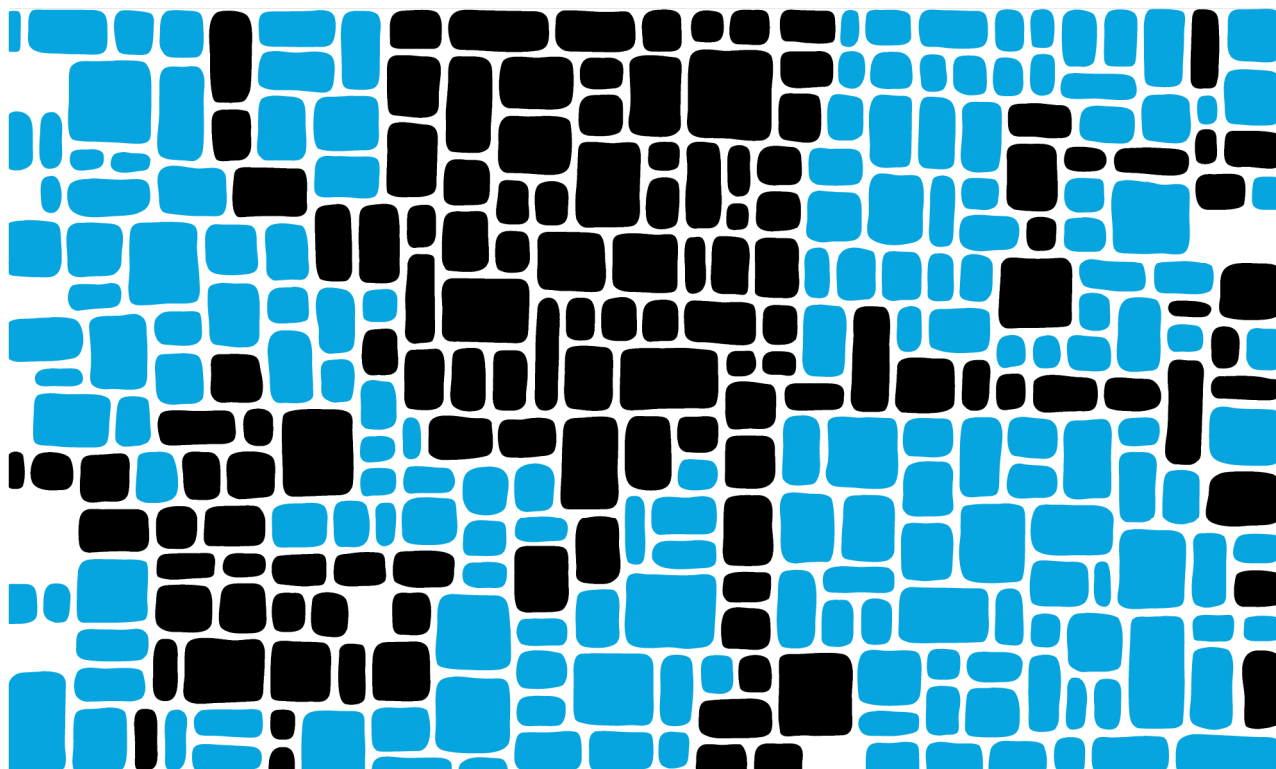


Utdanningsdirektoratet

Delrapport 2

30. november 2012

EVALUERING AV ÅRLIGE TILSTANDSRAPPORTER DELRAPPORT 2



RAMBOLL

DELRAPPORT 2

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Sammendrag	1
1.1	Sentrale funn	1
1.2	Konklusjoner og implikasjoner	2
2.	Innledning	4
2.1	Bakgrunn og rammer for evalueringen	4
2.2	Gjennomføring av evalueringen	7
2.3	Leserveiledning	9
3.	Utvikling i perioden 2011-2012	10
3.1	Flere skoleeiere med erfaring og rutiner for tilstandsrapportering	10
3.2	Få endringer i skoleeieres opplevelse av formålet med og anvendelse av tilstandsrapportene	11
3.3	Skoleeieres opplevde nytte av tilstandsrapportene	13
3.4	Oppsummering	16
4.	Hva er en god tilstandsrapport?	17
4.1	Hvordan kan årlige tilstandsrapporter bidra til læring og utvikling?	17
4.2	Hva er god praksis?	23
4.3	Oppsummering	26
5.	Hva er viktig læring så langt i evalueringen?	28
5.1	Betydningen av erfaring	28
5.2	Betydningen av involvering i utformingsprosessen	29
5.3	Betydningen av kommunestørrelse	31
5.4	Oppsummering	33
6.	Konklusjon	35
6.1	Årlig tilstandsrapportering – et spørsmål om evalueringskapasitet?	35
6.2	Temaer videre i evalueringen	36
7.	Litteratur	37

FIGURER

Figur 2-1: Læringssløyfer	7
Figur 3-1: I hvilken forbindelse ferdigstiller skoleeier årlig tilstandsrapport? (n ₂₀₁₂ = 307)	11
Figur 3-2: "Hva er formålet med utformingen av årlige tilstandsrapporter i kommunen/fylkeskommunen?" (Skoleeier n=307)	12
Figur 3-3: Hva anvender skoleeier årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen til? Skoleeier N=307	13
Figur 3-4: I hvilken grad er du enig eller uenig i at årlig tilstandsrapport bidrar til at... (skoleeier n = 307)	14
Figur 3-5: Skoleeiers vurdering av tilstandsrapportens bidrag til enkeltskolers bevissthet om kvalitetsutvikling i 2011 og 2012 (n ₂₀₁₁ = 334, n ₂₀₁₂ =307)	14
Figur 3-6: I hvilken grad er du enig eller uenig i at årlig tilstandsrapport er et godt verktøy for skoleeiers dialog om kvalitetsutvikling med skoleledere (n ₂₀₁₁ = 334, n ₂₀₁₂ = 307)	15
Figur 4-1: Bruk av mal fordelt på kommunestørrelse (n = 292)	17
Figur 4-2: Har skoleeier utviklet målsettinger innenfor de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller frafall i årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen? Skoleeier N=307	19
Figur 4-3: Skoleeieres vurdering av hvorvidt tilstandsrapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling, fordelt på om rapporten inkluderer målsettinger om andre temaer. (n=307)	20
Figur 4-4: Har skoleeier utviklet tiltak for kvalitetsutvikling innenfor de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller frafall i årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen? N=307	21
Figur 5-1: Andelen skoleeiere med og uten skriftliggjorte rutiner for utarbeiding, fordelt på hvor mange ganger kommunen/fylkeskommunen har utarbeidet årlige tilstandsrapport. (n = 307)	28
Figur 5-2: I hvilken grad er følgende aktører involvert i prosessen med utforming av årlige tilstandsrapporter i kommunen/fylkeskommunen? Skoleeier N=307	30
Figur 5-3: Involvering av offentlige skoleledere - "På hvilken måte ble du som skoleleder involvert i arbeidet med utforming av årlig tilstandsrapport?" (n=525)	31
Figur 5-4: Hva anvender skoleeier årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen til? (n = 307)	33

1. SAMMENDRAG

I dette kapittelet presenteres et sammendrag av delrapport 2 i *Evaluering av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling i kommune/fylkeskommune*. Evalueringen gjennomføres i perioden 2011 – 2013 på oppdrag for Utdanningsdirektoratet.

1.1 Sentrale funn

Funn fra spørreundersøkelsen rettet mot skoleeiere og skoleledere viser små endringer fra 2011 til 2012. Flere respondenter oppgir at de har utformet årlig tilstandsrapport siden sist, men det er fortsatt 5 prosent av skoleeierne som oppgir at de aldri har utformet årlig tilstandsrapport. Det er flere skoleeiere som oppgir at de har erfaring med og skriftliggjorte rutiner for tilstandsrapportering, men det er få endringer i oppfatningen av formålet med rapportene og anvendelsen av dem.

Det er imidlertid en tendens til at skoleeiere i mindre grad enn i 2011 mener tilstandsrapportene har betydning for kvalitetsutviklingsarbeidet ved de enkelte skolene. Analysen viser blant annet en nedgang i andelen skoleeiere som opplever at tilstandsrapporten er et godt verktøy i dialogen med skoleledere. Vi er overrasket over denne nedgangen, og noe usikre på hvordan vi skal tolke den. Det kan imidlertid ha sammenheng med at tilstandsrapportene i liten grad forsyner skoleledere med nye resultater og at det har vært en bevisstgjøring om at tilstandsrapportene først og fremst er et verktøy for dialog mellom administrativ og politisk ledelse på skoleeiernivå.

Det at skoleeierne er positive til tilstandsrapportene som et verktøy for kvalitetsutvikling kan indikere at de *betrakter* tilstandsrapporten som et godt verktøy for kvalitetsutvikling. Det betyr imidlertid ikke det samme som at de faktisk bruker den i kommunens kvalitetsarbeid og at de har erfaringer med at rapportene faktisk bidrar til kvalitetsutvikling. Det kan tenkes at spørreundersøkelsen ikke i tilstrekkelig grad fanger opp de utfordringene kommunene står overfor i arbeidet med og bruken av de årlige tilstandsrapportene som et verktøy for kvalitetsutvikling. Delrapporten legger derfor stor vekt på det kvalitative datamaterialet bestående av kvalitative intervjuer og analyser av årlige tilstandsrapporter, fordi rapportenes innhold og utforming legger grunnlaget for tilstandsrapportenes bidrag til læring og utvikling.

1.1.1 Hva er en god årlig tilstandsrapport?

For at årlige tilstandsrapporter skal kunne fungere som grunnlag for læring og kvalitetsutvikling i skolen er det en forutsetning at kommunen utarbeider lokale mål, vurderer resultater og utformer relevante tiltak. Det er videre sentralt at tiltakene er forankret og gjennomføres i lys av lokale forhold og forutsetninger. For at årlige tilstandsrapporter skal bidra til kvalitetsutvikling må kommunens eller fylkeskommunens analyse av tilstanden i skolen resultere i noe annet enn overordnede og standardiserte målsettinger. Det krever at man vurderer de faktiske forholdene i stedet for bare å konstatere hva som er resultatene, og at man setter inn konkrete tiltak som samsvarer med de faktiske problemene i stedet for bare å gjenta intensjonene. Videre må tilstandsrapportene inneholde beskrivelser av *hva* som skal gjøres for å nå målene som er satt, *hvorfor* dette er nødvendig, *hvordan* det skal gjennomføres og *hvem* som har ansvar for å gjennomføre og lede arbeidet.

Kvalitetsarbeid fordrer analyser av lokale forhold, og utarbeiding av mål som er tilpasset disse forholdene. Når resultatene foreligger, må de analyseres i lys av målene. Slike analyser må basere seg på grundige vurderinger av årsaken(e) til de resultatene som presenteres. Til slutt i en slik prosess er det nødvendig å samle seg om enkelte konkrete og fremadrettede tiltak som tar sikte på realistisk resultatforbedring.

Funn fra evalueringen viser at flere av tilstandsrapportene ikke innfrir krav til slikt systematisk kvalitetsarbeid. Samtidig finnes det flere gode eksempler på tilstandsrapporter. De gode eksemplene handler om flere forhold: For det første vektlegger de involvering og forankring blant lokale aktører i utarbeidingen av tilstandsrapporten. For det andre foretar de analyser av resultater på bakgrunn av lokale forhold. For det tredje presenterer de narrativer som synliggjør for politikere og andre som leser rapporten at det foregår mer i skolen enn det man kan lese ut av tall og statistikk. For det fjerde gir de gode forklaringer på hvorfor tilstanden er som den er og hva som må gjøres for å endre dette. Slike fremstillinger gir lokale politikere og administrasjon,

altså skoleeier, et bedre kunnskapsgrunnlag for å foreta beslutninger om videre utvikling av skolene i kommuner og fylkeskommuner.

1.1.2 Hva er viktig læring så langt?

Erfaring med tilstandsrapportering i betydning av antall ganger det er utformet årlig tilstandsrapport, viser seg å ha sammenheng med utvikling av systemer og rutiner for rapporteringsarbeidet. Surveyen viser også at de skoleeierne som har utformet tilstandsrapport to eller flere ganger i større grad bruker resultatene fra rapporten, eksempelvis i styringsdialogen med skoleledere. I tillegg er skoleeiere som har utformet tilstandsrapport flere ganger i større grad positive til nytten av tilstandsrapporten som et bidrag i kvalitetsutviklingsarbeidet for skoleeier.

Økt involvering av lokale aktører nevnes gjennomgående i evalueringen som noe som kan bidra til å styrke og befeste tilstandsrapporteringen lokalt. Økt involvering vurderes som viktig fordi det bidrar til større og bredere forankring, mer kompetanse og flere ressurser i tilstandsrapporteringsarbeidet. Økt involvering kan dreie seg om å involvere flere fra samme nivå (ofte administrativt nivå), eller å skape økt engasjement på tvers av nivåene. Det fremgår videre at små kommuner i større grad har involvert skoleledere enn store kommuner. Dette kan tolkes som at involvering av skoleledere er en strategi for mindre kommuner for å sikre tilgang på nødvendige ressurser og kompetanse i rapporteringsarbeidet. Dette kan igjen kompensere for at små kommuner i mindre grad enn større kommuner har egne opplæringsavdelinger.

Delrapporten viser at tilstandsrapportering krever både tid og kompetanse, og det stilles spørsmål ved om alle skoleeiere har nødvendig kunnskap og kapasitet til å utforme og bruke tilstandsrapporten som et reelt verktøy for lokal skoleutvikling.

1.2 Konklusjoner og implikasjoner

Basert på funn i evalueringen så langt kan vi si at en god årlig tilstandsrapport kjennetegnes ved at den

- er forankret blant lokale aktører, først og fremst blant kommunens politikere og administrasjon, samt hos skoleledelsen
- analyserer skolens resultater i lys av lokale forhold og forutsetninger
- gir gode og utfyllende vurderinger av skolens resultater
- fremstiller data og informasjon på en lettfattelig og forståelig måte
- formulerer mål og tiltak som er fundert i lokale forhold og forutsetninger
- kan argumentere for hva som er relevante tiltak
- konkretiserer og prioriterer tiltak

Disse punktene forutsetter involvering av flere og ulike nivåer i kommunene og fylkeskommunene, og at tilstandsrapporteringsarbeidet vies nødvendige ressurser og kompetanse. Dette er et arbeid som forutsetter oppmerksomhet over tid og handler dermed om kompetanse og kapasitet til å utforme og bruke årlige tilstandsrapporter.

1.2.1 Evalueringskapasitet som en forutsetning

For å oppnå faktisk læring og utvikling, er det derfor nødvendig at kommunene og fylkeskommunene har tilgang på nødvendig evalueringskapasitet. Evalueringskapasitet kan forstås som kapasitet til både å *gjennomføre* og *bruke* evaluering¹. Gjennom å tilgjengeliggjøre ulike verktøy og virkemidler som Skoleporten (og malen i denne), har Utdanningsdirektoratet gitt skoleeiere tilgang til kapasitet knyttet til planlegging og gjennomføring av datainnsamlingen. De har også fått adgang til verktøy for å analysere data.

Evalueringen tyder imidlertid på at det er behov for å styrke kapasiteten knyttet til analyser av data og resultater, særlig med hensyn til å forankre resultatene i lokale forhold. Flere skoleeiere oppgir også at de arbeider med, eller planlegger, å videreutvikle selve rapporteringen, særlig med tanke på å redusere omfanget og prioritere innsatsområder. Utformingen av årlige

¹ Bourgeois, I., Chouinard, J. and Cousins, B., Understanding Capacity for Evaluation: Synthesis and Integration, in The Canadian Journal of Program Evaluation, Vol. 23, No. 3, 2008

tilstandsrapporter, og den påfølgende gjennomføringen av evalueringsarbeidet, legger føringer for i hvilken grad det er mulig å benytte funn og resultater til å fatte gode beslutninger for videre arbeid og utvikling.

Gjennom å forankre funn og resultater i lokale forhold og å foreta gode analyser og prioriteringer, kan årlige tilstandsrapporter som verktøy bidra til å utvikle kommuner og fylkeskommuner som lærende organisasjoner. Funn fra evalueringen gjør imidlertid at vi stiller spørsmål ved om de mulighetene til lokal utvikling som rapportene tilbyr utnyttes fullt ut av kommunene. Evalueringen av Kunnskapsløftet har også vist at det er store variasjoner når det gjelder hvorvidt skoleeier drøfter resultater fra prøver og undersøkelser og bruker disse som utgangspunkt for styring av skolene². Her kommer det frem at store kommuner i større grad enn de små drøfter resultater og bruker disse som styringsgrunnlag. Dette peker etter vår forståelse på variasjoner i kompetanse og kapasitet, og i den foreliggende evalueringen kommer det også frem at kommuner med færre enn 5000 innbyggere i mindre grad nyttiggjør seg av årlige tilstandsrapporter som grunnlag for vurdering, styring og utvikling enn større kommuner. Når det gjelder opplevd nytte av tilstandsrapporteringen fremgår det imidlertid å være mindre ulikheter. Forskjeller mellom små og store kommuner vil bli nærmere undersøkt videre i evalueringen.

1.2.2 Implikasjoner for videre evaluering

Når vi tar i bruk betegnelsen evalueringskapasitet som en analytisk innfallsvinkel i evalueringen, bringer det frem noen nye problemstillinger som det vil være interessant å undersøke nærmere videre i evalueringen. Det vil for eksempel være interessant å se nærmere på om det er mulig å innhente data som ytterligere belyser den enkelte kommune og fylkeskommunes evalueringskapasitet. Dette kan blant annet dreie seg om å innhente data om hvor mange personer som til sammen er involvert i utformingsprosessen, hvordan de samarbeider om målformuleringer og resultatanalyser, i hvilken grad skoleeier vurderer å besitte tilstrekkelig kompetanse innenfor utviklingsarbeid eller om skoleeier har en plan for å øke evalueringskompetanse og evalueringskapasitet lokalt. Dette vil legge noen føringer for den avsluttende runden med intervjuer og spørreundersøkelser som skal gjennomføres i 2013.

I sluttrapporten for evalueringen, vil også flere problemstillinger fra delrapport 1 bli løftet frem igjen. Vi betrakter det som særlig relevant å rette fokus på følgende problemstillinger:

- I hvilken grad ses årlige tilstandsrapporter i sammenheng med andre virkemidler i NKVS?
- Hvordan kan tilgjengelige virkemidler kombineres for å skape et helhetlig kvalitetsutviklingsarbeid lokalt?

Disse problemstillingene retter oppmerksomheten mot årlig tilstandsrapport som ett av flere virkemidler, og hvordan disse sett under ett kan bidra til å fremme skoleutvikling. Å trekke inn disse problemstillingene vil legge noen føringer for videre datainnsamling, da de kan fordre at det i større grad undersøkes hvilke andre verktøy, virkemidler og analyser som er gjennomført lokalt. Videre kan det være interessant å undersøke i hvilken grad kommuner og fylkeskommuner har utviklet andre systemer for kvalitetsvurdering og -utvikling som utfyller funksjonen til tilstandsrapporten.

² Aasen et al. Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?. Rapport 20/2012. NIFU og ILS.

2. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting presenterer med dette delrapport 2 i prosjektet *Evaluering av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling i kommune/fylkeskommune*. Evalueringen gjennomføres i samarbeid med professor Sølvi Lillejord på oppdrag for Utdanningsdirektoratet.

Evalueringen gjennomføres i perioden fra mars 2011 til oktober 2013. Delrapport 2 presenterer funn fra perioden fra mars 2011 til oktober 2012. Formålet med denne delrapporten er å presentere sentrale funn fra evalueringen så langt, samt utvikling og endring fra 2011 til 2012.

Delrapport 1 pekte på at de årlige tilstandsrapportene var godt mottatt blant skoleeiere. Spørreundersøkelsen blant skoleeierne i 2011 viste at kravet om årlig tilstandsrapportering ble vurdert å ha bidratt til å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling. Videre kom det frem at rapportene ble ansett som et viktig verktøy for dialog mellom administrativt nivå og politisk nivå, og til dels mellom skoleeiere og skoleledernivå. Skoleeierne oppga også at tilstandsrapportene var et viktig bidrag til å bevisstgjøre og ansvarliggjøre skoleeier vedrørende kvalitet og resultater i skolen. Slik sett tydet evalueringen på at tilstandsrapportene ble oppfattet som et godt verktøy for kvalitetsutvikling.

På den andre siden fremgikk det av casestudiene at tilstandsrapporten alene ikke er tilstrekkelig for å realisere kvalitetsutvikling i kommunene/fylkeskommunene. Rapporten må brukes aktivt som et dialogverktøy i kommunikasjon med andre aktører, inkludert administrasjon, politikere og skoler. Det gjelder både i prosesser som handler om å formulere mål, analysere resultater og bli enige om tiltak. I kommuner og fylkeskommuner hvor skoleledere var involvert i utformingen, ble tilstandsrapportene i større grad vurdert til å ha en bevisstgjørende funksjon og verdi også på skolenivå. Analysen av et utvalg tilstandsrapporter pekte på flere trekk ved rapportene som vurderes som hemmende for tilstandsrapportenes betydning og funksjon som et verktøy for kvalitetsutvikling. Rapportene var i stor grad deskriptive og inneholdt i liten grad et fremadrettet perspektiv. Rapportene manglet i tillegg informasjon om lokale forhold og forutsetninger som har betydning for resultatene som presenteres og resultatene ble ikke sett i sammenheng med kommunens/fylkeskommunens øvrige kvalitetsutviklingsarbeid. Det var med andre ord flere forhold som ble oppfattet å stå til hinder for at tilstandsrapportene faktisk kunne fungere som kvalitetsutviklingsverktøy, selv om skoleeierne selv vurderte tilstandsrapportene som et viktig verktøy i dette arbeidet. Vi vil likevel understreke at selv om verktøy kan oppfattes å være tjenlige for tiltenkt funksjon, betyr ikke det at de faktisk har denne funksjonen.

Delrapport 1 pekte derfor på en rekke problemstillinger som vi ville følge opp i den videre evalueringen. Evaluators har derfor vektlagt følgende problemstillinger i delrapport 2:

- Hva er det nødvendig at årlige tilstandsrapporter *inneholder* for at de skal kunne benyttes som et grunnlag for kvalitetsutvikling?
- Hvilke forhold virker inn på innhold i og bruk av årlige tilstandsrapporter som et verktøy for kvalitetsutvikling?

Begrunnelsen for denne prioriteringen er at skoleeiers redegjørelse for arbeidet med å etablere lokale mål, vurdere resultater, iverksette tiltak mv. sier noe om hvordan rapportene skal kunne bidra til kvalitetsutvikling lokalt. Det er derfor viktig å se på hva tilstandsrapportene bør inneholde for å kunne brukes i arbeidet med kvalitetsutvikling, og videre hvilken evalueringskapasitet kommuner og fylkeskommuner trenger for at tilstandsrapportene skal få den tiltenkte funksjonen.

2.1 Bakgrunn og rammer for evalueringen

Som en innledende beskrivelse av bakgrunn og rammer for evalueringen, foretas en drøfting av hva som forstås som formålet med årlig tilstandsrapportering. Dette er sentralt da det utgjør et viktig premiss for evalueringen.

I opplæringslovens § 13-10 er det krav om at kommunen/fylkeskommunen og skoleeier for privat skole skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven og

forskriftene blir oppfylt, samt at de skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger³. Som en del av oppfølgingsansvaret har kommunen/fylkeskommune og skoleeier for privat skole fra 2009 ansvar for å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnsopplæringen⁴. Kravet til tilstandsrapporten er at den som et minimum skal omhandle de nasjonalt fastsatte fokusområdene læringsresultater, frafall og læringsmiljø, men intensjonen er at den kan bygges ut med annen omtale som skoleeier ser er formålstjenlige ut i fra lokale behov. Den årlige tilstandsrapporten skal drøftes av kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen ved de private grunnskolene. Lovbestemmelsen om krav til tilstandsrapport er formulert slik at det skal være mulig å tilpasse arbeidet med tilstandsrapporten til skoleeiers ordinære plan-, budsjett- og rapporteringsarbeid.

2.1.1 Forholdet mellom kontroll og utvikling – evaluering og læring

Årlig tilstandsrapportering inneholder, slik evaluator tolker det, både et kontroll- og et utviklingsaspekt. På den ene siden er det krav om et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt, mens det på den andre siden er krav om at resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger skal følges opp. Kontrollaspektet dreier seg om at skoleeiere skal vurdere tilstanden i deres skoler, mens utviklingsaspektet dreier seg om at den rapporterte kunnskapen om tilstanden skal følges opp og med det være et grunnlag for eventuell endring og forbedring.

Begrepet *evaluering* er etter vår forståelse egnet for å dekke begge disse aspektene ved tilstandsrapporteringen, og benyttes derfor i denne rapporten for å belyse hvordan og hvorvidt årlig tilstandsrapportering kan bidra til skoleutvikling⁵. Evaluering kan defineres som systematisk og objektiv vurdering av pågående eller avsluttede prosjekter, programmer eller policy. Formålet med evalueringer er å identifisere relevansen og oppnåelsen av mål, effektivitet, resultater og bærekraft, samt å bidra med troverdig og nyttig informasjon. Dette skal legge til rette for integrering av læring i beslutningstaking⁶. Et formål med evaluering er altså læring, og i denne rapporten undersøkes det hvordan og hvorvidt årlige tilstandsrapporter bidrar til læring og utvikling lokalt. Forskning viser også at det er behov for læring dersom skolen skal utvikles.

Et av argumentene til Senge (2006)⁷ er at det i formelle organisatoriske sammenhenger er flere faktorer som avgrenser læringsevnen. Evnen til å føre gode dialoger mellom aktører trekkes frem som et grep som kan bidra til å overvinne denne avgrensningen. Wadel (2007)⁸ ser skoleeiers utøvelse av ledelse i et relasjonelt perspektiv, hvor relasjonelle forhold og kommunikasjon mellom partene er sentralt. Ved å overskride de barrierene som er bygget opp gjennom formelle systemer kan det gjennom kommunikasjon og samarbeid om å dele ideer og finne løsninger skapes et "praksisfellesskap" (Wenger 1998⁹) som kan legge et grunnlag for læring og utvikling.

Roald (2010)¹⁰ er opptatt av læringsprosesser som finner sted mellom kommune- og skolenivå i kvalitetsarbeid. Roald trekker frem betydningen av møteformer og møtearenaer som legger til rette for gode samhandlingsprosesser, og peker på at dialog og samhandling på tvers av tradisjonelle hierarkiske nivå hvor profesjonsgrupper, administrasjon og politikere er medskapende deltakere, ser ut til å ha stor betydning. For å beskrive de komplekse utfordringene som kommuner står overfor, peker Engeland, Langfeldt og Roald (2008)¹¹ at samhandling mellom

³ LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

⁴ Forslaget til krav om årlig tilstandsrapport ble foreslått i Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*, s.82. Forslag ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 55 (2008-2009): Lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova. Endringen ble vedtatt i 2009.

⁵ Dette er en hovedproblemstilling for evalueringen av årlige tilstandsrapporter, jfr avtale mellom Rambøll og Udir.

⁶ Se blant annet Kusek, J. and Rist, R., *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, 2004, eller OECDs definisjon: <http://www.oecd.org/development/peerreviewsofdacmembers/2754804.pdf>

⁷ Senge, P.M. (2006): *The fifth discipline : the art and practice of the learning organization*. New York: Currency Doubleday.

⁸ Wadel, C. C. (2007). *Pedagogisk ledelse og utvikling av læringskultur*. I O. L. Fuglestad & S. Lillejord (Red.), *Pedagogisk ledelse - i et relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

⁹ Wenger, (1998): *Communities of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁰ Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Psykologisk fakultet, Universitetet i Bergen, [Bergen]

¹¹ Engeland, Ø., Langfeldt, G., & Roald, K. (2008). *Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen?* I G. Langfeldt, E. Elstad & S. Hopmann (Red.), *Ansvarlighet i skolen: politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Damm AS.

nivåene kan gi mulighet for et styrket og kunnskapsutviklende samspill mellom politikk og administrasjon, faggrupper, elever, foreldre og ulike yrkes- og interessegrupper i lokalmiljøene.

Ved å gi rom for prosesser som fremmer refleksjon og læring kan et slikt kunnskapsutviklende samspill mellom skoleeier og skolene være en viktig nøkkel for å møte de komplekse utfordringene som skolen står overfor. Skolefaglig innsikt ser ut til å være vesentlig i forhold til skoleeiers utøvelse av ledelse. Skolefaglig kompetanse innebærer at skoleeiernivået og skoleledernivået kan kommunisere åpent og konstruktivt med hverandre, og blant annet utvikle et felles språk for kvalitet i skolen (Wenger 1998¹²). Dette kan åpne opp for faglige drøftinger som initierer utviklingsorienterte prosesser, og bringer kommunikasjonen opp på et mer reflekterende nivå.

For å fange opp prosesser knyttet til skoleeierens muligheter og forutsetninger til å bruke tilstandsrapporteringen for å oppnå læring og utvikling, benyttes i denne rapporten begrepet *evalueringskapasitet*. Evalueringskapasitet kan forstås som individers og organisasjoners kapasitet til både å gjennomføre og bruke evalueringer¹³. En tilnærming basert på evalueringskapasitet er også faglig relevant, da det innenfor forskning har vært lite fokus på hva evalueringskapasitet egentlig innebærer¹⁴. Et hovedanliggende i denne rapporten dreier seg altså om å undersøke hvordan skoleeiere som organisasjoner evner å bruke tilstandsrapporten, i form av både å vurdere skolens resultater og prestasjoner og å følge opp på disse. En *lærende organisasjon* kan forstås på ulike måter. Felles for ulike forståelser er at en lærende organisasjon har evne til omstilling og endring (eksempelvis av antakelser eller målsettinger), evne til å ta opp i seg nye erfaringer, kunnskaper og perspektiver, og relatere dette til egen praksis. Å bli en mer lærende organisasjon innebærer ikke nødvendigvis at skolen skal tilegne seg mer kunnskap, men at den i større grad nyttiggjør seg den kunnskapen som allerede finnes.¹⁵

Roald (2006)¹⁶ peker på at det i ledelse av lærende organisasjoner er sentralt hvordan læringsprosessene legges til rette. En av prosessene som er viktig å ivareta i organisasjonens læringsprosesser er møtet mellom aksjon og refleksjon. Dette handler om å kunne se sammenhenger mellom de tiltak man setter i verk og kunne reflektere over sammenhengen mellom tiltak og resultat. Også Stortingsmelding nr.30 (2003-2004) vektlegger skolens og organisasjons evne til å se slike sammenhenger, og ser de som et grunnlag for refleksjon og endring. Gjennom å reflektere over egen praksis og gjennom det knytte teori til praksiserfaringer, fremkalles det en bevissthet som kan medvirke til læring og utvikling (Roald, 2006).

Argyris og Schön (1996)¹⁷ utformer en handlingsteori, hvor det skilles mellom å jobbe i enkelrets og dobbelrets. I en enkelrets handler man relativt teknisk og gjentar allerede innøvde handlinger. Organisasjonslæring (og dermed også organisasjonsutvikling) forutsetter dobbelrets - altså at man undersøker handlingene sine kritisk, vurderer om de er funksjonelle, og reflekterer (aller helst i fellesskap) før man handler på nytt. Enkelretslæring virker dermed til å opprettholde, mens dobbelrets er nødvendig for å utvikle og fornye. Teorien illustreres i figur 2-1.

¹² Wenger, (1998): *Communities of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹³ Bourgeois, I., Chouinard, J. and Cousins, B., Understanding Capacity for Evaluation: Synthesis and Integration, in *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 23, No. 3, 2008

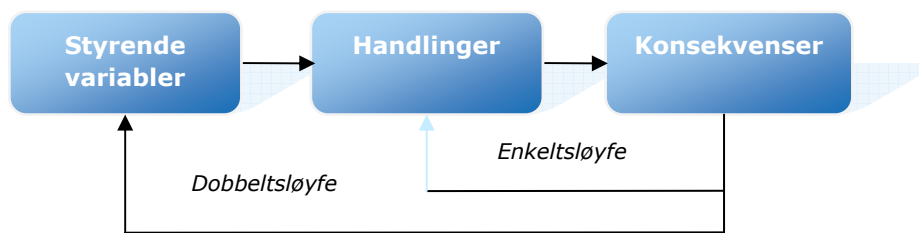
¹⁴ Bohni et al (2011): Measuring Evaluation Capacity – Results and Implications of a Danish Study, in *American Journal of Evaluation*

¹⁵ Glosvik, Roald og Fossøy (2009). *Lærende leiing – i eit systematisk perspektiv*

¹⁶ Roald, K. (2006). Organisasjonslæring - eit fruktbart perspektiv på skoleleiing. I K. Sivesind, G. Skedsmo & G. Langfeldt (Red.), *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen

¹⁷ Argyris, C., og D.A. Schön (1996). *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company

Figur 2-1: Læringsløyper



Poenget med figur 2-1 er å illustrere at dobbeltsløyfelæring forutsetter at man reflekterer over – og stiller spørsmål ved – årsaker til egen praksis og hvorfor man gjør det man gjør. Ved å undersøke styrende variabler, og mer underliggende antakelser, kan det dannes et grunnlag for å drive endrings- og utviklingsarbeid. For å undersøke hvordan årlige tilstandsrapporter kan bidra til læring og utvikling, er det foretatt ulike typer studier. Det metodiske grunnlaget for evalueringen gis kort rede for i neste avsnitt.

2.2 Gjennomføring av evalueringen

Evalueringen av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling har som formål å frembringe kunnskap om ledelse av prosesser, erfaringsdeling og læring, i tillegg til å undersøke utvikling over tid. I evalueringen er det lagt vekt på å innhente et datamateriale som både går i bredden og dybden av de problemstillingene som undersøkes. Datainnsamlingen i evalueringen består derfor av dokumentstudier, kvalitative intervjuer og spørreskjemaundersøkelser, som benyttes i en metodetriangulering, det vil si at de kombineres for å belyse den samme problemstillingen. Dette bidrar til å styrke datagrunnlaget ved å gi en mulighet til å presentere et helhetlig og fyllestgjørende bilde av skoleeieres erfaringer med årlig tilstandsrapportering.

Evalueringen innhenter data ved flere måletidspunkter, henholdsvis i 2011, 2012 og 2013, med tanke på å kartlegge endring og utvikling over tid. I delrapport 2 presenteres resultater fra andre runde med datainnsamling (i 2012), og ser på utviklingen fra 2011 til 2012, men fokuserer også spesielt på enkelte, særlig relevante problemstillinger knyttet til innholdet i tilstandsrapportene.

2.2.1 Spørreskjemaundersøkelser

Spørreskjemaundersøkelsen er i 2012 distribuert til tilnærmet samtlige skoleeiere i kommune og fylkeskommune (443 stk), og til 1933 skoleledere. Blant skolelederne inngår samtlige skoleledere i videregående, samt et representativt utvalg av 1499 skoleleder på grunnskolenivå. 350 av skolelederne er tilknyttet private skoler, mens 1614 skoleledere tilhører offentlige skoler.

Spørreundersøkelsen blant skoleeiere oppnådde en svarprosent på 73 prosent i 2012, mot 81 prosent i 2011. Spørreundersøkelsen blant skoleledere hadde en noe lavere svarprosent, 49 prosent i 2012, mot 43 prosent i 2011. Svarprosenten blant private skoleledere var i 2012 på 41 prosent, mens den blant offentlige skoleledere var på 49,5 prosent. Til tross for at svarprosenten i spørreundersøkelsene blant skoleledere er relativt lav, må det bemerkes at det er foretatt en fulltelling på videregående skolenivå og at det representative utvalget på grunnskolenivå er relativt stort, noe som styrker funnenes pålitelighet og representativitet.

Det er gjennomført signifikanstesting av resultatene knyttet til utvikling fra 2011 til 2012. Dette er gjort ved hjelp av en test av homogenitet mellom prosentandeler, med et signifikansnivå på 5 prosent.

2.2.2 Kvalitative intervjuer

I løpet av evalueringen gjennomføres det årlig kvalitative intervjuer i seks kommuner og fire fylkeskommuner. Målgrupper for de kvalitative intervjuene har vært ulike aktører i kommuner, fylkeskommuner og ved private skoler, det vil si:

- Politikere i kommuner/fylkeskommuner
- Administrativt ansatte i kommuner/fylkeskommuner
- Private skoleeiere
- Skoleledere i offentlige og private skoler

- Representant for Fylkesmannen i aktuelle fylker

I perioden 2011-2012 er det gjennomført til sammen 90 intervjuer. Kommuner og fylkeskommuner som omfattes av de kvalitative intervjuene er valgt ut ifra følgende kriterier:

- Geografisk spredning
- Befolkningsstørrelse
- Variasjon i organisering (to- og trenivå)
- Variasjon i erfaring med tilstandsrapportering (antall ganger rapportert)

Spørsmål om organisering og erfaring med tilstandsrapportering inngår i spørreskjemaundersøkelsen, og resultater fra denne er således blitt benyttet som et grunnlag for å foreta utvalget av kommuner og fylkeskommuner til de kvalitative intervjuene.

2.2.3 Dokumentanalyser

Analyser av dokumenter er en viktig datakilde i evalueringen. Det er foretatt studier og analyser av tre ulike typer dokumenter. For det første er det foretatt studier av offentlige dokumenter som beskriver og belyser policy på utdanningsområdet. Det er særlig prioritert å studere dokumenter som belyser bakgrunnen for årlig tilstandsrapportering, som for eksempel lovverk, stortingsmeldinger og -proposisjoner. For det andre er det foretatt studier av forskning som ytterligere belyser feltet. Herunder er det foretatt studier av forskning som belyser relevante trekk ved enten skoler eller skoleeiere, og som belyser NKVS som årlig tilstandsrapportering er en del av.

For det tredje er det foretatt analyser av totalt 20 tilstandsrapporter i 2011 og 20 tilstandsrapporter i 2012¹⁸. Formålet med dette har vært å få innsikt i innholdet i et utvalg tilstandsrapporter, samt å undersøke sammenhenger mellom innhold i rapportene og praksis i kommunene/fylkeskommunene. For å sikre muligheter for helhetlige og sammenhengende analyser, er tilstandsrapporter fra de 10 kommunene/fylkeskommunene som har inngått i de kvalitative intervjuene blitt analysert. Sølvi Lillejord har hatt et særlig ansvar for analysene av tilstandsrapporter.

Tabell 2.1 og 2.2 viser sentrale trekk ved kommunene og fylkeskommunene som har utarbeidet tilstandsrapportene som har blitt analysert.¹⁹

¹⁸ I 2011 er det foretatt analyser av tilstandsrapporter for 2010, mens det i 2012 er foretatt analyser av rapporter for 2011. Dette har sammenheng med at skoleeier rapporter for tilstanden i forrige skoleår.

¹⁹ Oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske handlefrihet baserer seg på indeks for korrigerte frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter). Dette er inntekter kommunen har igjen etter at bundne kostnader er dekket. En høy indeksverdi betyr at kommunen har stor grad av økonomisk handlefrihet, mens det motsatte gjelder for en lav indeksverdi. En indeksverdi på 100 er landsgjennomsnittet av korrigerte frie inntekter.

Tabell 2.1. Trekk ved kommuner

Fylke	Antall skoler i kommunen	Antall elever i kommunen	Folkemengde	Økonomisk handlefrihet
Østfold	7	1783	14 909	98
Østfold	20	6446	52 805	96
Østfold	7	1418	10 940	92
Østfold	4	628	4 852	97
Buskerud	20	7461	63 582	94
Buskerud	5	507	4 453	152
Buskerud	12	3211	23 580	96
Buskerud	7	1480	12 940	98
Sogn og Fjordane	2	305	2 225	102
Sogn og Fjordane	9	683	5 023	130
Sogn og Fjordane	3	280	2 224	142
Sogn og Fjordane	6	756	6 030	104
Nordland	2	106	1 103	149
Nordland	4	311	2 790	101
Nordland	9	889	6 650	126
Nordland	8	1657	13 307	106

Tabell 2.2. Trekk ved fylkeskommuner

Fylke	Antall skoler i fylkeskommunen	Antall elever i fylkeskommunen	Folkemengde	Økonomisk handlefrihet
Østfold	12	10096	278 000	96
Buskerud	18	8996	264 700	98
Sogn og Fjordane	15	4459	108 100	108
Nordland	21	9655	237 900	105

2.3 Leserveiledning

Delrapporten består videre av følgende kapitler og hovedinnhold:

- Kapittel 3 tar for seg enkelte trekk knyttet til utviklingen fra 2011 til 2012, fordi dette danner bakgrunnen for vektleggingen av innholdet i tilstandsrapportene.
- Kapittel 4 vurderer innholdet i tilstandsrapportene og sett opp i mot et teoretisk perspektiv om læring.
- Kapittel 5 ser nærmere på ulike forhold som har betydning for tilstandsrapportenes rolle som verktøy for kvalitetsutvikling, herunder ulike forutsetninger for utviklingen av et godt verktøy.
- Kapittel 6 presenterer overordnede konklusjoner og implikasjoner

I tillegg foreligger en litteraturliste i delrapportens siste kapittel 7.

3. UTVIKLING I PERIODEN 2011-2012

Delrapport 1 i evalueringen viste at skoleeierne i det store og hele oppfattet tilstandsrapportene som et positivt element i arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. Spørreundersøkelsen i 2011 viste at tilstandsrapportene ble vurdert som et viktig bidrag til å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling, som et viktig verktøy for dialog mellom administrativt nivå og politisk nivå (og til dels mellom skoleeiere og skoleledernivå), samt som et viktig bidrag til å bevisstgjøre og ansvarliggjøre skoleeier vedrørende kvalitet og resultater i skolen. Spørsmålet som stilles i dette kapittelet er hvorvidt det over tid er en utvikling i skoleeieres erfaringer med og opplevde nytte av de årlige tilstandsrapportene som verktøy for kvalitetsutvikling.

Det er gjennomført signifikanstesting av resultatene knyttet til en eventuell utvikling fra 2011 til 2012.

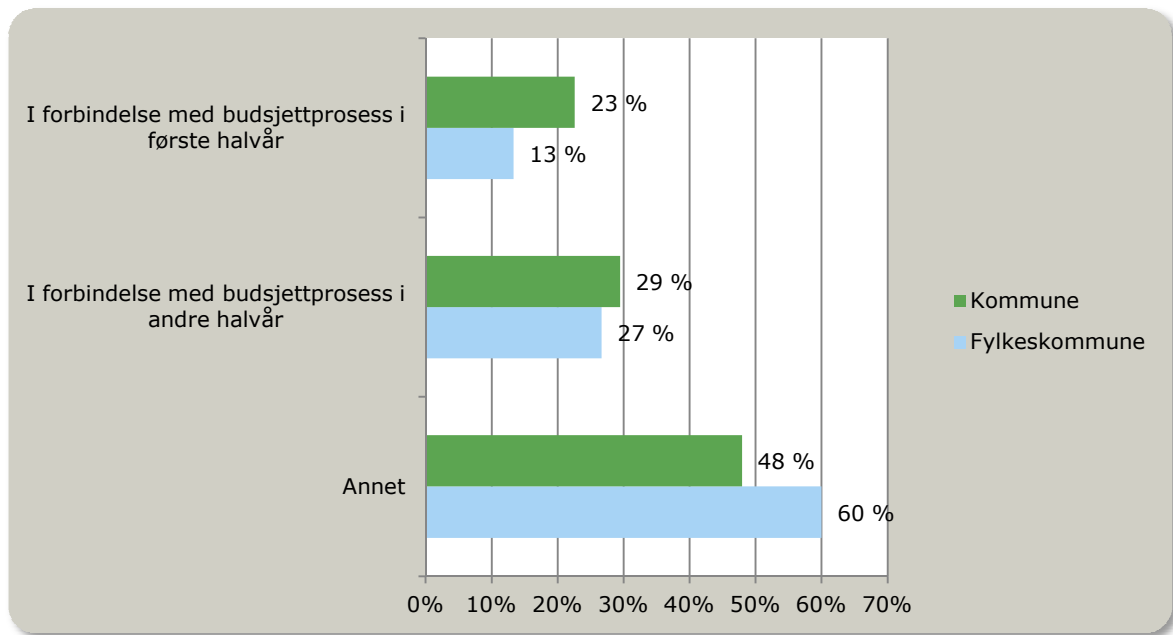
3.1 Flere skoleeiere med erfaring og rutiner for tilstandsrapportering

Evalueringen viser naturlig nok at andelen skoleeiere som har utarbeidet tilstandsrapporter flere ganger har økt fra 2011 til 2012. Nesten dobbelt så mange oppgir å ha utformet tilstandsrapport to ganger, 54 prosent i 2012 mot 28 prosent i 2011. Videre har 25 prosent av skoleeierne utformet en årlig tilstandsrapport mer enn to ganger. Det er 5 prosent som oppgir at de *aldri* har utformet en årlig tilstandsrapport, mot 8 prosent året før. Utviklingen fra 2011 til 2012 er statistisk signifikant, med unntak av utviklingen i andelen skoleeiere som *aldri* har utarbeidet en årlig tilstandsrapport. Det ser med andre ord ut til at skoleeierne som har kommet i gang med arbeidet med tilstandsrapporter har fortsatt med dette, samtidig som det er en liten andel skoleeiere som enda ikke har fått på plass rutiner for årlig tilstandsrapport.

Det er flere skoleeiere som har etablert skriftlige rutiner for utforming av årlig tilstandsrapport i 2012 enn i 2011. Andelen skoleeiere som oppgir å ha etablert skriftlige rutiner har økt med 11 prosentpoeng fra 42 prosent til 53 prosent. Videre viser spørreundersøkelsen at andelen skoleeiere som er i ferd med å utvikle rutiner er lavere i 2012 (26 prosent) enn i 2011 (38 prosent). Utviklingen er statistisk signifikant. Dette indikerer at flere av skoleeierne som i 2011 arbeidet med å utvikle skriftlige rutiner for utarbeiding av rapportene i 2012 har fullført dette arbeidet og har fått på plass skriftlige rutiner. Samtidig viser spørreundersøkelsen at andelen skoleeiere som *ikke* har etablert rutiner for utforming og *ikke* arbeider med å utarbeide rutiner er omtrent like stor i 2012 som i 2011 (hhv 20 og 19 prosent). Dette vitner om at skoleeierne som i 2011 verken hadde rutiner eller arbeidet med å utarbeide rutiner, heller ikke har startet arbeide med å utarbeide rutiner det siste året. Analysen av spørreundersøkelsen viser at store kommuner (inkludert fylkeskommuner) i større grad har utarbeidet skriftlige rutiner for utarbeiding av årlige tilstandsrapporter enn mellomstore og små kommuner.

På spørsmål om ferdigstillingen av tilstandsrapportene er det ingen signifikant forskjell i skoleeieres svar i 2011 og 2012, noe som indikerer at det i liten grad er en utvikling fra det ene året til det andre. Skoleeierne oppgir at tilstandsrapportene ikke nødvendigvis ferdigstilles i forbindelse med budsjettprosessene i kommunen og fylkeskommunene. Flertallet av skoleeierne oppgir at tilstandsrapportene blir utarbeidet i andre sammenhenger. Figur 3-1 viser skoleeiernes svar på når de ferdigstiller tilstandsrapporten:

Figur 3-1: I hvilken forbindelse ferdigstiller skoleeier årlig tilstandsrapport? (n₂₀₁₂ = 307)



Figur 3-1 viser at 60 prosent av fylkeskommunene og 48 prosent av kommunene oppgir at tilstandsrapportene utarbeides i andre sammenhenger enn i forbindelse med budsjettprosessene. 52 prosent av kommunene og 40 prosent av fylkeskommunene oppgir at tilstandsrapportene ferdigstilles i forbindelse med budsjettprosessen, enten i første eller andre halvår.

Det er stor variasjon i tidspunktet for ferdigstilling av de årlige tilstandsrapportene blant skoleeiere. Respondentene som oppgir at tilstandsrapporten ikke ferdigstilles i forbindelse med budsjettprosessen oppgir for eksempel at de ferdigstiller rapporten "på våren/før sommeren for å utvikle målsettinger for neste skoleår" eller "på høsten når resultatene fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen foreligger". Andre oppgir at den ferdigstilles i forbindelse med årsmeldingen eller ved oppstarten av et nytt kalenderår. Flere oppgir også at tilstandsrapportene legges frem som en egen sak, fristilt fra både årsmelding og budsjettprosess. Enkelte oppgir at tilstandsrapporten *bevisst* er fristilt fra budsjettprosessen for at "skoleeier kan drøfte grunnskolen i egen sak uten at budsjettprosessen skal påvirke drøftingene". Det ser altså ut til å være store lokale forskjeller med hensyn til hvordan kommunene betrakter og behandler tilstandsrapporten som del av sitt kvalitetsarbeid.

3.2 Få endringer i skoleeierens opplevelse av formålet med og anvendelse av tilstandsrapportene

Formålet med årlige tilstandsrapporter er å bidra til å tydeliggjøre utfordringer og avdekke hvor det bør settes inn tiltak²⁰. Rapporten skal også være et verktøy for kartlegging og bevisstgjøring innenfor en desentralisert skole med stor handlingsfrihet²¹. Tilstandsrapportene er ment å bidra til å gi et grunnlag for lokal kvalitetsutvikling og således føre til en bedre skole på nasjonalt nivå. I evalueringens delrapport 1 kom det frem at flertallet av skoleeierne oppfattet at formålet med rapportene var å gi en beskrivelse av status på opplæringen i kommunen eller fylkeskommunen.

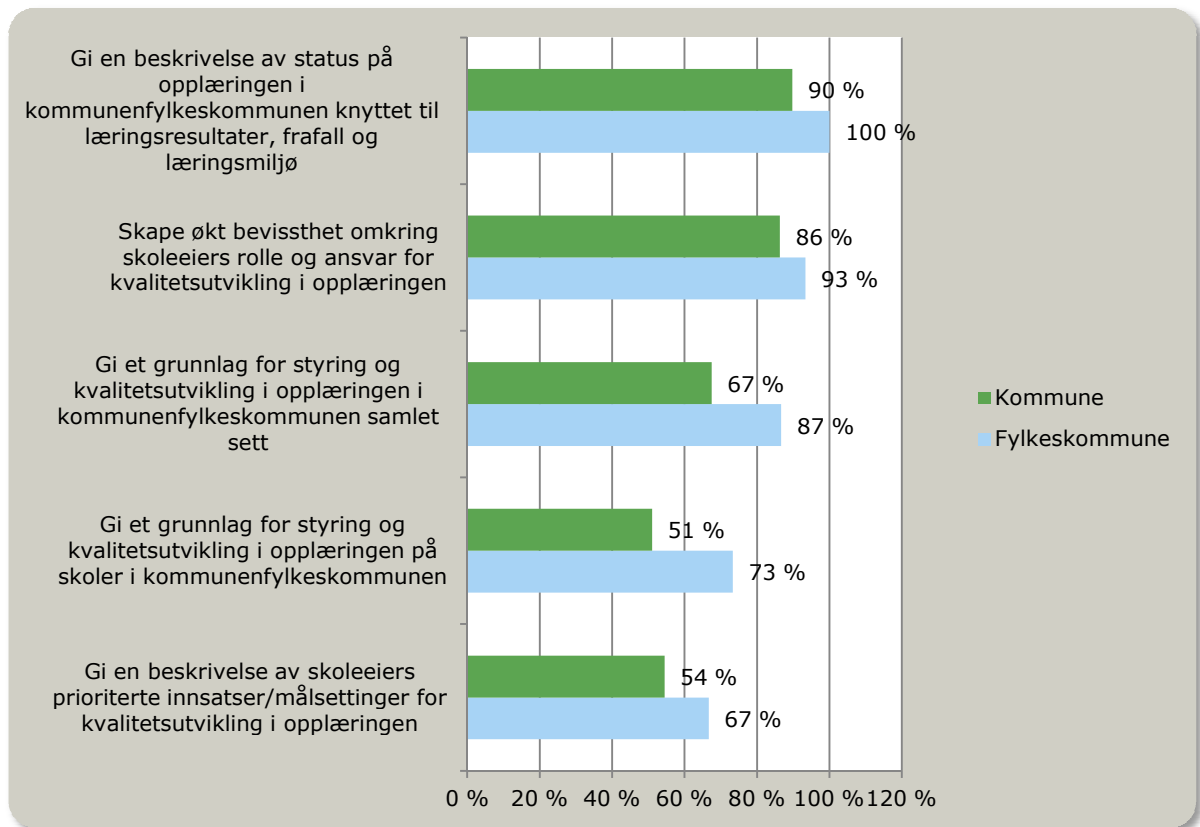
Spørreundersøkelsen i 2012 tyder på at lite er endret siden 2011²². Skoleeiere i både kommuner og fylkeskommuner oppfatter at formålet med tilstandsrapportene først og fremst er å gi en beskrivelse av status på opplæringen. 90 prosent av skoleeierne oppgir at formålet er å gi en beskrivelse av status knyttet til resultater, frafall og læringsmiljø. Figur 3-2 illustrerer fordelingen i skoleeieres oppfatning om formålet med tilstandsrapportene i 2012.

²⁰ Stortingsmelding nr. 19 (2009-2010): *Tid til læring*

²¹ Stortingsmelding nr 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*

²² Det er ingen signifikant forskjell i skoleeierens besvarelser i 2011 og 2012.

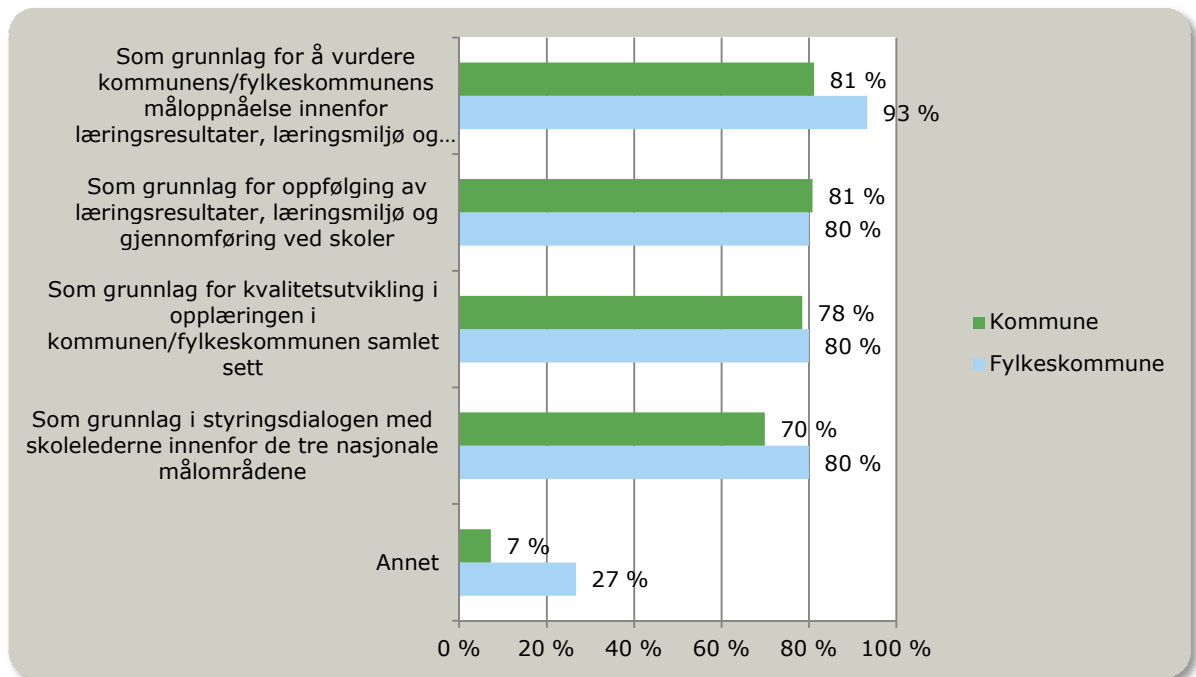
Figur 3-2: "Hva er formålet med utformingen av årlige tilstandsrapporter i kommunen/fylkeskommunen?" (Skoleeier n=307)



Figur 3-2 viser at skoleeiere, både i kommune og fylkeskommune, først og fremst oppfatter at tilstandsrapportene har til hensikt å beskrive status for opplæringen. Det fremkommer at de i mindre grad oppfatter at tilstandsrapportene skal kunne gi et grunnlag for styring og kvalitetsutvikling på skolenivå og at rapportene skal angi prioriterte mål for kvalitetsutviklingsarbeidet.

Når det gjelder hvordan skoleeiere rapporterer at de bruker de årlige tilstandsrapportene gjenspeiler skoleeierens anvendelse deres oppfatning av formålet. Rapporten anvendes først og fremst som et grunnlag for å vurdere kommunens/fylkeskommunens måloppnåelse innenfor læringsresultat, læringsmiljø og frafall, for oppfølging av skoler og for kvalitetsutvikling i kommunen/fylkeskommunen. Noen færre oppgir at de bruker rapporten som et grunnlag for styringsdialogen med skolene. Det er kun mindre forskjeller mellom skoleeierens svar i 2011 og 2012, og forskjellene er ikke statistisk signifikante. Figur 3-3 viser skoleeieres svar på hva de anvender tilstandsrapportene til i 2012:

Figur 3-3: Hva anvender skoleeier årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen til? Skoleeier N=307



Respondentene som oppgir at de benytter tilstandsrapporten til andre formål enn de foreslåtte svaralternativene, beskriver at den benyttes som en oversikt for politikerne, til budsjettarbeid, som informasjon til foreldre og ansatte og i dialog med politikere. Enkelte oppgir også at de ikke har noen plan for bruken av tilstandsrapporten.

Når det gjelder skolelederes bruk av tilstandsrapportene oppgir 68 prosent av de offentlige skolelederne å anvende årlig tilstandsrapport som et verktøy for kvalitetsutvikling ved sin skole. Blant de private skolelederne oppgir 82 prosent at de anvender rapporten²³. Funn fra casestudiene tyder på at dette kan ha sammenheng med at tilstandsrapportene ved de private skolene som oftest utarbeides av skoleleder selv og inkluderer resultater på skolenivå. Blant de offentlige skolene utarbeides rapporten av administrativ skoleeier og inneholder som regel ikke resultater per skole.

Spørreundersøkelsen viser at det er flere skoleledere ved videregående skoler som benytter tilstandsrapportene enn skoleledere ved offentlige grunnskoler. 63 prosent av skolelederne på offentlige grunnskoler oppgir at de anvender årlige tilstandsrapport som verktøy for kvalitetsutvikling ved skolen. Blant skolelederne ved videregående skoler er andelen som anvender tilstandsrapportene 86 prosent. Dette kan ha sammenheng med skoleeiers bruk av rapporten og deres evalueringskapasitet. Det er ingen signifikant forskjell i bruk av rapporten mellom grunnskoler og videregående skoler blant private skoleledere.

3.3 Skoleeieres opplevde nytte av tilstandsrapportene

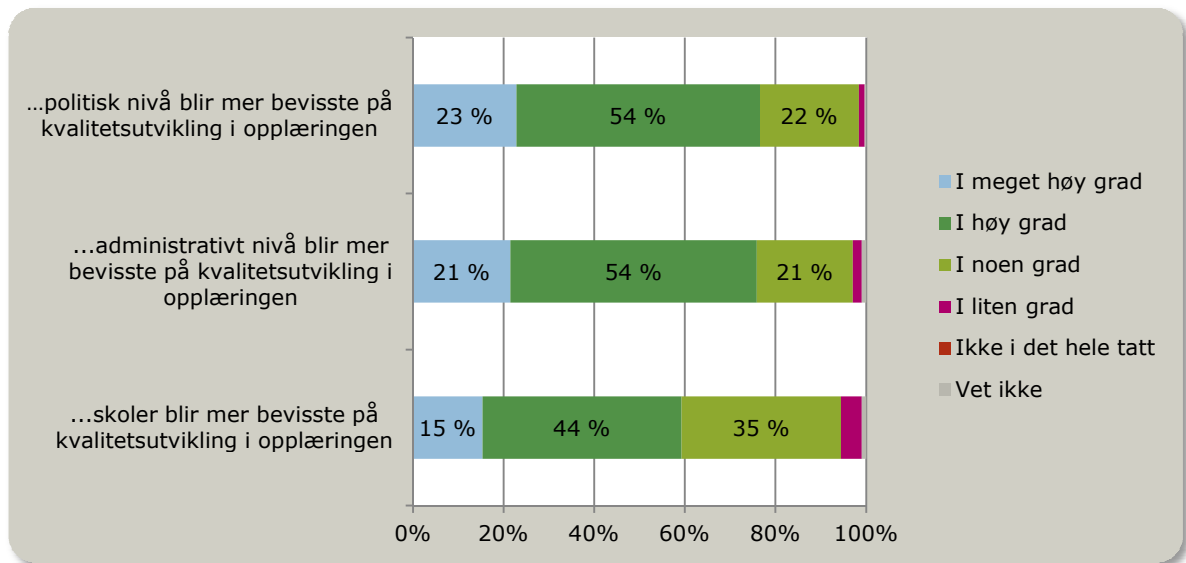
Samlet sett er det få endringer i skoleeieres vurderinger av nytten av tilstandsrapportene. På den andre siden er det enkelte endringer fra 2011 til 2012, særlig hva gjelder skoleeieres vurdering av tilstandsrapportenes nytte for skoleledere.

3.3.1 Færre mener tilstandsrapportene bidrar til økt bevissthet blant skoleledere

Spørreundersøkelsen viser at skoleeiere mener de årlige tilstandsrapportene bidrar til at politisk og administrativt nivå blir mer bevisste på kvalitetsutvikling i skolen. Flertallet mener også at tilstandsrapportene bidrar til at skoler blir mer bevisst på kvalitetsutvikling i opplæringen, selv om det er færre som mener dette sett i sammenheng med de to andre påstandene. Figur 3-4 viser fordelingen i skoleeiers svar i 2012.

²³ Forskjellen er statistisk signifikant med et signifikansnivå på 5 prosent.

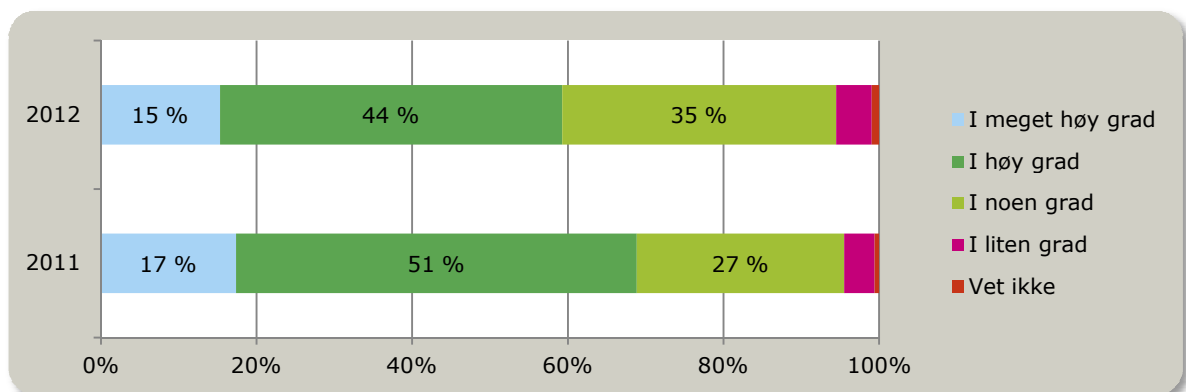
Figur 3-4. I hvilken grad er du enig eller uenig i at årlig tilstandsrapport bidrar til at... (skoleeier n = 307)



Skoleeieres vurdering av tilstandsrapportenes bidrag til bevissthet rundt kvalitetsutvikling på administrativt og politisk nivå har endret seg lite fra 2011 til 2012. Figur 3-4 viser at 77 prosent i høy eller meget høy grad mener tilstandsrapporten bidrar til at politisk nivå blir mer bevisste på kvalitetsutvikling. Sett i forhold til skoleeierne svar i 2011 er dette tilnærmet lik fordeling som året før. I 2011 mente 80 prosent av skoleeierne at tilstandsrapporten i høy eller meget høy grad førte til at politisk nivå ble mer bevisste på kvalitetsutvikling. Videre viser figur 3-4 at 75 prosent av skoleeierne mener rapporten bidrar til at administrativt nivå blir mer bevisste på kvalitetsutvikling. Det tilsvarende tallet i 2011 var 78 prosent. Forskjellene fra 2011 til 2012 er små og ikke statistisk signifikante og kan dermed skyldes tilfeldigheter fremfor en faktisk utvikling.

Skoleeieres vurdering av rapportens nytte for den enkelte skole har imidlertid sunket noe fra 2011 til 2012. Figur 3-5 viser skoleeieres vurdering av tilstandsrapportens bidrag til skolens bevissthet om kvalitetsutvikling i 2011 og 2012:

Figur 3-5: Skoleeiers vurdering av tilstandsrapportens bidrag til enkeltskolers bevissthet om kvalitetsutvikling i 2011 og 2012 (n₂₀₁₁ = 334, n₂₀₁₂ = 307)



Figur 3-5 viser at det er en reduksjon i andelen skoleeiere som mener tilstandsrapportene i noen grad bidrar til at skoler blir mer bevisste på kvalitetsutvikling i opplæringen. Andelen skoleeiere som mener rapporten i høy eller meget høy grad bidrar til enkeltskolers bevissthet om kvalitetsutvikling var i 2011 68 prosent, mens det tilsvarende tallet i 2012 er 59 prosent. Forskjellen fra 2011 til 2012 er statistisk signifikant, hvis en ser de to kategoriene samlet. Den nedadgående utviklingen kan indikere at skoleeierne opplever at tilstandsrapportene er mindre nyttige for skoleledere enn før.

Det kan være flere mulige årsaker til en slik utvikling. Erfaringene fra casebesøkene tilsier at skoleledere i mindre grad opplever rapportene som nyttige fordi de som skoleledere har tilgang til alle dataene lenge før tilstandsrapporten publiseres. Tilstandsrapporten bygger på datakilder som skoleleder har tilgang til gjennom skoleporten og skolelederne har tilgang til dette datamaterialet lenge før rapporten er utarbeidet. I tillegg besitter skoleleder data om sin skole, mens tilstandsrapporten som oftest beskriver data for fylkeskommunen eller kommunen samlet sett og ikke data om enkeltskoler.

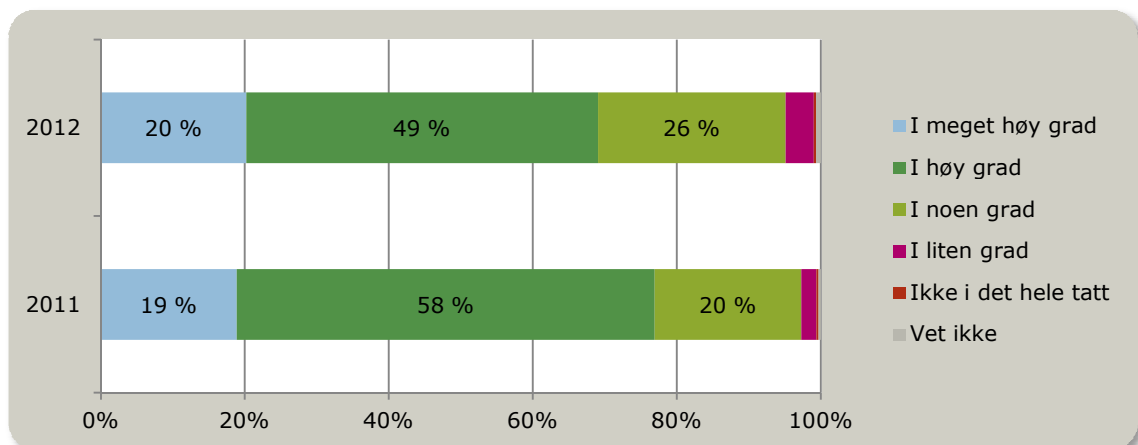
3.3.2 Rapporten oppleves som et godt grunnlag for kvalitetsutvikling hos skoleeier, men i mindre grad hos skoleledere

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at skoleeiere i mindre grad mener at tilstandsrapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleledere enn for skoleeiere. 73 prosent av skoleeierne mener tilstandsrapporten i høy eller i meget høy grad gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeier, mens 59 prosent mener det samme for skoleledere.

Når det gjelder utvikling fra 2011 til 2012 viser analysen at det er færre skoleeiere i 2012 enn i 2011 som mener tilstandsrapporten er et godt supplement til de øvrige informasjonskildene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Andelen skoleeiere som i høy eller meget høy grad mener tilstandsrapporten er et godt supplement til NKVS har sunket fra 69 prosent i 2011 til 61 prosent i 2012. Forskjellen er statistisk signifikant. Dette peker i retning av at skoleeierne opplever tilstandsrapportene som mindre nyttig enn tidligere. Videre har skoleeieres vurdering av rapportens nytte for skoleledere sunket fra 2011 til 2012. Det er en signifikant lavere andel skoleeiere som mener rapporten i høy eller meget høy grad gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleledere i 2012 enn i 2011, hhv 59 og 68 prosent. Det er derimot ingen signifikant utvikling i skoleeierens vurdering av nytten for skoleeiere.

Skoleeieres vurdering av hvorvidt tilstandsrapportene er et godt verktøy for skoleeiers dialog om kvalitetsutvikling har holdt seg relativt stabilt fra 2011 til 2012 når det gjelder skoleeiers dialog med politisk nivå og egen administrasjon. Det er derimot en signifikant nedgang i skoleeiers vurdering av tilstandsrapportens nytte i dialogen med skoleledere. Figur 3-6 viser skoleeieres vurdering av tilstandsrapportens verdi som verktøy i dialog med skoleledere:

Figur 3-6. I hvilken grad er du enig eller uenig i at årlig tilstandsrapport er et godt verktøy for skoleeiers dialog om kvalitetsutvikling med skoleledere (n₂₀₁₁ = 334, n₂₀₁₂ = 307)



Figur 3-6 viser at andelen skoleeiere som i høy eller meget høy grad vurderer tilstandsrapporten som et godt verktøy for dialogen med skoleledere har sunket fra 77 prosent i 2011 til 69 prosent i 2012. Forskjellen fra 2011 til 2012 er statistisk signifikant, når en ser svarkategoriene "i meget høy grad" og "i høy grad" samlet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at skoleeiere i 2012 i mindre grad enn i 2011 opplever de årlige tilstandsrapportene som et nyttig supplement til NKVS og et nyttig verktøy for skolelederne. Dette kan ha sammenheng med innholdet i tilstandsrapportene og skoleleders og administrativ skoleeiers tilgang på data. De årlige tilstandsrapportene bygger først og fremst på data som skoleeier og skoleleder har tilgang på fra før og utgjør slik sett ikke et nytt element i

NKVS. Det kan tenkes at skoleeiere som i 2011 hadde store forventninger til den nylig innførte rapportens nytte for skoleledere og som et supplement til de øvrige elementene NKVS, har erfart at rapporten ikke tilfører så mye mer enn det skoleleder og administrativ skoleeier hadde tilgang på fra før.

3.4 Oppsummering

Analyse av spørreundersøkelsene viser at det samlet sett er små endringer fra 2011 til 2012. Det er naturlig nok flere skoleeiere med erfaring og skriftliggjorte rutiner for utarbeiding, men det er få endringer i oppfatningen av formålet med rapportene og anvendelsen av rapportene.

Det er imidlertid en tendens til at skoleeiere i mindre grad enn før mener tilstandsrapportene har betydning for kvalitetsutviklingsarbeidet ved de enkelte skolene. Analysen viser blant annet en nedgang i andelen skoleeiere som opplever at tilstandsrapporten er et godt verktøy i dialogen med skoleledere. Dette kan ha sammenheng med at tilstandsrapportene i liten grad forsyner skoleledere med nye resultater og som oftest ikke beskriver resultater på skolenivå. Tilstandsrapporten vurderes imidlertid å være av større nytte på skolenivå blant private skoleledere enn offentlige.

Det at skoleeierne først og fremst er positive til tilstandsrapportene som et verktøy for kvalitetsutvikling kan indikere at tilstandsrapporten er et godt verktøy for kvalitetsutvikling. På den andre siden kan det være at spørreundersøkelsen ikke fanger opp de utfordringene og svakhetene kommunene opplever med utarbeiding og bruk av de årlige tilstandsrapportene. Den kvalitative datainnsamlingen, i form av intervjuer og analyse av tilstandsrapporter, gir i større grad informasjon om kommunenes praktiske erfaringer knyttet til utarbeiding og bruk av årlige tilstandsrapporter. Kapittel 4 og 5 ser derfor nærmere på innholdet i tilstandsrapportene og på hvilke forhold som har betydning for innhold og bruk av tilstandsrapportene.

4. HVA ER EN GOD TILSTANDSRAPPORT?

I dette kapittelet ser vi nærmere på innholdet i de årlige tilstandsrapportene for kvalitetsutvikling. Målet er å undersøke i hvilken grad rapportene er utformet på en måte som faktisk gjør dem egnet til å fungere som verktøy for kvalitetsutvikling. Ved særlig å rette oppmerksomheten mot rapportenes potensial for læring og utvikling, identifiserer vi begrensninger og forutsetninger for at årlige tilstandsrapporter skal kunne benyttes som et virkningsfullt og reelt grunnlag for kvalitetsutvikling i den enkelte kommune og den enkelte skole. Hovedfokus vil være på innholdet i tilstandsrapportene. Samtidig har prosesser for utforming av rapport også betydning for rapportenes innhold, og vil derfor også bli trukket inn der dette er relevant.

4.1 Hvordan kan årlige tilstandsrapporter bidra til læring og utvikling?

Som et bakteppe for drøftingen av hvorvidt årlige tilstandsrapporter er tjenlige som grunnlag for læring og utvikling benyttes konseptet læringssløyfe. Enkeltsløyfelæring foregår når en forholder seg til de målene som er satt på et tidligere tidspunkt, og vurderer måloppnåelse ut fra det. Når læring foregår gjennom en enkeltsløyfe tas det ikke stilling til hvorfor målsettingene er som de er, hvorvidt målene er hensiktsmessige, hvilke faktorer og vurderinger som ligger bak målsettingene, eller hvilke forutsetningen man har for å nå de målene som er satt.

Hvis målet er å skape en lærende organisasjon, må imidlertid læringen skje i en dobbeltsløyfe. Dobbeltsløyfelæring innebærer at man ikke utelukkende vurderer måloppnåelse i henhold til noen fastsatte målsettinger, men at man også tar stilling til om målene som er satt er hensiktsmessige. Dette fordrer analyser i lys av lokale rammebetingelser, kontekst, forutsetninger, etc. På bakgrunn av slike analyser blir man i stand til å vurdere om målene som er satt er riktige, rimelige og realistiske. På bakgrunn av denne analysen må man så avgjøre om det riktige er å arbeide hardere for å nå målet eller om det er en bedre strategi å justere eller endre målene. Deretter vil neste steg være å utarbeide velfunderte og realistiske målsettinger i tråd med lokale forutsetninger og rammebetingelser. Først da kan man være i stand til å utarbeide konkrete og formålstjenlige tiltak som er tilpasset situasjonen i den aktuelle kommunen/fylkeskommunen. Dette er ikke noe man gjør en gang for alle og blir ferdig med, men et vedvarende arbeid.

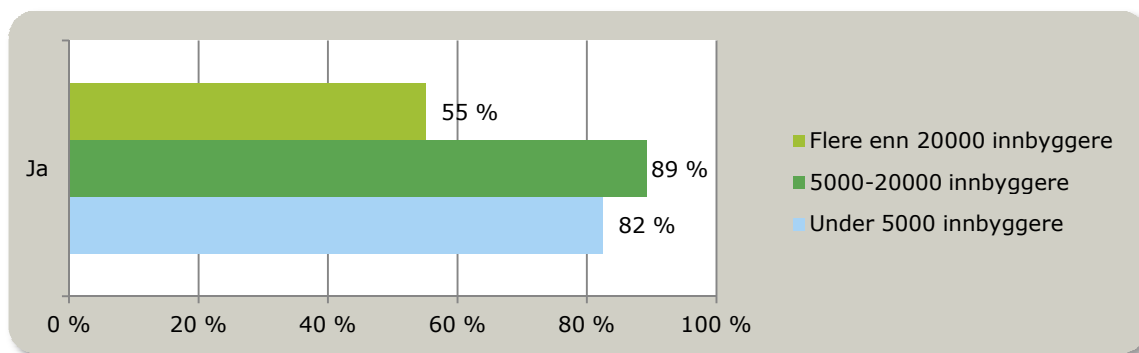
I dette avsnitt drøfter vi hvordan årlige tilstandsrapporter kan bidra til læring og utvikling. Vi fokuserer spesielt på målsettinger, vurdering av resultater, tiltak, og den analytiske tilnærmingen og sammenhengen mellom disse elementene i tilstandsrapportene. Først ser vi imidlertid på i hvilket omfang Utdanningsdirektoratets mal for tilstandsrapporten benyttes av skoleeierne, ettersom dette også vil ha betydning for rapportenes innhold.

4.1.1 Bruk av malen

79 prosent av skoleeierne i spørreundersøkelsen i 2012 oppgir at de benytter Utdanningsdirektoratets mal for utforming av tilstandsrapportene. Det tilsvarende tallet i 2011 var 78 prosent. Det har med andre ord ikke vært noen utvikling i omfanget i bruken av malen.

Spørreundersøkelsen viser at det er sammenheng mellom kommunens størrelse og bruk av malen. Figur 4-1 viser andelen skoleeiere som oppgir å benytte malen i utarbeidingen av tilstandsrapporten, fordelt på kommunens størrelse.

Figur 4-1: Bruk av mal fordelt på kommunestørrelse (n = 292)



Figur 4-1 viser at 55 prosent av kommunene med flere enn 20 000 innbyggere benytter Utdanningsdirektoratets mal. Dette er en betydelig lavere andel enn i de små og mellomstore kommunene, hvor henholdsvis 82 og 89 prosent av skoleeierne oppgir å benytte malen til utforming av den årlige tilstandsrapporten. Dette indikerer at kommunenes størrelse vil kunne ha betydning for innholdet i rapporten, da de store kommunene i større grad ser ut til å løsrive seg fra malen.

Erfaringene fra casestudiene er at skoleeiere som ikke benytter malen for utarbeiding av rapporten har valgt å gjøre dette fordi de ønsker en større grad av tilpasning til lokale forhold, enn det malen gir rom for. Dette gjelder spesielt i fylkeskommunene og i store kommuner. De samme trekkene fremgår av spørreundersøkelsen blant respondentene som har oppgitt årsaken til at de ikke benytter malen. På den ene siden opplever enkelte at malen er for komplisert og for omfangsrik. Noen mener også at den er uhensiktsmessig i formen og ikke er egnet for "formidling til lekfolk". På den andre siden oppgir skoleeiere at malen ikke er detaljert nok og at de har ønsket å legge inn flere elementer enn det malen gir muligheter til. Enkelte oppgir å ha benyttet malen tidligere, men har gått bort i fra dette fordi de har ønsket å tilpasse rapporten mer til egne behov:

"Vi har brukt malen i 2009 og 2010. Erfaringer så langt er at den er for generell i utformingen, og gir lite rom for å spisse rapporten mot kommunale satsingsområder. Vi har derfor videreutviklet og tilpasset malen slik at den er mer i samsvar med våre behov."

Erfaringene fra både casestudiene og spørreundersøkelsen antyder at skoleeiere som har erfaring med utarbeiding av rapporter i mindre grad benytter seg av malen, enn øvrige skoleeiere. Tabell 4-1 viser fordelingen av skoleeieres svar på hvorvidt de benytter malen, fordelt på antallet ganger de har utarbeidet årlig tilstandsrapport.

Tabell 4.1: Anvender skoleeier den frivillige malen i utforming av årlig tilstandsrapport tilgjengeliggjort i Skoleporten? Krysset med antall ganger skoleeier har utformet tilstandsrapport

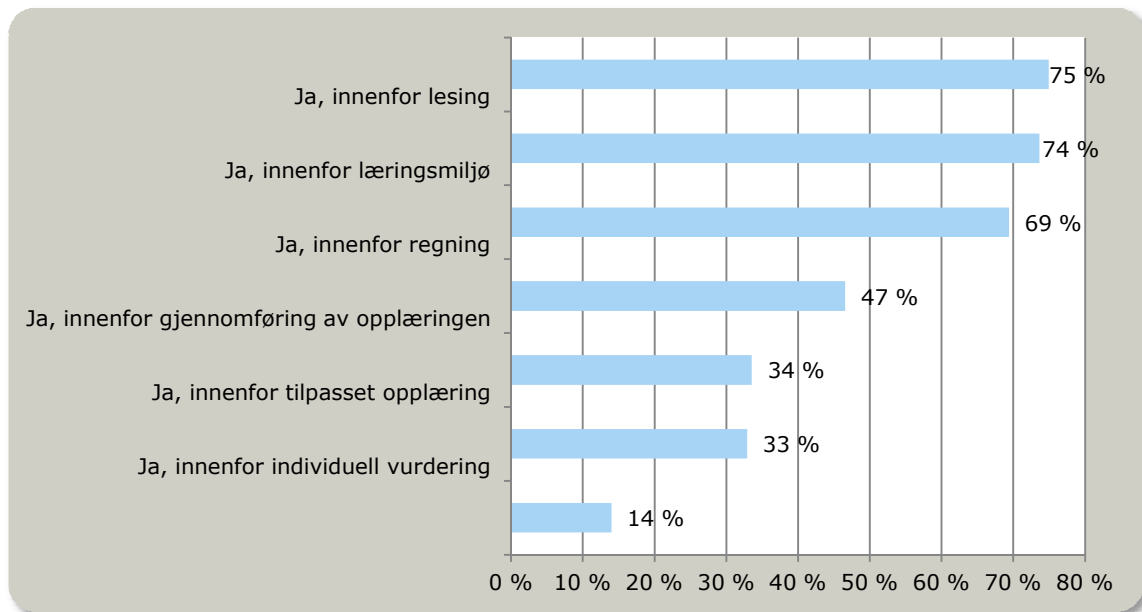
	En gang (2010)	En gang (2011)	To ganger (2010 og 2011)	Flere enn to ganger	I alt
Ja	83 %	88 %	87 %	56 %	83 %
Nei	17 %	13 %	13 %	44 %	17 %
n =	23	32	174	78	307

Som det fremgår av tabell 4-1 benytter skoleeiere som har utarbeidet tilstandsrapport mer enn to ganger seg av malen i mindre grad enn skoleeiere som har utarbeidet en eller to tilstandsrapporter.

4.1.2 Målsettinger

Flertallet av skoleeierne oppgir i spørreundersøkelsene i 2011 og 2012 at de har utviklet målsettinger i de årlige tilstandsrapportene. Figur 4-2 viser hvilke områder skoleeiere har utviklet målsettinger for.

Figur 4-2: Har skoleeier utviklet målsettinger innenfor de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller frafall i årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen? Skoleeier N=307



Figur 4-2 viser at andelen skoleeiere som oppgir å ha utviklet målsettinger i tilstandsrapportene er høy når det gjelder lesing, læringsmiljø og regning. Det er noe færre skoleeiere som rapporterer å ha utarbeidet målsettinger innen gjennomføring, tilpasset opplæring og individuell opplæring. Sett i sammenheng med resultatene fra spørreundersøkelsen i 2011 er det ingen utvikling i andelen som har utarbeidet egne målsettinger. Andelen skoleeiere som oppgir å ha utviklet målsettinger i årlige tilstandsrapporter har riktignok økt noe, men endringene er små og utgjør ikke en signifikant endring. Det er med andre ord ikke grunnlag for å si at det er flere skoleeiere som har utarbeidet målsettinger i tilstandsrapportene i 2012 enn i 2011.

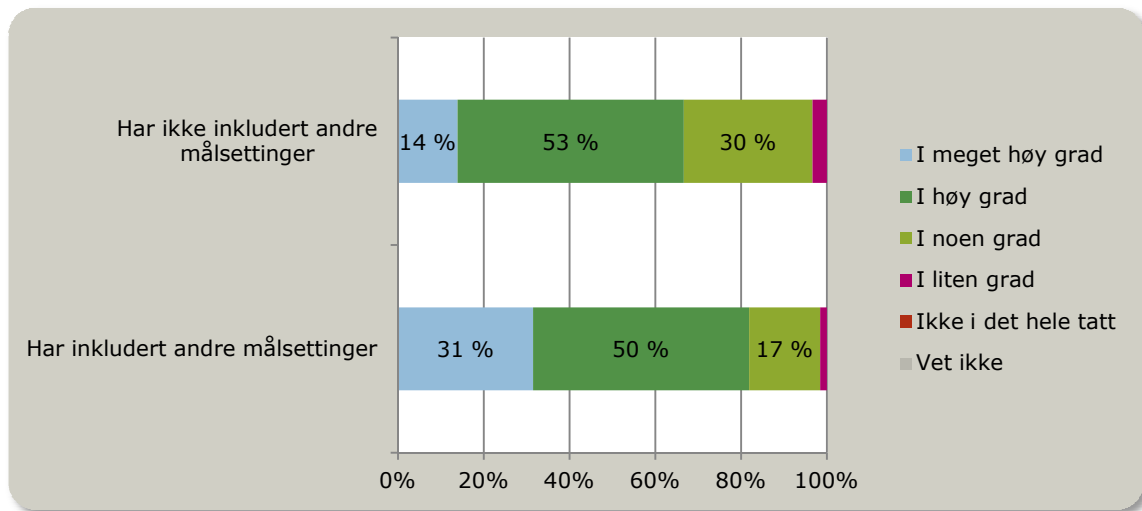
At skoleeierne oppgir at de har utarbeidet målsettinger betyr ikke nødvendigvis at målsettingene er kvalitativt gode målsettinger som legger til rette for læring og kvalitetsutvikling. Dokumentanalysene av et utvalg tilstandsrapporter indikerer at skoleeiere i begrenset grad lykkes med å utforme kvalitativt gode målsettinger for kvalitetsutvikling.

En fremtredende observasjon er at mange kommuner ikke har formulert lokale målsettinger. I den grad det er definert lokale mål, er mange av disse målene vage, uklare, og upresise. Ofte bærer målene mer preg av å være intensjonserklæringer enn å være faktiske målsettinger.

I tillegg fremstår lokale målsettinger som standardiserte og identiske, både ved at de er lik andre kommuners mål samt at det er de samme målene for alle områdene som omtales i rapporten. Eksempler på slike mål – som det altså er mange av – er (sitat): *“Kommunen skal skåre likt eller bedre enn gjennomsnittet i fylket og nasjonen”*, *“Kommunen skal ligge 5 % over gjennomsnittet i kommunegruppen, fylket og/eller nasjonen”*, eller at *“Elevene skal ha en positiv utvikling”*. I enkelte tilfeller fremstår også lokale målsettinger som urealistiske eller overambisiøse. Det er i flere tilfeller uklart hvorfor kommunen har satt de målene som er satt, og hvilke prosesser som har gått forut for målfastsettelsen. I forlengelsen av dette blir det også et tankekors hvilke arbeidsbetingelser skolene har hvis de skal arbeide mot mål som tydeligvis også er dårlig definert og forankret hos skoleeier.

Spørreundersøkelsen viser også at skoleeiere som har inkludert målsettinger innenfor andre temaer enn de nasjonale målområdene, er mer positive til rapportens funksjon som et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeier. Figur 4-3 viser skoleeieres vurdering av tilstandsrapportens bidrag til grunnlaget for kvalitetsutvikling blant skoleeiere som har inkludert målsettinger utover temaene i de nasjonale målområdene.

Figur 4-3: Skoleeieres vurdering av hvorvidt tilstandsrapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling, fordelt på om rapporten inkluderer målsettinger om andre temaer. (n=307)



Som det fremgår av figur 4-3 mener 81 prosent av skoleeierne som har inkludert andre målsettinger at tilstandsrapportene er et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeier. Tilsvarende tall for skoleeiere som ikke har inkludert andre målsettinger er 67 prosent.

4.1.3 Vurderinger

I spørreundersøkelsen oppgir en svært høy andel skoleeiere at de i tilstandsrapporten inkluderer kvalitative vurderinger innenfor de nasjonale målområdene læringsresultater, læringsmiljø og/eller frafall. 90 prosent av de kommunale skoleeierne og 14 av 15 fylkeskommunale skoleeiere som har besvart dette spørsmålet oppgir at de inkluderer slike kvalitative vurderinger i deres tilstandsrapport.

Dokumentanalysen av årlige tilstandsrapporter avdekker imidlertid at mange av vurderingene som gjøres har vesentlige begrensninger. Analysen viser blant annet at det er liten grad av forklaring av hva som ligger bak de vurderingene som blir gjort. Eksempelvis vises det ofte til forbedrede/forverrede resultater, uten at dette drøftes nærmere eller at det blir gjort forsøk på å forklare hva som har bidratt til denne resultatendringen. I noen tilfeller bærer omtalen av resultater preg av å være mer basert på spekulasjoner enn på håndfaste bevis. Et eksempel på dette er en vurdering av at en andel av elevene fra ungdomstrinnet i en kommune ikke befant seg i videregående opplæring den påfølgende høsten og at (sitat) *"dette er sannsynligvis en konsekvens av lav motivasjon/svake resultater fra grunnskolen"*.

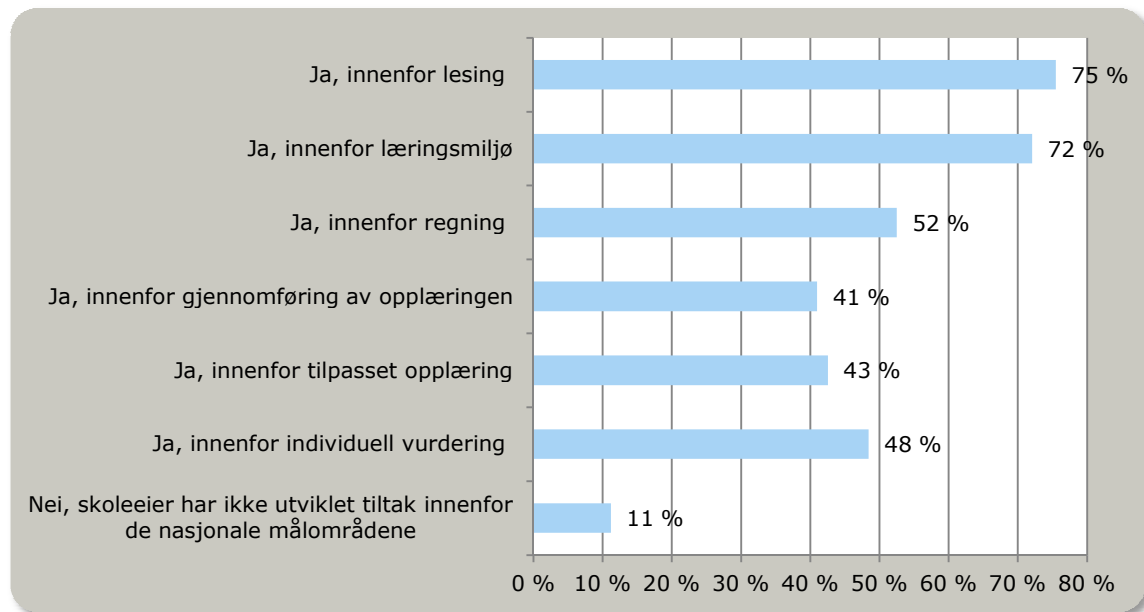
I noen tilfeller bærer vurderingene også preg av å være programmatisk og konstaterende. Det fastslås eksempelvis at målsettinger ikke er nådd, men det fremkommer ikke hva man har tenkt å gjøre med dette.

Noen skoleeiere synes å være mer opptatt av gjennomsnitt og sammenligninger enn av de spesifikke problemene som den enkelte skole eller kommune har også i omtalen av resultater. Rapportene handler i stor grad om å sammenligne seg med fylkesnivået eller det nasjonale nivået, og mindre om å analysere egne svakheter og skissere hvilke tiltak som skal settes inn for å bedre disse. Hvis man får et resultat som ligger «på nivå» med fylket eller nasjonen, er det grunn til å være fornøyd, selv om målet var å ligge «over fylket og nasjonen».

4.1.4 Tiltak

Figur 4-4 viser andelen skoleeiere som oppgir at de har utviklet tiltak for kvalitetsutvikling i årlig tilstandsrapport.

Figur 4-4: Har skoleeier utviklet tiltak for kvalitetsutvikling innenfor de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller frafall i årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen? N=307



Figur 4-4 viser at et stort flertall av skoleeierne oppgir at de har utviklet tiltak for kvalitetsutvikling. 11 prosent oppgir at de ikke har gjort dette. Andelen som har utviklet tiltak er størst når det gjelder lesing og læringsmiljø, og noe lavere for regning, individuell vurdering, tilpasset opplæring og gjennomføring av opplæringen. Det er gjennomgående flere som har utviklet tiltak innenfor de nasjonale målområdene i 2012 enn det var i 2011. 34 prosent av skoleeierne oppgir at de har utviklet tiltak for kvalitetsutvikling innenfor andre temaer. Tilsvarende andel i 2011 var 37 prosent.

På den ene siden kan en tenke seg at økningen i andelen som har utarbeidet tiltak i de årlige tilstandsrapportene skulle medføre en økning i opplevd nytte av rapporten som helhet. Det fremgikk derimot i avsnitt 3.3 at andelen skoleeiere som mener rapporten er et nyttig verktøy for skoleledere er redusert fra 2011 til 2012. Dette kan ha sammenheng med at rapportene i liten grad bidrar med ny informasjon til skoleledere og administrativ skoleeier. Samtidig kan dette tolkes som et tegn på utfordringer knyttet til kvaliteten på tiltakene. Det at skoleeierne har utarbeidet tiltak i rapportene medfører ikke at tiltakene er av god kvalitet og er nyttige for skoleledere. Kvaliteten på tiltakene, implementeringen av og oppfølgingen av tiltakene er sentralt for at de årlige tilstandsrapportene skal bidra til læring og utvikling.

Analysene av tilstandsrapportene viser at tiltak som presenteres, ofte ligner mer på intensjonserklæringer enn konkrete tiltak, hvor det fremgår hva som skal gjøres for å øke resultatoppnåelsen, hvordan dette skal gjøres, og hvem som har ansvar for å utføre dette. Redegjørelser som (sitat) *"Dette er en utvikling som det må settes inn enda større fokus på"* og *"dette er det viktig å følge opp videre"*, er eksempler på denne type "tiltak" vi her refererer til. Kommunene ser også ut til å ha problemer med å prioritere de tiltakene som angis. «Alt» er viktig. Det er et svært bredt nedslagsfelt med hensyn til utviklingsstrategier og tiltak. Selv om dette er forståelig – skolene skal arbeide med mange viktige spørsmål – er det påfallende at man unnlater å foreta lokale prioriteringer. Tiltak henger ikke sammen eller bygger på hverandre, men står side ved side i en tilsynelatende uprioritert rekkefølge.

4.1.5 Språklig og analytisk nivå i tilstandsrapportene

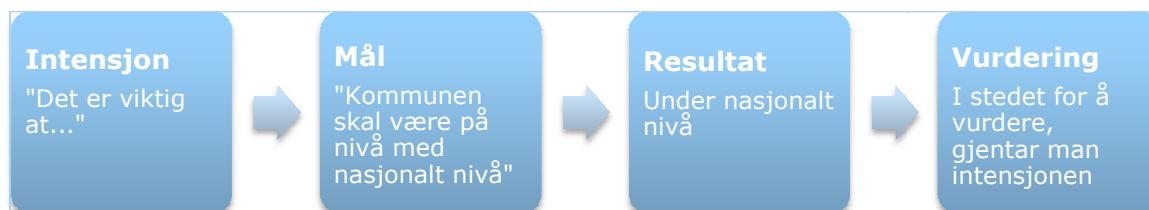
Analyse av tilstandsrapportene viser at rapportene gjennomgående er holdt i et lite analytisk språk. Bare sjelden er det ansatser til drøfting og analyse av de faktiske forholdene. I tillegg er språket normativt og gjengir ofte bare det som står i læreplaner og andre styringsdokumenter for skolen. Rapportene kan dermed i liten grad fungere som et hjelpemiddel for politikere som skal fatte vedtak om utviklingen av skolen, foreldre som skal forstå skolen deres barn går på, eller som rettesnor for lærere og skoleledere som skal fornye og videreutvikle praksisformer.

Måten kommunene forholder seg til mål, resultater, vurderinger og tiltak på, og prosessen for å komme fra mål til resultater til nye tiltak, fremstår i flere tilfeller som problematisk. Vi spør derfor om det er grunn til å stille spørsmål ved den analytiske kompetansen blant skoleeierne. Et eksempel på dette fremkommer i en rapport hvor kommunens vurderinger av måloppnåelse åpenbart hører til på et intensjonelt fremfor et analytisk plan:

"For 10. trinn viser siste (...) resultat en svak tilbakegang sammenlignet med året før. Vi er også svakt under lands- og fylkessnitt. Motivasjon, utholdenhet, tid, læringsmiljø og forutsetninger er også medvirkende faktorer i elevenes opplevelse av faglige utfordringer. Det er viktig at skolene møter elevene med faglige utfordringer som gir dem noe å strekke seg etter, samtidig som de skal oppleve mestring. Videre må elevene møte klare mål for opplæringen. Det må være læringstrykk og forventninger."

Dette er kommunens *vurdering* av et resultat som ikke innfrir kommunens mål og ambisjoner. Her er det imidlertid ingen vurderinger av hvorfor målet ikke er nådd. Videre bærer vurderingen av måloppnåelse preg av å være intensjonserklæringer som ligger forut for selve målformuleringene, og som målene skal springe ut av.

Målet i den eksempelkommunen vi har valgt er at skolen "skal være på nivå med nasjonalt nivå". Dette er et upresist mål som gjør det vanskelig å forstå hva som skal vurderes. I stedet for en vurdering av hva som faktisk er gjort, inneholder vurderingen en gjentakelse av intensjonserklæringen om hva man ønsker å oppnå. Dette kan illustreres av følgende erklæringskjede:



Et sentralt mål med tilstandsrapportene er å utforme læringsorienterte evalueringer med refleksjoner og forslag til forbedringer. Rapporteringen burde bidra til å forankre forslagene empirisk på denne måten: *Fordi tilstanden i skolen er slik, og fordi de lokale rammebetingelsene og forutsetningene er slik, skal vi forbedre aktiviteten vår ved å gjøre følgende.* Rapportene som er analysert holder ujevn kvalitet, og de fleste av dem er ikke i nærheten av å innfri et slikt overordnet mål.

Oppsummert er det flere tilstandsrapporter som er utformet på en måte som begrenser mulighetene for læring og utvikling. Følgende elementer i tilstandsrapportene begrenser læringsprosesser og utviklingsgrunnlag:

- Fravær av lokalt forankrede mål eller mål som sier at kommunen skal ligge over nasjonale eller regionale gjennomsnittsmål
- Mangelfull vurdering av resultater
- Vage og uprioriterte tiltak
- Normativt og intensjonelt språk

Vi beskrev innledningsvis i dette kapittelet forskjellen mellom læring i enkel- og dobbelsløyfer. Et eksempel på det første fremgår i en kommunal tilstandsrapport som viser til forbedrede resultater på nasjonale prøver, men hvor kommunens målsetting likevel ikke er nådd. Kommunens vurdering sier:

"Resultatene viser en positiv utvikling, særlig med tanke på antall elever i beste mestringsnivå. Målsetting om 75 % i de to øverste nivåene er ikke nådd, men det vurderes like fullt å være et realistisk mål å sette seg."

Tilstandsrapporten gir imidlertid ingen forklaring på *hvorfor* kommunen mener dette er et realistisk mål. Det fremgår ikke hva som ligger bak denne vurderingen, eller om det i det hele tatt er gjort en vurdering av hensiktsmessig ambisjonsnivå med hensyn lokale forutsetninger og rammebetingelser.

Det finnes imidlertid også gode eksempler som det er verdt å trekke frem. En kommune legger til rette for dobbeltsøyfelæring i forbindelse med utarbeidingen av årlig tilstandsrapport ved å knytte til seg en ekstern fagressurs for å se resultatene i kommunen i lys av andre faktorer. Eksterne faktorer som dras inn for å sette resultatene i en større kontekst inkluderer levekår og foreldres utdanningsnivå. Når kommunen får profesjonell hjelp til å presentere tall og resultater på ulike måter, fremtrer det ny og interessant informasjon som synliggjør behov og utvider mulighetsrommet for hvilke tiltak som kan settes inn. Dette gir et grunnlag for å lage mål som er i tråd med lokale forutsetninger, og dernest vurdere måloppnåelsen i lys av et ambisjonsnivå som har bakgrunn i analyser av den konteksten kommunens skoler og elever befinner seg i. I den aktuelle kommunen innebærer dette en målsetting om å gjøre det bedre enn det som er å forvente basert på elevenes forutsetninger, fremfor en generisk målsetting om å ligge på nivå med eller over gjennomsnittet i fylket eller landet.

I neste avsnitt ser vi nærmere på eksempler på god praksis for utarbeiding og innhold i årlige tilstandsrapporter.

4.2 Hva er god praksis?

Til tross for mangel på lokale målsettinger, vurdering av resultater, konkrete og prioriterte tiltak, og normativt og lite analytisk språk, er det trekk i enkelte rapporter som er verdt å fremheve med positivt fortegn. Dette inkluderer:

- Tabeller som viser tendenser og utviklingstrekk. Dette styrker kommunens analysearbeid.
 - Et konkret eksempel på en god tabelloversikt er en tabell som sammenfatter og viser alle resultatene (engelsk, regning, lesing) for trinn 5 og trinn 8 i en kommune, snitt i fylket og nasjonalt snitt. En slik fremstilling gjør at tendenser kommer tydeligere frem.
- Analysen styrkes der det går tydelig frem at forfatteren av rapporten leter etter og drøfter *andre* forklaringer enn de som fremkommer gjennom ett tallsett alene.
- Det kan være viktig for små kommuner å få anledning til å kommentere elevenes prestasjoner på områder som ikke ligger innenfor måleparametrene. Potensielt kan flere "åpne kategorier" stimulere den analytiske tenkningen i kommunene.
- En rapport har inndelt rapporten i temaene "Det som gjelder elevene", "Det som gjelder de tilsatte", og "Prosjekt". Dette er en god inndeling som kan utvikles og raffineres og gi god informasjon i tilstandsrapportene.

Dette er enkeltteksempler på elementer i de årlige tilstandsrapportene som kan bidra til å styrke lærings- og utviklingspotensialet ved bruk av rapportene. I det følgende ser vi nærmere på tre kommuner og en fylkeskommune som kan fungere som eksempler til etterfølgelse.

4.2.1 Sarpsborg kommune

Sarpsborg har lang erfaring med utarbeiding av tilstandsrapport og kan vise til rapporteringspraksis før det ble et krav. Hovedformålet med rapporteringen har vært å informere om og belyse utviklingstiltak. Rapporten oppgis å brukes til å demme opp for den "tabloide" forståelsen og bruken av skolens resultater, og gi noe mer enn en opplisting av resultater på nasjonale prøver. Utdanningsdirektoratets mal benyttes, men denne vurderes å være for mye knyttet opp mot nasjonale prøver og sammenlikning mellom skoler, noe som vurderes som lite fruktbart for skoleutvikling. Skoleadministrasjonen i Sarpsborg er opptatt av at skolene ikke skal rangeres opp mot hverandre, da dette ikke gir et fyllestgjørende bilde av skolens innsats.

Tilstandsrapporten brukes bevisst av kommunesjefen for å løfte frem det gode som gjøres av skolene, og for å "gå bak" tallene. Kommunen har et sterkt fokus på å presentere resultater og situasjonen på en måte som er konstruktiv for videre arbeid på skolene, fremfor å fokusere utelukkende på tall og statistikk. Det vurderes som viktig å gi fyldige beskrivelser av situasjonen, som inkluderer det gode arbeidet som gjøres på skolene. Sarpsborgs tilstandsrapport begynner i 2011 som i 2010 med tre praksisfortellinger. Slike narrativer er en god måte å synliggjøre

aktivitet i skolene for politikere og andre som leser rapporten. Ved å synliggjøre pågående prosjekter ved tre skoler får meldingen frem det flere kommuner er opptatt av: Det foregår mer i skolen enn det man kan lese ut av tall og statistikk.

Det er opprettet et kvalitetsvurderingssystem i kommunen med ekstern vurdering av skolene, og her legges det inn betydelige ressurser på å få grep om og utvikle innholdet i skolene. Det fremheves av skoleeier på administrativt nivå at tilstandsrapporten spiller en mindre rolle i utviklingsarbeidet enn dette kvalitetsvurderingssystemet. Et viktig grep i tilstandsrapporten har dermed vært å beskrive kvalitetsutviklingssystemet i kommunen. På denne måten fungerer rapporten som et verktøy for å formidle til politisk nivå informasjon om situasjonen i kommunen, hvilke tiltak og prosjekter som er iverksatt, og stake ut en retning for videre arbeid. Innholdet i tilstandsrapporten vurderes av politisk representant å bidra til politisk debatt om hva som kan gjøres for at skolene skal bli bedre, og som et grunnlag for å igangsette utviklingstiltak. Det er også en del diskusjoner om målene som formuleres. Enkelte mener at det er viktig å være ambisiøse, mens andre vurderer at det er viktigere å være realistiske i fastsetting av mål.

Det er flere elementer i Sarpsborgs tilstandsrapport som vurderes å kunne bidra til læring og kvalitetsutvikling:

- I sammendraget kommer det frem at Sarpsborg kommune har *bedring av levekår* som mål for innsatsen. Dermed blir skole satt inn i en større sammenheng enn i mange andre kommuner.
- Sarpsborg er svært bevisst på at de legger frem en *Kvalitetsmelding* (og at tilstandsrapporten inngår i denne). Kvalitetsmeldingen representerer en god ramme for tilstandsrapporten.
- Sarpsborg får frem mer substansiell informasjon og interessante mønstre ved å presentere egne grafer hvor for eksempel et elevkull følges over tre år. Sarpsborg klarer å få frem hvor problemene er – noe som er en forutsetning for å kunne sette inn målrettede tiltak. *Veien videre* for lesing er å utvikle en ny leseplan for kommunen: «En systematisk, men enkel og brukervennlig plan for leseopplæringen». Det skal også lages en strategi for implementering av planen.
- Det er inkludert tabellariske oversikter over antall elever og ansatte, lærertetthet, læringsmiljø samt alle resultater fra Nasjonale prøver. Dette gir en svært god oversikt og godt grunnlag for sammenligning neste år.

4.2.2 Askim kommune

Askim kommune har innført en svært involverende prosess for utforming av den årlige tilstandsrapporten. Prosessen innebærer at aktører på flere nivåer (inkludert politikere, skoleledere, brukere) får tilsendt utkast og anledning til å kommentere og være med på drøftinger i to runder før endelig rapport foreligger. Hensikten med denne brede medvirkningen er å skape større forankring, og på den måten legge til rette for at rapporten skal bli et reelt verktøy for dialog, læring og utvikling.

Kommunen tar utgangspunkt i malen, men skoleeier endrer rekkefølgen slik at den sammenfaller med overordnet kvalitetsplan for Askimskolen, en politisk vedtatt plan for skoleutvikling som går over tre år. Tilstandsrapporten ses på denne måten i sammenheng med øvrig kvalitetsutviklingsarbeid i kommunen.

Skoleeier vurderer at det aller viktigste fokusområdet i tilstandsrapporten er å vurdere den tilstanden og det ståstedet som det rapporteres om, deretter vurdere hvilke steg som er nødvendige for å komme videre og nå målene som er satt. Målene for skolen i Askim er beskrevet i kvalitetsplanen. Skoleeier har en klar målsetting om at det skal være en sammenheng mellom disse dokumentene.

Skoleeier ønsker å gjøre ytterligere endringer, og vil gjøre tilstandsrapporten til et mer fremadrettet strategidokument. Å skape eierskap og forankring i prosessen i forkant av presentasjon og behandling av rapporten anses som et svært viktig virkemiddel for å få til dette. Det påpekes at rapporten – til å være en statusrapport – kommer på et sent tidspunkt (legges frem i desember), og at den derfor bør peke fremover dersom den skal være et relevant og nyttig bidrag til læring og utvikling. Samtidig påpekes det at tilstandsrapportens funksjon som

grunnlag for politiske beslutninger først vil komme ordentlig til sin rett etter 3-5 år, da det blir mulig å se trender og utvikling i et mer langvarig perspektiv.

Skoleeier i Askim erkjenner også at det er nødvendig å videreutvikle analysekompetansen på alle nivåer i kommunen, også hos skoleeier selv. Man kan ikke få fullt utbytte av en slik rapport hvis den ikke skrives, leses og analyseres på riktig måte. Det er derfor ikke tilstrekkelig å presentere resultater, men helt nødvendig å reflektere rundt noen enkle, men sentrale spørsmål; *hvorfor har det blitt sånn, og hva skal vi gjøre for å bli bedre?*

Som positive elementer i Askims tilstandsrapport kan følgende trekkes frem:

- Rapporten presenterer en tabell som viser lærertetthet på skolenivå for å forsøke å finne ut hvorfor lærertettheten er så høy. Skolene rapporterer for eksempel gruppestørrelse, tall på lærere og elever forskjellig. Dermed får kommunen frem mer nyanserte forklaringer på tallene for lærertetthet. Dette er en god måte å gjøre det på når målet er å forbedre, ved at man får frem de reelle (ikke de statistiske) problemene.
- Tabell som viser utviklingstrekk innenfor spesialundervisning i perioden 2006/07 til 2010/11. Det er de tre kategoriene spesialundervisning etter enkeltvedtak, spesialundervisning utenfor ordinær undervisning (grupper på 5 eller færre) og antall elever som får tildelt timer med pedagog som har økt. Spesialundervisning utenfor ordinær undervisning (hovedsakelig alene med lærer) er vesentlig redusert, mens antall elever som får tildelt timer med assistent er stabilt. Slike tabeller bidrar til kommunens analysearbeid.

4.2.3 Vefsn kommune

Vefsn kommune følger ikke malen og har tradisjon for å levere årsrapport om kvalitet i skolene. Kommunen rapporterer om stor interesse for resultater i skolen i politiske diskusjoner. Representant for administrativ skoleeier i Vefsn fremhever at kommunens årsrapport er med på å beskrive en mye større del av skolens virksomhet, og at den dermed bidrar til å fremme det kvalitetsarbeidet som gjøres i skolen, som man ikke nødvendigvis kan måle med tall og poeng. Dette kommer ikke i stedet for tall og statistikk, men oppfattes som nødvendig og viktig for å få frem at virksomheten i skolen er tosidig, og skape en forståelse for det blant politikerne. Årsrapporten fra Vefsn bidrar (i likhet med Sarpsborg) på en god måte til å synliggjøre dette.

Politikere som skoleeiere kan ikke forventes å ha "spesialkompetanse" på skole. De må derfor forklares hva som er reformintensjoner, krav og forventninger og mulighetsområder. Hvor god forklaring politikerne får, er avhengig av hvor gode fagpersoner kommunen har. For å kunne skrive en slik rapport må forfatteren:

- Forstå hva det er mer/mindre viktig å rapportere på
- Forstå hva som er nødvendig kunnskap for politikerne

Politikere trenger først og fremst et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag. Tilstandsrapporten i Vefsn er et godt eksempel på at kommunalsjefen følger dette prinsippet, og at kommuneadministrasjonen oppfatter det som sitt ansvar å:

- Informere kommunens politikere om forutsetningene for utdanning (det vide mandatet)
- Informere kommunens politikere om nasjonale og lokale politiske føringer
- Gi en lesbar og forståelig oversikt over tilstanden i kommunens skoler samt en analyse av hvorfor tilstanden er som den er og hva som kan og bør gjøres fremover

4.2.4 Buskerud fylkeskommune

Buskerud fylkeskommune er et eksempel på en skoleeier som har evalueringskapasitet og bruker fylkeskommunens kompetanse til å tilpasse tilstandsrapporten til lokale behov.

To medarbeidere på administrativt nivå har hovedansvaret for å utarbeide tilstandsrapporten. Rapporten utarbeides på grunnlag av rapporteringer fra hver enkelt skole, data fra fylkeskommunens kvalitetsutviklingssystem (PULS), skoleporten, utvalgte tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB), samt kvalitative data fra for eksempel utviklingsdialogen med den enkelte skole. Informasjonen som hentes inn blir i tillegg drøftet på ledernivå.

På bakgrunn av tidligere erfaringer med tilstandsrapporter har fylkeskommunen halvert omfanget av rapporten, noe de mener har gjort den kvantitativt og kvalitativt bedre. Fylkeskommunen har også sluttet å bruke Utdanningsdirektoratets mal for tilstandsrapporter, fordi de opplevde at det ble for mange tabeller og for mye tall, samt at muligheten til lokal tilpasning av innholdet, for eksempel ved å bryte ned tall på fylkesnivå og skolenivå (til sammenligning med seg selv over tid), var begrenset. Fylkeskommunen mener det har tatt litt lengre tid når de ikke har benyttet malen, men mener det vil gå raskere så fort de har en egen mal på plass.

Tilstandsrapporten beskrives som et "historisk dokument", fordi den gjengir informasjon som både skoleledere og administrativ skoleeier kjenner til fra før. Rapporten inkluderer ikke konkrete målsettinger, men den inneholder noen anbefalinger. Buskeruds tilstandsrapport er ikke tenkt som et måldokument. Mål og tiltak defineres i andre plandokumenter, som må leses i sammenheng med tilstandsrapporten. Tilstandsrapporten avleder endringer i måldokumentet og skal følge opp det som har blitt gjort på bakgrunn av målene som er definert i måldokumentet.

Følgende kan trekkes frem som positive elementer i Buskeruds tilstandsrapport:

- Buskeruds tilstandsrapport innledes med et sitat fra en ekstern vurderer, som viser til at det finnes mange gode eksempler på pedagogisk praksis i fylkeskommunen.
- Rapporten bærer også preg av at forfatterne både har tilgang på analytiske verktøy og kompetanse til å nyttiggjøre seg disse. Verktøyet PULS er benyttet for å supplere og nyansere data fra Skoleporten, i tillegg til at det vises til forskning om de ulike områdene som rapporten tar for seg. Innledningsvis presenteres også fylkestingets vedtak etter fjorårets tilstandsrapport, og dette bidrar med elementer av kontinuitet og retning.
- Rapportens første analysekapittel bærer overskriften "Omfang, kapasitet, tilbud og elevenes forutsetninger", og dette gjør rede for informasjon om utdanningstilbudet, og informasjon knyttet til elevenes kompetanse ved inntak til videregående opplæring. Elevenes kompetanse vises ved den enkelte skole og fordelt på utdanningsprogram. Etter kapitler som tar for seg læringsmiljø, resultater, gjennomføring, tilpasset opplæring, og voksenopplæring, avsluttes rapporten med to kapitler om "Kvalitetssikring, kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling" og "Anbefalinger og videre arbeid".
- I kapitlene som tar for seg de ulike områdene, gjøres det en innsats for å ramme inn og kontekstualisere områdene og funnene i eksisterende kunnskap. Eksempelvis begynner kapitlet om resultater med å vise karakterutviklingen innenfor de ulike utdanningsprogrammene, der elevenes resultater blant annet ses i sammenheng med deres resultater ved inntak. Det gis gjennomgående gode beskrivelser og vurderinger av funnene i rapporten.
- Kapitlet om kvalitetssystemet viser til hvilke innsatser som er iverksatt for å sikre, vurdere og utvikle kvalitet i opplæringen, og setter dermed fylkeskommunens resultater i sammenheng med øvrig kvalitetsutviklingsarbeid. Tiltakene som angis i det avsluttende kapitlet er av overordnet karakter og fremhever områder for videre utvikling.

4.3 Oppsummering

Hvordan mål utarbeides, resultater vurderes og tiltak utformes har stor betydning for om og i hvilken grad årlige tilstandsrapporter fungerer som grunnlag for læring og kvalitetsutvikling i skolen. Det er svært sentralt at disse elementene er forankret og gjennomføres i lys av lokale forhold og forutsetninger. For at årlige tilstandsrapporter skal bidra til kvalitetsutvikling er det nødvendig at kommunens eller fylkeskommunens evaluering av tilstanden i skolen resulterer i noe annet enn overordnede og standardiserte målsettinger, konstatering av resultater uten ytterligere vurdering, og tiltak som mer bærer preg av å være gjentakelse av intensjoner og som ikke baserer seg på konkrete vurderinger som beskriver hva som skal gjøres for å nå målene som er satt, hvorfor dette er nødvendig, hvordan det skal gjennomføres, og hvem som har ansvar for å gjennomføre dette.

For at dette skal lykkes, fordrer det analyser av lokale forhold, utarbeiding av målsettinger som er tilpasset disse forholdene, og grundige vurderinger av årsaken til de resultatene som presenteres. Til slutt er det nødvendig å utarbeide fremadrettede tiltak som kan begrunnes med

analyse og vurderinger, som har lokal oppslutning og oppleves som rimelige, oppnåelige og fornuftige.

Flere av tilstandsrapportene har vesentlige begrensninger i så henseende. Samtidig er det vist til gode eksempler. Disse inkluderer involvering og forankring av rapporten blant lokale aktører i utarbeidingen av tilstandsrapporten, analyser av resultater på bakgrunn av lokale forhold, narrativer som synliggjør for politikere og andre som leser rapporten at det foregår mer i skolen enn det man kan lese ut av tall og statistikk, og forklaring av hvorfor tilstanden er som den er og hva som er nødvendige tiltak for å bedre situasjonen.

5. HVA ER VIKTIG LÆRING SÅ LANGT I EVALUERINGEN?

I forrige kapittel rettet vi oppmerksomhet mot innholdet i årlige tilstandsrapporter, med kjennetegn på både god og mindre god praksis. Vi argumenterer i denne rapporten for at innholdet i rapportene har betydning for i hvilken grad de kan bidra til kvalitetsutvikling i norske kommuner og fylkeskommuner. I evalueringen finner vi basis for å stille spørsmål ved om innholdet i årlige tilstandsrapporter understøtter læring og utvikling. Dette gjelder hvordan data og informasjon blir fremstilt, hvordan denne informasjonen blir kontekstualisert og forankret i lokale forhold, og utforming av mål og tiltak. I tillegg viser analysene at det er betydelige variasjoner i hvilken grad skolenes resultater blir sett i sammenheng med et lokalt kvalitetsvurderingssystem.

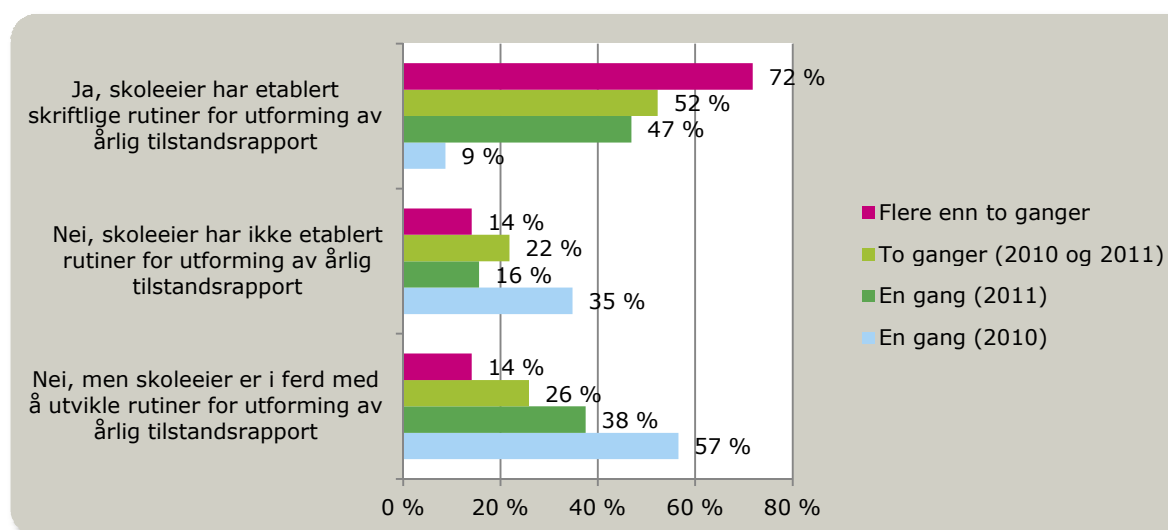
I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke forhold som kan virke inn på innhold i og bruk av årlige tilstandsrapporter som kvalitetsutviklingsverktøy, herunder kapasitet, ressurser, kompetanse, og involvering i prosessen rundt utforming av årlige tilstandsrapporter. Med andre ord, hva er den viktigste læringen fra de erfaringer som kommunene har gjort seg så langt, og hva kan dette innebære av endring og forbedring i videre arbeid med årlig tilstandsrapportering.

5.1 Betydningen av erfaring

I forrige kapittel rettet vi oppmerksomheten mot innholdet i årlige tilstandsrapporter, med kjennetegn på både god og mindre god praksis. Vi argumenterer i denne rapporten for at innholdet i rapportene har betydning for i hvilken grad de kan bidra til kvalitetsutvikling i norske kommuner og fylkeskommuner. I evalueringen finner vi grunnlag for å stille spørsmål ved om innholdet i årlige tilstandsrapporter understøtter læring og utvikling i skolene i kommunene. Dette gjelder hvordan rapportene behandler data, presenterer informasjon og vurderer resultatene. I tillegg stiller vi spørsmål ved hvordan denne informasjonen blir kontekstualisert og forankret i lokale forhold, og mål og tiltak utformet. I tillegg viser analysene at det er betydelige variasjoner når det gjelder i hvilken grad skolenes resultater blir sett i sammenheng med et lokalt kvalitetsvurderingssystem.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke forhold som kan virke inn på innhold i og bruk av årlige tilstandsrapporter som kvalitetsutviklingsverktøy, herunder kapasitet, ressurser, kompetanse, og involvering i prosessen rundt utforming av årlige tilstandsrapporter. Med andre ord, hva er den viktigste læringen fra de erfaringer som kommunene har gjort seg så langt, og hva kan dette innebære av forslag om endring og forbedring i det videre arbeidet med årlig tilstandsrapportering.

Figur 5-1: Andelen skoleeiere med og uten skriftliggjorte rutiner for utarbeiding, fordelt på hvor mange ganger kommunen/fylkeskommunen har utarbeidet årlige tilstandsrapport. (n = 307)



Figur 5-1 viser at 72 prosent av skoleeiere som har utarbeidet årlige tilstandsrapport mer enn to ganger har etablert skriftlige rutiner for dette arbeidet. Det tilsvarende tallet for skoleeiere som har utarbeidet tilstandsrapporter 1 gang, i 2011 eller i 2010, er henholdsvis 47 og 9 prosent.

Videre indikerer funn fra spørreundersøkelsen at skoleeiere som har erfaring med utarbeiding av tilstandsrapportene benytter dem i større grad. For eksempel oppgir 65 prosent av de som har utarbeidet tilstandsrapport 1 gang (i 2010) å bruke tilstandsrapportene som grunnlag i styringsdialogen med skolelederne når det gjelder måloppnåelse innenfor de tre nasjonale målområdene. Tilsvarende tall for skoleeierne som har utarbeidet tilstandsrapporter flere enn to ganger er 79 prosent. Dette indikerer at skoleeiere som har erfaring også bruker rapportene i større grad.

Likeledes tyder analyser på at det er en sammenheng mellom erfaring på den ene siden og skoleeiers vurderinger av nytten av årlig tilstandsrapport som et verktøy for kvalitetsutvikling på den andre. De skoleeierne som har utarbeidet rapport to eller flere ganger er mer positive i sin vurdering av rapportens bidrag til kvalitetsutvikling for skoleeier, enn de som har utarbeidet rapport kun en gang. I de kvalitative intervjuene fremkommer det at de som har lengre erfaring med utforming av årlige tilstandsrapporter, har en tendens til å ha mer etablerte rutiner og systemer for utforming av rapportene slik figur 5-1 illustrerer. I tillegg fremgår det at de med lengre erfaring, i større grad oppgir å integrere verktøy fra Utdanningsdirektoratet – slik som malen i Skoleporten – inn i eget arbeid, fremfor å basere alt på de verktøyene som er gjort tilgjengelig.

Som vist i forrige kapittel er det stor variasjon i hvordan skoleeierne bruker malen, særlig med hensyn til i hvilken grad de velger å supplere den med egne vurderinger og refleksjoner. Evalueringen viser at de selvstendige vurderingene som dermed kommer frem i rapportene er et kjennetegn ved god lokal skoleutvikling. Disse kommunene ser også utdanning som en viktig del av kommunens totale arbeid og behandler skole spørsmål sammen med for eksempel levekårs spørsmål. Dermed fremkommer nye måter å sette opp statistikker på som gir fylldigere informasjon til politikerne som skal fatte vedtak om hvordan ressursene skal brukes for å få best mulig utvikling lokalt.

I de kvalitative intervjuene kommer det også frem at erfaringer med utforming og bruk av årlig tilstandsrapport har ført til at det er foretatt endringer og justeringer i arbeidet, blant annet knyttet til hvem som er involvert i utforming av rapporten. Det ser ut til å være store lokale variasjoner i kvalitetsarbeidet.

5.2 Betydningen av involvering i utformingsprosessen

Et område som utpeker seg som et viktig læringspunkt, er involvering i utformingen av årlige tilstandsrapporter. En rekke informanter fremhever at det har vært en bevegelse i retning av at man vil involvere flere personer i arbeidet med utforming av rapportene. Dette kan dreie seg om både å involvere flere aktører fra det samme nivået (eksempelvis å involvere flere administrativt ansatte i kommunen og fylkeskommunen) og å involvere flere nivåer.

Noen av kommunene og fylkeskommunene fremhever det å involvere flere administrativt ansatte som en styrke i utformingen av årlig tilstandsrapport. I den ene fylkeskommunen beskrives det at involvering av flere ansatte, gjerne fra ulike avdelinger i fylkeskommunen, bidrar til å sikre en mer tverrfaglig og helhetlig tilstandsrapport. Å sette inn flere ressurser i arbeidet kan imidlertid fordele en viss organisatorisk størrelse og kapasitet. Også noen av kommunene nevner at det hadde vært en fordel å kunne involvere flere personer i arbeidet, også med tanke på å sikre mer bærekraftige og mindre personavhengige rutiner for utforming av årlige tilstandsrapporter.

I enkelte kommuner og fylkeskommuner diskuterer man muligheten for å kunne involvere flere nivåer i arbeidet, det vil si å involvere nivåer utover det administrative nivået i kommunen/fylkeskommunen. Det kan for eksempel være aktuelt å involvere det politiske nivået. I en av kommunene som er undersøkt, ble det sagt at det skal nedsettes et politisk utvalg som skal gis en mer direkte rolle i arbeidet med utforming av årlig tilstandsrapport. I en annen kommune var det foretatt endringer allerede i forbindelse med tilstandsrapport for fjoråret, der politikere, skoleledere, samt representanter for foreldre og elever er gitt anledning til å

kommentere på utkast i to runder. Formålet med denne brede involveringen var å skape økt forankring av dokumentet, og bidra til å skape et reelt og aktivt verktøy for kvalitetsutvikling.

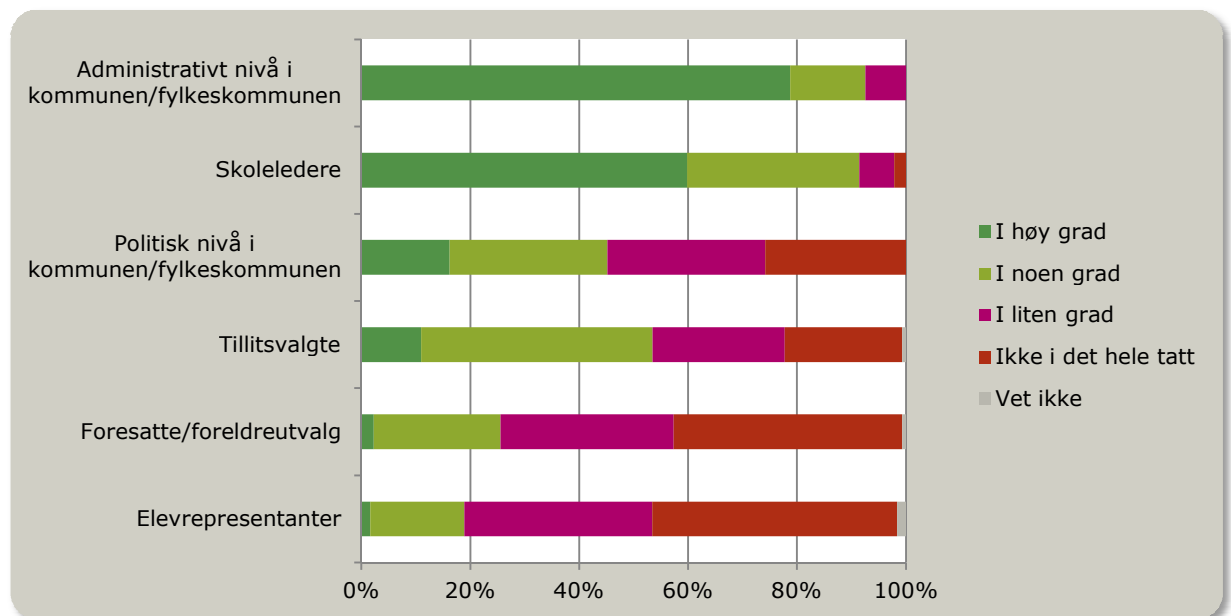
5.2.1 Hvilke aktører er involvert i utformingsprosessen?

Spørreundersøkelsen viser imidlertid at det ikke kan spores vesentlige forskjeller i spørsmålet om i hvilken grad politisk nivå er blitt involvert i utformingsprosessen fra 2011 til 2012. Dette viser at det store flertallet av kommuner ikke har foretatt særlige endringer i prosessen, men at spørsmål om utforming kan være et område som er under drøfting.

Spørreundersøkelsen i 2011 viste at det først og fremst var administrativt nivå hos skoleeier som utarbeidet de årlige tilstandsrapportene. Videre oppga over 60 prosent av skoleeierne at skoleledere i høy eller meget høy grad var involvert i utformingen av de årlige tilstandsrapportene. Politisk nivå, tillitsvalgte og foresatte var i mindre grad involvert i utformingen i 2011.

Spørreundersøkelsen i 2012 viser tilsvarende resultater. Det er ingen signifikant forskjell i fordelingen i 2011 og 2012. Figur 5-2 viser skoleeieres beskrivelse av hvem som er involvert i utformingen av årlig tilstandsrapport.

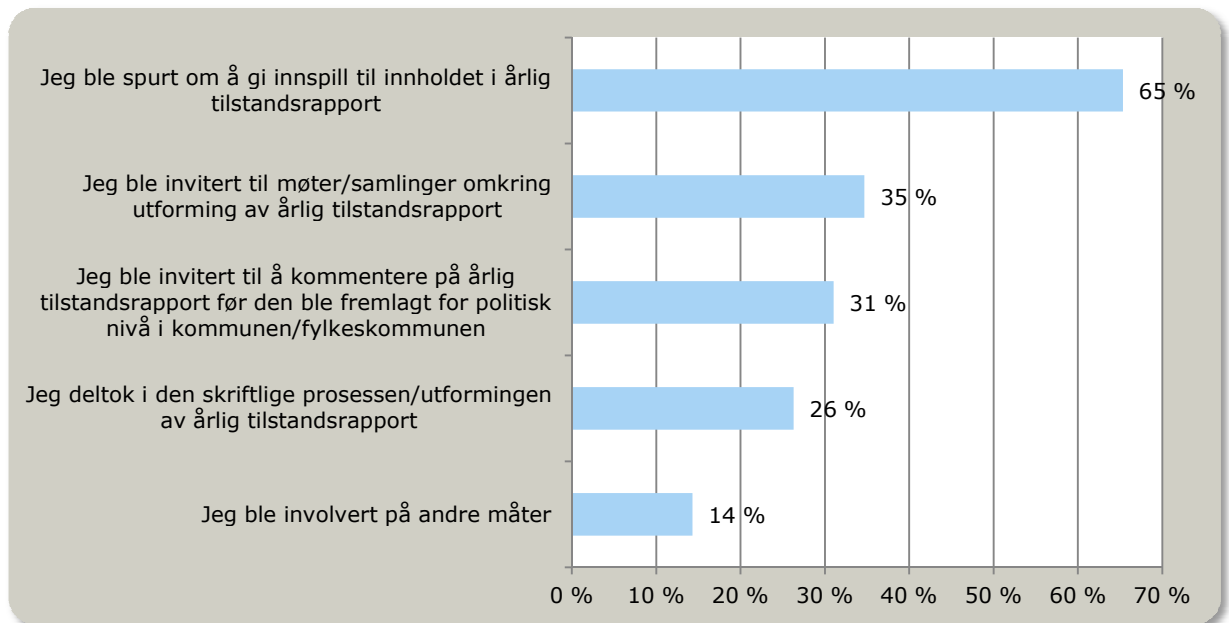
Figur 5-2: I hvilken grad er følgende aktører involvert i prosessen med utforming av årlige tilstandsrapporter i kommunen/fylkeskommunen? Skoleeier N=307



Figur 5-2 viser at andelen skoleeiere som involverer andre aktører enn administrativt nivå i kommunen er relativt lav. Når det gjelder skolelederes involvering i utformingen av rapporten oppgir 69 prosent at disse i høy eller meget høy grad er involvert.

Spørreundersøkelsen blant skoleledere viser at 70 prosent av de offentlige skolelederne opplever å ha vært involvert i utformingen av årlig tilstandsrapport.

Figur 5-3: Involvering av offentlige skoleledere - "På hvilken måte ble du som skoleleder involvert i arbeidet med utforming av årlig tilstandsrapport?" (n=525)



Figur 4-4 viser at 65 prosent av de offentlige skolelederne opplever å være involvert i arbeidet med årlige tilstandsrapporter ved å gi innspill til innholdet. 35 prosent oppgir å være invitert til møter og samlinger angående utformingen, mens 31 prosent oppgir å ha fått mulighet til å kommentere på rapporten før den ble lagt frem for politisk nivå. 26 prosent oppgir å ha vært involvert i den skriftlige prosessen.

Det er foretatt kryssanalyser der variabelen om grad av involvering av hhv. politisk nivå og skoleledernivå er kryssset med variabelen om i hvilken grad rapporten vurderes å være av nytte for disse nivåene i kvalitetsutviklingsarbeidet. Når det gjelder det politiske nivået er tallgrunnlaget for lite til å gi gode svar, da det er en svært liten andel som har involvert det politiske nivået i utformingen. I materialet er det imidlertid en tendens til at de som involverer skoleledernivået i utformingen, i større grad vurderer årlig tilstandsrapport som et nyttig verktøy for kvalitetsutvikling for skoleledere.

De kvalitative intervjuene understøtter også dette. Her oppgis involvering av de ulike nivåene å bidra til økt forankring og relevans av dokumentet. Dette kan også ses i sammenheng med det som ble tatt opp i foregående kapitlet hvor vi påpekte problemet med mangelen på kontekstualisering av skolens resultater. Involvering av skoleledere kan være en strategi for å innhente innspill om hva som er mulige og sannsynlige forklaringer på resultatene, og dermed bidra til å forankre resultatene i lokale forhold. Involvering av skoleledere kan særlig være en strategi for små kommuner med tanke på å utvikle et større skolefaglig miljø dersom det er lite ressurser på kommunenivå. Spørreundersøkelsen viser også at de små og mellomstore kommunene i større grad har involvert skoleledere i utforming av årlige tilstandsrapporter enn det som er tilfelle i store kommuner.

5.3 Betydningen av kommunestørrelse

Norge har svært mange kommuner med relativt få innbyggere. Knappt 200 kommuner har under 4000 innbyggere og ansvar for ca 9 % av elevene. Av 429 kommuner har bare 51 mer enn 20 000 innbyggere, men disse har til gjengjeld ansvar for 56 % av alle Norges elever. Det er ulike definisjoner på når en kommune er "liten"; for eksempel betegner SSB kommuner med inntil 5000 innbyggere som små. Andre bruker 3000 eller 4000 innbyggere som kriterium for å snakke om små kommuner. I denne evalueringen er det tatt utgangspunkt i SSBs definisjoner.

I Temanotat 2011/1 oppsummerer Utdanningsdirektoratet nyere forskning om skoleeiere i små kommuner. Den forskningen som presenteres viser at elever i små kommuner gjennomgående skårer lavt på nasjonale prøver, men at det likevel er innbyrdes store variasjoner. Forskjellene i resultater mellom små og større kommuner kan forklares med at det er en større andel elever

med lav sosioøkonomisk bakgrunn i de små kommunene. Små kommuner sett under ett bruker mer penger på skolene sine sammenlignet med større kommuner, men forskjellene kan langt på vei forklares ved å korrigere for strukturelle forhold som elevtall og bosetningsmønster. For eksempel gjør små kommuner med større skoler det relativt godt på nasjonale prøver.

Selv om det ikke er en kausalsammenheng mellom kommunestørrelse og elevenes resultater, viser det seg at små kommuner oftere enn større har svake resultater og at skoleeiere i små kommuner har betydelige skolefaglige utfordringer. Forskning viser også at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en optimal måte. Videre er det indikasjoner på at tonivåkommuner i større grad enn trenivåkommuner opplever uklare rolle- og ansvarsforhold i spørsmål som angår skole. Slik uklarhet kan føre til handlingslammelse – man vet ikke hva det er forventet at man skal gjøre.

NIFU har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomført to undersøkelser hvor små kommuner er definert som kommuner med opp til 3000 innbyggere. De finner følgende²⁴:

- Store skoler og store kommuner kjenner til og bruker nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i større grad enn små skoler og små kommuner
- De største skolene bruker Elevundersøkelsen i større grad enn de minste, og større kommuner og fylker bruker den mer enn små kommuner
- De minste kommunene engasjerer seg minst i arbeidet med nasjonale prøver, både når det gjelder planlegging, gjennomføring og bruken av resultatene

Ellers viser NIFUs undersøkelser at det er en sammenheng mellom skolestørrelse og innbyggertall når det gjelder hva som tilbys av kompetansehevingstiltak. Lærere ved store skoler og/eller i store kommuner får bedre oppfølging enn de som jobber ved små skoler og/eller i små kommuner. For eksempel har 64 % av de videregående skolene 48 % av grunnskolene og 29 % av kommunene et system for oppfølging av nyutdannede lærere.

5.3.1 Hva betyr kommunestørrelse for innholdet i og bruk av årlige tilstandsrapporter?

Analysen av kvalitative data i evalueringen tyder på at de større kommunene, og fylkeskommunene generelt, har bedre tilgang på ressurser og kompetanse i tilstandsrapporteringsarbeidet enn de mindre kommunene. Dette kan også ses i sammenheng med innholdet i årlige tilstandsrapporter, da tid og kompetanse er forutsetninger for evnen til å gå i dybden på skolens resultater.

Spørreundersøkelsen viser også at skoleeiere i mellomstore og store kommuner i større grad enn skoleeiere i små kommuner oppgir at kommunen har en egen opplæringsavdeling (se tabell 5-1). Samtlige skoleeiere i fylkeskommuner oppgir at de har en slik avdeling. I lys av det vi beskriver i denne rapporten, er det forståelig at en avdeling med delegert ansvar for opplæring og utdanning kan oppfattes som en styrke med hensyn til å gi tilgang på utdanningsfaglig kompetanse og evalueringskapasitet.

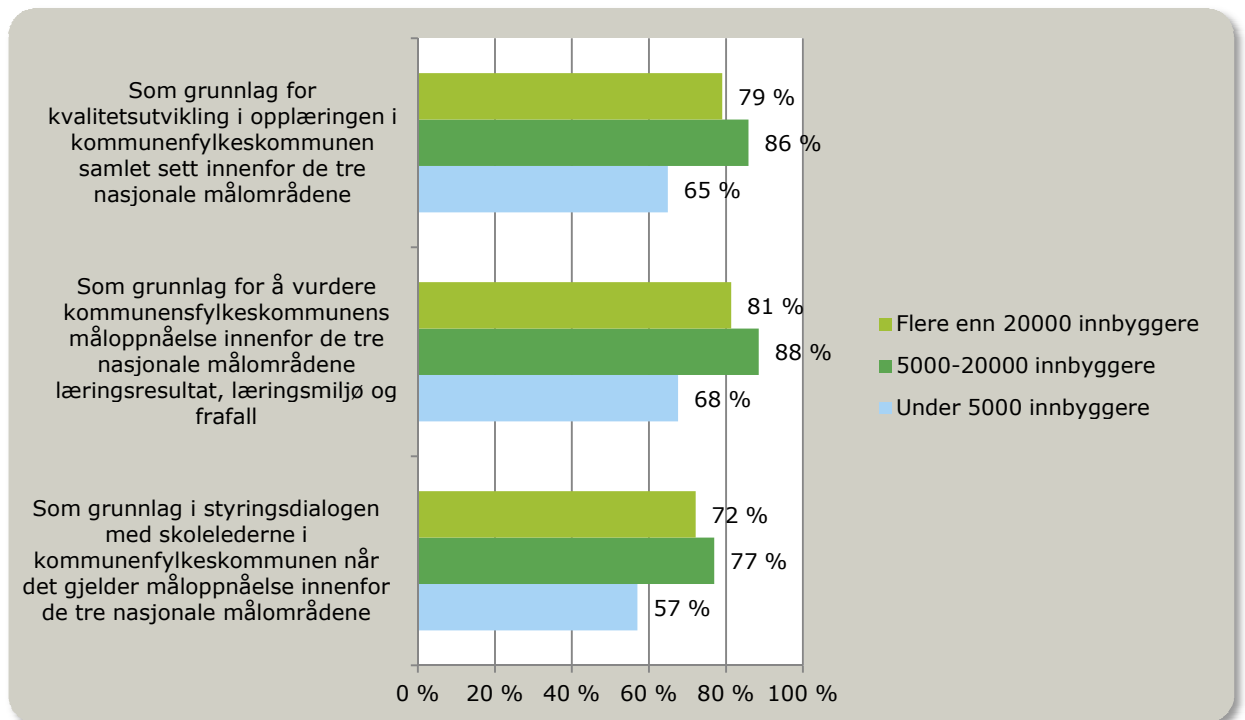
Tabell 5.1: Har kommunen en egen opplæringsavdeling eller tilsvarende? Krysset med kommunestørrelse

	Under 5000 innbyggere	5000-20000 innbyggere	Flere enn 20000 innbyggere	I alt
Ja	39 %	47 %	81 %	48 %
Nei	61 %	53 %	19 %	52 %
n =	151	113	43	307

Funn fra spørreundersøkelsen tyder videre på at kommunens størrelse har betydning for hvordan tilstandsrapportene brukes i kvalitetsarbeidet. Små kommuner ser ut til å benytte tilstandsrapporten som grunnlag for utvikling i mindre grad enn store kommuner, til å vurdere måloppnåelse på kommunalt nivå, og som grunnlag for styringsdialogen med skoleledere.

²⁴ Vibe m.fl. (2009): *Spørsmål til Skole-Norge*. NIFU STEP Rapport.

Figur 5-4: Hva anvender skoleeier årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen til? (n = 307)



Dette tyder også på at kommunestørrelse, og kommunenes kapasitet, virker inn på evner og muligheter til å bruke årlige tilstandsrapporter aktivt som et verktøy. Et naturlig spørsmål å stille i neste omgang, dreier seg om de største kommunene også opplever større grad av nytte av årlig tilstandsrapport i kvalitetsutviklingsarbeidet. Analyser av dette viser imidlertid at det ikke er særlige forskjeller i svarene blant skoleeiere i små, mellomstore og store kommuner. Respondentene vurderer eksempelvis gjennomgående at tilstandsrapporten er et godt supplement til øvrige informasjonskilder i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, uavhengig om de er fra mindre eller større kommuner. Samtidig er det en noe større andel av respondenter fra de større kommunene som er mer negative til tilstandsrapportens nytte i oppfølging av skolenivået. Dette kan ses i sammenheng med at skolenivået generelt er mindre involvert i de større kommunene.

5.4 Oppsummering

I dette kapittelet er det tilstrebet å identifisere hvilke forhold og betingelser som virker inn på innholdet i og bruken av årlige tilstandsrapporter.

Erfaring med tilstandsrapportering i betydning av antall ganger det er utformet årlig tilstandsrapport, har sammenheng med utvikling av systemer og rutiner for rapporteringsarbeidet. Likeledes fremkommer det at skoleeiere som har utformet tilstandsrapport to eller flere ganger i større grad benytter seg av tilstandsrapporten, eksempelvis i styringsdialogen med skoleledere. I tillegg er skoleeiere som har utformet tilstandsrapport flere ganger i større grad positive til nytten av tilstandsrapporten som et bidrag i kvalitetsutviklingsarbeidet.

I de kvalitative intervjuene, og i et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen, nevnes økt involvering av aktører som et viktig fokusområde for videre utvikling av tilstandsrapporteringen. Økt involvering vurderes som viktig da det kan gi økt og bredere forankring, samt bidra med mer kompetanse og ressurser i tilstandsrapporteringsarbeidet. Økt involvering kan dreie seg om å involvere flere fra samme nivå (ofte administrativt nivå), eller å involvere andre aktører på tvers av nivåene. Det fremgår videre at mindre kommuner i større grad har involvert skoleledere enn større kommuner. Dette kan være en strategi for mindre kommuner å sikre tilgang på nødvendige ressurser og kompetanse i rapporteringsarbeidet. Dette kan blant annet ses i sammenheng med at mindre kommuner i mindre grad enn større kommuner har egne opplæringsavdelinger. Delrapporten viser dermed at tilstandsrapportering krever både tid,

kunnskap og kompetanse, og det stilles spørsmål ved om skoleeiere har nødvendig kapasitet til å utforme og bruke tilstandsrapporten som et reelt verktøy for skoleutvikling.

6. KONKLUSJON

Evalueringen viser at skoleeiere og skoleledere generelt vurderer årlig tilstandsrapportering som et godt bidrag i kvalitetsutviklingsarbeidet. Denne positive vurderingen følges imidlertid i varierende grad opp med lokale kvalitetsforbedringstiltak. Noen kommuner har tradisjon for kvalitetsrapporter, årsmeldinger osv. For disse kommunene blir tilstandsrapporten et supplement. For kommuner som har svakere tradisjoner for lokalt kvalitetsarbeid, kan det være en tendens til at malen følges ganske slavisk. Svak evalueringskapasitet kan også føre til at målene blir noe tilfeldig utformet, og at resultatene ikke blir vurdert i sammenheng med målene eller konteksten. I slike tilfeller er det vanskelig å se hvordan rapporten faktisk kan føre til kvalitetsutvikling. Samtidig kan evalueringen tyde på at det har vært en generell bevisstgjøring blant aktørene lokalt om at årlige tilstandsrapporter primært er et nyttig verktøy for skoleeiere, og for dialog mellom administrativt og politisk nivå.

Det fremgår å være forskjeller mellom hvordan det arbeides i små og store kommuner. De små kommunene involverer i større grad enn de store kommunene skoleledere i utformingen av tilstandsrapportene. I de små kommunene fremgår også tilstandsrapporter å være mer nyttig i oppfølging av og på den enkelte skole. Dette kan ses i sammenheng med at kommuner med lavere befolkningstall også har færre skoler, noe som letter dialog med den enkelte skole. I tillegg kan involvering av skoleledere være en god strategi for skoleeier som har behov for å styrke evalueringskapasiteten og kompetansen som trengs i utviklingsarbeidet. Dette er ressurser som kan benyttes til å styrke kontekstualisering og forankring av skolens resultater i de lokale forholdene, og til å formulere mål og tiltak som er egnet for å imøtekomme lokale utfordringer.

Ved å bruke begreper om enkelt- og dobbeltsløyfelæring, er det undersøkt hva slags læring som kjennetegner årlig tilstandsrapportering. Kort beskrevet preges enkeltsløyfelæring av gjentakelse av tekniske og innøvde handlinger, mens dobbeltsløyfelæring preges av mer kritisk refleksjon over egen praksis. Evalueringen avdekker at det i selve tilstandsrapportene er mange eksempler på enkeltsløyfelæring, og at det er færre eksempler på dobbeltsløyfelæring, samtidig som flere påpeker behovet for dobbeltsløyfelæring og videreutvikling av rapporteringsarbeidet.

Basert på funn i evalueringen så langt kan vi si at en god årlig tilstandsrapport kjennetegnes ved at den

- er forankret blant lokale aktører, først og fremst blant kommunens politikere og administrasjon samt hos skoleledelsen
- analyserer skolens resultater i lys av lokale forhold og forutsetninger
- gir gode og utfyllende vurderinger av skolens resultater
- fremstiller data og informasjon på en lettfattelig og forståelig måte
- formulerer mål og tiltak som er fundert i lokale forhold og forutsetninger
- kan argumentere for hva som er relevante tiltak
- konkretiserer og prioriterer tiltak

Disse punktene forutsetter involvering av flere og ulike nivåer i kommunene og fylkeskommunene, og at tilstandsrapporteringsarbeidet vies nødvendige ressurser og kompetanse. Dette er et arbeid som forutsetter oppmerksomhet over tid og handler dermed om kompetanse og kapasitet til å utforme og bruke årlige tilstandsrapporter.

6.1 Årlig tilstandsrapportering – et spørsmål om evalueringskapasitet?

Årlig tilstandsrapportering kan betraktes som et virkemiddel for egenevaluering og -vurdering, der skoleeier er gitt ansvar for å samle inn data og informasjon som beskriver tilstanden på skolene i kommunen/fylkeskommunen, og for å drøfte dette med tanke på å sikre læring og utvikling. Formålet med rapporteringen er å bidra til bedre systematikk i skoleeiers oppfølging av kvaliteten ved den enkelte kommune og fylkeskommunes skoler.

For å oppnå faktisk læring og utviklingskompetanse, er det derfor nødvendig at kommunene og fylkeskommunene har tilgang på nødvendig evalueringskapasitet. Evalueringskapasitet kan

forstås som kapasitet til både å gjennomføre og bruke evaluering²⁵. Kapasitet til å gjennomføre evaluering dreier seg om kunnskap og ferdigheter på individuelt og organisatorisk nivå. Dette innbefatter kunnskap og ferdigheter knyttet til det å planlegge og å organisere evalueringer, gjennomføre datainnsamling, analysere data, samt rapportere på evalueringsfunnene. Gjennom å utvikle ulike verktøy og virkemidler som Skoleporten (og malen i denne), har Utdanningsdirektoratet gitt skoleeiere tilgang på nødvendig infrastruktur knyttet til planlegging og gjennomføring av datainnsamlingen. Det er også utviklet ståstedsanalyser til hjelp for skolene og tilgjengeliggjort verktøy for å analysere data. Evalueringen har imidlertid vist at det er behov for å styrke kapasiteten knyttet til analyser av data og resultater, særlig med hensyn til å forankre resultatene i lokale forhold. Flere skoleeiere oppgir også at de er i ferd med å videreutvikle selve rapporteringen, særlig med tanke på å korte ned og prioritere.

Kapasitet til å gjennomføre evaluering har videre innvirkning på kommunenes og fylkeskommunenes kapasitet til å bruke evaluering. Kapasitet til å bruke evaluering kan forstås som bruken av evalueringsfunn i beslutningstaking og utvikling av evaluativ tenkning i en organisasjon. Utformingen av årlige tilstandsrapporter, og gjennomføringen av evalueringsarbeidet, legger føringer for i hvilken grad det er mulig å benytte funn og resultater til å fatte gode beslutninger for videre arbeid og utvikling. Gjennom å forankre funn og resultater i lokale forhold, å foreta gode analyser og prioriteringer, kan bruk av årlige tilstandsrapporter bidra til å utvikle kommuner og fylkeskommuner som lærende organisasjoner. Dette berører også spørsmål rundt den dialogen som føres mellom administrativt og politisk nivå, og mellom skoleeier- og skoleledernivå.

Evalueringen av Kunnskapsløftet har også vist at det er store variasjoner når det gjelder hvorvidt skoleeier drøfter resultater fra prøver og undersøkelser og bruker disse som utgangspunkt for styring av skolene²⁶. Her kommer det frem at store kommuner i større grad enn de små drøfter resultater og bruker disse som styringsgrunnlag. Dette peker etter vår forståelse på variasjoner i kompetanse og kapasitet, og i den foreliggende evalueringen kommer det også frem at kommuner med færre enn 5000 innbyggere i mindre grad nyttiggjør seg av årlige tilstandsrapporter som grunnlag for vurdering, styring og utvikling enn større kommuner. Når det gjelder opplevd nytte av tilstandsrapporteringen fremgår det imidlertid å være mindre ulikheter. Forskjeller mellom små og store kommuner vil bli nærmere undersøkt videre i evalueringen.

6.2 Temaer videre i evalueringen

Bruk av evalueringskapasitet som en analytisk innfallsvinkel, bringer frem noen nye problemstillinger som det vil være interessant å undersøke nærmere videre i evalueringen. Herunder vil det være interessant å se nærmere på om det er mulig å innhente ytterligere data som belyser den enkelte kommune og fylkeskommunes evalueringskapasitet. Dette kan blant annet dreie seg om å undersøke hvor mange personer som til sammen er involvert i utformingsprosessen, hvilke aktører eller aktørgrupper det er snakk om eller i hvilken grad skoleeier vurderer å besitte tilstrekkelig kompetanse innenfor utviklingsarbeid. Videre vurderes det som relevant å benytte de gjenstående kvalitative dybdestudiene til å gå nærmere inn i de politiske prosessene i behandlingen av tilstandsrapporten. Disse perspektivene legger altså noen føringer for den avsluttende runden med intervjuer og spørreundersøkelser som skal gjennomføres i 2013.

I sluttrapporten for evalueringen vil også flere problemstillinger fra delrapport 1 bli løftet frem igjen. Basert på funnene så langt vurderer vi at det vil være sentralt å undersøke hvordan årlige tilstandsrapporter ses i sammenheng med andre virkemidler i NKVS, og hvordan tilgjengelige virkemidler kan kombineres for å skape et helhetlig kvalitetsutviklingsarbeid lokalt. Disse problemstillingene retter oppmerksomhet mot årlig tilstandsrapport som ett av flere virkemidler, og hvordan disse som helhet kan bidra til å fremme skoleutvikling. Også disse kan legge noen føringer for videre datainnsamling, da de kan fordre at det i større grad undersøkes hvilke andre verktøy, virkemidler og analyser som er gjennomført lokalt. Videre vil det være aktuelt å undersøke i hvilken grad kommuner og fylkeskommuner har utviklet andre systemer for kvalitetsvurdering og -utvikling som utfyller funksjonen til tilstandsrapporten.

²⁵ Bourgeois, I., Chouinard, J. and Cousins, B., Understanding Capacity for Evaluation: Synthesis and Integration, in The Canadian Journal of Program Evaluation, Vol. 23, No. 3, 2008

²⁶ Aasen et al. Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?. Rapport 20/2012. NIFU og ILS.

7. LITTERATUR

Allerup, P., Kovac, V., Kvåle, G., Langfeldt, G., Skov, P., Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen, FoU Rapport 8, 2009

Argyris, C., og Schön D. A. Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice. Reading: Addison-Wesley Publishing Company. 2006

Bohni, S., Lemire, S. and Skov, M., Measuring Evaluation Capacity – Results and Implications of a Danish Study, in American Journal of Evaluation, 2011

Bourgeois, I., Chouinard, J. and Cousins, B., Understanding Capacity for Evaluation: Synthesis and Integration, in The Canadian Journal of Program Evaluation, Vol. 23, No. 3, 2008

Engeland, Ø., Langfeldt, G., & Roald, K. Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I G. Langfeldt, E. Elstad & S. Hopmann (Red.), Ansvarlighet i skolen: politiske spørsmål og pedagogiske svar. Oslo: Cappelen Damm AS. 2008

Glosvik, Roald og Fossøy. Lærande leiing – i eit systematisk perspektiv. 2009

Kunnskapsdepartementet. Stortingsmelding nr. 19 (2009-2010): Tid til læring – Oppfølging av Tidsbruksutvalgets rapport. 2010

Kunnskapsdepartementet. Stortingsmelding nr 31 (2007-2008): Kvalitet i skolen. 2008

Kusek, J. and Rist, R., Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, 2004

Roald, K. Organisasjonslæring - eit fruktbart perspektiv på skoleleiing. I K. Sivesind, G. Skedsmo & G. Langfeldt (Red.), Utdanningsledelse. Oslo: Cappelen. 2006

Roald, K. Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar. Psykologisk fakultet, Universitetet i Bergen. 2010

Senge, P.M. The fifth discipline : the art and practice of the learning organization. New York: Currency Doubleday. 2006

Utdanningsdirektoratet, Norsk landrapport til OECD. OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes. 2011

Vibe N. og Evensen M. Spørsmål til Skole-Norge. NIFU STEP Rapport. 2009.

Wadel, C. C. Pedagogisk ledelse og utvikling av læringskultur. I O. L. Fuglestad & S. Lillejord (Red.), Pedagogisk ledelse - i et relasjonelt perspektiv. Bergen: Fagbokforlaget. 2007

Wenger, E. Communities of Practice. Cambridge: Cambridge University Press. 1998

Aasen et al. Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Rapport 20/2012. NIFU og ILS