tall. De mest vanlige metodene innenfor den kvalitative tilnærmingen er individuelt intervju, fokusgruppeintervju, observasjon og dokumentundersøkelser (Jacobsen 2015). Kleven (2014) presiserer at man i kvalitative metoder prioriterer nærhet mellom forsker og forskningsdeltakere, og at kvalitative metoder er fleksible ved at datainnsamlingssituasjonen ikke er så fast strukturert på forhånd. Dette kan ifølge Kleven (2014) føre til dypere kunnskap enn overflatekunnskapen enkelte kvantitative undersøkelser gir.

Den ontologiske forutsetningen i kvalitative undersøkelser er at det finnes mange virkeligheter som konstrueres av de som er involvert i forskningssituasjonen. Virkeligheten er kompleks og i stadig endring (Nilssen 2012). Den epistemologiske forutsetningen i slike undersøkelser er at kunnskap blir konstruert i møtet mellom mennesker, i forskningssammenheng vil det si i møtet mellom forsker og forskningsdeltakere (Nilssen 2012). Virkeligheten og kunnskapen er altså det som blir (re)konstruert i møtet mellom forsker og forskningsdeltakere.

### **3.2 Kvalitative intervju**

Et intervju innebærer at datainnsamlingen foregår gjennom en dialog mellom undersøker og den som skal undersøkes, ofte kalt respondent eller informant (Jacobsen 2015/Postholm 2010), eller forskningsdeltaker (Postholm 2010). Jeg vil i oppgaven benytte meg av begrepene forsker og forskningsdeltaker. Gjennom intervju får forskeren tak i menneskers livsverden og opplevelser, og hvilke tanker og meninger de har om en bestemt sak (Nilssen 2012). Jeg har valgt å gjennomføre noen individuelle intervjuer og et fokusgruppeintervju, alle ansikt-til-ansikt, og vil derfor belyse fordeler og ulemper for meg som forsker ved dette valget.

### **3.3 Individuelle intervju ansikt-til-ansikt**

Ved intervju ansikt-til-ansikt er forsker og forskningsdeltaker fysisk tilstede i samme rom. Dette åpner opp for en dynamisk og informasjonsrik kommunikasjon (Jacobsen 2015). Denne typen intervju gir ofte god flyt i samtalen og god konsentrasjon rundt intervjusituasjonen fører til færre distraksjoner. Fysisk møte gir mulighet for å etablere tillit og åpenhet, samtidig som forskeren kan observere forskningsdeltakeren underveis i intervjuet. Denne type intervju gir også forskeren god mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål eller be om avklaringer dersom noe er uklart i forskningsdeltakerens svar. Forskeren må imidlertid passe seg for ikke å få en for sentral rolle, slik at intervjuereffekten ikke blir for sterk (Jacobsen 2015).

Intervjuene av de involverte rektorene valgte jeg å gjennomføre som individuelle intervjuer. Dette valget tok jeg på bakgrunn av erfaringer jeg har med møtevirkosomhet med kommunens rektornettverk i over seks år. Erfaringsmessig bidrar rektorene i ulik grad med personlige meninger og ytringer i full gruppe. Jeg vurderte derfor at muligheten for å få informasjon fra samtlige forskningsdeltakere ville øke dersom jeg gjennomførte individuelle intervjuer.

### **3.4 Fokusgruppeintervju**

Fokusgruppeintervju innebærer at flere forskningsdeltakere samles til en diskusjon eller samtale om temaet forskeren skal undersøke (Jacobsen 2015). Ved bruk av fokusgrupper opplever man ofte at deltakerne starter en tankeprosess der den enkelte bearbeider sine erfaringer i løpet av intervjuet. Forskningsdeltakerne får i sitt samspill perspektiv på temaet som diskuteres og utvikler meninger i løpet av selve intervjuet. Fokusgruppeintervjuer får

fram hvor enige eller uenige en gruppe er, og gir dermed informasjon om hvorvidt gruppen er homogen eller heterogen.

Begrensningene når det gjelder fokusgruppeintervju er blant annet knyttet til utfordringene rundt gruppeprosesser underveis i intervjuet. Forskeren må være oppmerksom på makt- og dominansforhold i gruppen. Gruppestørrelsen er også viktig. En for liten gruppe kan gi liten bredde i meningsutvekslingen. Om gruppen er for stor kan gruppen dele seg inn i parallelle diskusjoner, flere kan bli inaktive eller variasjonen i synspunktene øker, noe som kan gå på bekostning av dybden temaet behandles med (Jacobsen 2015).

Politikerne har gjennom samarbeid i kommunestyret over mange år opparbeidet et tillitsforhold seg imellom, og jeg valgte derfor å gjennomføre et fokusgruppeintervju mellom utvalgte deltakere. Dette tillitsforholdet bidro til at politikerne var trygge i gruppen og at de turte å bidra. På den måten ønsket jeg å oppnå fokusgruppeintervjuets fordeler med at deltakerne i gruppen gjennom samtalen startet tankeprosesser, bearbeidet erfaringene de sitter inne med og fortolket temaet underveis i samtalen. Dette opplevde jeg også ble en realitet underveis i samtalen.

### **3.5 Utvalg**

Kommunen har en blanding av små og større skoler, fulldelte og fådelte skoler, rene barne-/ungdomsskoler og kombinerte skoler. For å få fram eventuelle ulikheter i erfaringer mellom de ulike skoletypene valgte jeg å intervju tre rektorer fra ulike typer skoler.

Jeg valgte å sette sammen ei fokusgruppe som bestod av fem politikere fra både posisjonen og opposisjonen. Dette gjorde jeg for å få med informasjon fra begge grupperingene, i tilfelle det skulle vise seg å være ulike erfaringer i disse. Jeg prøvde å spre forskningsdeltakerne slik at flest mulig ulike politiske partier ble representert. Studien skal ikke i hovedsak belyse ulikheter mellom partiene, men dersom det skulle vise seg å være ulikheter, har det betydning for studien i sin helhet. Den ene utvalgte politikeren dukket imidlertid ikke opp, slik at fokusgruppen i praksis bestod av fire politikere under gjennomføringen.

I og med at jeg i min studie ser på hvilke endringer som har skjedd i arbeidet med samt behandlingen av kommunens kvalitetsmelding, ble det viktig at forskningsdeltakerne hadde deltatt i dette arbeidet både før og etter endringene som ble gjort i 2013/2014. Jeg har derfor valgt å intervju rektorer som har vært tilsatt siden senest høsten 2011, samt politikere som ble valgt inn i kommunestyret både for perioden 2011-2015, og for perioden 2015-2019.

### **3.6 Pre-strukturering**

Kvalitative intervjuer kan ha ulike grader av strukturering eller åpenhet (Jacobsen 2015). I et åpent intervju legges det ingen eller få begrensninger knyttet til hva forskningsdeltakeren kan si, og intervjuet foregår i form av en vanlig samtale. Den eneste formen for strukturering som finnes er da en liste over temaer som skal belyses i samtalen.

Pre-strukturering innebærer bestemmelser på forhånd av intervjuet knyttet til elementer som det skal konsentreres om i intervjuet. På den måten trekkes enkelte aspekter ved intervjuet fram i fokus, slik at forskeren legger til rette for å få svar på det han/hun ønsker å undersøke. Om intervjuet blir for åpent vil dataene kunne bli så komplekse at de ikke lar seg analysere. Den forhåndsbestemte intervjuguiden kan ha lav, middels eller sterk strukturingsgrad (Jacobsen 2015), hvor middels pre-strukturering ofte er best. Da holder du fast på temaet som skal undersøkes, samtidig som du åpner opp for at forskningsdeltakerne har mulighet til å komme med frie uttalelser knyttet til tema.

På bakgrunn av dette valgte jeg en middels pre-strukturering av intervjuene mine. Jeg lagde intervjuguider hvor jeg på best mulig måte sikret meg hvilke temaer som måtte belyses i løpet av intervjuet (se vedlegg 2 og 3). Samtidig åpnet jeg for at forskningsdeltakerne kunne komme med informasjon de ikke ble spurt om direkte. Forskningsdeltakerne fikk ikke se intervjuguiden på forhånd. Dette var et bevisst valg av meg, da jeg ønsket å få deres umiddelbare reaksjoner og ikke forberedte svar. Under gjennomføringen erfarte jeg at samtalen fløt best i fokusgruppeintervjuet, og at jeg derfor stilte færre spørsmål der enn i de individuelle intervjuene. I forkant av intervjuene gjennomførte jeg testintervjuer på en rektor og to politikere. Dette hjalp meg å vurdere ordvalg og spørsmålsoppbygging før gjennomføringen. Likevel erfarte jeg at et par av spørsmålene var utfordrende for forskningsdeltakerne å svare på. Jeg erfarte også at det var til dels vanskelig for forskningsdeltakerne å svare på spørsmål som omhandlet erfaringer som lå langt tilbake i tid. Det var generelt en god tone og fin flyt i alle intervjuene.

### **3.7 Dokumentundersøkelser**

Jeg har gått gjennom samtlige tilstandsrapporter, kvalitetsmeldinger og politiske vedtak knyttet til disse, siden den ble lovpålagt fra august 2009. I tillegg har jeg tatt vare på

Ringstadbekkrøssene<sup>3</sup> de ulike gruppene har fylt ut under møtene i UOK og i kommunestyret. Jeg har dermed gått gjennom både hovedinnholdet i gruppediskusjonene, samt kunnet analysere hva disse gruppediskusjonene har ført til av konkrete vedtak i kommunen. På den måten har jeg fått med informasjon fra flere kilder enn forskningsdeltakerne som ble valgt ut til intervjuer. Lenvik kommune nedfelte en skriftlig retningslinje tidlig i utviklingsarbeidet sitt. Dette dokumentet har også vært kilde i studien min, knyttet til konkretisering av kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen. I forbindelse med gjennomføringen av intervjuer, ba jeg hver av forskningsdeltakerne om å fylle ut et Ringstadbekkrøss hvor de evaluerte kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen. Disse inngår også i mine dokumentanalyser. En totaloversikt over dokumenter som er analysert finnes i vedlegg 9.

### **3.8 Validitet**

Hvorvidt en undersøkelse er valid handler om hvorvidt konklusjonene er gyldige og til å stole på (Jacobsen 2015). Jacobsen skiller mellom intern og ekstern gyldighet.

#### **3.8.1 Intern gyldighet**

Intern gyldighet handler om hvorvidt resultatene oppfattes som riktige, i form av hvorvidt beskrivelsen er sann og hvorvidt sammenhenger er reelle. Er det samsvar mellom virkeligheten og forskerens beskrivelse av denne? Dette kalles validering og fungerer som en relasjon mellom tre nivåer: Virkelighet, studieobjekt/data og forsker/funn (Jacobsen 2015). Har studieobjektene gitt en sann beskrivelse av virkeligheten? Er forskerens gjengivelse og fortolkning av data riktig? Gjenspeiler funnene og konklusjonene forskeren trekker frem den faktiske virkeligheten?

Sentrale spørsmål blir her hvorvidt forskeren har fått tak i de riktige forskningsdeltakerne og hvilken grad av kunnskap og nærhet de har til det som undersøkes. Jacobsen (2015) skriver videre at man må vurdere forskningsdeltakernes vilje til å gi riktig informasjon. Ønsker for eksempel forskningsdeltakeren å fremstå som bedre enn han/hun er?

I min studie mener jeg å ha økt gyldigheten ved å intervjuer både politikere og rektorer, grupper som utfyller hverandre når det gjelder informasjon. Dette gir en mer gyldig

---

<sup>3</sup> Ringstadbekkrøsset er et evalueringsverktøy utviklet ved Ringstadbekk skole i Bærum (Skrøvset og Tiller 2011). (Se vedlegg 4).



beskrivelse av fenomenet. Under intervjuene oppga alle forskningsdeltakerne informasjon som tilsa at de selv kunne utført sine oppgaver på en bedre måte. Jeg oppfattet derfor at det var klima for ikke å skjule informasjon eller lyve for å fremstå bedre enn man var. Triangulering av metoder bidrar også til høyere gyldighet. Både gjennomgåtte dokumenter og supplerende av egne erfaringer bidrar til validering av data fra intervjuene, ved at jeg har hatt flere innfallsvinkler for å finne data som kan gi svar på problemstillingen.

Jacobsen (2015) skriver at informasjon i et intervju kan komme enten som en direkte reaksjon på spørsmål fra forskeren, eller den kan komme spontant fra forskningsdeltakeren. Spontan informasjon regnes for å ha høyere gyldighet i og med at den ikke er styrt av forskeren noe som sannsynliggjør at informasjonen er forskningsdeltakerens egentlige oppfatning av et fenomen. Med middels pre-strukturerte intervjuer prøvde jeg å legge til rette for en blanding av direkte svar på spørsmål for å sikre meg svar på det jeg ville undersøke, samtidig som jeg la til rette for at forskningsdeltakerne skulle kunne bidra med spontan informasjon underveis i samtalen.

### **3.8.2 Ekstern gyldighet**

Ekstern gyldighet handler om i hvilken grad funnene i en undersøkelse kan generaliseres til andre enn dem man har undersøkt (Jacobsen 2015). Å generalisere fra utvalg til populasjon er ifølge Jacobsen (2015) vanskelig i en kvalitativ undersøkelse, fordi man normalt bare undersøker noen få enheter som er trukket ut for et spesifikt formål. Jacobsen (2015) skriver at det i en kvalitativ undersøkelse vil dreie seg om to ulike typer generalisering. Den ene er hvorvidt undersøkelsen kan generaliseres til andre enheter i den samme casen. I mitt tilfelle betyr det hvorvidt mine funn kan generaliseres til å gjelde også de rektorene og politikerne som ikke deltok i undersøkelsen. Det andre er hvorvidt funnene kan generaliseres til andre caser. I min undersøkelse vil det si hvorvidt mine funn også kan generaliseres til andre kommuner og deres prosesser rundt tilstandsrapporten. Begge disse typene generalisering avhenger av antall enheter og hvordan enhetene er valgt ut. Få enheter gir liten mulighet for generalisering, og mange gir høyere mulighet for dette.

I min studie har jeg valgt både det Jacobsen (2015) omtaler som det typiske utvalget og spredningsutvalg. Jeg har valgt ut forskningsdeltakere jeg mener er representative for både rektornettverket og kommunestyret. Samtidig har jeg bevisst valgt rektorer fra ulike typer skoler og politikere fra ulike partier, samt fra posisjon og opposisjon. Jeg vurderer dermed

at dette sannsynliggjør at undersøkelsen min kan generaliseres til andre enheter i samme case, men at man ikke kan konkludere med at den kan generaliseres til andre caser.

### **3.9 Reliabilitet**

I følge Jacobsen (2015) bør man i en undersøkelse spørre seg om det er trekk ved selve undersøkelsen som har ført til de resultatene man kommer fram til. Kan vi stole på de dataene vi har samlet inn? Både undersøkelsesopplegg, datainnsamling og analysen kan påvirke resultatet.

#### **3.9.1 Intervjuereffekten**

Forskeren må være seg bevisst intervjuereffekten og den påvirkningen man har på forskningsdeltakeren. Forskning kan aldri bli objektiv eller fri for verdier (Nilssen 2012). Nilssen (2012) viser til tre aspekter forskeren må være seg bevisst på. Det ene er hvordan forskerens tilstedeværelse påvirker situasjonen og dermed forskningsdeltakerens atferd. Det andre er hvilket forhold forskeren har til forskningsdeltakeren og dermed hva slags informasjon forskeren får. Det tredje handler om forskerens førforståelse og hvilke spørsmål som da stilles, hvordan de stilles og til hvem. I min rolle som skolefaglig rådgiver i kommunen har jeg hatt en fremtredende rolle i kommunens arbeid med tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen. Dette gir meg en grundig førforståelse av temaet.

I min studie har jeg intervjuet rektorer som jeg har jobbet sammen med i seks og et halvt år, og som jeg gjennom min jobb allerede har utviklet et tillitsfullt forhold til. Også politikerne har jeg gjennom samarbeid fra høsten 2011 utviklet et tillitsforhold til. Jeg har, uavhengig av politiker og politisk parti, opplevd å ha et godt samarbeid med hver enkelt, og mener å ha utviklet et gjensidig tillitsforhold også til politikerne. Postholm (2010) skriver at et tillitsforhold mellom forsker og forskningsdeltaker sannsynligvis vil få forskningsdeltakeren til å åpne seg mer. Postholm (2010) skriver videre at selv om nærhet er viktig, er det også viktig at forskeren har distanse for å kunne vurdere forskningsdeltakerens informasjon utenfra.

I min stilling som skolefaglig rådgiver har jeg hatt oppgaver på administrativt skoleeiernivå, altså på nivået over skolene. Samtidig har jeg ikke hatt rollen som rektorenes leder. De har vært underlagt kommunens kommunalsjef for oppvekst. På den måten har jeg hatt en litt blandet rolle, hvor jeg på den ene siden har fungert som rektorenes rådgiver og på den andre siden stilt krav overfor dem i rollen som administrativ skoleeier. Jeg kan ikke utelate at min

rolle i arbeidet med prosessene rundt tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen kan ha påvirket svarene fra rektorene.

Overfor politikerne har jeg hatt en rolle som saksbehandler og jeg har vært den mest fremtredende fagpersonen i arbeidet med tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen. Som politisk skoleeier er hver representant som «lekmann» å regne, og de politiske representantene har nok innehatt ulik grad av kunnskap om skolesektoren fra før. Det er mulig at politikerne har hatt en faglig respekt for meg som kan ha påvirket dem i intervjusituasjonen.

### **3.9.2 Konteksteffekten**

Konteksten, eller stedet, intervjuet foregår i påvirker som regel innholdet i intervjuet (Jacobsen 2015). Man skiller mellom naturlige og kunstige kontekster, hvor naturlige steder er der forskningsdeltakeren føler seg hjemme, mens kunstige kontekster for eksempel kan være forskerens kontor eller et nøytralt rom ingen kjenner.

For å forsøke å fremkalle minner som kunne gi utdypende informasjon, valgte jeg derfor å gjennomføre både intervjuene og fokusgruppeintervjuet i kommunestyresalen. Det er her politikerne i hovedsak har arbeidet med kvalitetsmeldingen. Dette lokalet fremstår også som politisk nøytralt. Gjennom over seks år har jeg samarbeidet mye med kommunens rektorer, og har til dels utviklet et nært forhold til flere av disse. Kommunestyresalen ble derfor også valgt i et forsøk på å skape distanse mellom rektorene og meg. Dette er også et lokale som ikke ville gi forstyrrelser underveis i intervjuet, da det ikke er så ofte i bruk. Det ene intervjuet måtte imidlertid gjennomføres på et møterom på rådhuset fordi kommunestyresalen ikke var ledig.

### **3.9.3 Registrering av data og analyse**

Slurv i nedtegning og analyse av data kan også føre til lavere reliabilitet i undersøkelser (Jacobsen 2015). Menneskers hukommelse er ikke god nok når det kommer til å lagre store mengder detaljert informasjon, og gode nedtegninger eller bånd-/videoopptak er nødvendig for å kunne huske informasjon også i ettertid.

Sentrale deler av analysen er renskriving/forståelse, kategorisering og sortering av enheter i kategorier (Jacobsen 2015). Det er under sorteringen av enheter i kategorier det etableres sammenhenger mellom blant annet trekk ved personer og fenomener. Her vil man kunne se

hva som er vanligere enn andre ting i undersøkelsen. I denne sorteringen vil det alltid være en viss grad av skjønn inne i bildet. Dersom forskeren tar lett på denne delen av analysen kan det føre til at det blir tilfeldig hvilke enheter som plasseres i hvilke kategorier. Dersom det er flere forskere med i prosjektet kan man foreta en kryssjekk ved at flere gjør denne analysejobben og sammenligner resultatet. Jeg har imidlertid vært alene i mitt masterprosjekt, og har dermed ikke hatt muligheten til dette. I stedet har jeg prøvd å ivareta dette problemet ved å kategorisere enhetene flere ganger for å ha større mulighet til å sikre at denne jobben gjøres godt og nøye nok.

Først dokumenterte jeg intervjuene ved å transkribere dem ord for ord. Jeg leste gjennom transkripsjonene flere ganger. Underveis noterte jeg i venstremargen temaer som kom opp i samtalen, og det jeg vurderte som det mest vesentlige i svarene deres, i høyremargen. I tillegg markerte jeg viktige sitater med gul markeringstusj. Dette omtaler Nilssen (2012) som åpen koding, noe som innebærer å analysere kjerneinnholdet for å bestemme hva som er signifikant. I tillegg til gjennomgang av de transkriberte intervjuene, jobbet jeg parallelt med koding og kategorisering av data fra Ringstadbekkryss fra gruppearbeid, kommunens retningslinjer for arbeid med kvalitetsmeldingen, saksprotokoller og vedtak fra behandling av tilstandsrapporter og kvalitetsmeldinger i kommunestyret, samt alle tilstandsrapportene og kvalitetsmeldingene kommunen har utarbeidet. Jeg har også brukt meg selv og mine erfaringer som kilde fra administrativ skoleeier.

Deretter systematiserte og kategoriserte jeg dataene i flere runder. I første runde benyttet jeg forhåndskategoriseringen jeg hadde foretatt i utarbeidelsen av intervjuguiden, og skrev datamaterialet inn i et skjema hvor jeg skilte mellom hvorvidt dataene kom fra administrativ skoleeier, politisk skoleeier, rektorene og fra dokumenter. Dette for å kunne sammenligne ulike enheters utsagn om de samme fenomenene. Deretter utarbeidet jeg en oversikt over en ny inndeling av dataene i kategorier og underkategorier (se vedlegg 5), samt lagde en definisjonstabell for disse (se vedlegg 6). På bakgrunn av dette forarbeidet gikk jeg gjennom alle dataene på nytt og fylte ut et nytt kategoriseringsskjema. På dette tidspunktet hadde jeg fire hovedkategorier: generell kjennskap, tilstandsrapporten, kvalitetsmeldingen og rom for forbedringer. Dette kommer inn under det Nilssen (2012) og Postholm (2010) kaller for aksial koding, også kalt andre-syklus koding (Jakobsen 2015). Her dannes kategorier som ikke finnes direkte i dataene. Deretter foretok jeg en selektiv koding (Nilssen 2012/Postholm 2010) for å finne kjernekategori som representerer forskningens hovedtema. Etter å ha sett

på sammenhengen mellom kategoriene mine fant jeg at kjerne-kategorien måtte være «skoleeiers kvalitetsarbeid» (se vedlegg 7). Jeg lagde så et nytt skjema for koding og kategorisering innenfor denne kjerne-kategorien. For å redusere den omfattende datamengden lagde jeg også en forenklet utgave av dette skjemaet (se vedlegg 8). Deretter lagde jeg et kategoriseringsskjema med utgangspunkt i problemstillingen. Her kodet jeg dataene i undersøkelsen min og plasserte disse inn under kategorier direkte utledet fra problemstillingen.

Til nå hadde jeg en induktiv tilnærming til analysene, hvor kategoriene var fundert i data. Til slutt hadde jeg en deduktiv tilnærming hvor jeg lagde et kategoriseringsskjema med bakgrunn i teorien jeg har belyst i teorikapitlet. Her lagde jeg kategorier som ikke finnes direkte i dataene, og foretok dermed en aksial koding. Dataene ble her plassert sammen i større grupper av kategorier basert på et teoretisk grunnlag.

### **3.10 Ethiske avveininger**

Forskningsetikken i Norge har i dag tre grunnleggende krav knyttet til forholdet mellom forsker og forskningsdeltakere: informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt (Jacobsen 2015). Jeg gjør i dette kapitlet greie for mine avveininger knyttet til disse tre kravene, samt etiske avveininger knyttet til forskning i egen organisasjon.

#### **3.10.1 Informert samtykke**

Informert samtykke innebærer frivillig deltakelse med bakgrunn i at forskningsdeltakeren har mottatt den informasjonen som er nødvendig for å danne seg rimelig forståelse av konsekvensene av å delta i undersøkelsen, samt hensikten med undersøkelsen (Kleven 2014). Man bør spesielt være varsom når det gjelder undersøkelser av barn, eldre, psykiatriske pasienter og andre som kan ha nedsatt vurderingsevne. Dette er ikke tilfelle for mine forskningsdeltakere. Alle mine forskningsdeltakere er kognitivt velfungerende voksne, som selv evner å gjøre vurderinger knyttet til hvorvidt de vil delta eller ikke. Med tanke på frivillig deltakelse har jeg vært tydelig overfor mine forskningsdeltakere at de stod helt fritt til å takke nei til å være med i undersøkelsen og også til å kunne trekke seg underveis. De har fått informasjon om undersøkelsens hovedhensikt og hvordan resultatene skal benyttes.

### **3.10.2 Krav på privatliv**

Når det gjelder kravet om privatliv er også dette godt ivaretatt. Undersøkelsen min er knyttet til prosesser i arbeidet med kommunens årlige tilstandsrapport, og jeg har ikke gjort undersøkelser av privat karakter når det gjelder forskningsdeltakerne. Undersøkelsen er slik sett en undersøkelse i en profesjonell eller politisk kontekst, og strekker seg ikke inn i privatlivets sfære. Ingen av deltakerne i studien presenteres med verken kjønn, alder eller andre personlige opplysninger. Jeg har skilt mellom hvorvidt forskningsdeltakerne er rektorer eller politikere, men jeg avslører ikke verken politisk tilhørighet eller skoletype og skolestørrelse. Enkeltpersoner skal slik sett ikke være mulig å identifisere og undersøkelsen innebærer ikke behandling av personopplysninger. Intervjuene har vært tatt opp på en båndopptaker som ikke har vært tilknyttet noe nettverk med fare for deling. Intervjuene ble transkribert uten å vise til navn på forskningsdeltakerne. Det har derfor ikke vært nødvendig å melde prosjektet inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, noe jeg fikk bekreftet etter å ha tatt «meldeplikttesten» på hjemmesiden til personvernombudet for forskning (<http://www.nsd.uib.no/personvernombud/>).

### **3.10.3 Korrekt gjengivelse**

Fullstendig gjengivelse av data er et ideal som aldri kan gjøres til fulle. Sitater og annen data vil i en presentasjon være tatt ut av en større sammenheng som ikke kan gjengis i sin helhet. Samtidig bør forskeren etterstrebe å gi en så fullstendig gjengivelse som mulig. Som forsker er det viktig ikke å ta et resultat ut av sin sammenheng for å argumentere for noe forskningsdeltakerne helt klart ikke har ment. Data og resultater skal aldri forfalskes (Jacobsen 2015). I min analyse av data jeg har samlet inn, har jeg hatt disse idealene friskt i minnet underveis i arbeidet. Jeg har prøvd å trekke frem aktuelle sitater på en ryddig og helhetlig måte, der jeg mener sitatene konkretiserer forskningsdeltakernes meninger på en god og riktig måte.

### **3.10.4 Forskning i egen organisasjon**

Undersøkelser i egen organisasjon gir ifølge Jacobsen (2015) flere fordeler. For det første er det lettere å få informasjon ved at man kjenner personer og man vil ofte møte større åpenhet og tillit enn utenforstående. I egen organisasjon kjenner man de uformelle strukturene som finnes, hvilket språk som benyttes i organisasjonen og man vet hvor man kan finne

informasjon om det som undersøkes. I tillegg har man kjennskap til organisasjonens historie slik at informasjonen kan plasseres i en historisk sammenheng.

Den viktigste ulempen med undersøkelser i egen organisasjon er muligheten for at man har utviklet det Jacobsen (2015) omtaler som «blinde flekker». Forskeren kan da ha en forutinntatt holdning til hvordan ting faktisk er, og ofte vil det man registrerer være det man forventer å se. Noen sider ved organisasjonen kan da forbli usett fordi man er trent opp til ikke å se dem. Andre ulemper er knyttet til det å holde den kritiske avstanden til det man undersøker, og ikke inntar en rolle som part i saken. Man kan også oppfattes av forskningsdeltakerne som partisk selv om man forsøker å innta en nøytral rolle i studien. Man kan også føle seg litt «kneblet» når man tilhører organisasjonen man undersøker, i og med at man etter studien fortsatt er en del av organisasjonen. Da kan man ende opp med å føre sensur av kritiske synspunkter for eksempel mot ledelsen eller andre i organisasjonen (Jacobsen 2015). Selv om jeg har vært bevisst på alle disse fordelene og ulempene og prøvd å nøytralisere disse etter beste evne, er det viktig for leserne av min studie å være oppmerksomme på disse momentene når man vurderer funnene i undersøkelsen min.

## **Kapittel 4: Empiri**

Dette kapitlet gir en beskrivelse av tre faser i Lenvik kommunes arbeid med tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen. Her tar jeg utgangspunkt i funn fra gjennomførte intervjuer og dokumentanalyser. I tillegg underbygger jeg disse funnene med data fra egne erfaringer som representant for administrativ skoleeier. Empirien er delt inn i delene «2009 – 2013: Tilstandsrapporten», «2013 – 2014: Utviklingsarbeidet» og «2014 – 2017: Kvalitetsmeldingen». Denne inndelingen er imidlertid ikke absolutt når det kommer til avgrensning. Dette fremkommer tydeligst ved at innholdet i utviklingsarbeidet også i stor grad har betydning for arbeidet med kvalitetsmeldingen. Avgrensningen mellom disse to delene er derfor ikke absolutt. Avslutningsvis oppsummerer jeg hovedfunnene fra undersøkelsen i en tabell.

### **4.1 2009 - 2013: Tilstandsrapporten**

Lovkravet om skoleeiers utarbeidelse av en årlig tilstandsrapport trådte i kraft 1. august 2009. Lenvik kommunes første rapport gjaldt derfor skoleåret 2009/2010. Utdanningsdirektoratet

hadde utarbeidet en mal for tilstandsrapporten, og denne malen var utgangspunkt for kommunens arbeid. Første gang ble malen fulgt til punkt og prikke. Fra 2010/2011 hadde Lenvik kommune i tillegg med noen egenvalgte kapitler.

Fra starten av var dette en rapport som ble ført i pennen av kommunens skolefaglige rådgiver. Skolene ble involvert ved at skolefaglig rådgiver ba rektorene om innspill på analyser av resultater, samt hvilke tiltak skolene planla å sette i verk på bakgrunn av resultatene. Kommunalsjef for oppvekst var involvert som støttespiller og rådgiver ved behov, men selve utarbeidelsen av tilstandsrapporten var en noe ensom prosess. Tilstandsrapporten var i denne perioden et dokument på mellom 30 og 50 sider.

Tilstandsrapporten var oppe til politisk behandling hver høst i kommunestyret. I møtet holdt skolefaglig rådgiver en omfattende presentasjon med bruk av grafer og diagrammer på storskjerm. Politikerne viste stor interesse under disse presentasjonene og stilte en del spørsmål underveis. Så snart presentasjonen var over og det ble åpnet for politisk debatt, ble det imidlertid ganske stille i kommunestyresalen. Tilstandsrapporten ble så i hovedsak vedtatt tatt til orientering/etterretning. Politikerne sa i intervjuet at de ikke hadde noe forhold til tilstandsrapporten, og en av dem uttrykte det slik:

*Det var lagt mye arbeid i den tilstandsrapporten, og så fikk vi på en måte en rapport som ble liggende i en skuff. Så fikk vi en ny rapport året etter som vi la oppå den rapporten. Og så var det liksom ikke mer.*

Samhandlingen mellom kommuneadministrasjonen og politikerne var i denne perioden preget av at politikerne bare skulle «kjenne en» i administrasjonen; rådmannen. Det var ingen kontakt mellom administrativ skoleeier og politisk skoleeier ut over politisk saksbehandling i forbindelse med møter. Skolene og politisk skoleeier hadde ingen møtepunkter. Tilstandsrapporten fremstod som en «pliktøvelse» fra den ble innført, uten at den fikk nevneverdig verdi for kommunens grunnskolesektor.

## **4.2 2013 – 2014: Utviklingsarbeidet**

Tidlig i 2013 sendte KS ut en invitasjon til kommunene i Nord-Norge om deltakelse i et utviklingsprogram for skoleeiere; Gode skoleeiere for Nord-Norge. Lenvik kommune deltok med en politisk deltaker (leder av UOK), rådmannen, kommunalsjef for oppvekst og skolefaglig rådgiver.

Tidlig i programmet var tilstandsrapporten tema på ei samling. Omtrent på samme tid ble kommunene bedt om å finne et område innenfor sitt skoleeierskap som de skulle utarbeide



en aksjon for utvikling innenfor. Administrativ skoleeier kjente på en frustrasjon rundt det å legge så mye arbeid ned i en rapport som ikke ble brukt til annet enn orientering. Politisk skoleeier kjente på en frustrasjon rundt det å få så mye og omfattende informasjon om kommunens skolerresultater, uten å vite hva de kunne bruke all denne informasjonen til. Kommunens arbeid med tilstandsrapporten ble derfor et naturlig valg for Lenvik kommune, og kommunen bestemte seg for å utarbeide retningslinjer for arbeidet med den årlige tilstandsrapporten.

Første punkt i gruppens aksjon ble å se på involvering av ulike nivåer i utviklingsarbeidet. Gruppen som deltok i Gode skoleeiere for Nord-Norge ønsket å ha bred involvering rundt kommunens aksjon. De planla derfor en fagdag i februar 2014 for evaluering av tilstandsrapporten som verktøy. Deltakere denne fagdagen var politisk skoleeier ved UOK, administrativ skoleeier ved kommunalsjef for oppvekst og skolefaglig rådgiver, kommunens rektornettverk og hovedtillitsvalgte i Utdanningsforbundet og Skolenes landsforbund. Deltakerne ble delt inn i grupper på tvers av nivåer. Dagen ble brukt til å gjennomføre en SWOT-analyse på tilstandsrapporten som verktøy i Lenvik kommune. I SWOT-analyser analyserer man hvilke styrker, svakheter, muligheter og trusler man finner knyttet til undersøkelsesobjektet. Kommunen benyttet seg her av IGP-modellen<sup>4</sup> ved at hver deltaker først fylte ut sitt individuelle SWOT-skjema, før de i hver gruppe presenterte sine skjemaer og deretter diskuterte seg frem til et felles SWOT-skjema for sin gruppe. Etterpå presenterte hver gruppe sitt skjema for plenum. Til slutt ble det gjennomført en plenumsdiskusjon hvor de 3-4 antatt viktigste punktene i hver av rutene i skjemaet stod igjen til slutt. Dette skjemaet tok deltakergruppen i Gode skoleeiere for Nord-Norge med seg inn i det videre arbeidet med aksjonen.

Tidlig i prosessen kom det opp en diskusjon rundt rapportens navn. Navnet «tilstandsrapport» ble av Lenvik kommunes deltakere i Gode skoleeiere for Nord-Norge oppfattet som beskrivelse av en rapport med informasjon og resultater, uten fokus på utvikling og fremtidig kvalitet i kommunens grunnskole. «Kvalitetsmelding» ble foreslått som nytt navn, og fra skoleåret 2013/2014 ble dette det nye navnet på den lovpålagte tilstandsrapporten.

---

<sup>4</sup> IGP er forkortelse for individuelt – gruppe – plenum og er en tredelt metode hvor man først får tid til individuell refleksjon, så deling og drøfting i grupper og til sist deling og drøfting i plenum.

Innholdet i kvalitetsmeldingen ble gjenstand for grundig vurdering. Tidligere hadde kommunen benyttet seg av Utdanningsdirektoratets mal og innholdet som lå der. Læringsresultater, frafall og læringsmiljø er hjemlet i § 13-10 i opplæringsloven og kan ikke utelates fra kvalitetsmeldingen. Samtidig er det lokal frihet til hva man ønsker å fokusere mest på innenfor disse områdene, samt ta med andre områder som kan ha lokal verdi. Tidligere hadde alle hovedkapitlene og delkapitlene blitt behandlet likt i tilstandsrapporten. I de nye retningslinjene ble det bestemt hvilke kapitler og delkapitler som skulle være med i kvalitetsmeldingen, samt hvilke kapitler som skulle vies størst plass og dypest analyser, og hvilke som bare skulle tas med som en kort oversikt. Man søkte her å spisse kommunens kvalitetsmelding ut fra kommunens lokale ønsker og behov.

Gjennom diskusjoner kom gruppen som deltok i Gode skoleeiere for Nord-Norge fram til at de ville sette ned ei arbeidsgruppe som skulle være ansvarlig for utarbeidelsen av kvalitetsmeldingen. Denne arbeidsgruppen skulle bestå av leder av UOK, kommunalsjef for oppvekst, skolefaglig rådgiver og leder av kommunens rektornettverk.

Både rektorene og politikerne uttrykker i intervjuene at de mener arbeidsgruppen fungerer godt og gjør en god jobb. Samtidig stilles det spørsmål rundt at verken elev-, lærer- eller foreldrenivået er representert i denne gruppen. Som en politiker uttrykte:

*Den er litt topptung, på et vis.*

En av rektorene var mer opptatt av at politikerne var for svakt representert:

*Det er mange skolefolk og kanskje færre politikere. Man kan kanskje tenke at bare en politiker er litt lite. Kanskje hvis de hadde vært to, så hadde de kanskje kunnet gi hverandre bedre innspill. Men gruppen må ikke bli for stor heller. Da blir det tungt å jobbe i en slik gruppe.*

Det ble bestemt gjennom retningslinjene at øvrige nivåer skulle involveres som høringsinstanser. Elever og foresatte ble involvert som høringsinstanser gjennom skolens elevråd, foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), samarbeidsutvalg (SU) og skolemiljøutvalg (SMU). Ansatte ved skolene ble involvert gjennom lokalt analysearbeid på egen arbeidsplass styrt av rektor, samt gjennom dialog under administrativ skoleeiers besøk til den enkelte skole. I tillegg ble de høringsinstans både gjennom å få kvalitetsmeldingen tilsendt til hver enkelt og gjennom organisasjonenes hovedtillitsvalgte. Medlemmene i UOK ble også satt som høringsinstans. Litt senere ble det vedtatt at også pedagogisk - psykologisk tjeneste (PPT) skulle være høringsinstans.

Lenvik kommune har hvert år siden innføringen av retningslinjene mottatt få hørings svar. Medlemmene av UOK har aldri sendt inn hørings svar. Det har heller ikke personalgrupper ute på skolene. Utdanningsforbundet sender årlig inn innspill, og det kommer sporadiske hørings svar fra et og annet FAU. FAU-ene har imidlertid utfordringer med å løfte blikket opp fra egen skole, og innspillene deres blir derfor ofte svært lokale om detaljerte forhold på deres skole. I intervjuene med rektorene kommer det frem at de kan bli flinkere til å involvere elevene i dette arbeidet. Det er ikke alltid elevrådet får kvalitetsmeldingen til vurdering. Som en rektor sa:

*Vi har ikke vært gode nok på å la elevene se den eller komme med tilbakemelding. Vi kunne selvfølgelig ha sendt den til elevrådet, men det har jeg ikke gjort.*

En annen rektor opplever at prosessen rundt involvering av elever og foreldre i høringsprosessen fungerer best på de arenaene der rektor også er med. Om kvalitetsmeldingen sendes ut med spørsmål om innspill uten at rektor deltar i møtet, er det uklart for rektor i hvor stor grad kvalitetsmeldingen tas opp til drøfting.

Gruppen i Gode skoleeiere for Nord-Norge utarbeidet så et årshjul for arbeidet med kvalitetsmeldingen i Lenvik kommune. Dette årshjulet ivaretar hvilken aktivitet som skal utføres til hvilken tid på året, samt hvem som er ansvarlig for at aktiviteten gjennomføres etter planen. Aktivitetene som er lagt inn i årshjulet er knyttet til gjennomføring av ulike aktiviteter i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, statistikkrapporteringer, interne analyser av resultater, plan for tiltak og møter på tvers av nivåer. I følge retningslinjene skal det arrangeres et møte mellom UOK, administrativ skoleeier og rektornettverket i juni. Her gjennomføres det arbeid knyttet til innholdet i kvalitetsmeldingen slik den fremstår på dette tidspunktet. Deltakerne deles inn i grupper på tvers av nivåer, og kommunens resultater analyseres ved bruk av Ringstadbekkrysset. IGP-modellen brukes ved at deltakerne i forkant av møtet har fylt ut sitt personlige Ringstadbekkryss. Disse deles i gruppene, før hver gruppe samler seg rundt et felles Ringstadbekkryss med det gruppa som helhet mener er det viktigste å ta med seg videre til plenumsdebatten. I løpet av plenumsdebatten enes deltakerne rundt de 3-4 viktigste punktene som så tas inn i kvalitetsmeldingen. Arbeidet som gjøres denne dagen får dermed direkte innvirkning på analysene som fremkommer i det endelige produktet.

I november gjennomføres det en tilsvarende prosess med den ferdigstilte kvalitetsmeldingen som tema. Denne dagen deltar politisk skoleeier ved hele kommunestyret, administrativ skoleeier og kommunens rektornettverk. Også denne dagen benyttes Ringstadbekkrysset og

IGP-modellen som metode. Deltakerne skal stille forberedt med hvert sitt utfylte Ringstadbekkryss og disse diskuteres i grupper, før arbeidet avsluttes i plenum og gruppene presenterer sitt arbeid. Gruppene blir bedt om å arbeide med spesifikke områder innenfor innholdet i kvalitetsmeldingen, samtidig som det åpnes opp for at deltakerne har mulighet til å drøfte valgfrie områder i tillegg. Både rektorene og politikerne uttrykker at mange politikere stiller uforberedt til disse møtene. En rektor anslår at under halvparten av politikerne har fylt ut sitt Ringstadbekkryss på forhånd. Likevel peker både rektorene og politikerne på at det er gruppearbeidet som er det viktigste av alt i arbeidet med kvalitetsmeldingen. En politiker uttrykte det slik:

*Kvalitetsmeldingen er for meg en prosess der vi politikere tvinges til å tenke på en annen måte, og til å jobbe mer i lag. Ikke bare med hverandre, men også i lag med de som har det som sitt daglige virke. Prosessen og samarbeidet er veldig verdifullt, og er noe som gjør at man både lærer hverandre å kjenne og at man i lag utvikler en bedre skole. I hvert fall føles det sånn.*

En rektor sa det på denne måten:

*Man føler jo at man som skoleleder blir hørt på. De hører i alle fall på hva du sier. Om de er enige eller ikke er ikke så vesentlig, men du får skapt en møteplass som ikke hadde kommet til å være der. Jeg tenker at det er vinn-vinn både for politikerne og oss skoleledere, fordi man snakker i lag.*

Etter at gruppene har presentert sitt arbeid og sine diskusjoner i plenum, trekker administrativ skoleeier og rektornettverket seg tilbake. Kommunestyret settes slik at kvalitetsmeldingen åpnes som sak, og kommunestyrets saksbehandling starter med påfølgende debatt og vedtak.

### **4.3 2014 – 2017: Kvalitetsmeldingen**

Fra de nye retningslinjene ble tatt i bruk fra og med kvalitetsmeldingen for 2013/2014, har arbeidet med kvalitetsmeldingen vært systematisert med aktiviteter fra september den ene høsten til behandlingen i kommunestyret i november høsten året etter. Arbeidsgruppen møtes med til dels jevne mellomrom hele denne perioden, og første møte er før skrivingen av hver kvalitetsmelding starter for å gjøre vurderinger knyttet til det kommende arbeidet. Er det noen områder som bør behandles dypere enn de ble året før? Er det noen områder som det kan tas lettere på enn sist? Har det skjedd noe i den lokale grunnskolesektoren som er viktig å få med? Hvordan skal de ulike kapitlene struktureres innholdsmessig, og andre lignende spørsmål. I disse formøtene gjøres det altså vurderinger knyttet til hvorvidt kvalitetsmeldingen skal ha endringer sammenlignet med forrige år, vel å merke uten at den fraviker fra vedtatte retningslinjer. Det er fortsatt skolefaglig rådgiver som tar seg av skrivingen. Arbeidsgruppen møtes likevel jevnlig underveis i skrivingen for å vurdere det

påløpende arbeidet. Da blir hvert kapittel nøye gjennomgått og drøftet med tanke på om de er gode nok eller om de bør endres. Skolefaglig rådgiver har dermed støttespillere fra ulike nivåer hele veien i utarbeidelsen av kvalitetsmeldingen.

Skolefaglig rådgiver har sluttet å holde omfattende presentasjoner for kommunestyret. Etter innføringen av retningslinjene og samhandling på tvers av nivåer, brukes tiden i stedet til gruppearbeid slik det er beskrevet i et tidligere avsnitt. Arbeidsgruppen lager forslag til innstilling i saksfremlegget, men kommunestyrepolitikere står fritt til å fremme alternative innstillinger. Dette har de også gjort hvert år, og vedtaket har derfor vært en blanding av arbeidsgruppens forslag og politikernes egne innspill til vedtak. Vedtakene består da av flere punkter tilknyttet ulike områder av grunnskolesektoren, og de styrkene og svakhetene man ser i Lenvik kommune. En rektor uttrykte det slik:

*Det blir gjerne vedtatt noen fokusområder som politikere og skolene skal jobbe videre med, ut fra de punktene vi har satt i Ringstadbekkrysset.*

#### 4.4 Oppsummering av hovedfunn

<b>Tema</b>	<b>Aktør</b>	<b>Hovedfunn</b>
Tilstandsrapporten -innhold og struktur	Dokumenter	Utdanningsdirektoratets mal, pluss noen egenvalgte kapitler fra 2010/2011 Alt innholdet vektlagt like mye Kvantitative vurderingsformer Ingen retningslinjer Generelle tiltak i avslutningen Noen få lokale, visjonære mål 30-50 sider
Kvalitetsmeldingen -innhold og struktur	Dokumenter	Spisset innhold etter vedtak fra politikere Noen områder får dypere analyser og mer plass enn andre Retningslinjer Flere lokale parametre etter ønske fra polisk skoleeier Mer tydelig på lokale mål Mer tydelig på analyser og tiltak fra skolene I avslutningen: tiltak kommunen bør prioritere Solskinshistorie fra 2014/2015 (kvalitativ vurdering) Resultat fra fagdag med UOK inn i meldingen 27-69 sider
	Rektorer	Innholdet er bra Lokale forhold: de store skolene tar størst del av kommuneresultatet Lettfattelig Usikre på lokale forhold og forutsetninger
	Politikere	Innholdet er bra Usikre på lokale forhold og forutsetninger Samspill med lokalt næringsliv kunne vært bedre Lettfattelig

Tilstandsrapporten - prosesser	Administrativ skoleeier/ rektorer	Ført i pennen av skolefaglig rådgiver, med kommunalsjef som støttespiller/diskusjonspartner ved behov Bestilling av analyser/tiltak fra skolene Administrativ skoleeier på skolebesøk (samtaler med ledelsen og lærere) Behandling i kommunestyret: omfattende presentasjon, ingen debatt, tatt til orientering/etterretning Politikerne kjente kun en – rådmannen Ingen møtepunkter mellom skole – politisk skoleeier Interne prosesser i skolen: kun rektor/samarbeid med lærerne
Utviklingsarbeidet	Administrativ skoleeier	Gode skoleeiere for Nord-Norge Utviklingsarbeidet presentert for kommunestyret og rektornettverket Utarbeidelse av retningslinjer Fokus på involvering Endret navn til «kvalitetsmelding»
	Rektorer	Husker utviklingsarbeidet, men ikke egen deltakelse
	Politikere	Kun en politiker husket utviklingsarbeidet, men kjente ikke detaljer
	Dokumenter	SWOT-analyse – HTV, UOK, adm.skoleeier, rektorer Styrker: helhetlig bilde, bilde på behov for videre satsing i kommunen, trender over tid, god oversikt og struktur. Svakheter: for lite involvering, mye fokus på fag, få lokale mål Utarbeidelse av retningslinjer
Prosesser kvalitetsmelding: Arbeidsgruppe Høring Årshjul Interne prosesser	Administrativ skoleeier	Ikke enmannsjobb lengre. Arb.gr. er mer styringsgruppe som gir føringer i arbeidet Få høringsinnspill Mener elever, foreldre og lærere må involveres mer/bedre Må sende ut påminnelse når noe skal leveres inn Analysene fra skolene fremstår som litt «overfladiske»
	Rektorer	Arbeidsgruppen fungerer bra Mangler elever og foreldre i arbeidsgruppen Øke til 2 politikere i arbeidsgruppen? Elevene blir ofte ikke involvert i høringen Foreldrene oppleves å ha vansker med å bidra (høring) Best prosess om rektor deltar (høring) Lærerne lite eierskap til kvalitetsmeldingen Årshjulet ansvarliggjør alle Fokus gjennom hele året (årshjulet bidrar til dette) Prosesser i team og plenum
	Politikere	Arbeidsgruppen fungerer bra Mangler elever, foreldre og lærere. Evt. hente inn i spesifikke saker? Mer forpliktende høring Ingen interne prosesser, utenom gruppemøter før kommunestyret
	Dokumenter	Arbeidsgruppen vedtatt gjennom retningslinjer Leder av UOK, kommunalsjef for oppvekst, skolefaglig rådgiver og leder av rektornettverket (arbeidsgruppe) Skolene v/ rektor, personale, elevråd, FAU og SU/SMU, hovedtillitsvalgte, medlemmene i UOK og PPT (høring) Få høringssvar Noen på detaljnivå på enkeltskoler (FAU) Når – aktivitet – ansvar (årshjul) Kort og konkret dokument (retningslinjer)
	Administrativ skoleeier	Innhold fra juni tas direkte inn i kvalitetsmeldingen Litt tyngre prosess i UOK, krever mer av møteleder

Prossesser kvalitetsmelding: Møter på tvers		Administrativ skoleeier på skolebesøk (samtaler med ledelsen, lærerne og elever 7. og 10.trinn) I kommunestyret: kort presentasjon, gruppearbeid, plenumsdebatt, vedtak Kvalitative vurderinger i gruppearbeidet Elever, foreldre og lærere mangler
	Rektorer	Ringstadbekkryss – bra verktøy Ikke alle husker dagen med UOK Politikerne dårlig forberedt Gode og tydelige rammer i gruppene, alle deltar Ikke alt som sies i gruppene følges opp i vedtak Felles forståelse Politikerne opptatt av resultater og økonomi Gruppearbeid på tvers det viktigste Elever, foreldre og lærere mangler
	Politikere	Ringstadbekkryss – bra verktøy, men bør veksle for å holde engasjementet oppe Ikke kjent med mål for grunnskolen Mer bevisste skoleeiere Kunnskap og kompetanse Dårlig forberedt Gode og tydelige rammer i gruppene, alle deltar Felles forståelse Partiforskjeller utviskes, alle vil det beste for skole Gruppearbeid på tvers det viktigste Elever, foreldre og lærere mangler
	Dokumenter	Arbeidsgruppen UOK i juni Kommunestyret i november Administrativ skoleeier på skolebesøk Elever, foreldre og lærere mangler
Politikk vs. forvaltning	Administrativ skoleeier	Skillet er der Arbeidsgruppe: forslag til vedtak Trekker seg tilbake før vedtak
	Rektorer	Skillet er der Aldri følt seg overkjørt. Deres faglighet respekteres
	Politikere	Ønsker tilbakemelding – hva skjedde videre Bør forplikte seg selv mer Skillet er der
	Dokumenter	Overordnede vedtak som gir retning, ikke detaljstyring

## Kapittel 5: Analyser og drøftinger

I dette kapitlet vil jeg drøfte problemstillingen «Hva er det som kjennetegner prosessen med å utvikle tilstandsrapporten til et godt verktøy for kvalitetsutvikling i Lenvik kommune?».

Drøftingen vil i stor grad bli gjort med utgangspunkt i Knut Roalds (2012) teorier knyttet til kunnskapsbasert skoleeierskap. Roalds teorier er sentrale med tanke på drøfting av Lenvik kommunes utviklingskultur og kvalitetsvurderingsarbeid i grunnskolesektoren, samt hva

som kjennetegner kommunens prosesser rundt tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen. Sluttrapporten «Kom nærmere!» etter PwC's FoU-oppdrag rundt skoleeierskap og Rambølls evaluering av årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling, vil bli trukket inn i denne drøftingen. Disse rapportene bidrar med konklusjoner rundt hvordan man lykkes som skoleeier og hva som kjennetegner gode tilstandsrapporter.

Videre vil jeg drøfte kommunens utviklingsarbeid i lys av Klev og Levins (2009) modell for organisasjonsutvikling; samskapt læring. Denne teorien vil jeg bruke i drøftingen av hvordan endringsprosessene i Lenvik kommune har vært, for å kunne gjøre vurderinger av om kommunen har hatt gunstige prosesser i sitt utviklingsarbeid. Dette kan ha noe å si for hvilke endringer kommunen har fått til, og hvilke prosesser som fungerer godt i kommunen i dag. Jeg vil også drøfte kommunens prosesser rundt kvalitetsmeldingen i lys av denne teorien.

Videre vil jeg se på kommunens arbeid og prosesser knyttet til tilstandsrapporten og kvalitetsmeldingen i sammenheng med Røviks teorier rundt implementering. Dette for å drøfte hvordan arbeidet og prosessene er implementert og oversatt i Lenvik kommune.

Jeg vil følge strukturen i den empiriske fortellingen og drøfte arbeidet med tilstandsrapporten, selve utviklingsarbeidet og kvalitetsmeldingen i hver sine delkapitler.

## **5.1 Analyse og drøfting av perioden 2009 - 2013: Tilstandsrapporten**

I denne perioden beskriver forskningsdeltakerne at kommunens arbeid med tilstandsrapporten i stor grad var en «enmannsjobb» for kommunens skolefaglige rådgiver, med innspill på analyser og tiltak fra skolene på vilkårlig bestilling fra administrativ skoleeier. En av rektorene forteller i intervjuet at innspillene fra vedkommendes skole ikke var utarbeidet på bakgrunn av samhandling internt, men var rektorens innspill alene. På spørsmål om interne prosesser på skolen rundt resultatene, svarte rektoren følgende:

*På skolen? Nei, det var stort sett jeg som sendte dem inn.*

Andre drøftet resultatene med lærerne og sendte inn innspill på bakgrunn av dette. Kommunen hadde imidlertid tette bånd mellom rektorene og administrativ skoleeier, med faste månedlige møter og tett samarbeid om skoleutvikling. Administrativ skoleeier var også på årlige skolebesøk med møter både med skoleledelsen og lærerkollegiet. Dette vitner om det som Roald (2012) kaller en produktiv utviklingskultur i møtet mellom det administrative skoleeiernivået og skolenivået. Samtidig var ikke elever og foreldre involvert i samhandling, noe som gir en grad av det Roald (2012) kaller en hierarkisk utviklingskultur mellom



nivåene. På bakgrunn av dette kan man si at det var en tendens til blanding av hierarkisk og produktiv utviklingskultur mellom disse to nivåene.

Politisk skoleeier var ikke delaktig i prosesser rundt tilstandsrapporten, for uten å få det ferdige produktet til behandling. Da fikk kommunestyret en omfattende presentasjon av rapporten, for så i hovedsak å vedta den «tatt til orientering/etterretning» uten noen debatt i forkant. Som en politiker uttrykte det:

*Og så var det liksom ikke mer.*

Administrasjonen evnet i denne perioden ikke å spille politisk skoleeier god i rollen sin. Empirien beskriver en kontraproduktiv utviklingskultur med sterkt lokalt ansvar på de ulike nivåene og avstand mellom nivåene. Administrativ skoleeier hadde så å si kun kontakt med politisk skoleeier gjennom forvaltningslogikk og politisk saksbehandling. Skolene og politisk skoleeier var helt atskilt fra hverandre. Det var ingen sammenheng mellom nivåene og de opererte i stor grad på selvstendig grunnlag. Roald (2012) viser til at dette skaper en svekket utviklingskraft på de ulike nivåene, og politisk skoleeier var på ingen måte involvert i kvalitetsutviklingsarbeid i grunnskolen. I og med at administrativ skoleeier og skolene til en viss grad var preget av produktiv utviklingskultur, bidro dette til utviklingsprosesser med samhandling mellom disse to nivåene. Spørsmålet blir likevel om disse utviklingsprosessene i stor nok grad nådde ned på elevnivå i og med at elever, foreldre og lærere ikke var delaktige i prosesser med nivåene over. Roald (2012) viser til at kvalitetsvurdering må nå det indre liv i skolen, om det skal ha reell innvirkning på utviklingen ved skolene. Det var ingen sirkulær vekslning mellom praksis og refleksjon, og de ulike aktørene i skolen var ikke myndiggjorte medprodusenter, men kun leverandører eller mottakere av vurderingsinformasjon. Ifølge Roald (2012) ble ikke interessentmodellen da fulgt. Tilstandsrapporten var preget av kvantitativ vurderingsinformasjon, og med unntak av noen lokale analyser rundt resultatene, var det ingen kvalitative vurderinger som lå til grunn for innholdet i tilstandsrapporten.

Wells læringssyklus (Roald 2012) er en modell for meningsskaping i spennet mellom individ og fellesskap, og mellom høy og lav intensjonalitet. Politisk skoleeier har i sitt møte med tilstandsrapporten vært passive mottakere av omfattende informasjon, uten at denne informasjonen har vært grunnlag for dypere innsikt og kunnskapsbygging gjennom samhandlingsprosesser på tvers av nivåer. Som en politiker sa:

*Vi fikk den presentert, og så var det egentlig det. UOK jobbet vel mer med det, men vi fikk bare en presentasjon.*

Det stemmer at UOK jobbet litt mer med tilstandsrapporten, men det var i form av at de ba om samme informasjon brutt ned på skolenivå. Også denne informasjonen ble tatt til orientering, uten at den fikk videre betydning for kommunens grunnskolesektor. Det var ingen prosesser i UOK heller. Informasjonen politikerne fikk knyttet de opp mot egne erfaringer. Dette kom tydelig frem ved at flere av politikerne som tok ordet i kommunestyret, refererte til tidligere erfaringer enten som elev eller som forelder i skolen. Om vi ser dette i sammenheng med Wells læringssyklus ser vi at politisk skoleeier fikk informasjon i felleskap, som de knyttet til individuell erfaring. Dette betyr at kommunen i denne perioden ser ut til å ha holdt seg nede på lav intensjonalitet i læringssyklusen. Det var ingen utvikling av felles kunnskapsbygging eller individuell innsikt.

Kommunen hadde på denne tiden få lokale mål. De målene som fantes var av visjonær karakter, utarbeidet og bestemt av rektornettverket i kommunen. Et eksempel på det er følgende mål: «Resultater på nasjonale prøver og eksamen skal minimum ligge på landsgjennomsnittet».

Kommunens arbeid med tilstandsrapporten var preget av det Roald (2012) kaller det enkle relasjonsproblemet ved at den tok utgangspunkt i en summativ vurdering av kvaliteten i skolen. Det ble i rapporten forsøkt å gjøre analyser rundt hvorfor resultatene hadde blitt sånn, men i og med at dette ikke ble gjort gjennom en produktiv utviklingskultur, kan man ikke si at sammenhengen mellom mål, resultat og prosess ble sett i god nok sammenheng med hverandre. Det ble mer en kausal søking etter feil og feilretting, i motsetning til kvalitetstenkningen presentert gjennom Demings PDCA-sirkel (Roald 2012) for kvalitetsstyring, hvor man planlegger og gjennomfører tiltak, som så evalueres og korrigeres ved behov underveis. Vurderingstiltakene ble gjennomført uten at de inngikk i en helhetlig plan avtalt mellom skole- og kommunenivået, noe som Roald (2012) omtaler som usystematisk kvalitetsvurderingsarbeid.

Politisk skoleeier var i denne perioden lite synlig og tilstandsrapporten var ikke forankret verken hos politisk skoleeier eller skoleledelsen. Når det gjelder tilstandsrapporten og manglende prosesser rundt denne kan det, både ut fra empiriske og teoretiske vurderinger, se ut til at den hadde liten eller ingen betydning for kvalitetsutviklingen i kommunens grunnskolesektor.

## 5.2 Analyse og drøfting av perioden 2013 – 2014: Utviklingsarbeidet

I dette delkapitlet vil jeg drøfte Lenvik kommunes gjennomføring av selve utviklingsarbeidet rundt tilstandsrapporten i lys av Klev og Levins (2009) teorier om samskapt læring og de tre fasene knyttet til organisasjonsutviklingsprosesser: initieringsfasen, oppstartsfasen og den kontinuerlige læringsspiralen. Den empiriske fortellingen tilknyttet denne perioden tar også for seg hvilke endringer som ble vedtatt av kommunestyret. Disse endringene vil imidlertid drøftes nærmere i neste delkapittel, hvor jeg drøfter kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen. Dette fordi endringene som ble vedtatt har mer å si for hvilke prosesser Lenvik kommune har i arbeidet med denne meldingen, enn for selve utviklingsarbeidet.

Initieringsfasen innebærer en utforskning rundt hvilken problemavklaring som sier noe om innretningen og målsettingene med utviklingsarbeidet. Lenvik kommune gjennomførte i denne fasen en SWOT-analyse på tilstandsrapporten som verktøy. Klev og Levin (2009) mener at de som skal jobbe med de aktuelle utfordringene til daglig, må få eierskap i denne fasen. Dette støttes av Roalds (2012) interessentmodell hvor alle skal være premissleverandører og ikke bare informanter. Også Irgens (2017) trekker frem viktigheten av involvering av de utviklingsarbeidet faktisk gjelder. Lenvik kommune involverte i denne fasen hovedtillitsvalgte lærere, kommunens rektorer, kommunalsjef og skolefaglig rådgiver fra administrativ skoleeier, og medlemmene av UOK fra politisk skoleeier.

Kommunen hadde to hovedtillitsvalgte lærere med. Ifølge Roald (2012) er det ikke nok å bare involvere tillitsvalgte. Involvering av bare to hovedtillitsvalgte vil i enda mindre grad kunne representere lærernivået fra kommunens 10 skoler godt nok. For å sikre eierskap blant lærerne samt få med lærernivåets faglige bidrag i utviklingsprosessen, burde kommunen i denne fasen ha involvert flere lærere. Hver av skolene kunne her ideelt sett vært representert med et visst antall lærere ut fra størrelsen på skolen. Ledelsesnivået var bedre involvert i og med at rektorene ved alle skolene var med. Samtidig viser data fra intervjuene at ingen av rektorene husker denne dagen. På spørsmål om egen deltakelse i utviklingsarbeidet svarte den ene rektoren:

*Det gjorde vi helt sikkert, men jeg kan ikke huske detaljer i det, nei.*

Elev- og foreldrenivået var ikke involvert i dette arbeidet. Roald (2012) presiserer at kvalitetsarbeid må være praksisnært og når enkelte nivåer mangler, oppnår man ikke en

produktiv utviklingskultur. I neste delkapittel vil vi se at arbeidet med kvalitetsmeldingen ikke er godt nok implementert på disse nivåene. Kanskje kan manglende involvering i denne fasen ha bidratt til dette, ved at de ikke fikk eierskap i denne viktige fasen.

Det administrative skoleeiernivået i kommunen ivaretas i det daglige av kommunalsjef og skolefaglig rådgiver. Dette nivået var arrangør av SWOT-analysen, samtidig som de deltok i gruppearbeidet. Administrativ skoleeier var godt representert i initieringsfasen, og har også i kommende år hatt godt eierskap til arbeidet med kvalitetsmeldingen.

Fra politisk skoleeier deltok medlemmene i UOK, noe som vil si 7 av 31 kommunestyrerepresentanter. Ideelt sett burde flere politikere deltatt i denne fasen. Man kan argumentere for at det ikke må bli for mange deltakere slik at gruppene ikke blir for store. Samtidig har kommunen gode erfaringer med gjennomføring av gruppearbeid i fullt kommunestyre i arbeidet med kvalitetsmeldingen. UOK fikk dermed mulighet for utvikling av eierskap, men ikke øvrige kommunestyrerepresentanter.

Utbyttet av SWOT-analysen ble imidlertid opplevd som godt, og deltakerne uttalte i etterkant at det hadde vært en nyttig og god prosess. Gruppene hadde gode diskusjoner og kommunen endte opp med et godt utgangspunkt for videre arbeid i oppstartsfasen. Mangel på involvering på tvers av nivåer i arbeidet med tilstandsrapporten, ble det største ankerpunktet i SWOT-analysen, samtidig som det også kom inn gode innspill på justeringer av innholdet. Politikerne hadde flere innspill når det gjaldt kapitler som omfatter lokale forhold og forutsetninger, som økonomi og kompetanse i skolene. Irgens (2017) trekker frem viktigheten av lokal forankring og reell medvirkning, og han viser til forskning som sier at utviklingsprosesser bør starte opp med en kartleggingskonferanse om hensikten er å få til gode og varige forbedringer. Lenvik kommunes SWOT-analyser i initieringsfasen er slik sett i tråd med denne forskningen, med unntak av at kommunen manglet noen nivåer på deltakersiden. Irgens (2017) omtaler denne typen samhandling for samskaping, og mener det er veien å gå fremfor implementering av forutbestemte prosjekter.

Utarbeidelsen av retningslinjer for kvalitetsmeldingen i Lenvik kommune representerer det som Klev og Levin (2009) kaller oppstartsfasen i den samskapede læringsmodellen. Retningslinjene ble utarbeidet av gruppen som deltok i Gode skoleeiere for Nord-Norge, noe som betyr administrativ skoleeier og leder av UOK. Diskusjonene fra initieringsfasen og SWOT-skjemaet var utgangspunkt for denne fasen i arbeidet, slik at denne dagen fungerte som en avklarende konsensusbygging i forkant av oppstartsfasen. Retningslinjene ble

utarbeidet på en kort og oversiktlig måte for at de skulle være enkle å ta i bruk, og var en systematisering av arbeidet med kvalitetsmeldingen. Retningslinjene representerer slik sett en oversikt over endringene som ble foretatt i utviklingsarbeidet, og de systematiserer og strukturerer samspillet og læringsprosessene i arbeidet med kvalitetsmeldingen slik Klev og Levin (2009) beskriver det.

I og med at retningslinjene både sier noe om innholdet i kvalitetsmeldingen, hvem som skal involveres, hvordan og når, er den et godt verktøy å ha med seg inn i fasen Klev og Levin (2009) kaller den kontinuerlige læringsspiralen. Denne fasen vil i praksis bety det årlige arbeidet Lenvik kommune har knyttet til kvalitetsmeldingen. I dette arbeidet gjør kommunen seg erfaringer knyttet til arbeidet med kvalitetsmeldingen, og retningslinjene har på bakgrunn av erfaringer i denne læringsspiralen, blitt revidert to ganger. Lenvik kommune er dermed i stadig utvikling når det gjelder prosessene som gjennomføres tilknyttet kvalitetsmeldingen. I tillegg kan man si at kommunen har en ekstra lærings spiral i denne fasen, knyttet til møtene som gjennomføres på tvers av nivåer. I disse møtene, som veksler mellom individuelle og kollektive refleksjonsprosesser, utvikles også en kontinuerlig læringsprosess knyttet til felles kunnskapsbygging og utvikling av individuell innsikt om grunnskolen i kommunen, jamfør Wells læringsyklus (Roald 2012). Dette bidrar også til utvikling av en mer produktiv utviklingskultur i kommunen.

Deltakerne i Gode skoleeiere for Nord-Norge var det Klev og Levin (2009) omtaler som «pådriverne» eller «prosesslederne» i dette utviklingsarbeidet. I arbeidet med kvalitetsmeldingen er det den vedtatte arbeidsgruppen som har denne rollen. Det er denne gruppen, med skolefaglig rådgiver i spissen, som planlegger og iverksetter alle prosessene i kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen.

### **5.3 Analyse og drøfting av perioden 2014 – 2017: Kvalitetsmeldingen**

Fra skoleåret 2013/2014 endret Lenvik kommune navn på den årlige rapporten fra «tilstandsrapport» til «kvalitetsmelding». Dette er i tråd med Rambølls evaluering av den årlige tilstandsrapporten, som konkluderer med at navnet «tilstandsrapport» indikerer at rapporten har som formål å beskrive status, uten nødvendigvis å si noe om videre utvikling.

I retningslinjene for arbeidet med kvalitetsmeldingen har kommunen sagt noe om hvilket innhold som skal være med, samt hvilke kapitler som skal omtales kort og hvilke det skal gås i dybden på. Kommunen prioriterer at mobbing og nasjonale prøver i lesing og regning

på 5.trinn og på ungdomstrinnet skal få størst plass i meldingen. Dette er gjort for å begrense kvalitetsmeldingens omfang på bakgrunn av tidligere omfattende tilstandsrapporter. Disse omfattende rapportene førte til at politikerne fikk mye kvantitativ informasjon, og kommunen så ikke ut til å klare å ivareta vekslingen mellom kvantitativ og kvalitative vurderingsformer. Rapporten ble i praksis for omfattende til at kommunen klarte å trekke ut hva som var vesentlig for kommunen og nyttiggjøre seg verktøyet i kvalitetsarbeidet sitt. Lenvik kommune har nå vedtatt at kvalitetsmeldingen ikke skal overstige 30 sider, og den oppfattes både av rektorene og politikerne som lettfattelig og fin å lese nå, noe som kjennetegner en god tilstandsrapport (Rambøll 2013). Gjennom innføring av kapitler som omhandler lokal økonomi i kommunens grunnskoler og kompetanse hos ansatte, fikk kvalitetsmeldingen en litt høyere grad av fokus på lokale forhold og lokale forutsetninger (Rambøll 2013).

Ifølge Rambøll (2013) kjennetegnes gode tilstandsrapporter blant annet ved at den formulerer mål og tiltak som er fundert i lokale forhold og forutsetninger. De skriver at det må være en sammenheng mellom drøftingene på skoleeiernivå og de prosessene som foregår i skolene. Langfeldt (2012) viser til viktigheten av at skoleeier har klare mål for grunnskolen, og at det skapes eierskap til disse gjennom direkte kontakt mellom politikere, brukere og skolen. Kommunen har, ut fra det jeg finner i kvalitetsmeldingene de siste årene, et potensial for enda bedre å koble sammenhengen mellom kommunens resultater med lokale forhold og forutsetninger. Grunnskolens mål foreslås i dag av rektornettverket i samarbeid med administrativ skoleeier, og vedtas av kommunestyret som en del av kommunens styringsdokumenter og økonomiplan. Verken elever, foreldre, lærere eller politikere er delaktige i utarbeidelsen av målene, og de får dermed liten mulighet til å utvikle eierskap til disse. Da vi snakket om kommunens mål for grunnskolen i fokusgruppeintervjuet, utspant følgende samtale seg mellom politikerne:

- *Det tror jeg ikke vi har vært med på.... å sette mål.*
- *Det tror jeg at vi har. Det er akkurat som at nå når du sier det, så har vi....*
- *Nei, det kan jeg ikke erindre. På hvilken måte?*
- *Jo, jeg ser dem for meg. Men jeg aner ikke hva som står der.*

I og med at målene vedtas som en del av styringsdokumentene for hele kommunen, sist år et dokument på totalt 124 sider, kan det tyde på at målsettingene for grunnskolen ikke får de praksisnære prosessene de burde ha. Ifølge Roald (2012) bør organisasjoner jobbe ut fra det doble relasjonsproblemet hvor mål, resultater og prosesser sees i sammenheng med

hverandre. Lenvik kommune synes gjennom dette arbeidet å ha beveget seg fra det enkle relasjonsproblemet og over mot det doble. Det kan virke som at kvalitetsarbeidet nå i større grad ser mål, prosesser og resultater i sammenheng med hverandre. Før man kan si at kommunen har lyktes helt her, må det imidlertid gjøres forbedringer rundt medvirkningsprosessene i fastsetting av målene. I tillegg til økt medvirkning er det også viktig at målene i enda større grad sees i sammenheng med lokale forhold og forutsetninger (Rambøll 2013). Dette lager også et «hull» i Demings PDCA-sirkel (Roald 2012) hvor «plan»-fasen ikke har god nok involvering og prosesser.

Rambøll (2013) viser i sin rapport til at det er behov for å styrke kommunenes kapasitet når det gjelder analyser av data og resultater, og da spesielt med tanke på forankring i lokale forhold og forutsetninger. Analysene og tiltakene skolene sender inn til administrativ skoleeier virker ofte å være på et litt overfladisk nivå, hvor skolene ikke alltid klarer å «gå inn bak tallene». Analysene har en tendens til å bære preg av synsing eller gjetninger. Administrativ skoleeier har heller ikke vært flink nok til å spille skolene gode på dette området. Under intervjuene kom jeg inn på hvorvidt lokale forhold og forutsetninger ble godt nok ivaretatt i arbeidet med kvalitetsmeldingen. Både rektorene og politikerne fremstod som litt usikre på spørsmålet og jeg fikk ikke noen god avklaring på dette. Politikerne svarte noe nølende på dette:

*Det er jo vår skole. Det er jo vår melding. Jeg tror at jeg sier ja til det.*

*Ja, nei....jeg er ikke sikker.*

*Jeg forstod ikke spørsmålet.*

En av politikerne knyttet spørsmålet opp mot samspill med det lokale næringslivet og det å ruste ungene for å bo i regionen. Rektorene svarte blant annet følgende:

*....Ja, jeg kan jo svare ja, men hvorfor?*

Ja, spesielt på elevundersøkelsen bruker vi tid på lokale forhold, og ser på hva det er vi gjør her som gjør at vi får de resultatene.

Det eneste vi har pekt på var jo da skolebidragsindikatoren kom. Da «toucha» vi jo inn på det med lokale forhold. Ut over det så har vi jo ikke snakket om de lokale forholdene.

En rektor uttrykte i intervjuet at det ikke alltid var lett å kjenne igjen egen skole i kvalitetsmeldingen:

*Men det er klart det er de største skolene som bærer av med hovedresultatene, så det er jo ikke alltid jeg kjenner igjen vår skole i dette. Men jeg tenker at uansett om dette er resultatene vi har i kommunen, så kan vi bare ha fokus på det vi og. Selv om vi ikke akkurat det året hadde det resultatet, så er det viktig å se at det er dette som er trenden i Lenvik kommune.*

Tidligere tilstandsrapporter viser at foreldrenes utdanningsnivå har vært trukket frem, men ikke de siste årene. Som den ene rektoren nevnte, var Statistisk Sentralbyrås skolebidragsindikator, eller rettere sagt kommunebidragsindikator, fra januar 2017 tatt inn i kvalitetsmeldingen for 2016/2017. Ut fra usikkerheten på området både hos politikere, rektorer og administrativ skoleeier kan det se ut til at kommunen kan profitere på kompetanseheving innenfor analyse av data og resultater.

Innføringen av retningslinjer førte til ganske store endringer i Lenvik kommunes arbeid med tilstandsrapporten, nå kalt kvalitetsmelding. Tidligere bidro skolene med analyser og tiltak på bestilling fra administrativ skoleeier. Det fantes ingen plan for dette, men det ble sendt «bestillinger» til skolene ved behov. Nå foreligger det en plan gjennom retningslinjene. Denne planen tidfester de ulike vurderingene som skal gjennomføres, samt skolens interne arbeid med prosesser rundt analyser og forslag til tiltak for videre arbeid. I intervjuene forteller rektorene om interne prosesser som i hovedsak involverer lærerkollegiene gjennom en kombinasjon mellom arbeid i team og i plenum med hele kollegiet. En av rektorene forteller at elev- og foreldrenivået involveres gjennom samarbeidsutvalget (SU) og skolemiljøutvalget (SMU).

*Først og fremst så er det jo analyse av skolens resultater man jobber med i personalet. Resultatene på nasjonale prøver og elevundersøkelsen. Ja, det er vel de måleindikatorene det kanskje jobbes best og mest med.*

*Egentlig så synes jeg at vi har altfor lite tid til å gjøre den grundige jobben. Men vi har lagt det ut til teamene og så har vi fått inn skriftlig tilbakemelding fra teamene og hatt korte oppsummeringer i plenum.(...) Og så har jeg det jo oppe også i SU og SMU.*

*Lærerne er veldig flinke til å hjelpe meg med å reflektere rundt hvordan vi kan bli bedre. (...) Vi går gjennom resultatene for alle prøver på vår skole, og da er det jo naturlig at vi ser på tiltak samtidig.*

Noen av de interne resultatene på skolene drøftes i samhandling mellom administrativ skoleeier, skoleledelsen, lærerkollegiene og elever under administrativ skoleeiers årlige skolebesøk på hver enkelt skole. Denne møtearenaen bidrar til å øke muligheten for arbeid med kvalitative fortellinger i kvalitetsvurderingsarbeidet. Vel å merke møter administrativ skoleeier elevene alene, uten andre nivåer til stede samtidig. Etterpå videreformidles det som kom ut av dette møtet med lærerne og ledelsen. Ut fra Roalds (2012) teorier rundt ulike utviklingskulturer, vil det være naturlig at administrativ skoleeier vurderer om i alle fall deler av skolebesøket gjennomføres i form av et møte med alle nivåer i samme rom samtidig. Det er da man kan få til en produktiv utviklingskultur med styrket handlingsrom som gir grunnlag for en aktiv, lokal utvikling av skolen. Om for eksempel SU involveres i dette skolebesøket, vil også politisk skoleeier være representert på denne møtearenaen. Dette vil



kunne være en god økt i «check»-nivået i Demings sirkel for kvalitetsstyring (Roald 2012), slik at man eventuelt kan korrigere veien videre i «act»-nivået.

De siste årene har administrativ skoleeier bedt om at skolene presenterer en «solskinshistorie» fra egen skolehverdag under disse møtene. Dette både for at skolen skal trenes på å fortelle de gode fortellingene, og ikke alltid grave seg ned i det man ikke lykkes med. Men også for å finne gode eksempler til etterlevelse. En av disse solskinnshistoriene tas inn i kvalitetsmeldingen. Ifølge Roald (2012) fungerer kvalitetsarbeid best ved bruk av både kvantitativ og kvalitativ, samt ekstern og intern vurderingsinformasjon. Gjennom skolebesøkene og solskinnshistorien oppnår kommunen en høyere grad av kvalitativ og intern vurdering. Kommunen kommer også nærmere inn på skolens indre liv og får mulighet for å foreta ei praksisnær kvalitetsvurdering.

I retningslinjene er det bestemt at kvalitetsmeldingen skal utarbeides av ei arbeidsgruppe sammensatt av representanter fra politisk skoleeier, administrativ skoleeier og rektornivået. For å kunne inngå som nivå i det Roald (2012) kaller en produktiv utviklingskultur, mangler elev-, foreldre- og lærernivået i denne gruppen. Roald (2012) viser også til at involvering av elever og foreldre gir nødvendig legitimitet i kvalitetsarbeid. Interessentmodellen (Roald 2012) ivaretas ikke i denne gruppen. Det er fortsatt skolefaglig rådgiver som fører kvalitetsmeldingen i pennen, og gruppen fungerer egentlig mest som en styringsgruppe. Både rektorene og politikerne uttrykker at denne gruppen fungerer fint, men påpeker at elev-, lærer- og foreldrenivået mangler. Forskningsdeltakerne har ulike tanker rundt hvor viktig involvering av disse er i akkurat denne gruppen, men noen av politikerne foreslo at disse nivåene for eksempel kunne konsulteres ved behov underveis.

Før kvalitetsmeldingen ferdigstilles, sendes den ut på høring til skolene, ved rektor, personalet, elevråd, FAU, SU og SMU. Hovedtillitsvalgte, medlemmene av UOK og PPT er også høringsinstanser. Høringsinstansene er bredt sammensatt og dekker alle nivåer i grunnskolen. Likevel mottar kommunen årlig svært få innspill. Rektorene forteller om manglende prosesser rundt høringen på elevnivået. Når det gjelder foreldrenes og elevenes tendens til manglende høringssvar, bidrar rektorene med følgende tanker i intervjuene:

*Det kan kanskje komme av hvordan vi legger det frem. Kanskje tar vi for lett på det. Kanskje føler de at det her (kvalitetsmeldingen) ikke bare gjelder oss, men hele kommunen. Kanskje føler de at de ikke har kompetanse. Men jeg tenker at foreldrene er kjempeviktige inn i det her, selv om de mange ganger ikke sier så mye.*

*Jeg sitter med en følelse av at foreldrene som sitter i FAU tenker at de ikke har noe å bidra med. Det ser så bra ut, det ser så ordentlig ut (om kvalitetsmeldingen).*

*Jeg ber elevrådet om å ta den opp og se på den. Det gjør de, men jeg føler ikke at jeg greier å være tett nok på i den prosessen. Der har jeg en jobb å gjøre. I SU og SMU hvor jeg selv sitter som en del i (...) så føler jeg at vi har gode prosesser og går gjennom den i grove trekk. (...) FAU er jeg litt mer usikker på. Det har vi ikke ordentlig dreis på. Siden jeg ikke er en del av FAU, så vet jeg ikke hvor godt eller hvor mye de har den på agendaen.*

*Vi har ikke vært gode nok på å la elevene se den eller komme med tilbakemelding. Vi kunne selvfølgelig ha sendt den til elevrådet, men det har jeg ikke gjort.*

I retningslinjene legges det opp til to årlige møtepunkter på tvers av nivåer. I juni skal det være møte mellom UOK, administrativ skoleeier og rektornettverket. Her kjøres det gruppeprosesser på utkastet til kvalitetsmelding, slik den foreligger på det tidspunktet. I november er det møte mellom kommunestyret, administrativ skoleeier og rektornettverket. Her kjøres det gruppeprosesser knyttet til den ferdigstilte kvalitetsmeldingen. Elev-, lærer- og foreldrenivået mangler i disse prosessene. Om vi ser dette opp mot Roalds (2012) ulike utviklingskulturer, er alle tre nivåer representert; skole, administrativ skoleeier og politisk skoleeier. Roald (2012) sier som sagt at involvering av elever og foreldre gir legitimitet i kvalitetsarbeidet. Han sier også at ingen må være bare leverandører eller mottakere av vurderingsinformasjon, men myndiggjorte medprodusenter. Sett i lys av Wells læringssyklus (Roald 2012) mangler noen brikker med tanke på full utnyttelse av alle typer erfaringer og informasjon på lav intensjonalitet. Disse brikkene er nødvendige for utvikling av best mulig kunnskapsbygging i fellesskap på høy intensjonalitet, som igjen fører til enda bedre innsikt for den enkelte. Slik sett kan man si at Lenvik kommune enda har en vei å gå når det gjelder involvering, før man kan si at kommunen har en fullverdig produktiv utviklingskultur.

Både rektorene og politikerne er imidlertid glade i disse møtearenaene og ser på dem som nyttige i kvalitetsarbeidet. Følgende sitater fra rektorene vitner om dette:

*Det er utrolig bra at vi har den prosessen sånn som vi har den, for jeg tror vi greier å gjøre dem (politikerne) bedre rustet til å ta gode beslutninger.*

*Jeg tenker at det at man har disse møteplassene, at det er kortere vei mellom administrasjon og politikk, er bra.*

*Jeg opplever det som veldig nyttig. For det første så får jeg et ansikt på politikerne, og for det andre så får man forklare litt om hvorfor ting er som de er.*

*Man får tid til å gå litt grundigere til verks og fortelle dem (politikerne) mer om ting enn man ellers gjør. Ting som de kanskje ikke får vite om de ikke spør.*

*De (politikerne) spør mye. Kanskje klarer de ikke helt å se det sånn som vi gjør i forhold til tallene og målene og hva vi har nådd. Det blir kanskje lettere når de får det litt mer forklart av oss.*

*Vi får felles fokus når alle vi i skolen og politikerne får samme tema på bordet. Det er en kjempestyrke, tenker jeg.*

*Det jeg opplever som det aller viktigste, er møtet med politikerne og der vi legger frem det vi har, det hver gruppe har gjort.*

Både rektorer og politikere sier noe om at de ser nytten av dette begge veier:

*Jeg synes det er verdifullt å bli litt bedre kjent med politikerne (...). Og kanskje forstår man litt at det ikke bestandig er så lett å skulle ta avgjørelser om man ikke har jobbet godt nok med det. Jeg synes det er spennende. Jeg synes det er artig å høre hvordan de ser på ting i skolen sammenlignet med hvordan vi ser på ting. Det kan hende de har helt andre vinklinger enn oss. - Rektor*

*Vi fikk noen aha-opplevelser i arbeidet, hvor både rektor og vi fikk noen nye refleksjoner og tanker over ting som vi egentlig ikke hadde tenkt så mye på. – Politiker*

*Det var noe med å få den forståelsen. Begge veier. – Politiker*

I begge disse møtene brukes som regel Ringstadbekkrysset som verktøy. Samtlige deltakere får tilsendt kvalitetsmeldingen og et tomt Ringstadbekkryss for utfylling omtrent en uke før møtet skal gjennomføres. Roald (2012) skiller mellom forvaltningslogikk med saksfremlegg og vedtak, og kvalitetslogikk med fokus på kontinuerlig læring og møtearenaer på tvers. Lenvik kommune har med sine nye rutiner klart å forflytte seg over til en kvalitetsdiskurs preget av kvalitetslogikk. Gjennomføringen av disse møtearenaene på tvers er i stor grad i tråd med Roalds (2012) beskrivelse av kunnskapsutviklende møter. Deltakerne skal forberede seg på forhånd og de deltar i mindre grupper, før alle møtes i plenum. Hver enkelt må dele sitt forhåndutfylte Ringstadbekkryss og får tildelt tre minutter hver til dette. I denne runden er det ikke lov å komme med motforestillinger til det som blir sagt. Gruppene har en ordstyrer og en tidtaker som sørger for at reglene følges. Etter denne runden følger en kritisk diskusjon hvor ordet er mer fritt. Ringstadbekkrysset legger opp til at man først ser på det positive: Hva er bra og hvorfor? Etterpå bruker gruppene tid på å se på hva som kan bli bedre og hvordan. Det blir da en konstruktiv møteform hvor gruppene vurderer mønstre og sammenhenger knyttet til gruppenes tildelte fokusområder. Til slutt skal gruppene foreslå tiltaksrekker i hvordan-rubrikken i skjemaet. Alle deltakerne får her være med på å skape utvikling.

Både rektorene og politikerne mener Ringstadbekkrysset er et godt verktøy, men forteller i intervjuene at mange av politikerne stiller dårlig forberedt til disse møtene. Rektorer uttrykker det slik:

*De lener seg kanskje litt for mye på fagkompetansen.*

*De har jo lest, i hvert fall de grove linjene, opplever jeg. De har satt seg inn i den og de har noe de har merket seg ut. Men de har ikke fått det så godt ned.*

*Inntrykket mitt er at politikerne strever litt med å få dem fylt ut, for det blir veldig til at de har lyst til å lytte til hva vi rektorer sier.*

Politikerne forteller følgende om deres forberedelser:

*De første årene var mer lærerike enn de siste, fordi vi tok det mer på alvor. Vi forberedte oss mye bedre i forkant, og det gjør jo at man er mer fokusert og konsentrert og er mer på når man kommer den dagen. (...) Jeg har på en måte bare tatt det med meg og gjort det mens vi fikk kvalitetsmeldinga presentert.*

*Vi har merket det i vårt parti og. Vi diskuterte det litt nå sist, at det blir veldig fort det du rabler ned når du får den på forhånd.*

Politikerne har imidlertid forslag til løsning på denne utfordringen:

*Det kan hende at hvis man gjør det samme år etter år, så kan engasjementet dale og man er ikke like på. Kanskje man må utfordres på en annen måte for å få ut de beste ideene. (...) Du blir litt mer «laid back» og ikke helt fremst i skoene. Men ellers så synes jeg metoden er bra, men at man kanskje må veksle.*

Dette fikk støtte av flere av politikerne, mens en mente det ble for lett vint å skulle bytte metode:

*Vi har gått inn i det her og vi har valgt at vi skal gjøre det. Vi er alle opptatt av å gjøre det beste for elevene, for kommunen som vi jobber for, og da synes jeg at da krever vi et ansvar av oss alle sammen.*

Både politikerne og rektorene uttrykker at de mener arbeidet med kvalitetsmeldingen har mye å si for kommunen, kanskje spesielt knyttet til å spille politikerne gode som skoleeier. Ifølge Jøsendal, Langfeldt og Roald (2012) har både administrativ skoleeier og skolenivået ansvar for dette. Politikerne forteller:

*Nå når man får det (informasjon) gjennom å jobbe med kvalitetsmeldinga, så bryr man seg mer. Og så blir det nyansert. Altså, du får et annet forhold til det når du blir kjent med hva som ligger der, i stedet for at du kan vedta noe som du ikke helt har et forhold til. For det gjør vi jo. Det gjør jeg i hvert fall. Jeg har jo ikke et forhold til alt i politikken. Men til skole har jeg fått det, fordi at vi har jobbet sånn som vi har gjort.*

*Kommunestyret blir jo ei stor gruppe. Men det er så utrolig bra at vi får den innsikten en gang i året som gjør at vi blir minnet på at vi er skoleeier. Og når vi møtes i gruppene som ikke er satt sammen med rene partigrupper, men forskjellige politikere og administrasjonen, så utviskes egentlig partiforskjellene litt, fordi man har et mål. Man sitter med et Ringstadbekkryss og jobber med hva som skal bli bedre, og så blir man enig om hva man skal satse på. Vi skal samle oss på ett ark (Ringstadbekkryss) og da er det ikke snakk om å ri noen hester for at partiet skal ha noe inn. Så det blir en helt annen måte å jobbe på, som er mye bedre for kommunen enn at man skal ri noen prinsipper.*

Rektorer uttrykker dette:

*Nå er det mer en prosess i forhold til utvikling av kvalitet i skolen.*

*Jeg kan tenke meg at det føles mer meningsfylt å vedta kvalitetsmeldingen nå enn før, da de (politikkerne) bare satt og lyttet og kanskje ikke hørte ordentlig etter. Nå vet de litt mer om hva det her handler om. Jeg tror nok at det føles bedre for dem.*

*Det kan godt hende at de (politikkerne) har skjønnt mer at skole er viktig gjennom måten vi har jobbet på, ut i fra at de har fått mer kunnskap og kompetanse om skole, som igjen har ført til at de har økt rammene til skolen.*

*Det har jo vært flere som er oppe (på talerstolen) og tar til ordet og snakker skolesaker enn det kanskje var før. Da var det vel ingenting.*

Kvalitetsarbeid på tvers av nivåer kan også sees opp mot Klev og Levins (2009) modell for samskapt læring. Arbeidet i tråd med retningslinjene hører her til under den kontinuerlige læringsspiralen. Kollektive refleksjoner og ny innsikt, jamfør Wells læringssyklus (Roald 2012), og konkrete løsninger på utfordringer nedfelt i Ringstadbekkryss og vedtak, kan føre til stadig utvikling gjennom forbedret eller ny praksis. Erfaringene fra gruppearbeidene kan føre til nye forståelsesrammer og på sikt andre deltakere i prosessen og kanskje også annen type samhandling. Politikerne har for eksempel gjennom intervjuet i denne studien gitt uttrykk for ønske om endring av metode, på bakgrunn av erfaringer de har. Samspillet mellom pådriverne (arbeidsgruppen) og de involverte (rektorer og politikere) er strukturert gjennom de prosessene kommunen har. Administrativ skoleeier er ikke delaktig i selve gruppearbeidet. Klev og Levin (2009) er tydelige på at lederne også selv bør delta. Administrativ skoleeier bør derfor også aktiviseres i prosessene på tvers av nivåer og være en integrert del av læringsprosessen.

Samhandlingen på tvers av nivåer kan forstås som at Lenvik kommune har beveget seg i retning av å jobbe mer i tråd med Demings PDCA-sirkel for kvalitetsstyring (Roald 2012). «Plan» ivaretas gjennom å sette mål for grunnskolen, samt planlegging av tiltak gjennom arbeidet med kvalitetsmeldingen og skoleutvikling ute i skolene. I dag har som sagt ikke kommunen gode nok prosesser rundt målsettinger, slik at dette er et område kommunen virker å ha et forbedringspotensial innenfor. «Do» ivaretas gjennom iverksetting og gjennomføring av tiltak ute i skolene. Kvalitetsmeldingen ivaretar «check»-nivået og kommunestyrets vedtak representerer «act»-nivået. Politikerne etterlyser i intervjuet flere arenaer for «check»-nivået. De ønsker seg evalueringer eller tilbakemeldinger fra skolene i etterkant av vedtaket som fattes i kommunestyret. Hva skjedde videre, spør de.

Klev og Levin (2009) skisserer at det i den samskapte læringsmodellen er to læringsløyper. Disse inneholder kommunikasjon, problemløsning og refleksjon på arenaer internt på nivåer, med bakgrunn i erfaringer man tilegner seg på tvers av nivåer. Den ene læringsløyfen gjelder skolene og politisk skoleeier på hver sine interne arenaer. Prosessledelsen deltar i likeverdige refleksjonsprosesser, for eksempel gjennom lederteam. I Lenvik kommunes arbeid med kvalitetsmeldingen blir det i praksis arbeidsgruppen som da utgjør den andre læringsløyfen. Det er denne gruppen som planlegger og gjennomfører møtene med UOK og kommunestyret, med skolefaglig rådgiver som prosessleder i møtene. Arbeidsgruppen har mange diskusjoner knyttet til både selve kvalitetsmeldingen og prosessene på tvers når

den møtes. Både kvalitetsmeldingen og opplegget med UOK og kommunestyret har vært justert etter diskusjoner på bakgrunn av erfaringer i denne gruppen. Skolene forteller om læringsløyper med kollegiet i plenum og gjennom teamarbeid, jamfør beskrivelse av interne prosesser i forbindelse med kvalitetsmeldingen. Politikerne forteller i fokusgruppeintervjuet at de ikke har interne møter som omhandler kvalitetsmeldingen spesielt. Den drøftes i gruppemøter i forbindelse med kommunestyremøtet på lik linje med andre saker. En politiker sier at den kanskje drøftes litt mindre enn de andre sakene, fordi prosessen er så god i selve møtet. De interne læringsløyene ser dermed ut til å ha et utviklingspotensial. Skolene må prioritere sine aktiviteter innenfor et trangt nåløyne når det gjelder tid. Det samme gjelder politikerne som har lange møter med mange saker på agendaen.

Den samskapte læringen på tvers av nivåer kommer til uttrykk gjennom møtearenaene for samhandling på tvers i UOK og i kommunestyret. Her møtes man fra ulike nivåer og deltar i kollektive læringsprosesser. Deltakerne innehar ulike roller og posisjoner og bidrar med hver sine forutsetninger og spesifikke kompetanse (Klev og Levin 2009). Dette er helt i tråd med Irgens (2017) uttalelser om verdsettelse av samarbeid, konsensus, dialog, medbestemmelse og medvirkning. Både rektorene og politikerne føler seg betydningsfulle i dette arbeidet. En politiker uttrykker det slik:

*Flere føler ansvaret og flere føler at de kan ta ansvaret. Det er veldig viktig, for det blir jo veldig inkluderende og alle får være med på den jobben som gjøres og alle føler at de er like viktige.*

Når det gjelder skillet mellom politikk og administrasjon opplever alle forskningsdeltakerne at dette fortsatt er ivaretatt. Rektorene og administrativ skoleeier trekker seg tilbake når kvalitetsmeldingen behandles som sak i kommunestyret og vedtak skal fattes. Vedtakene viser at politikerne holder seg på et visst overordnet nivå, uten å gå inn og detaljstyre administrasjonen og skolene. Politikerne uttrykker seg om dette skillet på denne måten:

*Det er kanskje et poeng at vi som politikere ikke skal dykke ned i alt og være på «frimerke- og penn-nivå», for det har vi jo administrasjonen til. Vi skal liksom være der oppe og legge noen føringer og peke på noen retninger. Hvis vi går så dypt ned i ting at vi begynner å være en del av administrasjonen, så kan det bli utfordrende, for det er vi ikke. Vi er bare politikere.*

*Når vi jobber med det (innholdet i kvalitetsmeldingen), så får vi lov til å mene og være med på å stake ut kurs.*

Rektorene forteller følgende:

*Det er vi som sitter med den faglige kompetansen, og det må vi ikke gi fra oss.*

*De er opptatt av mobbing, klassestørrelse og organisering, men jeg opplever ikke at de vil overstyre fagkompetansen.*

*Hvis vi skal tenke ren skoleutvikling, så tenker jeg det ikke er alle ting de skal være med og bestemme. (...) Men at de er orientert om prosessen og det vi gjør.*

*Det er politikerne som både bevilger penger og som kan ta avgjørelser på vegne av skolen, så jeg tenker at det er kjempeviktig at vi spiller på lag, at vi kjenner til hverandre. Og at vi som rektorer også er innforstått med at når avgjørelsen er tatt, så skal vi forholde oss til det.*

*Jeg føler overhodet ikke at de har blandet seg inn i hva jeg skal si, mine prioriteringer og valg som skoleleder. Det er mer overordnede ting. Og i og med at vi snakker i lag, så føler jeg at jeg er veldig med på det. De lytter jo til deg som skoleleder, så det er jo noe vi blir enige om i lag. Og hvis noen går stikk i strid med det du selv kan stå inne for som skoleleder, så sier man jo i fra om det på de møteplassene man har.*

## **5.4 Implementering**

Utviklingsprosessen Lenvik kommune har vært gjennom med implementering av retningslinjer for arbeidet med kvalitetsmeldingen, kan sees på som en oversettelsesprosess. Da tilstandsrapporten ble lovpålagt og Utdanningsdirektoratet presenterte en mal for denne, kan Lenvik kommunes tilnærming forstås innenfor det som Røvik (2014a) omtaler som det reproduserende modus. Kommunen kopierte malen Utdanningsdirektoratet kom med. Fra året etter la Lenvik kommune til noen egenvalgte kapitler, noe som kan forstås innenfor det som Røvik (2014a) kaller det modifierende modus. Tilstandsrapporten hadde lav effekt i kommunens kvalitetsarbeid og fremstod som en pliktøvelse de første årene. Rapporten ble utarbeidet og politisk behandlet, men kommunens praksis var i realiteten som før. Dette kan forklares med det artistiske scenarioet (Røvik 2014a), hvor kommunen demonstrerte endringsvilje uten at tilstandsrapporten i praksis fikk en funksjon i kvalitetsarbeidet. Gjennom utviklingsarbeidet kommunen foretok gjennom Gode skoleeiere for Nord-Norge, har kommunen innholdsmessig foretatt endringer som kan forstås innenfor det modifierende modus. Noe er tatt bort og noe annet er lagt til. Navnet på rapporten har endret navn til kvalitetsmelding, og prosessene rundt rapporten er omvandlet sammenlignet med tidligere, noe som kan forstås innenfor det Røvik (2014a) omtaler som det radikale modus.

Retningslinjene er vedtatt av kommunestyret og har dermed stram toppstyring. Bestemmelsene her følges opp i kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen. Dette kan forstås innenfor det Røvik (2014a) omtaler som det optimistiske scenarioet. Samtidig viser empirien at kommunen får få hørings svar. Høringen sendes blant annet til rektor som skal ta denne videre til personalet, elevråd, FAU, SU og SMU. Rektorene forteller i intervjuene at elevrådene ikke alltid får se kvalitetsmeldingen, eller at den ikke tas godt nok opp i elevråd og øvrige rådsorganer. Dette kan forstås i lys av det pessimistiske scenarioet hvor endringer

frastøtes; elevrådet har ikke fått kvalitetsmeldingen presentert, og det artistiske scenarioet; rådsorganene får den tilsendt, men det legges ikke press på aktørene om å bidra.

Mange av politikerne unnlater å forberede seg til møtene på tvers av nivåer. Dette kan forstås i lys av det Røvik (2014a) kaller det artistiske scenarioet. Administrasjonen har ingen myndighet over kommunestyret, og kan derfor heller ikke stille krav til politikerne. De blir bedt om å forberede seg, uten at verken administrativ eller politisk ledelse legger ytterligere press på dem om å gjøre dette. Politikerne frikopler seg da fra delen av opplegget som omhandler forberedelse.

Røvik (2014b) er også opptatt av translatørkompetansen til deltakerne i en oversettelsesprosess. Viktige elementer her er det å inneha presise begrepsverktøy, kontekstkunnskap og kunnskap om oversettelsesregler. Rektorene vil naturlig nok ha større kontekstkunnskap enn politikerne. Kommunen har imidlertid tilsatt flere nye rektorer etter innføringen av retningslinjer, og Lenvik kommunestyre fikk 12 nye representanter etter valget høsten 2015. I forbindelse med dette ble utviklingsarbeidet presentert i kommunestyret høsten 2015, slik at nye politikere og rektorer skulle få en innføring i hvorfor kommunen har de prosessene den har. Elever, lærere og foreldre har imidlertid aldri fått denne presentasjonen. De var heller ikke involvert i utviklingsarbeidet rundt tilstandsrapporten. Dette kan ha påvirket det at elever, lærere og foreldre har utfordringer med å bidra. Kanskje har de svak translatørkompetanse fordi ingen har spilt dem gode i dette arbeidet. Deres rolle blir for perifer. En rektor uttrykte at en av utfordringene var at lærerne ikke hadde noe eierskap til kvalitetsmeldingen.

*Det som er litt av utfordringen er jo å få et eierskap hos lærerne til kvalitetsmeldingen, å få dem til å skjønne at det henger i hop der.*

*Jeg skulle som skoleleder ønske at vi hadde bedre tid sånn at lærerne kunne vært mer delaktige.*

Rektorenes uttalelser om at foreldrene kanskje ikke føler at de har kompetanse til å bidra, samt den ene rektorens uttalelse om at det fungerer best på de arenaene rektor deltar, kan vitne om behovet for prosesser med samskapt læring og samskaping. Dette for at elever, lærere og foreldre skal spilles gode og dermed klare å ha reell medvirkning. Det er behov for høyere intensjonalitet jamfør Wells læringssyklus (Roald 2012) om elever, lærere og foreldre skal få nok kunnskap og innsikt til å bidra godt i høringene.



## **5.5 Oppsummering og veien videre**

Jeg har i denne masteroppgaven gjort en studie av Lenvik kommunes arbeid med den årlige, lovpålagte tilstandsrapporten for grunnskolen. Her har jeg studert kommunens prosesser rundt denne rapporten som verktøy for kvalitetsutvikling, og utviklingen kommunen har vært gjennom fra tilstandsrapporten ble lovpålagt 1.august 2009 og frem til i dag. Jeg har i analyse- og drøftingsdelen forsøkt å se empiri og teori i sammenheng for å finne svar på følgende problemstilling: «Hva er det som kjennetegner prosessen med å utvikle tilstandsrapporten til et godt verktøy for kvalitetsutvikling i Lenvik kommune?» Jeg vil nå trekke frem noen av de viktigste punktene fra analyse- og drøftingsdelen.

### **5.5.1 Tilstandsrapporten**

Tilstandsrapporten synes i stor grad å ha vært en prosess mest på administrativt skoleeiernivå. Skolene bidro med analyser og tiltak, men ut over dette ser det ut til at det ikke var prosesser på tvers av nivåer knyttet til rapporten. Kommunestyret fikk en ferdig rapport presentert i kommunestyret, og verken administrativ eller politisk skoleeier ser ut til å ha evnet å ta i bruk tilstandsrapporten som verktøy i kommunens kvalitetsutvikling. Prosessen med tilstandsrapporten synes å ha vært preget av det Roald (2012) omtaler som forvaltningslogikk. Manglende kontakt mellom skolenivået og politisk skoleeier tyder på at kommunen i denne fasen til dels hadde en kontraproduktiv utviklingskultur. Funn i denne studien tyder på at tilstandsrapporten hadde liten eller ingen betydning for kvalitetsutviklingen.

### **5.5.2 Utviklingsarbeidet**

Gjennom deltakelse i Gode skoleeiere for Nord-Norge satte kommunen i gang en prosess for å utvikle kommunens arbeid med tilstandsrapporten. I det som kan forstås som det Klev og Levin (2009) kaller initieringsfasen, involverte kommunen lærernivået ved hovedtillitsvalgte lærere, rektornivået, politisk skoleeier ved UOK og administrativ skoleeier i en SWOT-analyse. Her ser kommunen ut til å ha lyktes med å få til samhandling, medvirkning og felles forståelse rundt videre utvikling. Samtidig viser funn i studien at noen nivåer manglet i denne prosessen. Resultatet av denne prosessen ble utgangspunkt for utarbeidelsen av retningslinjer med fastsatte prosesser for arbeidet med kvalitetsmeldingen nedfelt i et årshjul.

### **5.5.3 Kvalitetsmeldingen**

Funn i studien min tyder på at Lenvik kommune har hatt en god utvikling i sine prosesser fra tilstandsrapport til kvalitetsmelding. Nivåer møtes på tvers og har prosesser i form av det Roald (2012) kaller kunnskapsutviklende møter. Politikerne uttrykker at de har fått mer kunnskap og innsikt om grunnskolen. Kvalitetsmeldingen har fått en form og prosesser som ser ut til å bidra til at den i større grad fungerer som et verktøy for kvalitetsutvikling. Kommunen har utviklet en mer helhetlig plan for kvalitetsarbeid, hvor det i større grad enn før ser ut til at det fokuseres på kvalitetsstyring gjennom kontinuerlig læring og utvikling. Kommunen har revidert retningslinjene to ganger etter at de ble innført. Dette vitner om at kommunen fortsatt er i prosess og at den gjennom det som Klev og Levin (2009) omtaler som den kontinuerlige læringsspiralen, stadig videreutvikler arbeidet rundt kvalitetsmeldingen. Med bakgrunn i funn i denne studien virker det som at kommunens prosesser rundt kvalitetsmeldingen ser ut til å kjennetegnes av samhandling, medvirkning, samskaping og felles forståelse på tvers av nivåer, og da i størst grad mellom rektorene, administrativ skoleeier og politisk skoleeier. Dette synes å bidra til økt innsikt og kunnskapsbygging i disse delene av organisasjonen, jamfør Wells læringssyklus (Roald 2012). Det kan også virke som at kommunen har fått bedre kvalitetsstyring gjennom at mål, resultater og prosesser i skolene i større grad sees i sammenheng med hverandre. Muligheten for dette økes ved at kvalitative fortellinger i møtene på tvers av nivåer kan utfylle de kvantitative vurderingsformene i selve kvalitetsmeldingen. Både rektorene og politikerne uttrykker at prosessene rundt kvalitetsmeldingen også kjennetegnes ved at kommunen klarer å ivareta skillet mellom politikk og administrasjon på en god måte.

### **5.5.4 Videre anbefalinger**

Felles for ulike studier av forholdet mellom skole- og kommunenivået, er at fremgang i kvalitetsarbeidet i skolesektoren henger sammen med evnen til å etablere felles arenaer og konstruktiv dialog mellom de ulike nivåene (Roald 2012). Lenvik kommune ser ut til å ha lyktes med å få til dette, men det er som sagt i hovedsak politisk skoleeier, administrativ skoleeier og rektornivået som synes å være involvert. Lærernivået er involvert i interne prosesser på skolene. Elev-, foreldre- og lærernivået er involvert som høringsinstanser. Samtidig ser vi at kommunen får inn få høringsuttalelser og at disse nivåene i praksis ikke er så godt involvert som det var meningen at de skulle være. På bakgrunn av funn i denne

studien, vil jeg komme med noen anbefalinger til Lenvik kommune for ytterligere forbedringer i sitt arbeid med kvalitetsmeldingen:

1. Få på plass gode prosesser rundt fastsettingen av mål for grunnskolen. Her må alle nivåer fra elev til politisk skoleeier ha medvirkning. Dette vil gi legitimitet og eierskap til målene, og kommunen får det Roald (2012) kaller en produktiv utviklingskultur med styrket handlingsrom. Eierskap til målene vil også kunne gi bedre prosesser rundt kvalitetsstyringen hvor mål, resultat og prosess sees i bedre sammenheng med hverandre (Roald 2012).
2. Sørg for at deltakerne innehar god analysekompetanse. Dette kan for eksempel gjøres ved kompetanseheving av deltakerne, og/eller ved bruk av ekstern prosessleder med god analysekompetanse i møtene på tvers av nivåer. Resultatene bør i enda høyere grad sees i lys av lokale forhold og forutsetninger enn de gjør i dag (Rambøll 2013).
3. Sikre god involvering av alle nivåer i alle ledd i arbeidet med kvalitetsmeldingen. Dette inkluderer også prosessledernes deltakelse i møtene på tvers av nivåer, samt å sikre at alle stiller forberedt til møtene. Dette vil kunne gi bedre eierskap og bedre translatørkompetanse utover i organisasjonen (Røvik 2007). Retningslinjene bør tas frem årlig for gjennomgang med de involverte og alle bør forpliktes sterkere i arbeidet med kvalitetsmeldingen. Etter kommunevalg hvert 4. år bør nytt kommunestyre få en grundig innføring i kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen for å sikre implementering hos nye representanter.
4. Sikre god oppfølging av vedtak i etterkant av den politiske behandlingen, og større sammenheng mellom kvalitetsmeldingene ved overgangen fra det ene året til det neste. Politikerne savner tilbakemelding på hva som skjedde videre etter vedtak.

Slik jeg ser det vil foreldreinvolveringen i kommunen kunne styrkes ved opprettelse av et kommunalt FAU. Dette vil kunne styrke samhandlingen på tvers av nivåer, og administrativ og politisk skoleeier vil ha et naturlig kontaktpunkt overfor dette nivået. Elevnivået kan involveres gjennom skolens elevråd, eller eventuelt ved å benytte kommunens allerede etablerte Barn og unges kommunestyre (BUK). Under administrativ skoleeiers årlige skolebesøk kan SU tas inn som deltaker under dette besøket. Da vil man få inn både foreldrenivået og politisk skoleeier, som i dag mangler på denne møtearenaen.

Politikerne har gjennom fokusgruppeintervjuet foreslått at møtearenaen Lenvik kommune har sammen med kommunestyret i november, flyttes til en dag det ikke er

kommunestyremøte etterpå. De ønsker heller at kommunen innfører fagdager hvor kvalitetssarbeid får fokus hele dagen, uten at man etterpå skal ha en lang dag med mange andre saker på programmet. De uttrykker stor tilfredshet med denne måten å jobbe på, samtidig som de ønsker variasjon i arbeidsmetoder for å holde trykket oppe. Dette støttes av Roald (2012:198) som skriver: «Det synest å vere vesentleg at arbeidet med kvalitetsvurdering ikkje utviklar seg til lite bevisste og repeterande ritual. På alle nivå i kommunen bør ein ha ein fortløpande debatt om kvifor, kva og korleis ein vurderer.» Politikerne foreslår også at metoden utvides til å gjelde flere sektorer i kommunen. De ser for seg at kommunen ville tjene på å gjennomføre møtearenaer på tvers av nivåer også innenfor barnehagesektoren og helsesektoren, og foreslår en fagdag for skole og barnehage, og en for helse. De uttrykker at det er godt å kunne sette politiske partiforskjeller til side, og heller fokusere på hva som vil være det beste for kommunen. Dette illustreres godt med følgende sitat fra en politiker:

*Kommunestyret blir jo ei stor gruppe. Men det er så utrolig bra at vi får den innsikten en gang i året som gjør at vi blir minnet på at vi er skoleeier. Og når vi møtes i gruppene som ikke er satt sammen med rene partigrupper, men forskjellige politikere og administrasjonen, så utviskes egentlig partiforskjellene litt, fordi man har et mål. Man sitter med et Ringstadbekkryss og jobber med hva som skal bli bedre, og så blir man enige om hva man skal satse på. Vi skal samle oss på ett ark (Ringstadbekkryss) og da er det ikke snakk om å ri noen hester for at partiet skal ha noe inn. Så det blir en helt annen måte å jobbe på, som er mye bedre for kommunen enn at man skal ri noen prinsipper.*

## **Kapittel 6: Avsluttende betraktninger**

I mitt masterprosjekt har jeg vært så heldig å få lov til å forske på skoleeierskap i egen kommune. Det har vært veldig interessant å ta et steg ut av egen virksomhet for å kunne studere arbeidet med tilstandsrapporten og kvalitetsmeldingen fra en annen synsvinkel enn jeg normalt gjør. Jacobsen (2015) presiserer at undersøkelser i egen organisasjon både gir fordeler og ulemper. En av fordelene er den lette tilgangen til informasjon. Jeg opplevde en veldig stor grad av velvilje og tillit fra forskningsdeltakerne som deltok i intervjuer. Disse ga meg mye verdifull informasjon fra deres ståsted som jeg ikke kjente til fra før. I etterkant validerte jeg funn i intervjuene med støtte i dokumentstudiene og informasjon jeg selv innehar fra administrativ skoleeiers ståsted.

Underveis i studien føler jeg selv å ha fått et mer helhetlig bilde på Lenvik kommunes arbeid med kvalitetsmeldingen, hva som fungerer bra og hva som kan bli bedre. Samtidig dukker det opp andre spørsmål underveis i arbeidet som også kunne vært interessant å forske

på. Hva har for eksempel kommunens arbeid med kunnskapsbasert skoleeierskap og prosesser på tvers av nivåer hatt å si for de det faktisk gjelder; elevene? Klarer Lenvik kommune å heve kvaliteten på kjernevirksomheten i skolene gjennom sitt kvalitetsarbeid? Det kunne også vært interessant å se Lenvik kommunes prosesser rundt kvalitetsmeldingen i lys av teorier rundt styring og ledelse. Andre vinklinger ville kunne være å se kommunens kvalitetsarbeid opp mot formålsparagrafen og skolens mandat i samfunnet, eller å gjennomføre en grundig studie knyttet til skillet mellom politikk og administrasjon.

Dette masterstudiet har gitt meg en dypere forståelse av viktigheten rundt et kunnskapsbasert skoleeierskap, samt hvor viktig hvert nivå i kjeden av nivåer innenfor grunnskolesektoren faktisk er. Jeg håper Lenvik kommune vil ha nytte av studien min, og at kommunen i fremtiden klarer å skape enda bedre prosesser i dette viktige arbeidet – til det beste for kommunens elever i grunnskolen.

## Litteraturliste

Askheim, O.P., H. Fauske og J.H. Lesjø (1993): Kommunen som aktør i utviklinga av skolen. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift nr. 2/93*.

Bæck, U.D. og T. Ringholm (2004): *Skole og utdanning på dagsordenen?* NORUT Samfunnsforskning AS, SF 1/2004.

Dahl, T. (2004): *Å ville utvikle skolen. Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle.* SINTEF-rapport A04504.

Engeland, Ø. (2000): Skolen i kommunalt eie – politisk styrt eller profesjonell ledet skoleutvikling? Avhandling til dr.polit., Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

Finstad, N. og G. Kvåle (2003): *Reform 97 – skolen og kommunen.* Bodø: Nordlandsforskning, NF-rapport, 6/2003.

Hansen, V. og Presterud, A-M. (2012): Sammen for kvalitet i Bergensskolen. I: Jøsendal, J.S., Langfeldt, G. og Roald, K. (red.) (2012): *Skoleeier som kvalitetsutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater.* Oslo: Kommuneforlaget AS.

Hjertø, K.B og Paulsen, J.M (2017): Hvordan skoleeier kan forsterke rektorenes ledelseskompetanse. I: Aas, M. og Paulsen, J.M. (red.) (2017): *Ledelse i fremtidens skole.* Bergen: Fagbokforlaget.

Homme, A.D. (2008): *Den kommunale skolen: det lokale skolefeltet i historisk perspektiv.* Bergen: Universitetet i Bergen.

Irgens, E.J. (2010): Rom for arbeid: Lederen som konstruktør av den gode skole. I: Andreassen, R.A, E.J. Irgens, og E.M. Skaalvik (red): *Kompetent skoleledelse.* Trondheim: Tapir, s. 125-145.

Irgens, E.J. (2017): Den norske veien til en enda bedre skole. I: Aas, M. og Paulsen, J.M. (red.) (2017): *Ledelse i fremtidens skole.* Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. (2015): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode.* 3. utgave. Oslo: Cappelen Damm forlag.

Jøsendal, J.S., Langfeldt, G. og Roald, K. (red.) (2012): *Skoleeier som kvalitetsutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater.* Oslo: Kommuneforlaget.

Kleivan, B. (2002): Kommunal skolepolitikk i ulike styringsmodeller. En undersøkelse av hvilken rolle det kommunale styringsnivået har i utforming og iverksetting av L-97. Bodø: Rapport fra Høgskolen i Bodø 13/2002.

Klev, R. og Levin, M (2009): *Forandring som praksis. Endringsledelse gjennom læring og utvikling.* 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Kleven, Thor A. (2014): Forskning og forskningsresultater. I: Kleven, T.A (red.), Hjørdemaal, F. og Tveit, K. (2014): *Innføring i pedagogisk forskningsmetode. En hjelp til kritisk tolking og vurdering.* 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

- Langfelt, G. (2012): Kommunenes oppgaver i utdanningspolitikken. I: Jøsendal, J.S., Langfeldt, G. og Roald, K. (red.) (2012): *Skoleeier som kvalitetsutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Madsen, E.L. (2000): *Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen – en kartlegging*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Møller, J. og J.M. Paulsen (2001): *Skoleleders arbeidsforhold i grunnskolen: en undersøkelse blant skoleledere som er organisert i Norsk lærerlag*. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo. *Acta didactica*, 3/2001.
- Møller, J. og A.M. Presthus (2006): Skolenes relasjoner til skoleeier. I: Møller J. og O.L. Fuglestad (red): *Leiing i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nilssen, Vivi (2012): *Analyse i kvalitative studier. Den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Postholm, May Britt (2010): *Kvalitativ metode. En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget.
- Ramsdal, H., J.O. Jacobsen, S. Michelsen, O. Osland og T. Aaseth (2000): *Mot en ny kommunal arbeidsgiverrolle? Lokal organisering, kommunale arbeidsgiverroller og forholdet til profesjonene*. Bergen: SEFOS notat nr. 7.
- Roald, K. (2012): *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roald, K., Jøsendal, J.S. og Langfeldt, G. (2012): Kommuner og fylkeskommuner som aktive skoleeiere. I: Jøsendal, J.S., Langfeldt, G. og Roald, K. (red.) (2012): *Skoleeier som kvalitetsutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Røvik, K. A. (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A. (2014a): Reformideer og deres tornefulle vei inn i skolefeltet. I: Røvik K. A., (red) *Reformidéer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Cappelen Damm AS.
- Røvik (2014b): Translasjon – en alternativ doktrine for implementering. I: Røvik K. A., (red) *Reformidéer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Cappelen Damm AS.
- Skrøvset, S. og Tiller, T. (2011): *Verdsettende ledelse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS

## Andre referanser

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61> (Lesedato 22.10.2017)

PricewaterhouseCoopers (2009): Kom nærmere! Sluttrapport fra KS sitt FoU-prosjekt «Hvordan lykkes som skoleeier». Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte. Tønsberg/Oslo

Rambøll (2013): Sluttrapport. Evaluering av årlige tilstandsrapporter. Årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling. Oslo

Utdanningsdirektoratet (2010): Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem:

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Evaluering-av-Nasjonalt-kvalitetsutviklingssystem/> (Lesedato 09.04.2018)

Utdanningsdirektoratet (2016): SWOT-metoden:

<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/SWOT/> (Lesedato 28.10.2017)



## **Innholdsliste for vedlegg**

Vedlegg 1: SWOT-analyse

Vedlegg 2: Intervjuguide 1 (rektorer)

Vedlegg 3: Intervjuguide 2 (politikere)

Vedlegg 4: Ringstadbekkryssset

Vedlegg 5: Inndeling av data i kategorier og underkategorier

Vedlegg 6: Definisjonstabell

Vedlegg 7: Oversikt over kjernekategori, kategorier og underkategorier

Vedlegg 8: Utdrag fra kjerne kategorisering

Vedlegg 9: Oversikt over dokumenter som er analysert i undersøkelsen

## SWOT-analyse

<b>Styrker</b>	<b>Svakheter</b>
<b>Muligheter</b>	<b>Trusler</b>

## Intervjuguide 1

### Intervju av rektorer (individuelle intervjuer)

Formålet med denne masteroppgaven er å utvikle kunnskap om Lenvik kommunes prosesser rundt tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen og hvordan den brukes/kan brukes som et godt verktøy for kvalitetsutviklingen av grunnskolen i kommunen.

Minne om at deltakelse er frivillig og at han/hun når som helst kan trekke seg uten å måtte oppgi grunn for dette.

Forklare hvordan data/resultater vil bli brukt i masteroppgaven.

### Generell kjennskap til tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen:

1. Kommunen utarbeider årlig en lovpålagt tilstandsrapport/kvalitetsmelding for grunnskolesektoren i kommunen.  
Er du kjent med denne og arbeidet rundt denne?  
Fortell evt. om dette.

### Kjennskap til utviklingsarbeidet i 2013/2014:

2. Kjenner du til utviklingsarbeidet kommunen hadde gjennom deltakelse i programmet Gode skoleeiere i 2013-2014 - knyttet til prosessene rundt tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen?  
Fortell evt. om dette.
3. Beskriv din og skolens deltakelse i dette utviklingsarbeidet.  
(Stikkord: SWOT-analyse av tilstandsrapporten som verktøy)
4. Beskriv din og skolens deltakelse i arbeidet med tilstandsrapporten før utviklingsarbeidet i 2013/2014.  
(Stikkord: mål, analyser av resultater, tiltak, prosesser internt, samhandling på tvers av nivåer.)
5. Beskriv din og skolens deltakelse i arbeidet med kvalitetsmeldingen etter dette utviklingsarbeidet.  
(Stikkord: mål, analyser av resultater, tiltak, prosesser internt, samhandling på tvers av nivåer, årshjul.)

### Interne prosesser på skolen:

6. I hvilken grad og evt. hvordan jobber du med kvalitetsmeldingen internt på egen skole?
7. Involverer du andre ved skolen i dette arbeidet? Evt. hvem og hvordan?  
Over hvor lang tid foregår evt. dette arbeidet?
8. Fortell om hvordan din skole analyserer resultatene på ulike prøver og undersøkelser som f.eks. nasjonale prøver, Elevundersøkelsen og andre.  
(Stikkord: lokale forhold og forutsetninger, analysekompetanse)

### **Kjennskap til innhold i og arbeid med kommunens retningslinjer:**

9. Er du kjent med at kommunen i 2013/2014 utarbeidet retningslinjer for arbeidet med kvalitetsmeldingen? Kan du evt. si noe om innholdet i disse?
10. Er du kjent med at kommunen har utarbeidet et årshjul for arbeidet med kvalitetsmeldingen, og hvordan forholder du deg evt. til innholdet i dette årshjulet?
11. Er du kjent med hvilket innhold som ivaretas i kommunens kvalitetsmelding?  
Hva mener du om kommunens prioriteringer rundt innholdet?  
Noe vesentlig som mangler? Noe som bør tas bort? Evt. hvorfor/hvorfor ikke?
12. Er du kjent med at kommunen har satt ned en arbeidsgruppe knyttet til arbeidet med kvalitetsmeldingen?  
Kan du fortelle litt om denne gruppens rolle og hvilke prosesser som ivaretas av denne gruppen?  
Hva tenker du om sammensetningen av medlemmer i denne gruppen?
13. Er du kjent med at kvalitetsmeldingen sendes ut på høring underveis i arbeidet med denne og hvem som involveres her?  
Kan du fortelle litt om hvilke prosesser som gjennomføres knyttet til høringene?  
Hva tenker du om sammensetningen av instanser som får være delaktig i høringsprosessen?
14. Kan du fortelle om hvordan kommunen setter mål for grunnskolen?

### **Prosesser og samhandling på tvers av nivåer:**

15. Er du kjent med kommunens rutiner for møter på tvers av nivåer knyttet til kommunens kvalitetsmelding? Fortell evt. om disse.
16. Kjenner du til bruken av Ringstadbekkrysset i forbindelse med slike møter?  
Fortell evt. om prosessene rundt bruken av dette verktøyet.  
Hvordan fungerer dette verktøyet og denne metoden med tanke på involvering av deltakerne?
17. Fortell hvordan du opplever gruppearbeidet på disse møtene.  
Har gruppene et tydelig og felles mål med diskusjonene eller spriker diskusjonen i flere retninger?  
Foregår det evt. parallelle samtaler underveis i gruppearbeidet?  
Er det mest fokus på resultater, eller diskuteres mønstre og sammenhenger i kommunens grunnskolesektor? Evt. andre ting?
18. Hva får du ut av disse møtene?
19. Hva opplever du at politikerne får ut av disse møtene?
20. Tror du skolesektoren i kommunen får noe ut av samhandlingen og prosessene på tvers av nivåer? Evt. hva?
21. Er det noe som bør endres når det gjelder kommunens prosesser rundt kvalitetsmeldingen og samhandling på tvers av nivåer? Hvorfor/hvorfor ikke?

### **Opplevelse av roller:**

22. Hvordan vil du definere medvirkning?  
I hvilken grad opplever du som rektor å ha mulighet til medvirkning i arbeidet med hvilken retning Lenvikskolen skal ta?
23. Hvordan vil du definere medskapning?  
I hvilken grad opplever du som rektor å ha mulighet til medskapning i utviklingen av Lenvikskolen?
24. Føler du at du har mulighet for å være med og bestemme noe når det gjelder Lenvikskolen?
25. Hva tenker du om politisk skoleeiers rolle og mulighet for medvirkning, medskapning og medbestemmelse rundt kommunens grunnskolesektor?  
(Stikkord: politikk og forvaltning)
26. Har dette med medvirkning, medskapning og medbestemmelse endret seg sammenlignet med tiden før innføringen av retningslinjer for kvalitetsmeldingen?
27. I hvilken grad har du og din skole nytte av kvalitetsmeldingen? Evt. på hvilken måte?
28. Politisk skoleeier skal trekke de store linjene for grunnskolen i kommunen, uten å trå inn på det mer detaljerte, faglige/profesjonelle handlingsrommet. Klarer vi å opprettholde dette skillet i de prosessene vi kjører?

### **Evt. behov for endringer:**

29. Er det noe du savner i kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen, og som du tenker ville føre til en ytterligere forbedring av prosessene rundt denne?
30. Er det noe du mener kommunen bør ta bort fra sine rutiner? Evt. hvorfor?
31. Klarer kvalitetsmeldingen å ivareta lokale forhold og forutsetninger? På hvilke(n) måte(r)?  
(Stikkord: mål, analyser, tiltak)

### **Åpning for annen informasjon enn jeg har spurt om:**

32. Er det noe jeg ikke har spurt om som du har lyst til å få frem angående kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen?

## Intervjuguide 2

### Fokusgruppeintervju politikere

Formålet med denne masteroppgaven er å utvikle kunnskap om Lenvik kommunes prosesser rundt tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen og hvordan den brukes/kan brukes som et godt verktøy for kvalitetsutviklingen av grunnskolen i kommunen.

Minne om at deltakelse er frivillig og at de når som helst kan trekke seg uten å måtte oppgi grunn for dette.

Forklare hvordan data/resultater vil bli brukt i masteroppgave

### Generell kjennskap til tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen:

1. Kommunen utarbeider årlig en lovpålagt tilstandsrapport/kvalitetsmelding for grunnskolesektoren i kommunen.  
Er dere kjent med denne og arbeidet rundt denne?  
Fortell evt. om dette.

### Kjennskap til utviklingsarbeidet i 2013/2014:

2. Kjenner dere til utviklingsarbeidet kommunen hadde i 2013/2014 knyttet til prosessene rundt tilstandsrapporten/kvalitetsmeldingen? Fortell evt. om dette.
3. Beskriv politisk skoleeiers deltakelse i dette utviklingsarbeidet.  
(Stikkord: SWOT-analyse av tilstandsrapporten som verktøy)
4. Beskriv politisk skoleeiers deltakelse i arbeidet med tilstandsrapporten før utviklingsarbeidet i 2013/2014.  
(Stikkord: mål, analyser av resultater, tiltak, prosesser internt, samhandling på tvers av nivåer.)
5. Beskriv politisk skoleeiers deltakelse i arbeidet med kvalitetsmeldingen etter dette utviklingsarbeidet.  
(Stikkord: mål, analyser av resultater, tiltak, prosesser internt, samhandling på tvers av nivåer, årshjul.)

### Interne prosesser i de politiske partiene:

6. I hvilken grad og evt. hvordan jobber dere med kvalitetsmeldingen internt i eget parti?

### Kjennskap til innhold i og arbeid med kommunens retningslinjer:

7. Er dere kjent med at kommunen i 2013/2014 utarbeidet retningslinjer for arbeidet med kvalitetsmeldingen? Kan dere evt. si noe om innholdet i disse?
8. Er dere kjent med hvilket innhold som ivaretas i kommunens kvalitetsmelding?  
Diskuter kommunens prioriteringer rundt dette innholdet.

Noe vesentlig som mangler? Noe som bør tas bort? Evt. hvorfor/hvorfor ikke?

9. Er dere kjent med at kommunen har satt ned en arbeidsgruppe knyttet til arbeidet med kvalitetsmeldingen?  
Diskuter denne gruppens rolle og hvilke prosesser som ivaretas av denne gruppen.  
Hva tenker dere om sammensetningen av medlemmer i denne gruppen? Diskuter!
10. Er dere kjent med at kvalitetsmeldingen sendes ut på høring underveis i arbeidet med denne og hvem som involveres her?  
Vet dere noe om hvilke prosesser som gjennomføres knyttet til høringene?  
Hva tenker dere om sammensetningen av instanser som får være delaktig i høringsprosessen?  
Diskuter!
11. Kan dere fortelle om hvordan kommunen setter mål for grunnskolen?

### **Prosesser og samhandling på tvers av nivåer:**

12. Er dere kjent med kommunens rutiner for møter på tvers av nivåer knyttet til kommunens kvalitetsmelding? Fortell evt. om disse.
13. Kjenner dere til bruken av Ringstadbekkrysset i forbindelse med slike møter?  
Diskuter prosessene rundt bruken av dette verktøyet.  
Diskuter hvordan dette verktøyet og denne metoden fungerer med tanke på involvering av deltakerne.
14. Diskuter hvordan dere opplever gruppearbeidet på disse fagdagene.  
Evt. oppfølgingsspørsmål:  
Har gruppene et tydelig og felles mål med diskusjonene eller spriker diskusjonen i flere retninger?  
Foregår det evt. parallelle samtaler underveis i gruppearbeidet?  
Er det mest fokus på resultater, eller diskuteres mønstre og sammenhenger i kommunens grunnskolesektor? Evt. andre ting?
15. Diskuter hva politisk skoleeier får ut av disse fagdagene.
16. Hva opplever dere at rektorene får ut av disse fagdagene? Diskuter!
17. Diskuter hva skolesektoren i kommunen evt. får ut av samhandlingen og prosessene på tvers av nivåer.
18. Er det noe som bør endres når det gjelder kommunens prosesser rundt kvalitetsmeldingen og samhandling på tvers av nivåer? Hvorfor/hvorfor ikke? Diskuter!

### **Opplevelse av roller:**

19. Hvordan vil dere definere ordet medvirkning?  
Diskuter i hvilken grad dere som politikere opplever å ha mulighet til medvirkning i arbeidet med hvilken retning Lenvikskolen skal ta.
20. Hvordan vil dere definere ordet medskapning?  
Diskuter politisk skoleeiers mulighet til å medskapning når det gjelder utvikling av

Lenvikskolen?

21. Diskuter politisk skoleeiers mulighet til å bestemme noe når det gjelder Lenvikskolen?
22. Diskuter rektorenes og administrativ skoleeiers mulighet for medvirkning, medskapning og medbestemmelse rundt kommunens grunnskolesektor.
23. Diskuter hvorvidt dette med medvirkning, medskapning og medbestemmelse har endret seg sammenlignet med før innføringen av retningslinjer for kvalitetsmeldingen?
24. Diskuter hvilken nytteverdi kvalitetsmeldingen har for dere som politikere og representanter for politisk skoleeier.
25. Politisk skoleeier skal trekke de store linjene for grunnskolen i kommunen, uten å trå inn på det mer detaljerte, faglige/profesjonelle handlingsrommet. Klarer vi å opprettholde dette skillet i de prosessene vi kjører?

**Evt. behov for endringer:**

26. Diskuter hvorvidt det er noe dere savner i kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen, og som dere tenker ville føre til en ytterligere forbedring av prosessene rundt denne.
27. Er det noe dere mener kommunen bør ta bort fra sine rutiner? Evt. hvorfor? Diskuter!
28. Diskuter hvorvidt kvalitetsmeldingen klarer å ivareta lokale forhold og forutsetninger? På hvilke(n) måte(r)?  
(Stikkord: mål, analyser, tiltak)
29. Diskuter hvorvidt kvalitetsmeldingen er utformet på en måte som gjør den forståelig for dere som politikere eller ikke.

**Åpning for annen informasjon enn jeg har spurt om:**

30. Er det noe jeg ikke har spurt om som dere har lyst til å få frem angående kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen?



**Ringstadbekkryset**

<b>Hva er bra?</b>	<b>Hvorfor?</b>
<b>Hva kan bli bedre?</b>	<b>Hvordan?</b>

## **Inndeling av data i kategorier og underkategorier:**

1. Generell kjennskap
  - til tilstandsrapporten før 2014
  - til deltakelse i Gode skoleeiere for Nord-Norge i 2013-2015
  - til kvalitetsmeldingen etter 2014
  
2. Tilstandsrapporten (før deltakelse i Gode skoleeiere)
  - innhold og struktur
  - samhandling og prosesser internt på ulike nivåer
  - samhandling og prosesser på tvers av nivåer
  - involvering/dialog
  - medvirkning, medskapning og medbestemmelse
  - mål for grunnskolen
  - politikk vs. administrasjon
  - kommunestyrets vedtak
  - utbytte av arbeidet
  
3. Kvalitetsmeldingen (etter deltakelsen i Gode skoleeiere)
  - innhold og struktur
  - samhandling og prosesser internt på ulike nivåer
  - samhandling og prosesser på tvers av nivåer
  - involvering/dialog
  - medvirkning, medskapning og medbestemmelse
  - mål for grunnskolen
  - politikk vs. administrasjon
  - kommunestyrets vedtak
  - utbytte av arbeidet
  
4. Rom for forbedringer i kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen
  - innhold og struktur
  - samhandling og prosesser internt på ulike nivåer
  - samhandling og prosesser på tvers av nivåer
  - involvering/dialog
  - medvirkning, medskapning og medbestemmelse
  - mål for grunnskolen
  - politikk vs. administrasjon
  - kommunestyrets vedtak
  - utbytte av arbeidet

<b>Definisjonstabell</b>
--------------------------

Generell kjennskap til tilstandsrapporten før 2014	Alle typer data som sier noe om hvorvidt administrativ skoleeier, rektorene og politikerne har kjennskap til arbeidet rundt tilstandsrapporten fra den ble lovpålagt. Gjelder perioden før utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Generell kjennskap til deltakelse i Gode skoleeiere for Nord-Norge i 2013-2015	Alle typer data som sier noe om hvorvidt administrativ skoleeier, rektorene og politikerne har kjennskap til/deltatt i utviklingsarbeidet rundt arbeidet med tilstandsrapporten i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Generell kjennskap til kvalitetsmeldingen etter 2014	Alle typer data som sier noe om hvorvidt administrativ skoleeier, rektorene og politikerne har kjennskap til arbeidet rundt kvalitetsmeldingen etter utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Tilstandsrapporten: - innhold og struktur	Alle typer data som sier noe om innholdet og strukturen i tilstandsrapporten – kapitler, hva får mest/minst fokus, oppbygging av rapporten, omfang. Gjelder perioden før utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Tilstandsrapporten: - samhandling og prosesser internt på ulike nivåer	Alle typer data som sier noe om hvordan politisk skoleeier, administrativ skoleeier og skolene jobbet med tilstandsrapporten internt på sine nivåer. Hvem ble involvert og hvordan. Gjelder perioden før utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Tilstandsrapporten: - samhandling og prosesser på tvers av nivåer	Alle typer data som sier noe om hvordan politisk skoleeier, administrativ skoleeier og skolene jobbet med tilstandsrapporten sammen på tvers av nivåer. Hvem ble involvert og hvordan. Gjelder perioden før utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Tilstandsrapporten: - medvirkning, medskapning og medbestemmelse	Alle typer data som sier noe om hvordan politisk skoleeier, administrativ skoleeier og rektorene opplevde å ha medvirkning, medskapning og medbestemmelse i grunnskolesektoren i perioden før utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Tilstandsrapporten: - mål for grunnskolen	Alle typer data som sier noe om kommunen hadde mål for grunnskolen og hvilken kjennskap politisk skoleeier, administrativ skoleeier og rektorene hadde til målene, samt hvorvidt og evt. hvordan de var involvert i utarbeidelsen av disse. Gjelder perioden før utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Tilstandsrapporten: - politikk vs. administrasjon	Alle typer data som sier noe om forholdet/skillet mellom politikk og administrasjon i perioden før utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Tilstandsrapporten: - kommunestyrets vedtak	Alle typer data som sier noe om vedtakene kommunestyret fattet i saksbehandlingen av de årlige tilstandsrapportene. Gjelder perioden før utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Tilstandsrapporten: - utbytte av arbeidet	Alle typer data som sier noe om hvilket utbytte administrativ skoleeier, politisk skoleeier og rektorene opplevde å ha av arbeidet med

	tilstandsrapporten. Gjelder perioden før utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Kvalitetsmeldingen - innhold og struktur	Alle typer data som sier noe om innholdet og strukturen i kvalitetsmeldingen – kapitler, hva får mest/minst fokus, oppbygging av meldinga, omfang. Gjelder perioden etter utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Kvalitetsmeldingen: - samhandling og prosesser internt på ulike nivåer	Alle typer data som sier noe om hvordan politisk skoleeier, administrativ skoleeier og skolene jobber med kvalitetsmeldingen internt på sine nivåer. Hvem blir involvert og hvordan. Gjelder perioden etter utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Kvalitetsmeldingen: - samhandling og prosesser på tvers av nivåer	Alle typer data som sier noe om hvordan politisk skoleeier, administrativ skoleeier og skolene jobber med kvalitetsmeldingen sammen på tvers av nivåer. Hvem blir involvert og hvordan. Gjelder perioden etter utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Kvalitetsmeldingen: - medvirkning, medskapning og medbestemmelse	Alle typer data som sier noe om hvordan politisk skoleeier, administrativ skoleeier og rektorene opplever å ha medvirkning, medskapning og medbestemmelse i grunnskolesektoren i perioden etter utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Kvalitetsmeldingen: - mål for grunnskolen	Alle typer data som sier noe om kommunen har mål for grunnskolen og hvilken kjennskap politisk skoleeier, administrativ skoleeier og rektorene har til målene, samt hvorvidt og evt. hvordan de er involvert i utarbeidelsen av disse. Gjelder perioden etter utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Kvalitetsmeldingen: - politikk vs. administrasjon	Alle typer data som sier noe om forholdet/skillet mellom politikk og administrasjon i perioden etter utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Kvalitetsmeldingen: - kommunestyrets vedtak	Alle typer data som sier noe om vedtakene kommunestyret har fattet i saksbehandlingene av de årlige kvalitetsmeldingene. Gjelder perioden etter utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Kvalitetsmeldingen: - utbytte av arbeidet	Alle typer data som sier noe om hvilket utbytte administrativ skoleeier, politisk skoleeier og rektorene opplever å ha av arbeidet med kvalitetsmeldingen. Gjelder perioden etter utviklingsarbeidet i Gode skoleeiere for Nord-Norge.
Implementering av retningslinjene for arbeidet med kvalitetsmeldingen	Alle typer data som sier noe om hvorvidt og hvordan det Lenvik kommunestyre har vedtatt skal være kommunens måte å jobbe på, faktisk blir gjennomført.
Rom for forbedringer i kommunens arbeid med kvalitetsmeldingen	Alle typer data som sier noe om hvordan Lenvik kommune kan forbedre arbeidet med kvalitetsmeldingen ytterligere. Dette kan gjelde: <ul style="list-style-type: none"> <li>- innhold og struktur</li> <li>- samhandling og prosesser internt på ulike nivåer</li> <li>- samhandling og prosesser på tvers av nivåer</li> <li>- medvirkning, medskapning og medbestemmelse</li> <li>- mål for grunnskolen</li> <li>- politikk vs. administrasjon</li> <li>- kommunestyrets vedtak</li> <li>- utbytte av arbeidet</li> </ul>

## Oversikt over kjernekategori, kategorier og underkategorier

<b>Kjerne- kategori</b>	<b>Skoleeiers kvalitetsarbeid</b>				
<b>Kategorier</b>	Tilstands- rapport	Kvalitets- melding	Prosesser	Politikk vs. administrasjon	Forbedrings- potensiale
<b>Under- kategorier</b>	Innhold og struktur	Innhold og struktur	Internt på nivåer  På tvers av nivåer	Mål for grunnskolen  Vedtak  Skille mellom disse politikk og administrasjon	Innhold og struktur  Prosesser internt på nivåer  Prosesser på tvers av nivåer  Politikk vs. administrasjon

## Utdrag fra kjerne kategorisering

<b>Kjerne-kategori</b>	<b>Skoleeiers kvalitetsarbeid</b>
<b>Kategorier</b>	<b>Tilstandsrapport</b>
<b>Under-kategorier</b>	<b>Innhold og struktur</b>
	<p>Omfattende Udirs mal Alt vektlagt like mye Mange grafer med forklarende takst Noen få lokale mål (visjonære) Viser til forskning og lokalt utviklingsarbeid Generelle tiltak i konklusjonen</p> <p>SWOT-analyse av tilstandsrapporten: Styrker:helhetlig bilde, bilde på behov for videre satsing i kommunen, trender over tid, god oversikt og struktur Svakheter: for lite involvering, mye fokus på fag, få lokale mål Muligheter: si noe om økonomi, økt involvering, prioritere fokusområder Trusler: for mye tellinger, og lite fortellinger, fare for feil fokus blant leserne, kortsiktig perspektiv</p>

<b>Kjerne-kategori</b>	<b>Skoleeiers arbeid med kvalitetsutvikling</b>
<b>Kategorier</b>	<b>Kvalitetsmelding</b>
<b>Under-kategorier</b>	<b>Innhold og struktur</b>
	<p>Spisset innhold etter vedtak fra politikere. Noe får mer plass og dypere analyser enn andre områder. Siste år færre grafer Lokale forhold og forutsetninger: de store skolene tar størst del av kommuneresultatet. Sammenligner seg med seg selv tidligere år. Skolebidragsindikatoren siste år. Lokalt næringsliv. Lokal kompetanse. Faktisk bruk av kompetanse Tydeligere på lokale mål Tydeligere analyser og tiltak fra skolene. I konklusjonen/avslutningen: lister opp tiltak kommunen bør prioritere fremover Solskinshistorie fra 14/15 Tydeliggjøring av lovkrav innenfor enkelte områder (kompetanse) Viser til forskning og lokalt utviklingsarbeid Prioriterte områder i meldinga fra fagdag med UOK på våren Definisjoner og avklaringer fra kommunale planer, f.eks. mobbing og konflikter</p>

<b>Kjerne-kategori</b>	<b>Skoleeiers arbeid med kvalitetsutvikling</b>
<b>Kategorier</b>	<b>Prosesser</b>

Under-kategorier	Internt på nivåer
	<p><b>Tilstandsrapporter:</b>  Ble ført i pennen av skolefaglig rådgiver, med kommunalsjef som støttespiller og diskusjonspartner ved behov.  Bestilling til rektorene på analyser og tiltak. Ulike svar fra rektorene på interne prosesser – noen svarte bare selv og noen drøftet i kollegiet før innsending. Saken oppe på linje med andre saker i partiene før k.styremøtet.</p> <p><b>Kvalitetsmeldinger:</b>  Arbeidsgruppa: Fungerer mest som en styringsgruppe som setter retning for årets kvalitetsmelding. Skolefaglig rådgiver gjør arbeidet, og dette gjennomgås detaljert i arbeidsgruppa. Administrativ skoleeier har ikke egne møter utenom denne arbeidsgruppa  Med lærerne: i team og i fellesmøte  Høring: Rektor tar noe med aktuelle grupper, mens noe bare sendes ut med spørsmål om innspill. Der rektor er med, best prosess.. Foresatte ikke så delaktige. Elever noen ganger ikke tatt med.  Grundig med lærerne, hovedpunkter med foreldre og elever.  Elever og foreldre har sjelden innspill.  Politisk skoleeier: Lite internt. I kommunestyregruppa/gruppemøter. Noen mindre enn i andre saker pga. god prosess i møtet. Mest individuelt arbeid.. avhenger av interesse.</p> <p>Dok:  I retningslinjene for kvalitetsmeldingen:  Gjennomføring av GSI, nasjonale prøver, elevundersøkelsen, eksamen  Analyse av resultater internt på hver skole  Utarbeide plan for tiltak internt  Høringsuttalelser (personalet, FAU/SU/SMU, elevråd, rektor)</p>
Under-kategorier	På tvers av nivåer
	<p><b>Tilstandsrapporter:</b>  Kun bestilling av analyser og tiltak fra adm. skoleeier til rektorene.  Ingen kontakt mellom skolene og politisk skoleeier</p> <p><b>Kvalitetsmeldinger:</b>  Adm. skoleeier på skolebesøk.  Månedlige møter mellom adm. Skoleeier og rektorene  Arbeidsgruppa:Skolefaglig rådgiver har likevel ei gruppe fra tre nivåer i ryggen knyttet til arbeidet. Det er da ikke lenger et «enmannsprodukt» slik det var tidligere. Elev- og foreldrenivået er ikke med her.  Politisk skoleeier er på og mer informert nå.  Fagdag i juni: prosess som resulterer i prioriteringer som tas direkte inn i kvalitetsmeldingens konklusjoner. Bruker Ringstadbekkryss og gruppearbeid her.  Kommunestyret: Skolefaglig rådgiver går gjennom hovedtrekkene i meldinga, sier noe om gruppearbeidet og organiseringen her. Tid til gruppearbeid – har variert mellom 45-90 min. hver gruppe må presentere sitt Ringstadbekkryss i plenum. Adm. Og skoleledere «trekker seg tilbake» når meldinga skal behandles med politisk vedtak.  Ringstadbekkrysset er et veldig godt verktøy – blir tvunget til å være positiv først, ikke bare grave seg ned i det negative. Samt man må være konstruktiv og se på hvordan det som er svakt kan bli bedre.  Høring: alle nivåer + PPT. Får få høringsuttalelser. Noen av de samme går igjen fra år til år. Ikke alle klarer å løsrive seg fra egen skole og løfte blikket opp til kommunalt nivå.  Rektorene ekstra forberedt, spennende og interessant å møte politikerne</p>

	<p>En god del av politikerne er uforberedt, skriver underveis  Bra prosess i gruppa  Godt organisert med tidtaker, referent. Alle deltar.  Politikerne veldig lydhøre overfor rektorene  Positivt med fordeling av fokusområder slik det ble gjort sist, ble ikke så omfattende, kan konsentrere seg og gå i dybden  Vedtas fokusområder som skolene og politikerne skal jobbe videre med.  Veldig nyttig å møtes på tvers. Kan forklare ting og hvorfor det er sånn. Kan fortelle egne historier. Kan fortelle om ting som politikerne ikke får vite om de ikke spør.  På slutten løs prat, spørsmål fra politikerne – viktig å ha tid til dette  Forstå politikernes side, ikke alltid lett å ta avgjørelser uten å ha jobbet godt nok med det  Spille på lag. Kjenne hverandre. Rektorer må forholde seg til avgjørelsen når den er tatt  <b>ALLE</b> ønsker å enes  Når du skal levere noe til noen <b>MÅ</b> du gjøre det. Blir etterspurt, fører til at det skjer noe  Forståelse begge veier.  Partiforskjeller utviskes.  Overføres til andre sektorer?  Alle vil at skole skal være bra – fint å ville det samme.  Mer målrettet fokus på forbedring.</p> <p>Dok:  Retningslinjer som sier noe om hvem som skal samhandle, når og hvem som er ansvarlig for at dette skal skje.  Skolene og adm.skoleeier i skolebesøk  Fagdager i UOK og k.styret (politikere, rektorer, adm. Skoleeier)</p>
--	--



## Oversikt over dokumenter som er analysert i undersøkelsen

### Tilstandsrapporter:

1. Grunnskolen i Lenvik kommune. Tilstandsrapport 2009/2010
2. Tilstandsrapport for Lenvikskolen 2010/2011
3. Tilstandsrapport for grunnskolen i Lenvik 2011/2012
4. Tilstandsrapport for grunnskolen i Lenvik 2012/2013

### Kvalitetsmeldinger:

1. Kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik 2013/2014
2. Kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik 2014/2015
3. Kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik 2015/2016
4. Kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik 2016/2017

### Saksprotokoller Lenvik kommunestyre:

1. Saksprotokoll Lenvik kommunestyre sak 101/10, 28.10.2010, Grunnskolen i Lenvik kommune. Tilstandsrapport 2009/2010
2. Saksprotokoll Lenvik kommunestyre sak 95/11, 15.12.2011, Tilstandsrapport for Lenvikskolen 2010/2011
3. Saksprotokoll Lenvik kommunestyre sak 165/12, 20.12.2012, Tilstandsrapport for grunnskolen i Lenvik 2011/2012
4. Saksprotokoll Lenvik kommunestyre sak 104/13, 14.11.2013, Tilstandsrapport for grunnskolen i Lenvik 2012/2013
5. Saksprotokoll Lenvik kommunestyre sak 1/15, 05.03.2015, Kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik 2013/2014
6. Saksprotokoll Lenvik kommunestyre sak 129/15, 26.11.2015, Kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik 2014/2015
7. Saksprotokoll Lenvik kommunestyre sak 131/16, 24.11.2016, Kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik 2015/2016
8. Saksprotokoll Lenvik kommunestyre sak 121/17, 23.11.2017, Kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik 2016/2017

### Dokumentasjon fra gruppearbeid:

1. SWOT-analyse av tilstandsrapporten som verktøy 06.02.2014
2. Ringstadbekkryss kommunestyret 05.03.2015
3. Ringstadbekkryss kommunestyret 26.11.2015
4. Ringstadbekkryss UOK 26.05.2016
5. Ringstadbekkryss kommunestyret 24.11.2016
6. Konklusjoner og anbefalinger til kommunestyret, UOK 01.06.2017
7. Ringstadbekkryss kommunestyret 23.11.2017

**Retningslinjer:**

1. Retningslinjer for kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik kommune, vedtatt av Lenvik kommunestyre i sak 70/14, 26.06.2014
2. Retningslinjer for kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik kommune, revidert og vedtatt av Lenvik kommunestyre i sak 129/15, 26.11.2015
3. Retningslinjer for kvalitetsmelding for grunnskolen i Lenvik kommune, revidert og vedtatt av Utvalg for oppvekst og kultur i sak 3/17, 02.02.2017

**Ringstadbekkryst utfylt i forbindelse med intervjuer i studien:**

1. Rektor 1, 2 og 3
2. Politiker 1, 2, 3 og 4