

Beregnet til  
**Utdanningsdirektoratet**

Dokument type  
**Delrapport 1**

Dato  
**2. april 2012**

# EVALUERING AV ÅRLIGE TILSTANDSRAPPORTER



# EVALUERING AV ÅRLIGE TILSTANDSRAPPORTER

Ramboll Management Consulting  
Postboks 427 Skøyen  
0213 Oslo

Besøksadresse: Hoffsvæien 4

[www.ramboll-management.no](http://www.ramboll-management.no)

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>Innledning</b>	<b>1</b>
1.1	Om evalueringen	1
1.2	Gjennomføring av evalueringen	2
1.3	Leserveiledning	4
<b>2.</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>5</b>
2.1	Sentrale funn	5
2.2	Temaer for videre evaluering	6
<b>3.</b>	<b>Rammer for årlig tilstandsrapportering</b>	<b>7</b>
3.1	Bakgrunn og kontekst for årlige tilstandsrapporter	7
3.2	Hvordan forstås formålet med årlig tilstandsrapportering?	10
<b>4.</b>	<b>Tilstandsrapporter som kvalitetsutviklingsverktøy</b>	<b>13</b>
4.1	Tilstandsrapporten som verktøy for kvalitetsutvikling	13
4.2	Hvordan kan tilstandsrapporten støtte opp under kvalitetsutvikling?	18
<b>5.</b>	<b>Tilstandsrapporten som dialogverktøy</b>	<b>20</b>
5.1	Hvordan benyttes årlige tilstandsrapporter?	20
5.2	Årlig tilstandsrapport som verktøy for dialog mellom politikere og administrasjon	22
<b>6.</b>	<b>Årlig tilstandsrapportering: Prosess og innhold</b>	<b>25</b>
6.1	Utforming av årlige tilstandsrapporter	26
6.2	Innhold i årlige tilstandsrapporter	29
6.3	Konkluderende bemerkninger	33



# 1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting presenterer med dette delrapport 1 i prosjektet *Evaluering av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling i kommune/fylkeskommune*. Evalueringen gjennomføres i samarbeid med Sølvi Lillejord, professor ved ILS, på oppdrag for Utdanningsdirektoratet.

Evalueringen gjennomføres i perioden fra mars 2011 til oktober 2013. I perioden mars 2011- november 2011 er 2 av prosjektets 5 faser gjennomført. Delrapport 1 gir en oversikt over gjennomførte aktiviteter i de to første fasene, funn og analyser fra gjennomført datainnsamling, samt problemstillinger som er avdekket og som danner grunnlag for veien videre i evalueringen. Formålet med rapporten er å presentere foreløpige funn i evalueringen, samt en første kartlegging (baseline) som videre utvikling og endring i praksis kan ses opp imot. Videre er det et formål å løfte frem aktuelle problemstillinger som kan undersøkes nærmere i den videre evalueringen av årlige tilstandsrapporter.

I opplæringsloven § 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 kvalitetsvurderinger<sup>1</sup>. 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 grunnopplæringen<sup>2</sup>.

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.

Årlig tilstandsrapport forstås som et virkemiddel for evaluering og vurdering på lokalt nivå, som skal bidra til mer systematikk i skoleeiers oppfølging av kvaliteten ved deres skoler<sup>3</sup>. Samtidig inngår årlig tilstandsrapport som en del av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS), et system som det for øvrig fremgår å være en lite entydig forståelse av blant aktører på utdanningsområdet<sup>4</sup>. Rammer og kontekst for årlige tilstandsrapporter beskrives nærmere i kapittel 3.

## 1.1 Om evalueringen

I evalueringen skal problemstillinger knyttet til følgende fire temaer belyses:

- Prosedyrer for utarbeiding av tilstandsrapporter
- Innhold i tilstandsrapportene
- Oppfølging av tilstandsrapporter
- Tilstandsrapportene som styringsverktøy og tiltak for kvalitetsutvikling

Disse evalueringstemaene griper til en viss grad inn i hverandre, og er derfor både enkeltelementer og deler av evalueringen i sin helhet.

### 1.1.1 Prosedyrer for utarbeiding av tilstandsrapporter

Dette første temaet dreier seg om prosedyrer og prosesser knyttet til utarbeiding av tilstandsrapporten. Vi har vært opptatt av å belyse hvilken oppfatning skoleeiere har til kravet om utar-

<sup>1</sup> LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Utdanningsdirektoratet (2011): *Norsk landrapport til OECD. OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes*. Januar 2011.

<sup>4</sup> Ibid.

beiding av tilstandsrapport, og hvilke holdninger de har til dette. Spørsmålet er videre hva ulike holdninger til årlig tilstandsrapportering har av konsekvenser for den faktiske utformingen av rapporter. Et annet spørsmål går ut på hvilke aktører som involveres i utforming av tilstandsrapportene, og hva som eventuelt er konsekvenser av dette. Bred involvering og samarbeid om utarbeidelsen kan bidra til forankring og forpliktelse, noe som vil være av betydning for å rette felles fokus på arbeid med utvikling av kvalitet på alle nivåer i organisasjonen.

Det har også vært i evalueringens siktemål å undersøke hvilke verktøy som benyttes i forbindelse med utarbeidelsen av tilstandsrapporten, hvorvidt dette er verktøy fra [www.skoleporten.no](http://www.skoleporten.no) eller andre lokale verktøy. Det har vært relevant å undersøke i hvilken grad og hvordan skoleeier bruker den elektroniske malen for tilstandsrapporten, skoleeieranalysen, ståstedsanalysen eller andre lokale verktøy i utvikling av rapporten. Evalueringen har undersøkt skoleeiers bruk av de nasjonalt gitte mållindikatorerne på læringsresultat, læringsmiljø og frafall i videregående i arbeidet med tilstandsrapporten, og hvilken rolle indikatorene har hatt i arbeidet med utvikling av lokale mål og tiltak for å øke kvaliteten i skolen. Videre er det i et lengre perspektiv interessant å undersøke hvordan bruk av verktøy over tid påvirker skoleeiers bevissthetsnivå på kvalitetsarbeid og kvalitetsutvikling.

#### 1.1.2 Innhold i tilstandsrapportene

Et anliggende under dette temaet er å undersøke hvordan skoleeier tolker de overordnede nasjonale målområdene, hvorvidt disse er definert og operasjonalisert lokalt, og hva som er sammenhengen mellom dem. Det er relevant å vurdere i hvilken grad de lokale målene støtter opp under de nasjonale målene, og danner en felles plattform for arbeidet med utvikling og kvalitet på ulike nivåer. Videre er det et spørsmål om målene er uttrykt og formulert i sammenheng med *konkrete tiltak*, slik at det er mulig å realisere målene. Innholdet i tilstandsrapportene kan således gi en indikasjon på hvordan skoleeier arbeider med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling (kvalitetsbevissthet). Utvikling i tilstandsrapportenes innhold og skoleeiers bevissthet vil undersøkes på bakgrunn av analyser av tilstandsrapporter ved oppstart og avslutning av evalueringen.

#### 1.1.3 Oppfølging av tilstandsrapporter

Blant problemstillingene som er undersøkt er i hvilken grad tilstandsrapporten ansees som en pålagt statusrapport, eller om den oppfattes som et dialogverktøy for utvikling av kvalitet i sektoren. Herunder i hvilken grad den benyttes til systematisk oppfølging av resultater, hvordan den benyttes og i hvilken grad den bidrar til å utvikle skolene i retning av lærende organisasjoner, noe som også er en av ambisjonene i Kunnskapsløftet. Blant annet er det undersøkt hvordan rapporten brukes på det administrative og politiske skoleeiernivået som grunnlag for strategiske eller politiske beslutninger. Videre er det undersøkt det i hvilken grad skoleeier er involvert i og følger opp hva skolene gjør for å utvikle kvalitet på tilstandsrapportens definerte områder for kvalitetsutvikling.

#### 1.1.4 Tilstandsrapportene som styringsverktøy og tiltak for kvalitetsutvikling

Kunnskapsløftet innebærer stor lokal handlefrihet, og dette kan også komme til uttrykk i de faktiske tilstandsrapportene. I evalueringen har det derfor vært sentralt å undersøke om det er sammenheng mellom utforming av rapportene, innhold i dem og oppfølging av dem på den ene siden, og muligheter for å sikre kvalitetsutvikling på den andre. I evalueringen er det av interesse å undersøke hvordan skoleeiere, det vil si både administrativt og politisk nivå i kommunene og fylkeskommunene, deltar i implementeringen av verktøyet. Hvilke roller spiller de, og hva er årsaker til at de handler som de gjør?

### 1.2 Gjennomføring av evalueringen

Evalueringen av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling har som illustrert av temaene og problemstillingene over som formål å frembringe kunnskap om ledelse av prosesser, erfaring og læring, i tillegg til å undersøke utvikling over tid. Rambøll har lagt vekt på å innhente et solid datagrunnlag, som går både i bredden og dybden av de problemstillinger som skal undersøkes. En metodetrianglerende tilnærming er lagt til grunn for oppgaveløsningen. Metodetrianglering innebærer at ulike datakilder belyser den samme problemstilling, noe som bidrar til å gjøre datagrunnlaget mer valid. I evalueringen er det derfor benyttet dokumentstudier, kvalitative intervjuer og spørreskjemaundersøkelser i datainnsamlingen. Dette har også hatt som formål å gi mulighet for å presentere et helhetlig og fyllestgjørende bilde av årlig tilstandsrapportering.

Videre innhentes det data ved flere måletidspunkter, henholdsvis i 2011, 2012 og 2013, med tanke på å kartlegge endring og utvikling over tid. I denne delrapporten presenteres resultater fra den første datainnsamlingen i 2011, og rapporten presenterer således en "baseline" som videre utvikling vil ses opp mot. De viktigste datakildene i evalueringen er spørreskjemaundersøkelser og casestudier, og disse beskrives nærmere i det følgende.

#### 1.2.1 Spørreskjemaundersøkelser

Spørreskjemaundersøkelsen er distribuert til samtlige skoleeiere i kommune og fylkeskommune (449 stk), og til 1966 skoleledere. Samtlige skoleledere ved videregående skoler (465 stk) har mottatt undersøkelsen og det er gjort et representativt utvalg av 1499 skoleledere ved grunnskoler. Samlet sett representerer 350 av skolelederne private skoler og 1614 representerer offentlige skoler. Blant skoleeiere har **81 prosent** besvart undersøkelsen, mens det blant skoleledere er **43 prosent** som har besvart. Når det gjelder skoletype har 72 prosent av skolelederne ved grunnskoler og 28 prosent av skoleledere ved videregående skoler besvart. Av de 350 private skolene ble invitert til å delta, har 119 besvart undersøkelsen (34 prosent). Alle fylker er representert i skolelederbesvarelsene, på både grunnskole og videregående nivå.

Til tross for at svarprosenten er på 43 prosent, skal det i tilfelle skoleledere bemerkes at det er foretatt en fulltelling på videregående skolenivå og at det representative utvalget på grunnskolenivå er relativt stort, og dette styrker funnenes pålitelighet og representativitet. Beregninger viser at både undersøkelsen blant skoleledere og undersøkelsen blant skoleeiere har relativt lave feilmarginer<sup>5</sup>.

Når det gjelder spørreundersøkelsen blant skoleledere har Rambøll mottatt en del henvendelser fra ledere for privatskoler, som oppgir at spørsmålene oppleves mindre relevante for dem på grunn av skolens eieform og styringsstruktur. På bakgrunn av dette er det foretatt justeringer av spørreskjema til bruk i neste års undersøkelse blant denne gruppen.

#### 1.2.2 Kvalitative intervjuer

I løpet av evalueringen gjennomføres det årlig kvalitative intervjuer i seks kommuner og fire fylkeskommuner. Målgrupper for de kvalitative intervjuene har vært involverte aktører i kommuner og fylkeskommuner, det vil si aktører fra skolen (skoleledere og evt. lærere) og fra kommune og fylkeskommune (administrativt og politisk nivå). Det er således gjennomført som et minimum 4 intervjuer i hver kommune/fylkeskommune. I tillegg er det gjennomført intervjuer med aktuelle fylkesmannsembeter. Totalt er det gjennomført **50 kvalitative intervjuer** med nevnte aktører, og som ligger til grunn for de analyser og funn som er presentert i denne delrapporten.

Utvalget av kommuner og fylkeskommuner til de kvalitative intervjuene, er foretatt på bakgrunn av 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.

#### 1.2.3 Dokumentanalyser

Analyser av dokumenter er også en viktig datakilde i evalueringen. Det er foretatt studier og analyser av tre ulike typer dokumenter.

---

<sup>5</sup> Beregninger av feilmarginer med 95 % konfidensnivå viser at skolelederundersøkelsen, med 844 besvarelser blant en samlet populasjon på ca 3500 skoler, har en feilmargin på +/- 2,9 %. Skoleeierundersøkelsen har med 364 besvarelser blant 448 kommuner/fylkeskommuner en feilmargin på +/- 2,2 %.

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. Herunder er det foretatt studier av lovverk, samt 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**. 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 kommuner/fylkeskommuner som har inngått i de kvalitative intervjuene blitt analysert. Professor Sølvi Lillejord ved ILS har hatt et særlig ansvar for analysene av tilstandsrapporter.

### 1.3 Leserveiledning

I neste kapittel presenteres et kort sammendrag av delrapporten, mens de resterende kapitlene dreier seg om følgende:

- Kapittel 3. Rammer for årlig tilstandsrapportering
- Kapittel 4. Tilstandsrapporter som kvalitetsutviklingsverktøy
- Kapittel 5. Tilstandsrapporten som dialogverktøy
- Kapittel 6. Årlig tilstandsrapportering: Prosess og innhold



## 2. SAMMENDRAG

I dette kapittelet presenteres et kort sammendrag av delrapport 1 i *Evaluering av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling i kommune/fylkeskommune*. Evalueringen gjennomføres på oppdrag for Utdanningsdirektoratet, og denne rapporten er basert på evalueringens første runde med datainnsamling som ble gjennomført i 2011. Sentrale datakilder i evalueringen er spørreskjemaundersøkelser blant offentlige og private skoleeiere, intervjuer blant aktører på både skoleeier- og skolenivå, samt analyser av et utvalg tilstandsrapporter. Formålet med rapporten er å presentere funn knyttet til de første erfaringene med tilstandsrapportering samt frembringe problemstillinger som skal følges videre i evalueringen.

Etter at opplæringsloven ble endret i 2009<sup>6</sup>, er kommuner/fylkeskommuner og skoleeier for private skoler pålagt å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den årlige tilstandsrapporten skal drøftes av kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen ved de private grunnskolene. Det er et mål at tilstandsrapporten skal gi skoleeier et konkret grunnlag for videre utvikling av kvaliteten i egne skoler.

### 2.1 Sentrale funn

Evalueringen viser at fylkeskommuner har mer erfaring med utforming av årlige tilstandsrapporter enn kommuner. Samtlige fylkeskommuner har utformet årlig tilstandsrapport minst én gang, og flertallet har utformet tilstandsrapport to eller flere ganger. Til sammenlikning oppgir 9 prosent av kommunene at de aldri har utformet årlig tilstandsrapport, mens under halvparten har utformet tilstandsrapport to eller flere ganger.

Formålet med årlige tilstandsrapport forstås i stor grad å være:

- Å gi en statusbeskrivelse av situasjonen i kommunen/fylkeskommunen mht læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring
- Å være et grunnlag for styring og kvalitetsutvikling innenfor disse områdene i kommunen/fylkeskommunen samlet sett
- Å skape økt bevissthet rundt skoleeiers rolle og ansvar for kvalitetsutvikling

Dette er funn som understøttes av både spørreundersøkelsene og casestudiene som er gjennomført i evalueringen. De kvalitative intervjuene som er gjennomført peker på at formålet særlig forstås å være å gi den politiske ledelsen et kunnskapsgrunnlag om situasjonen i skolen og bevisstgjøre dette nivået om deres ansvar.

#### 2.1.1 Hvordan blir årlige tilstandsrapporter utformet og brukt?

Det fremgår at kravet om årlig tilstandsrapportering vurderes å ha bidratt til å tydeliggjøre skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling, samtidig som det fremgår å være en rollefordeling der politisk nivå er mottaker av tilstandsrapporten og administrativt nivå er utfører og leverandør av den. Spørreundersøkelsen viser at administrativt nivå i størst grad deltar i utformingen av tilstandsrapporten, og at skoleledere i større grad enn politisk nivå er involvert i denne. De viktigste hjelpemidlene i arbeidet er Skoleporten og malen i denne, elevundersøkelsen og nasjonale prøver. Malen benyttes i størst grad av enheter med lite erfaring med utforming av tilstandsrapport.

Imidlertid fremgår det at politisk ledelse i større grad er involvert i drøftinger og dialog i forbindelse med oppfølging av de årlige tilstandsrapportene. Tilstandsrapporten blir i størst grad lagt frem for politisk ledelse, og brukes som grunnlag for budsjett-drøftinger. Andre steder blir den derimot lagt frem etter at budsjettet er behandlet. Her blir det hevdet at dette er en av grunnene til at rapporten i liten grad blir benyttet som grunnlag for politiske beslutninger. Spørreundersøkelsen og casestudiene viser at tilstandsrapporten anses som et viktig verktøy for dialog mellom administrativt nivå og politisk nivå, og til dels mellom skoleeier- og skoleledernivå.

Evalueringen viser også at erfaring med utarbeidelse av tilstandsrapporter har betydning for hvordan de benyttes. Rapporten som verktøy for dialog vurderes mest positivt i kommuner og

---

<sup>6</sup> LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

fylkeskommuner hvor den har blitt utarbeidet flere ganger, og i kvalitative intervjuer blir det hevdet at dialogen om resultatene i tilstandsrapporten vil bli mer innarbeidet over tid. Dette tyder på at erfaring med årlig tilstandsrapportering kan bidra til at arbeidet blir bedre forankret blant lokale aktører og at de har lært av sine første erfaringer. Dette er et tema som vil bli undersøkt nærmere videre i evalueringen.

#### 2.1.2 Fungerer årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling?

Tilstandsrapporten blir gjennomgående vurdert som et viktig bidrag til å bevisstgjøre og ansvarliggjøre skoleeier når det gjelder kvalitet og resultater i skolen. Spørreskjemaundersøkelsen viser også at det er større enighet om at tilstandsrapporten bidrar til økt bevissthet om kvalitetsutvikling blant skoleeiere som har utformet tilstandsrapport flere ganger.

I casestudiene blir det fremhevet at rapporten alene ikke er tilstrekkelig for å realisere kvalitetsutvikling i kommunene/fylkeskommunene. Det fremgår at det er viktig at rapporten brukes aktivt som et dialogverktøy i kommunikasjon med andre aktører, inkludert administrasjon, politikere, skoler (ledere og lærere), samt andre aktører som lærebedrifter og opplæringskontorer. Dette er et av områdene hvor det flere steder identifiseres et forbedringspotensial av aktørene selv.

Tilstandsrapporten vurderes også å ha en bevisstgjørende funksjon og verdi på skolenivå der skolene blir involvert i utformingen gjennom å rapportere på bestemte områder til skoleeier. Analyser av utvalgte tilstandsrapporter viser at det er enkelte faktorer som vurderes som hemmende for betydning og funksjon som verktøy for kvalitetsutvikling. Dette inkluderer at

- Rapportene bærer preg av å være en ren deskriptiv statusbeskrivelse, og i liten grad ivaretar og skaper et fremadrettet fokus
- Rapportene mangler informasjon om lokale forhold og forutsetninger som virker inn på de resultatene som presenteres
- Rapportene ikke ser resultatene i sammenheng med øvrig kvalitetsutviklingsarbeid, og i manglende grad viser hva som skal gjøres videre, hvem som skal gjøre det og hvordan

## 2.2 Temaer for videre evaluering

Den første runden med datainnsamling og -analyse har frembragt følgende sentrale problemstillinger som bør undersøkes nærmere i evalueringen:

- 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?
- Hvilken rolle spiller erfaring med utforming av tilstandsrapporter inn på forankringen av kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunene/fylkeskommunene?
- Hvilken rolle spiller erfaringen inn på innholdet i årlige tilstandsrapporter?
- Hva er det nødvendig at årlige tilstandsrapporter inneholder for at de skal kunne benyttes som et grunnlag for kvalitetsutvikling?
- Hvordan bør skolenivået involveres for å sikre at kvalitetsutviklingsarbeidet forankres der det skal utføres?

I denne delrapporten er disse problemstillingene til dels belyst, samtidig som de skal følges videre i evalueringen. Disse problemstillingene spenner bredt, og det er sentralt å se de disse i et helhetlig perspektiv.

### 3. RAMMER FOR ÅRLIG TILSTANDSRAPPORTERING

Dette kapittelet gir en innledende redegjørelse for de overordnede rammene for årlige tilstandsrapporter, det vil si sentrale føringer, policy og lovgrunnlag. De sentrale formålene med årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling i kommune/ fylkeskommune er å bidra til å tydeliggjøre utfordringer og avdekke hvor det bør settes inn tiltak <sup>7</sup>, samt å være et verktøy for kartlegging og bevisstgjøring innenfor en desentralisert skole med mye handlingsfrihet <sup>8</sup>. Det antas at dette skal bidra til å gi et grunnlag for kvalitetsutvikling og en bedre skole.

Dette setter spesielt krav til skoleeiere, og i denne delrapporten belyses det hvordan aktører i kommuner og fylkeskommuner har forstått og utført årlig tilstandsrapportering. Det fremgår av evalueringen at årlige tilstandsrapporter hovedsakelig forstås som et verktøy for å informere om status i opplæringen overfor politisk ledelse i kommune/fylkeskommune, og som et grunnlag for utvikling av kvalitet i kommune/fylkeskommune. Denne forståelsen er etter vår vurdering et resultat av de føringer som er gitt, de verktøy som er gjort tilgjengelig og lokale forhold i kommunene og fylkeskommunene.

#### 3.1 Bakgrunn og kontekst for årlige tilstandsrapporter

Det har i flere tiår vært arbeidet med å få på plass et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) i utdanningssektoren i Norge.

Arbeidet startet med en OECD-rapport fra 1988 som konkluderte med at det var behov for å utvikle en modell for evaluering av den norske skolen der de ulike nivåenes rolle og ansvar ble klargjort<sup>9</sup>. Dette ble fulgt opp av en rekke stortingsmeldinger, blant annet stortingsmelding nr. 28 (1998-99): *Mot rikare mål: Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. Her ble det lagt vekt på at det var en "viktig statlig oppgave å medvirke aktivt til å framskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag til bruk i et systematisk fornyings- og kvalitetsutviklingsarbeid i grunnskole og videregående opplæring".

Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering i skolen ble foreslått i Kvalitetsutvalgets innstilling "Førsteklasses fra første klasse" (NOU 2003: 10). Forslaget ble fulgt opp gjennom tillegg til St. prp. nr. 1 (2002-2003) og vedtatt av Stortinget våren 2003. Slik presenteres systemet i Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004): *Kultur for læring*:

*"Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil gi informasjon om læringsresultater, ressurser, læringsmiljø og trivsel. Dette er først og fremst et virkemiddel for den enkelte skole og skoleeier til å skaffe kunnskap som grunnlag for utvikling. Nettstedet [www.skoleporten.no](http://www.skoleporten.no) skal bidra til åpenhet og legge bedre til rette for at skolen selv, skoleeiere, foresatte, elever og andre interesserte kan engasjere seg i utviklingen av skolen. Utdanningsdirektoratet vil også bidra til at skolen og skoleeier får tilgang til veilednings- og støttemateriell, relevant informasjon og statistikk fra Skoleporten, herunder data fra ressursbanken og Elevinspektørene. Dette vil støtte skoleeiers arbeid for lokal kvalitetsutvikling".*

Med dette tolker vi at det er formulert en intensjon om at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal bidra til informasjon om utvalgte satsningsområder, og at dette skal støtte opp under skoleeiers arbeid for lokal kvalitetsutvikling. Nasjonale prøver og Skoleporten ble etablert som de første elementene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og etter hver har nye elementer kommet til. Det fremgår at stadige endringer i systemet har bidratt til at det i liten grad har vært kommunisert hva systemet består av, og til at det heller ikke foreligger en entydig forståelse av systemet blant aktørene på utdanningsfeltet<sup>10</sup>. Dette er også blitt påpekt av ulike evalueringer av systemet.

<sup>7</sup> Stortingsmelding nr 19 (2009-2010): *Tid til læring*

<sup>8</sup> Stortingsmelding nr 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*

<sup>9</sup> OECD 1988.

<sup>10</sup> OECD (2011): Norsk landrapport til OECD.

Norsk landrapport til OECD viser til at selv om det kan være uklart hva NKVS er ment å være, fremgår det likevel å være en enighet blant aktører på utdanningsområdet om at følgende er sentrale elementer i systemet<sup>11</sup>:

- Nasjonale prøver
- Brukerundersøkelser
- Internasjonale undersøkelser
- Tilsyn
- Skoleporten

Det fremgår at de ulike elementene har fått ulik grad av oppmerksomhet og fokus, og at dette har gått på bekostning av helheten. Da det fremgår å være uklart hva NKVS er ment å være, og eventuelt hvem systemet er ment for, kan det også knyttes spørsmål til formålet med årlig tilstandsrapportering som kan forstås som en del av NKVS.

### 3.1.1 Årlig tilstandsrapportering som en del av NKVS

I opplæringsloven § 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 kvalitetsvurderinger<sup>12</sup>. 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 grunnsopplæringen<sup>13</sup>.

Tilstandsrapporten inngår derfor som et nytt element i NKVS, og kan også utvides med annen omtale som skoleeier ser som relevant ut i fra lokale behov. Den årlige tilstandsrapporten skal drøftes av kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen ved de private grunnskolene. Arbeidet med tilstandsrapporter er ikke nødvendigvis et nytt fenomen i Norge, selv om kravet er det. Heller ikke i et skandinavisk perspektiv er krav om tilstandsrapporter nytt. I både Danmark og Sverige har det i flere år vært krav om at kvalitetsutviklingsarbeidet skal dokumenteres. I Danmark har det siden 2006 vært krav om at kommunestyrene skal drøfte situasjonen i skolen på bakgrunn av en kvalitetsrapport som kommunestyret har ansvar for å utarbeide. Dersom kvalitetsrapporten på bakgrunn av test- og prøveresultater viser at det faglige nivået i skolen ikke er tilfredsstillende, skal kommunestyret utvikle en handlingsplan med den hensikt å forbedre nivået. I Sverige fremgår det av ny skolelov<sup>14</sup> at arbeidet med å planlegge, følge opp og utvikle opplæringen skal dokumenteres.

Gjennom Skoleporten tilbyr Utdanningsdirektoratet en *mal* som skal gjøre det enklere for skoleeiere å utforme den årlige rapporten om tilstanden i opplæringen. Malen består av en innledende tekst og overskrifter som angir hva som skal legges inn i rapporten. Tjenesten er tilgjengelig for alle brukere (offentlige skoleeiere eller private skoler) som har tilgang til Skoleporten. Skoleporten er for øvrig myndighetenes nettbaserte portal for presentasjon av data innen områdene læringsutbytte, læringsmiljø, ressurser, gjennomføring i videregående skole og skolefakta. Formålet med Skoleporten er å gi skoler, skoleeiere, foreldre, elever og andre interesserte tilgang til relevante og pålitelige nøkkeltall for opplæringen<sup>15</sup>.

Dataene som trengs til rapporteringen hentes automatisk inn fra Skoleporten og er inndelt i et sett obligatoriske indikatorer som skal være med for å oppfylle kravene til rapporten. I tillegg finnes det noen indikatorer som direktoratet anbefaler at skoleeier inkluderer. Verktøyet inneholder nødvendige felter for å fylle inn blant annet:

- Lokale mål for vurderinger av tilstanden
- Beskrivelse av system for oppfølging (internkontroll)

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Regeringens proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen*, finnes her: <http://regeringen.se/content/1/c6/14/23/68/25bd4959.pdf>

<sup>15</sup> Ibid.

- Sammendrag og konklusjon av rapporten

I evalueringen har vi sett på hvordan malen legger føringer for rapporteringen, og beskriver dette i kapittel 6. Først skal vi imidlertid se litt nærmere på hva som kjennetegner den som skal rapportere, altså skoleeier. Dette kan gi bedre bakgrunn for å forstå hvilke forutsetninger skoleeier har for å utforme tilstandsrapporter og kunne ta disse i bruk i det lokale utviklingsarbeidet.

### 3.1.2 Om skoleeier og sammenhenger mellom kommunestørrelse og resultatoppnåelse

Det overordnede ansvaret for utdanningssektoren og opplæringen på lokalt nivå ligger hos skoleeier, og det er dette nivået som staten juridisk sett har delegert ansvar for organisering og gjennomføring av elevenes opplæring. Imidlertid er ikke skoleeierbegrepet entydig, og forskere har hevdet at det på nasjonalt nivå er gitt uttrykk for et utydelig skoleeierbegrep<sup>16</sup>. En utfordring knytter seg til at kommuner og fylkeskommuner består av et administrativt og et politisk nivå. Det er kommunestyret/ fylkestinget, altså det politiske nivå, som er formell skoleeier, mens administrasjonen følger opp på delegert fullmakt på vegne av politikerne og tilrettelegger for disse.

Det er heller ikke entydig hva skoleeiers ansvarsoppgaver er, og disse kan betraktes på flere måter. På den ene siden kan ansvaret relateres til det som fremgår av opplæringsloven og dens forskrifter og andre statlige styringsdokumenter. Dette utgjør en slags minimumsstandard for opplæringens kvalitet. En mer utvidet tilnærming til skoleeierrollen innebærer at ansvaret også omfatter at det utarbeides lokale føringer og målsettinger for opplæringen, iverksetting og gjennomføring av kvalitetsrettet arbeid, og at skoleeier aktivt iverksetter og følger opp tiltak som skal styrke dette arbeidet i skolen. Såkalt "aktivt skoleeierskap" vurderes å ha en positiv virkning på elevenes læringsresultater. Aktive skoleeiere er opptatt av å mobilisere både politikere, administrativt ledelsesnivå og skolene selv i et kunnskapsutviklende samspill hvor kvalitet og utvikling ikke bare måles opp mot aggregerte resultater<sup>17</sup>. Kommunestørrelse er en faktor som kan spille inn på tilgjengelige ressurser og muligheter for aktivt skoleeierskap.

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. I en mye omtalt kunnskapsoversikt konkluderes det med at skoler som har mellom 600 og 900 elever presterer bedre enn skoler med flere eller færre elever<sup>18</sup>. I Norge blir en slik innsikt lite relevant, for her er det bare 35 av totalt ca. 3000 offentlige grunnskoler som har flere enn 600 elever. Vi må derfor utforme et system for kvalitetsvurdering av og utvikling i utdanningssektoren som passer for vårt historiske styringssystem og vår distriktpolitikk. Likevel er det viktig å huske at størrelse er én blant flere faktorer som har betydning for hvilke muligheter man har til å drive kompetanseutvikling.

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 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 kom-

<sup>16</sup> NIFU STEP og ILS (2008): *Evaluering av Kunnskapsløftet, delrapport 1. Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger.*

<sup>17</sup> PriceWaterHouseCoopers (2009): *Kom nærmere! Sluttrapport fra FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte.*

<sup>18</sup> Hattie (2009): *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis of relating to achievement.*

muner 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 følgende<sup>19</sup>:

- 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.

### 3.1.3 Årlig tilstandsrapport som grunnlag for kvalitetsutvikling

Hittil i kapittelet har vi vist at det er ulike forhold som kan spille inn på hvordan årlig tilstandsrapportering blir utført i praksis. For det første er årlig tilstandsrapportering del av et større system som det i liten grad eksisterer en entydig forståelse av. For det andre fremgår det at det heller ikke vurderes å eksistere en entydig forståelse av hvem som er skoleeier. For det tredje er det store forskjeller mellom særlig kommuner i Norge som gir ulike forutsetninger for kvalitetsutviklingsarbeidet.

Kravet om årlig tilstandsrapportering kan imidlertid forstås som et virkemiddel for å tydeliggjøre skoleeiers ansvar, og for hvilke aktører på kommunalt og fylkeskommunalt nivå som skal involveres. Videre er skoleeier gitt et ansvar for å rapportere på nøkkeltall for opplæringen, hvilket skal danne grunnlag for kvalitetsutvikling lokalt. Som støtte for kommunenes arbeid med rapporteringen har Utdanningsdirektoratet utformet en *mal* som kommunene kan velge å bruke. I og med at utviklingsaspektet er så sterkt understreket fra myndighetene, har vi sett nærmere på hvordan de velger å presentere malen for tilstandsrapporter. Spørsmålet vi stiller er om lærings- og utviklingsaspektet blir tydelig kommunisert i dette «verktøyet» for kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling? Spørsmålet som vi først vil stille i evalueringen, er imidlertid hvordan aktørene forstår kravet.

## 3.2 Hvordan forstås formålet med årlig tilstandsrapportering?

De sentrale formålene med årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling i kommune/fylkeskommune er å bidra til å tydeliggjøre utfordringer og avdekke hvor det bør settes inn tiltak<sup>20</sup>, samt å være et verktøy for kartlegging og bevisstgjøring innenfor en desentralisert skole med mye handlingsfrihet<sup>21</sup>. Det antas at dette skal bidra til å gi et grunnlag for kvalitetsutvikling og en bedre skole.

Dersom årlig tilstandsrapportering skal kunne bidra til kvalitetsutvikling, må formålet med denne være avklart og forankret blant de aktører som har ansvar for å implementere den. Hvordan skoleeiere og skoleledere vurderer formålet med årlige tilstandsrapporter kan derfor gi indikasjoner på hvorvidt dette er formidlet godt nok.

### 3.2.1 Skoleeiers forståelse av formålet

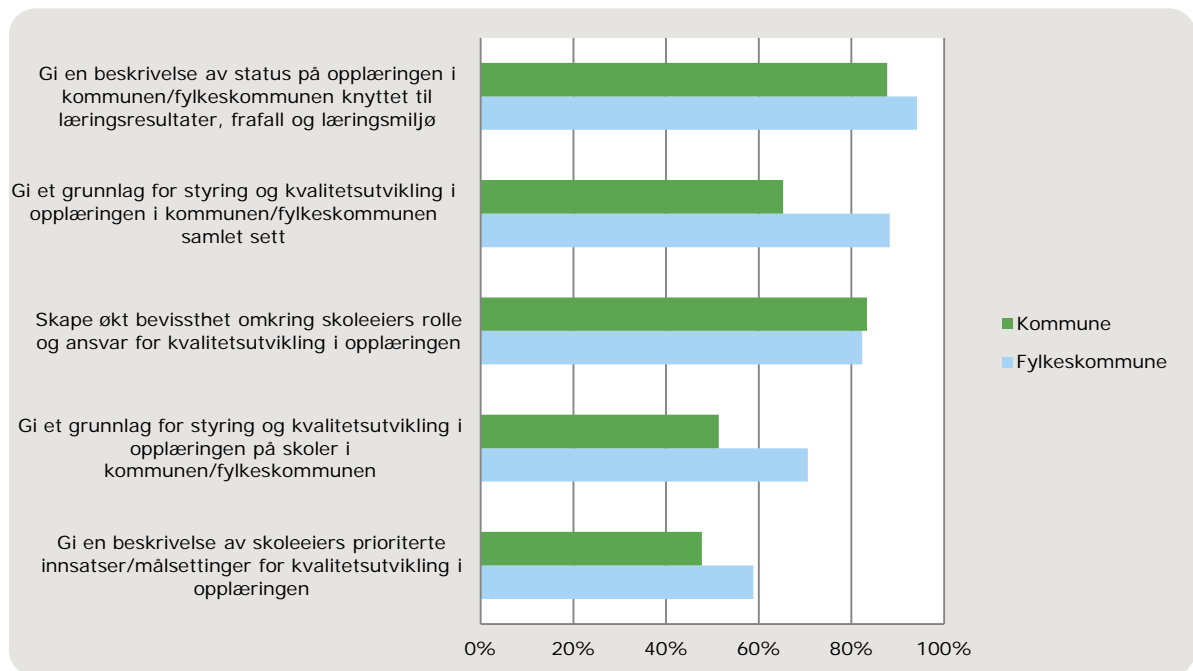
Figur 3.1 illustrerer hva skoleeiere anser som formålet med tilstandsrapportene.

<sup>19</sup> Vibe m.fl. (2009): *Spørsmål til Skole-Norge*. NIFU STEP Rapport.

<sup>20</sup> Stortingsmelding nr 19 (2009-2010): *Tid til læring*

<sup>21</sup> Stortingsmelding nr 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*

Figur 3.1: "Hva er formålet med utformingen av årlige tilstandsrapporter i kommunen/fylkeskommunen?" Skoleeier N=342<sup>22</sup>



Figur 3.2 viser at et flertall av kommunene og fylkeskommunene oppgir at formålet med de årlige tilstandsrapportene er å gi en beskrivelse av opplæringen. Videre oppgir 65 prosent ved kommunene og 88 prosent ved fylkeskommunene at formålet med tilstandsrapporter er å gi grunnlag for styring og kvalitetsutvikling samlet sett. Dette kan sies å være det som er intensjonen med årlige tilstandsrapporter.

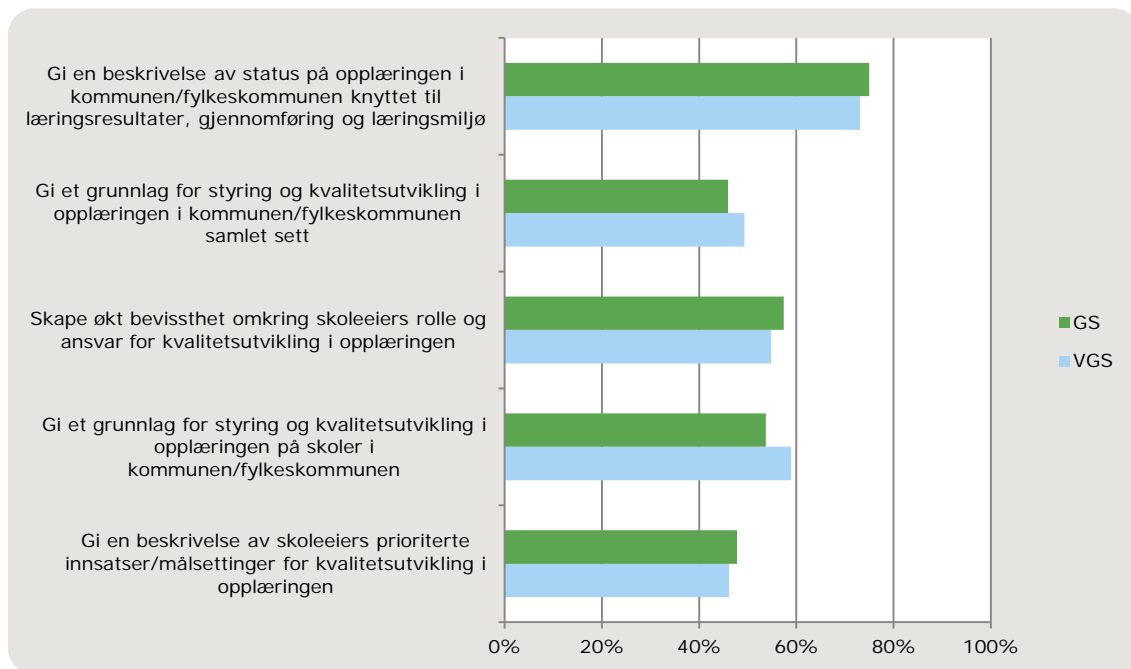
Av figuren fremgår det også at det i større grad anses som et formål med rapporten å øke bevisstheten rundt skoleeiers rolle og ansvar for kvalitetsutvikling enn å gi et grunnlag for kvalitetsutvikling i opplæringen på skoler i kommunen/fylkeskommunen. Det er påfallende at kun nær halvparten av kommunene svarer at tilstandsrapportene skal gi grunnlag for styring og kvalitetsutvikling i opplæringen på skoler.

### 3.2.2 Skoleleders forståelse av formålet

Det er i utgangspunktet skoleeier som er den mest sentrale aktøren i arbeidet med årlige tilstandsrapporter. Samtidig er det slik at skoleledere må ansvarliggjøres i arbeidet med å sikre en sammenheng mellom resultatene fra årlige tilstandsrapporter og utvikling av kvalitet på den enkelte skole. Som vi viser i neste kapittel finnes det eksempler på at skoleledere blir involvert i utformingen av tilstandsrapporter. Hvis målet er utvikling, bør trolig en slik praksis understrekes tydeligere i tilstandsrapporten.

<sup>22</sup> Kommune=325 og fylkeskommune=17

Figur 3.2: "Hva forstår du som formålet med årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen?" Skoleleder N=759<sup>23</sup>



Figur 3.2 viser at skoleledere generelt har en noe lavere oppslutning på de enkelte påstandene, samtidig som de i likhet med skoleeiere i størst grad forstår formålet som å gi en beskrivelse av status på opplæringen i kommunen/fylkeskommunen knyttet til læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø.

I underkant av halvparten av skolelederne forstår formålet som å gi et grunnlag for styring og kvalitetsutvikling i kommunen/fylkeskommunen samlet sett, mens over halvparten vurderer at det er et grunnlag for styring og kvalitetsutvikling på skolene. Over halvparten vurderer også at formålet er å skape økt bevissthet omkring skoleeiers rolle og ansvar.

Disse funnene understøttes også av de kvalitative intervjuene som er gjennomført i evalueringen, hvilket vi gjør rede for i det følgende.

### 3.2.3 Årlige tilstandsrapporter som kunnskaps- og beslutningsgrunnlag

Et sentralt funn i de kvalitative intervjuene er at årlige tilstandsrapporter hovedsakelig forstås av informantene som et verktøy for å formidle informasjon og kunnskap om skolen til politisk ledelse i kommune og fylkeskommune. Hovedmålgruppen for den årlige tilstandsrapporten forstås dermed å være politisk ledelse. Dette er et gjennomgående funn som kommer frem av intervjuer i så godt som samtlige kommuner og fylkeskommuner.

Årlige tilstandsrapporter betraktes som et verktøy som skal brukes til å synliggjøre skolens resultater. De har videre som funksjon å sette skolen på den politiske dagsorden, og gjennom dette å bevisstgjøre politikere på deres ansvar som skoleeier. Denne forståelsen samsvarer med hvordan årlige tilstandsrapporter er implementert og praktisert i aktuelle kommuner og fylkeskommuner, og dette kommer vi nærmere inn på i de neste kapitlene. Forståelsen av årlige tilstandsrapporter er etter vår forståelse forankret i hvordan de årlige tilstandsrapportene utformes, fylles med innhold, behandles (administrativt og politisk) og hvordan de betraktes som en kunnskapskilde for læring, forbedring og organisasjonsutvikling.

<sup>23</sup> Grunnskole=540 og videregående=219



## 4. TILSTANDSRAPPORTEN SOM KVALITETSUTVIKLINGS-VERKTØY

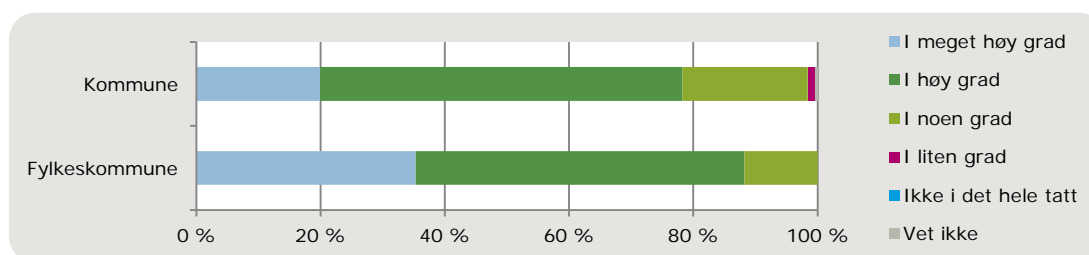
I dette kapittelet ser vi på årlige tilstandsrapporthens funksjon som verktøy for kvalitetsutvikling i skolen. I tidligere kapitler har vi sett at tilstandsrapporthen oppgis å bli benyttet som et verktøy for kvalitetsutvikling, og i dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan dette foregår i kommunene og fylkeskommunene.

Evalueringen viser at årlige tilstandsrapporthen oppgis å bli benyttet som et grunnlag for kvalitetsutvikling i kommuner og fylkeskommuner, og at de fungerer som et godt dialogverktøy overfor politisk ledelse. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om tilstandsrapporthen som kun gir en statusbeskrivelse av situasjonen i opplæringen er tilstrekkelig for å fungere som et verktøy for å videreutvikle kvaliteten.

### 4.1 Tilstandsrapporthen som verktøy for kvalitetsutvikling

Funn fra spørreundersøkelsen avdekker at fylkeskommunale skoleeiere i større grad enn de kommunale er enige i at årlig tilstandsrapporthen gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeiere. Dette illustreres i figur 4.1.

Figur 4.1: "I hvilken grad er du enig i at årlig tilstandsrapporthen gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeiere?" N=336<sup>24</sup>



En kryssanalyse med andre variabler avdekker at det er større enighet om at tilstandsrapporthen gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeiere jo flere ganger skoleeiere har utformet rapporten<sup>25</sup>. Det fremkommer ingen tydelig tendens med hensyn til kommunestørrelse<sup>26</sup>. Analysen avdekker videre at tilstandsrapporthen i noe større grad blir vurdert å gi skoleeiere et godt grunnlag for kvalitetsutvikling der rapporten inneholder resultater på skolenivå fremfor aggregerte resultater på kommunalt/fylkeskommunalt nivå<sup>27</sup>. Det er også noe større enighet blant skoleeiere i kommuner/fylkeskommuner der malen ikke benyttes enn der den benyttes (82 mot 78 prosent). Til slutt viser den kvantitative analysen at det er større enighet blant skoleeiere som har utviklet målsettinger som går utover de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller gjennomføring enn det kun er utviklet målsettinger innenfor disse områdene (82 mot 76 %).

Dette løfter frem problemstillingen vedrørende erfaring: Hvordan kan erfaring med utforming av tilstandsrapporthen bidra til at rapporten i større grad fungerer som et grunnlag for kvalitetsutvikling? I de kvalitative intervjuene fremgår det også at erfaring med arbeidet har stor betydning for hvordan arbeidet foregår, og i hvilken grad arbeidet er forankret blant ulike aktører. Dette kan også sannsynliggjøre at tilstandsrapporthen i større grad ses i sammenheng med det øvrige kvalitetsutviklingsarbeidet, noe som vil være en forutsetning for at tilstandsrapporthen realiserer sin intensjon.

<sup>24</sup> Kommune=319 og fylkeskommune=17

<sup>25</sup> Blant skoleeiere som har utformet rapport mer enn to ganger er 89 % er enige i høy eller meget høy grad. Blant respondentene som har utformet rapport to ganger er tilsvarende andel 81 %, mens henholdsvis 73 (2010) og 79 (2011) % av de som har utformet rapport en gang er enige.

<sup>26</sup> Størst enighet i kommuner med over 20 000 innbyggere, nest størst i kommuner med under 5000 innbyggere, og minst enighet i kommuner med 5000-20 000 innbyggere.

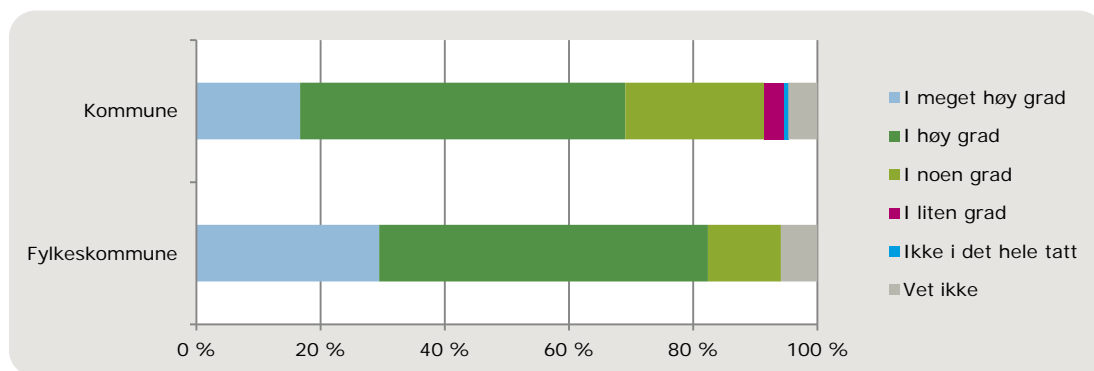
<sup>27</sup> 83 mot 79 % for læringsresultater, 84 mot 79 % for læringsmiljø, og 84 mot 80 % for gjennomføring.

I de kvalitative intervjuene fremgår det at kravet om tilstandsrapportering oppfattes å ha ført til mindre endringer i kvalitetsutviklingsarbeidet der de har lengre erfaring, men at rapporten bidrar til mer struktur i formidlingen til politisk nivå og bedre muligheter for politisk styring.

Et sentralt funn i evalueringen er at tilstandsrapporten blir flere steder ansett som et av flere viktige verktøy for kvalitetsutvikling i skolen, men at rapporten alene ikke vurderes som tilstrekkelig. Det oppgis som viktig at tilstandsrapporten brukes aktivt i dialog med aktørene i skolen, herunder administrativt og politisk nivå, samt skolene. Dette krever et større sett av virkemidler, samt at virkemidlene ses i sammenheng med hverandre. Vi vurderer det som et svært viktig fokusområde videre i evalueringen. Her er det samtidig relevant å vise respondentenes vurderinger av i hvilken grad årlig tilstandsrapport er et godt supplement til de øvrige informasjonskildene i NKVS.

Totalt 70 prosent av skoleeierne oppgir i spørreundersøkelsen at de i høy eller meget høy grad er enige i at årlig tilstandsrapport er et godt supplement til de øvrige informasjonskildene i NKVS. Figur 4.2 viser at de fylkeskommunale eierne er enige i dette i noe større utstrekning enn de kommunale aktørene.

**Figur 4.2: "I hvilken grad er du enig i at årlig tilstandsrapport er et godt supplement for skoleeier til de øvrige informasjonskildene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS)?" N=336<sup>28</sup>**



Analysen viser også at skoleeierne i kommuner/fylkeskommuner hvor mal ikke er benyttet i større utstrekning er enige i at årlig tilstandsrapport er et bedre supplement for skoleeier til de øvrige informasjonskildene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet enn respondentene fra kommuner/fylkeskommuner der mal benyttes (76 mot 68 %). Det er også større enighet blant respondentene som har utformet tilstandsrapport flere enn to ganger<sup>29</sup>. Avslutningsvis avdekker analysen at det er større enighet blant skoleeiere som har utformet årlig tilstandsrapport som inneholder målsettinger<sup>30</sup> og tiltak<sup>31</sup> utover de temaene det er obligatorisk å rapportere på enn de som ikke har gjort dette.

Dette viser at årlige tilstandsrapporter oppleves som et relevant og nyttig virkemiddel i kvalitetsutviklingsarbeidet. I det følgende viser vi at tilstandsrapportering særlig vurderes å ha bidratt til å bevisstgjøre skoleeier, herunder spesielt politisk nivå, på deres ansvar for utvikling av kvalitet i skolen.

#### 4.1.1 Tilstandsrapportering som en bevisstgjørende prosess

Et sentralt funn i denne delrapporten er at årlige tilstandsrapporter i stor grad oppgis å ha bidratt til å skape en felles kvalitetsbevissthet i kommunen/fylkeskommunen. Systematisk rapportering og drøfting blir vurdert som bidrag til et mer enhetlig og målrettet kvalitetsutviklingsarbeid.

<sup>28</sup> Kommune=319 og fylkeskommune=17

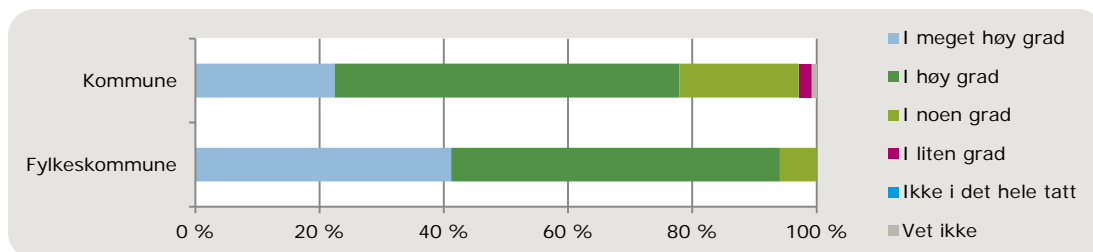
<sup>29</sup> 86 % av disse respondentene er i høy eller meget høy grad enige i påstanden om årlig tilstandsrapport som supplement til øvrig informasjon i NKVS. Tilsvarende andel er 68 % blant de som har utarbeidet rapport to ganger, og 65 og 71 % blant de som har utformet rapport en gang i henholdsvis 2010 og 2011.

<sup>30</sup> 78 mot 64 %.

<sup>31</sup> 77 mot 66 %.

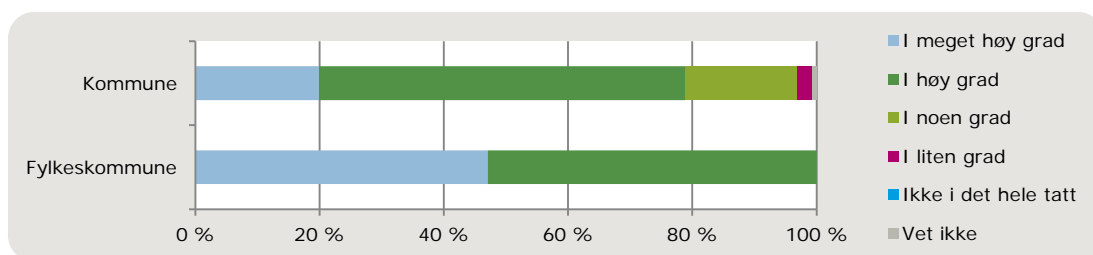
Som det fremgår av figur 4.3 og 4.4 viser resultater fra spørreundersøkelsen at fylkeskommunale skoleeiere er noe mer positive enn skoleeiere i kommunene til tilstandsrapportens bidrag til å bevisstgjøre administrativt og politisk nivå om betydningen av kvalitetsutvikling i opplæringen.

**Figur 4.3. "I hvilken grad er du enig i at årlig tilstandsrapport bidrar til at administrativt nivå blir mer bevisste på kvalitetsutvikling i opplæringen?" N=336<sup>32</sup>**



Den kvantitative analysen viser også at det er større enighet om at tilstandsrapporten bidrar til at administrativt nivå blir mer bevisst på kvalitetsutvikling blant skoleeiere som har utformet tilstandsrapport flere enn to ganger.<sup>33</sup> Det er også noe større enighet blant skoleeiere i større kommuner<sup>34</sup>

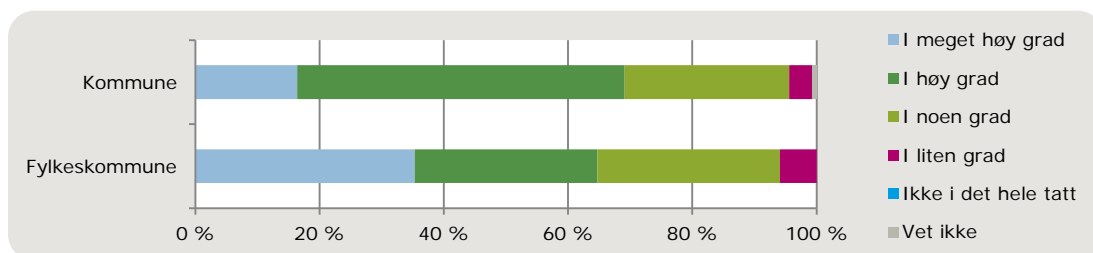
**Figur 4.4. "I hvilken grad er du enig i at årlig tilstandsrapport bidrar til at politisk nivå blir mer bevisste på kvalitetsutvikling i opplæringen?" N=336**



I likhet med over er det størst enighet i at årlig tilstandsrapport bidrar til at politisk nivå blir mer bevisste på kvalitetsutvikling blant skoleeiere som har utformet rapport mer enn to ganger<sup>35</sup>. Det er også størst enighet i de største kommunene<sup>36</sup>.

I motsetning til de to foregående figurene viser figur 4.5 under at det er de kommunale skoleeierne som i størst utstrekning er enige i at årlig tilstandsrapport bidrar til at skoler blir mer bevisste på kvalitetsutvikling i opplæringen.

**Figur 4.5. "I hvilken grad er du enig i at årlig tilstandsrapport bidrar til at skoler blir mer bevisste på kvalitetsutvikling i opplæringen?" N=336**



<sup>32</sup> Kommune=319 og fylkeskommune=17

<sup>33</sup> 93 % av disse respondentene er enige i høy eller meget høy grad, mot 78 % blant de som har utformet rapport to ganger, og 74 og 78 % blant de som har utformet rapport en gang, i henholdsvis 2010 og 2011.

<sup>34</sup> 83 % av respondentene i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere er enige i høy eller meget høy grad, mot 76 % i kommuner med 5000-20 000 innbyggere og 78 % i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere.

<sup>35</sup> 95 % er enige i høy eller meget høy grad i denne gruppen, mot 77 % der den har blitt utformet to ganger, og 78 og 71 % der den har blitt utformet en gang i henholdsvis 2010 og 2011.

<sup>36</sup> 90 % av respondentene i kommuner med flere enn 20 000 innbyggere er enige i høy eller meget høy grad, mot 86 % i kommuner med 5000-20 000 innbyggere og 71 % i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere.

På dette spørsmålet avdekker ikke analysen noen særskilt forskjell mellom skoleeieres besvarelser med hensyn til antallet ganger tilstandsrapport har blitt utformet. Det fremkommer imidlertid noe større enighet i at årlig tilstandsrapport bidrar til at skoler blir mer bevisste på kvalitetsutvikling i mindre kommuner<sup>37</sup>. Her fremgår det også at det er en marginalt større enighet i kommuner/fylkeskommuner der tilstandsrapporten inneholder informasjon om læringsresultater (70 mot 69 %), læringsmiljø (72 mot 68 %), og gjennomføring (71 mot 69 %) på skolenivå enn der rapporten aggregerer resultater på kommune-/fylkesnivå.

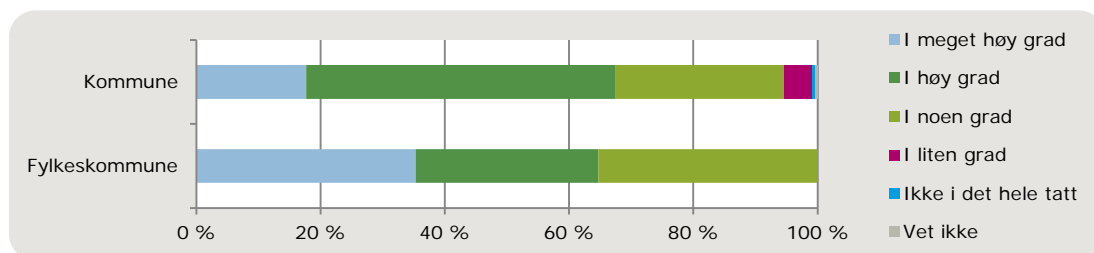
For at tilstandsrapporten skal fungere som et tiltak for kvalitetsutvikling forutsettes det at aktørene er bevisst sin rolle. Et gjennomgående funn fra de kommunale og fylkeskommunale case-studiene er nettopp at aktørene ser på tilstandsrapporten som et viktig bidrag til å bevisstgjøre skoleeier i spørsmål som handler om kvalitet og resultater i skolen.

Flere aktører mener at tilstandsrapporten har en egenverdi fordi den bidrar til å sette skole på dagsorden, og skape større oppmerksomhet rundt skole spørsmål på skoleeiernivå. Selv om det oppgis at tilstandsrapporten bidrar til kvalitetsutvikling ved at de ulike nivåene i systemet er nødt til å reflektere rundt arbeidet de gjør, hvilket skaper en større bevissthet rundt hva som kan gjøres til å skape forbedring, blir det fremhevet at denne verdien er størst med hensyn til at politisk nivå får et nærmere forhold til resultatene i skolen (det blir hevdet at dette tidligere har blitt overlatt til skolene), og mer kompetanse og kunnskap om hva som foregår i sektoren. Det blir oppgitt at skolen har fått noe større plass i kommunestyre og fylkesting. Steder der det blir oppgitt at skolene nærmest har utviklet seg til egne enheter under ledelse av administrativt nivå tror flere aktører at en samlet fremstilling av sentrale resultater og sentrale utfordringer kan bidra til å styrke politisk nivå sin bevissthet på deres rolle som skoleeier, og at de følgelig har ansvaret for situasjonen og resultatene i skolen.

#### 4.1.2 Kvalitetsutvikling på skolenivå

Mens de fylkeskommunale skoleeierne er mest positive til tilstandsrapport som grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeier, finner vi at det er blant de kommunale skoleeierne (når vi legger sammen i høy og i meget høy grad) det er størst enighet i at årlig tilstandsrapport gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for *skoleledere* (dersom vi legger til kategorien "i noen grad" ser vi riktignok at samtlige fylkeskommunale skoleeiere er enige i dette). Dette vises i figur 4.6.

**Figur 4.6: "I hvilken grad er du enig i at årlig tilstandsrapport gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleledere?" N=336<sup>38</sup>**



Mens analysen ikke avdekker en entydig tendens med hensyn til antallet ganger rapport har blitt utformet, er det størst enighet i at årlig tilstandsrapport gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleledere i de minste kommunene<sup>39</sup>. Det er også noe større enighet i kommuner/fylkeskommuner der tilstandsrapporten inneholder informasjon om resultater på skolenivå enn der dette ikke er tilfelle<sup>40</sup>.

Det fremkommer også av de kvalitative casestudiene at skoleeier flere steder ikke bruker tilstandsrapporten i oppfølging av kvalitetsutviklingsarbeidet ved enkeltskoler fordi rapporten viser aggregerte resultater for skolene i kommunen/fylket og dermed er for overordnet til å ha en slik

<sup>37</sup> 72 % av respondentene i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere er enige i høy eller meget høy grad, mot 68 % i kommuner med 5000-20 000 innbyggere og 63 % i kommuner med over 20 000 innbyggere.

<sup>38</sup> Kommune=319 og fylkeskommune=17

<sup>39</sup> 71 % av respondentene i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere er enige i høy eller meget høy grad. Tilsvarende andel er 64 % i kommuner med 5000-20 000 innbyggere og 63 % i kommuner med over 20 000 innbyggere.

<sup>40</sup> Læringsresultater (70 mot 67 %), læringsmiljø (72 mot 67 %) og gjennomføring (73 mot 68 %).

funksjon. I en av fylkeskommunene blir rapporten derimot benyttet som et ledd i dialog og oppfølging av den enkelte skole gjennom fylkeskommunens årlige skolebesøk.

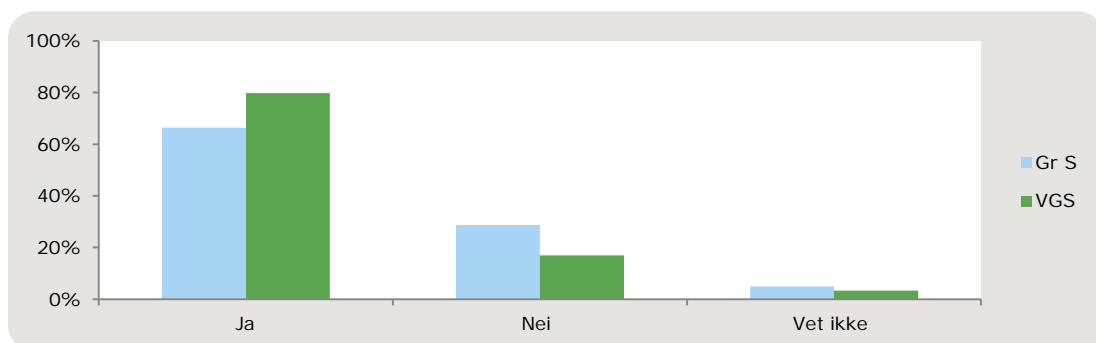
Kvalitative intervjuer avdekker også at selv om tilstandsrapporten ikke er et direkte bidrag til kvalitetsutvikling i seg selv, har den en verdi i form av en bevisstgjøringsprosess på skolenivå, i forbindelse med at enkelte skoler får oppdrag om å rapportere på bestemte områder til skoleeier. Det påpekes at dette kan være med på "å sette i system en refleksjon over egen praksis på egen skole som det ellers ikke blir satt av tid til" (skoleeier på administrativt nivå). Skoleledere uttrykker et sammenfallende syn, hvorav en sier følgende:

*"Hele prosessen rundt rapporteringen vi gjør ved vår skole bidrar til kvalitetsutvikling ved vår skole. Vi får en bevissthet til alt vi gjør, ser hva vi har gjort og hva vi har fått til. Vi får systematisert og strukturert. Handler mye om bevissthet. Prosessen og arbeidet som gjøres i forkant er viktig, ikke selve tilstandsrapporten."*

Samtidig blir det påpekt av enkelte skoleledere at tilstandsrapporten har bidratt til et sterkere fokus på områdene og resultatene som presenteres i tilstandsrapporten, selv om resultatene ikke presenteres på skolenivå. Det blir også fremhevet at tilstandsrapporten kan ha verdi for kvalitetsutviklingsarbeid ved den enkelte skole, men at det krever at den benyttes aktivt i prosessene mellom skoleeier og skoleleder, samt mellom skoleleder og undervisningspersonalet på skolen. Enkelte skoleledere sier også at tilstandsrapporten kanskje bør brukes mer bevisst og mer strategisk overfor politisk nivå med hensyn til å formidle behov for mer ressurser.

Videre er det interessant å se på hvor mange av skolelederne som anvender årlig tilstandsrapport som verktøy for kvalitetsutvikling ved sin skole. Dette illustreres i figur 4.7.

**Figur 4.7: "Anvender du årlige tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling ved din skole?"**  
N=717<sup>41</sup>



Figur 4.7 viser at det er 29 prosent ved grunnskoler og 17 prosent ved videregående skoler som ikke anvender årlig tilstandsrapport som verktøy for kvalitetsutvikling ved sin skole. Med tanke på at årlige tilstandsrapporter ble innført i 2009, kan en hevde at det er en tilfredsstillende andel av skolelederne som benytter rapportene som verktøy for kvalitetsutvikling. Dette vil være av betydning å følge opp i senere undersøkelser, for å avdekke eventuelle endringer over tid.

Samtidig vil det videre i evalueringen undersøkes hvordan de enkelte skoler benytter tilstandsrapporten. Funn fra de kvalitative intervjuene tyder på at tilstandsrapportene vurderes som lite relevante for skolene fordi

- skolene bruker data/resultater fra aktuelle undersøkelser tidligere og så snart dataene/resultatene foreligger
- tilstandsrapportene ikke inneholder data/resultater på skolenivå
- tilstandsrapportene ikke forankrer data/resultater i lokale forhold og forutsetninger

Spørreundersøkelsen viser også at skolelederne i kommuner og fylkeskommuner med årlige tilstandsrapporter som inneholder informasjon om læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring

<sup>41</sup> Grunnskole=507 og videregående=210

ved de enkelte skolene i noe større grad oppgir at de benytter rapporten som verktøy for kvalitetsutvikling ved sin skole enn skoleledere i kommuner og fylkeskommuner hvor tilstandsrapporten inneholder aggregert informasjon. Flere skoleledere oppgir i kvalitative intervjuer at de fremfor årlig tilstandsrapport benytter elevundersøkelse, organisasjonsanalyse og ståstedanalyse som grunnlag for kvalitetsutviklingsarbeid ved egen skole.

I det følgende ser vi nærmere på sammenhenger mellom prosessene rundt årlige tilstandsrapporter og innholdet i dem.

#### **4.2 Hvordan kan tilstandsrapporten støtte opp under kvalitetsutvikling?**

Basert på kvalitative intervjuer og analyse av tilstandsrapporter gjør vi i det følgende rede for enkelte case som eksemplifiserer en sammenheng med tilstandsrapportens innhold og aktørenes forståelse for tilstandsrapportens funksjon og hensiktsmessig bruk og oppfølging av rapporten.

Under presenteres eksempler fra tilstandsrapporter fra en kommune og en fylkeskommune. Eksemplene illustrerer én tilstandsrapport som vurderes av evaluator som god, og én tilstandsrapport som vurderes å ha gode tendenser. I kommunen og fylkeskommunen er det også foretatt intervjuer med både skoleeier- og skolenivået, og funn fra disse benyttes for å belyse aktørenes vurderinger av egne tilstandsrapporter.

##### *Eksempelkommune*

I denne kommunen vurderer informantene at formålet med tilstandsrapporten er både å gi politikere innsikt i skolesektoren, og å angi retning for skolens virksomhet. Kommunen har utarbeidet tilstandsrapport flere ganger, og det oppgis at rapporten utformes og ses i sammenheng med andre elementer i kommunens kvalitetsutviklingsarbeid. For å legge til rette for dette blir det lagt vekt på som viktig å inkludere informasjon utover det obligatoriske.

Samtlige aktører som har blitt intervjuet vurderer at rapporten er av vesentlig betydning og brukes aktivt som dialogverktøy, både mellom politisk og administrativt nivå i kommunen, og mellom skoleeier og skoleledelse. Informantene påpeker at siste års rapport fungerte godt som kvalitetsutviklingsverktøy fordi den ble utarbeidet i dialog mellom kommuneadministrasjonen og skolene, skisserte langsiktige mål for skolene å arbeide etter, og integrerte kvalitetsvurdering. Samtidig som rapporten vurderes å være et viktig verktøy for skoleutvikling, blir det påpekt at det er et verktøy som ikke fungerer på egenhånd men må sees i en større sammenheng. Analyser av innholdet i tilstandsrapporten utdyper dette.

Tilstandsrapporten fra denne kommunen står frem som et svært godt eksempel på hvordan det er mulig å kombinere malen fra Utdanningsdirektoratet med kommunens egenutviklede kvalitetsmelding. Skoleeier fremtrer å ha forstått hva som kan oppnås ved å gå «bak» tallene og gjennomføre dybdeanalyser av de tallene og grafene som genereres gjennom NKVS. Kommunen har også et fagteam som besøker skolene og dermed har mulighet til å danne seg et inntrykk av hva som er de særlige utfordringene på den enkelte skole i kommunen. Ved hjelp av besøk/observasjon, et eget kvalitetsvurderingssystem og en tradisjon for kvalitetsmelding samt tallene fra Skoleporten får kommunen et godt kunnskapsgrunnlag for hva kommunen må gjøre for å komme videre (hvor det er relevant å sette inn tiltak, hvilke tiltak det er relevant å sette inn når). Tilstandsrapporten for 2010 blir derfor supplert med begrunnede, faglige mål for aktiviteten i 2011 fremfor en lang, dekontekstualisert og uprioritert tiltaksliste.

##### *Eksempelfylkeskommune*

Blant aktørene i denne fylkeskommunen forstås tilstandsrapporten av informantene som et informasjonsgrunnlag for fylkestinget, et grunnlag for nasjonal sammenlikning, og et verktøy for skoleutvikling. Rapporten utformes av fylkeskommunens administrasjon, og følger malen fra Utdanningsdirektoratet. Forslag til tiltak legges ved rapporten i forbindelse med behandling i fylkestinget.

I analysen av tilstandsrapporten er det noe utydelig hva som er ambisjonen til fylkeskommunen. Dette kan muligens henge sammen med at fylkeskommunen ikke har noen lang tradisjon for denne typen rapportering. Det er en tendens til å sammenligne seg med andre fylker, se på hva som karakteriserer de "beste" og konkludere på et relativt overflatisk grunnlag hva som er og

ikke er "sammenhenger". I tilsvarende liten grad gjennomfører man grundigere analyser av egne data for å finne ut hva som er de mer spesifikke lokale utfordringene. Noen gode observasjoner av kjønnsforskjeller, skolestørrelse, utdanningsprogram og mobbing representerer her unntakene. Rapporten presenterer også data som viser at det er (store) forskjeller mellom skolene, og en forestilling om at et system for "kunnskapsdeling" mellom skolene kan være en vei å gå for å få til bedre praksis i hele fylket.

Det ser imidlertid ut til å mangle en analyse av hva forskjellene skyldes og en strategi for hvordan denne kunnskapsdelingen skal struktureres og ledes, for slik erfaringsutveksling skjer ikke av seg selv. Kan hende er det snakk om helt ulike utfordringer ved de forskjellige skolene, og da vil et system som baserer seg på erfaringsdeling mellom lærere mislykkes. Rapporten peker overraskende lite på skoleledelse i denne sammenhengen.

Analysen av denne fylkeskommunens tilstandsrapport avdekker altså visse svakheter, men viser også tendenser til gode tilløp. Ettersom tilstandsrapporten er forholdsvis ny i fylkeskommunen vil det være interessant å se om disse tilløpene har utviklet seg til mer generelle trekk i neste tilstandsrapport. I neste avsnitt ser vi på mer overordnede utfordringer som går igjen i flere rapporter, og som vurderes å fungere som barrierer for at den årlige tilstandsrapporten skal fungere som et verktøy for kvalitetsutvikling i skolen.

#### 4.2.1 Utfordringer

Enkelte faktorer som bidrar til å begrense tilstandsrapportens betydning og funksjon som verktøy for kvalitetsutvikling i skolen går igjen i flere rapporter. Under gjengis de mest sentrale av disse faktorene punktvis:

- Tilstandsrapporten bærer preg av å være en statusrapport som oppsummerer resultater fra foregående år, uten å rette blikket fremover og skape et fremadrettet fokus
- Bruk av mal kan begrense bredde og dybde i rapporten ved at rapporten ikke inneholder noe utover det obligatoriske
- Informasjon om prosess rundt oppfølging, behandling og bruk av innholdet i rapporten fremkommer ikke
- Rapporten fremstår aktørløs og mangler informasjon om avsender og mottaker; hvem er den skrevet av og hvem er den skrevet for?
- Tilstandsrapportering kan bli en rent administrativ øvelse med svak forankring på politisk nivå
- Rapporten inneholder lite konkrete mål utover det å ligge på/over landsgjennomsnitt
  - Bakgrunnen for disse målene blir heller ikke drøftet i nevneverdig grad
- Rapporten inneholder lite konkrete tiltak
- Rapporten fremstår deskriptiv og tallfokusert, og inneholder lite grundige analyser; hva ligger bak resultatene som presenteres?
- Rapporten fremstår som adskilt fra kommunens/fylkeskommunens øvrige kvalitetsutviklingsarbeid, og det er krevende å se hvilken sammenheng den inngår i.

Vedrørende det siste punktet fremgår det i enkelte kommuner/fylkeskommuner at det eksisterer et fokus på kvalitetsutvikling, men at tilstandsrapportens ikke er integrert i dette. Det er på denne måten vanskelig å se hvordan tilstandsrapporten står i sammenheng til NKVS.

Evaluatorer inntrykk er at en god del av de analyserte tilstandsrapportene i for liten grad inkluderer sammenhengene, og konteksten, som tilstandsrapportene er en integrert del av. Dette gjelder både øvrige kvalitetsutviklingsarbeid, samt lokale forhold og forutsetninger som spiller inn på skolens resultatoppnåelse. Rent praktisk kan dette som skissert over innebære en beskrivelse av de lokale aktørene, og hva deres ansvar er. Hvem har ansvar for å følge opp resultatene som presenteres, og hvordan skal dette gjøres? Videre, hvilke lokale forhold er det viktig å ta hensyn til i den videre oppfølgingen?

## 5. TILSTANDSRAPPORTEN SOM DIALOGVERKTØY

I dette kapittelet belyser vi hvordan årlige tilstandsrapporter benyttes og følges opp i kommuner og fylkeskommuner. Vi ser på hvilke aktører som benytter den, og hvordan de eventuelt benytter rapporten.

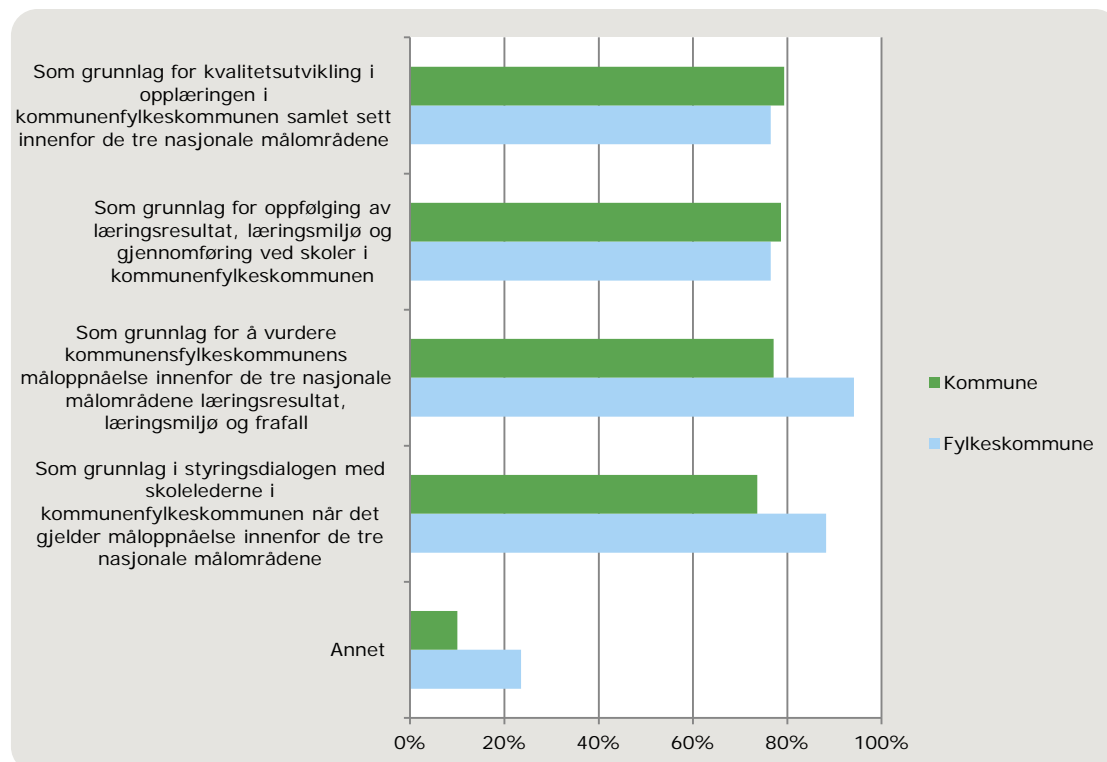
I lovverket er det spesifisert at rapporten skal drøftes av skoleeier, det vil si kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen ved de private grunnskolene<sup>42</sup>. I tidligere kapitler har vi sett at det er administrativt nivå i kommunen som i størst grad er ansvarlig for utforming av årlige tilstandsrapporter, og i dette kapittelet ser vi også nærmere på hvem som forstås som målgruppen for den årlige tilstandsrapporteringen.

Evalueringen viser at tilstandsrapporten vurderes som et viktig verktøy for dialog mellom administrativt nivå og politisk nivå, og til dels mellom skoleeier- og skoleledernivå. De kvalitative undersøkelsene avdekker at politisk nivå i kommunene og fylkeskommunene forstås som den viktigste målgruppen for tilstandsrapporten. Det fremgår å være en utbredt oppfatning om at årlige tilstandsrapporter utgjør et sentralt kunnskapsgrunnlag for politiske drøftinger om skoleutviklingen, eller om de hovedsakelig benyttes som en statusbeskrivelse. Dette gjør vi nærmere rede for i det følgende.

### 5.1 Hvordan benyttes årlige tilstandsrapporter?

Anvendelsen av årlige tilstandsrapporter i kommunen/fylkeskommunen, slik det fremgår av spørreundersøkelsen blant skoleeiere, illustreres i figur 5.1.

Figur 5.1. Hva anvender skoleeier årlig tilstandsrapport til? N=336<sup>43</sup>



Figur 5.1 viser at fylkeskommunale skoleeiere i størst grad anvender årlige tilstandsrapporter til å vurdere måloppnåelse av opplæringen, og som grunnlag for styringsdialogen med skoleledere når det gjelder måloppnåelse. Kommunale skoleeiere rapporterer at de anvender rapportene i størst grad som grunnlag for kvalitetsutvikling i opplæringen, og som grunnlag for oppfølging av de tre nasjonale målområdene i skolene. I kategorien "annet" er de mest utbredte svarene at tilstands-

<sup>42</sup> LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa

<sup>43</sup> Kommune=319 og fylkeskommune=17

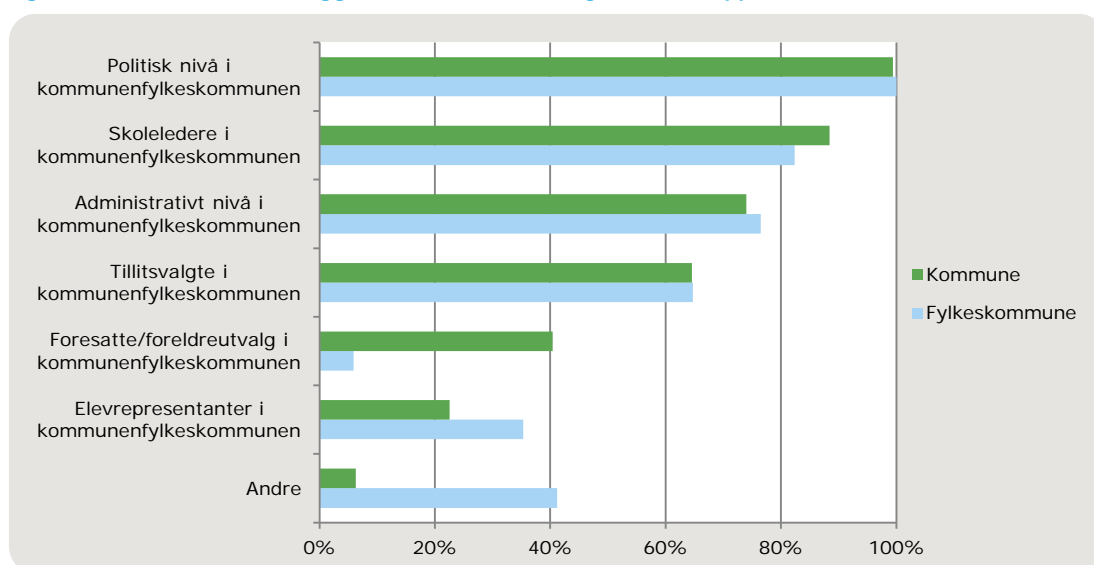


rapportene anvendes som grunnlag for dialog med politikerne samt som informasjon til politikerne.

Funnene gjenspeiler til dels funnene i de kvalitative casestudiene. Det fremgår av disse at årlige tilstandsrapporter i stor grad blir benyttet som et grunnlag for å vurdere måloppnåelsen innenfor de tre nasjonale målområdene, og dermed som et utgangspunkt for videre kvalitetsutvikling. Det er imidlertid mindre tydelig hvordan kvaliteten skal styrkes innenfor disse områdene, og hva som kreves av strategier og tiltak. Dette kan ses i sammenheng med innholdet i tilstandsrapportene som er analysert i evalueringen, der målsettinger for videre utvikling i liten grad fremtrer å være integrert i øvrig lokalt kvalitetsutviklingsarbeid.

Hvordan tilstandsrapportene benyttes lokalt henger også sammen med hvem som forstås som målgruppen, det vil si hvem de legges frem for. Dette kommer frem av figur 5.2.

Figur 5.2: "Hvilke aktører legger skoleeier frem årlig tilstandsrapport til" Skoleeier N=336<sup>44</sup>



Rapporten legges frem, som vist i figur 5.2, for politisk nivå i samtlige fylkeskommuner og i nærmest samtlige kommuner. Deretter følger skoleledere som den aktøren det er mest utbredt å legge frem årlig tilstandsrapport for. Tilstandsrapporten blir lagt frem og presentert for de folkevalgte i alle kommunene og fylkeskommunene. Rambøll har gjennomført casestudier i enkelte steder blir rapporten behandlet i en komité eller et hovedutvalg før fremleggelse i kommunestyre eller fylkesting. Utover dette varierer bruk av rapporten og oppfølging av innhold resultater mellom de ulike kommunene og fylkeskommunene. Sentrale måter årlige tilstandsrapporter brukes på er:

I tråd med intensjonen bak tilstandsrapporteringen, legges tilstandsrapporten frem for politisk nivå i samtlige kommuner og fylkeskommuner som har utarbeidet tilstandsrapport. Politisk nivå forstås med dette som hovedmålgruppen for rapporteringen, og dette understøttes i stor grad av funn i casestudiene. I en av fylkeskommunene fremgår det eksempelvis at rapporten blir brukt aktivt på politisk nivå. Her oppgis det at rapporten brukes aktivt som grunnlag for saksbehandling i fylkestinget, og at den danner et direkte grunnlag for beslutningsprosesser og vedtak som blir fattet. Det blir videre oppgitt at vedtakene som blir fattet ikke bare består av formalitetspregede godkjenninger av forslag i rapporten; enkeltpunkter blir grepet fatt i og diskutert av politikere før vedtak fattes og det utarbeides en tiltaksplan.

I en annen fylkeskommune oppgis det at rapporten blir lagt frem sammen med forslag til tiltak. Her sier også politisk skoleeier at det ofte refereres til tilstandsrapporten i politiske diskusjoner om skole. Samtidig tror denne skoleeieren at rapporten vil bli viktigere etter noen års erfaringer med rapportering og når tilstandsrapporten blir mer forankret hos politikere og bedre innarbeidet

<sup>44</sup> Kommune=319 og fylkeskommune=17

som grunnlag for det politiske arbeidet. Politikere med spesielt ansvar for skolepolitikk er ifølge denne skoleeieren allerede opptatt av innholdet og godt kjent med rapporten, mens det antas at det vil ta lenger tid før den blir godt kjent og aktivt benyttet av politikere med andre ansvarsområder.

Andre steder oppgis det fra administrativt nivå at politiske vedtak fattes uavhengig av innholdet i tilstandsrapporten, og at det først og fremst er budsjettensyn som styrer politiske beslutninger om skolesektoren. En administrativt ansatt som gir uttrykk for dette synet forteller også at det foregående år var lite engasjement og diskusjon da rapporten ble lagt frem for de folkevalgte politikere, og at det virker som om den politiske behandlingen er lite formalisert og veldig avhengig av personlig interesse blant politikere. Informanten påpeker imidlertid samtidig at rapporten har blitt benyttet som grunnlag for enkelte beslutninger som har vært mye diskutert de siste årene, som problemstillinger knyttet til rus, hybelboere og frafall fra videregående skole.

Tilstandsrapportene inngår også i fylkesmennes kunnskapsgrunnlag i deres funksjon som tilsynsmyndighet, blant annet i forbindelse med utvelgelse av kommuner som det bør føres tilsyn med. Fylkesmannen i et fylke ønsker at tilstandsrapportene innlemmes i kommunenes årshjul sammen med øvrig rapportering. I dag fremlegger og behandler de fleste kommuner rapportene på ulike tider av året. En fylkesmann erfarer også at det oftere er skoler og lærere enn kommuner og skoleeiere som er opptatt av kvalitets- og kompetanseutvikling. Dette fordi kommunene ikke har midler til å prioritere kvalitetsutvikling i tilstrekkelig grad. I følge denne fylkesmannen brukes tilstandsrapporten som et redskap fra skolenivået sin side for å få større fokus på utfordringene som finnes i skolen.

Det går igjen i flere kommuner at rapporten brukes som grunnlag for budsjett-drøftinger. Andre steder blir den derimot lagt frem etter at budsjettet er behandlet. Der dette er tilfellet blir det hevdet av administrativ skoleeier at dette er en av grunnene til at rapporten i liten grad blir benyttet som grunnlag for politiske beslutninger. Tilstandsrapporten blir videre ansett som et nyttig middel for å tvinge skoleeier til å gjøre en samlet vurdering av skolen.

På skolenivå gis det uttrykk for at tilstandsrapportens opptegning av et situasjonsbilde for kommunen/fylkeskommunen som helhet er dens viktigste bidrag, og at dette sammenligningsgrunnlaget som gir skolene innsikt i hvordan de ligger an i forhold til dette er det de får mest ut av på skolenivå. En skoleleder oppgir at han leser rapporten og at den gir et godt bilde av hvordan ting fungerer og hva de bør jobbe med, men at skolene i stor grad har tilgang til disse resultatene fra før, slik at rapporten i seg selv ikke spiller en veldig viktig rolle bortsett fra å gi et oversiktsbilde. Andre steder blir det imidlertid oppgitt at rapporten er til nytte både for politikere og for den enkelte skole ved at den angir en retning for skolens videre satsning. En skoleleder oppgir også at rapporten følges opp i dialog med personalet ved skolen, og at den benyttes til å konkretisere fokusområder for skolen.

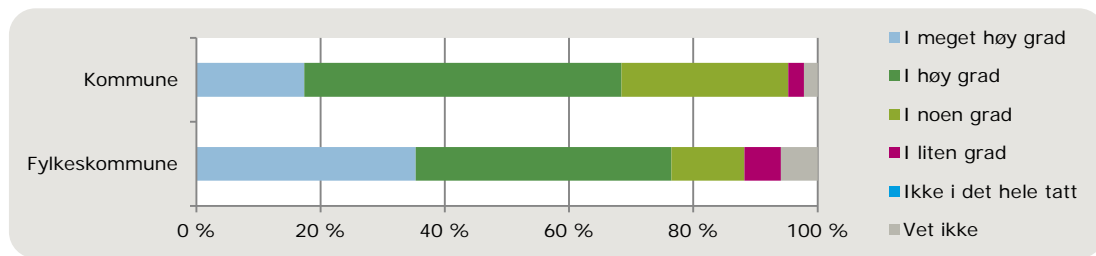
## **5.2 Årlig tilstandsrapport som verktøy for dialog mellom politikere og administrasjon**

I tillegg til tilstandsrapportens funksjon som statusdokument, kunnskapsgrunnlag og/eller verktøy for kvalitetsutvikling (dette blir drøftet nærmere i kapittel 6) blir den omtalt som et bidrag til å skape en arena for samhandling mellom politisk og administrativt nivå.

Det uttrykkes flere steder usikkerhet om hvorvidt tilstandsrapporten har hatt noen betydning med hensyn til utviklingen av tiltak for kvalitetsutvikling i kommunen, samtidig som det påpekes at rapporteringen har ført til en bedre dialog med politisk nivå og gitt en bedre forståelse av skolen og hva som foregår i sektoren. Politikere blir mer interessert når de blir informert, og her spiller tilstandsrapporten en rolle.

Figur 5.3 og 5.4 presenterer skoleeieres syn på tilstandsrapporten som verktøy for dialog om kvalitetsutvikling.

**Figur 5.3: "I hvilken grad er du enig i at årlig tilstandsrapport er et godt verktøy for skoleeiers dialog om kvalitetsutvikling med administrativt nivå?" Skoleeier N=336<sup>45</sup>**

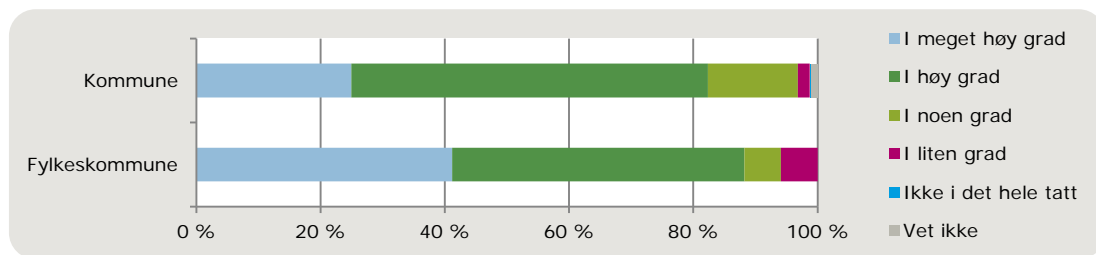


Figur 5.3 viser at de fylkeskommunale respondentene i noe større grad enn de kommunale er enige i at årlig tilstandsrapport er et godt verktøy for skoleeiers dialog om kvalitetsutvikling med administrativt nivå.

Analysen viser at tilstandsrapporten i større grad vurderes som et godt verktøy i høy eller meget høy grad i større kommuner (flere enn 20 000 innbyggere) enn i kommuner med færre innbyggere. Tilstandsrapporten som verktøy for dialog med administrativt nivå vurderes også mest positivt i kommuner og fylkeskommuner hvor tilstandsrapporten har blitt utarbeidet mer enn to ganger. I kvalitative intervjuer blir det hevdet at dialogen om resultatene i tilstandsrapporten vil bli mer innarbeidet over tid.

Figur 5.4 viser at de fylkeskommunale skoleeierne også er mer positive til tilstandsrapporten som verktøy for skoleeiers dialog med politisk nivå.

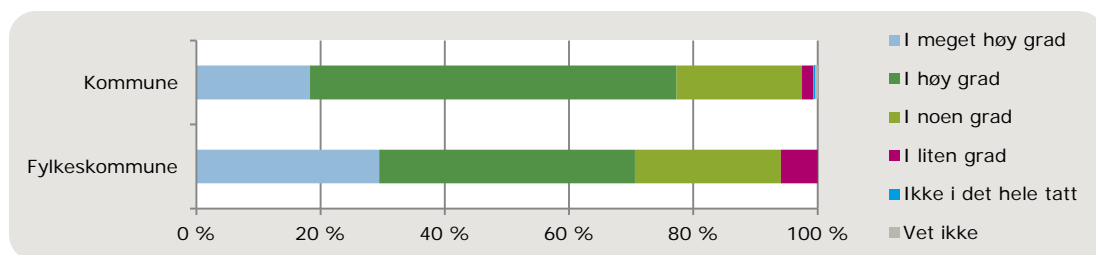
**Figur 5.4: "I hvilken grad er du enig i at årlig tilstandsrapport er et godt verktøy for skoleeiers dialog om kvalitetsutvikling med politisk nivå?" Skoleeier N=336**



Også med hensyn til tilstandsrapporten som verktøy for skoleeieres dialog med politisk nivå fremgår det at vurderingene er mest positive i større kommuner, og i de kommunene og fylkeskommunene hvor årlig tilstandsrapport har blitt utformet to eller flere ganger.

I motsetning til funnene presentert i de to foregående figurene fremgår det av figur 5.5 under at de kommunale skoleeierne i størst grad er positive til tilstandsrapporten som verktøy for skoleeiers dialog med skoleledere.

**Figur 5.5: "I hvilken grad er du enig i at årlig tilstandsrapport er et godt verktøy for skoleeiers dialog om kvalitetsutvikling med skoleledere?" Skoleeier N=336**



Det er skoleeierne i de minste kommunene (under 5000 innbyggere) som i størst utstrekning vurderer at årlig tilstandsrapport i høy eller meget høy grad er et godt verktøy for skoleeiers dialog om kvalitetsutvikling med skoleledere. Analysen avdekker ingen klare tendenser i forholdet

<sup>45</sup> Kommune=319 og fylkeskommune=17

mellom synet på tilstandsrapporten som verktøy for dialog med skoleeier og antallet ganger kommunen/fylkeskommunen har utformet rapport. Det analysen derimot viser er at skoleeiere i kommuner og fylkeskommuner hvor tilstandsrapporten inneholder informasjon på skolenivå (det gjelder både informasjon om læringsresultater, læringsmiljø, og gjennomføring) i størst utstrekning vurderer at tilstandsrapporten i høy eller meget høy grad er et godt verktøy for skoleeiers dialog med skoleledere.

Av de kvalitative intervjuene fremgår det at tilstandsrapporten oppfattes som et nyttig redskap i forbindelse med behandling av rapporten på politisk nivå, i kommunestyre og fylkesting. Flere steder legges rapporten først frem for relevant utvalg eller komité og danner der grunnlag for diskusjon før fremleggelse og behandling i det øverste folkevalgte organet i kommunen/fylkeskommunen.

Administrativt nivå anser rapporten både som et middel for å komme mer i kontakt med kommunestyre og fylkesting, og som en anledning til å sette kvalitet i skolen på den politiske dagsorden. I en kommune inngår eksempelvis tilstandsrapporten i en målstyringsdialog mellom politisk og administrativt nivå, ved at den benyttes som grunnlag for å vurdere måloppnåelse og som grunnlag for formulering av nye mål. Politisk skoleeier i denne kommunen mener at tilstandsrapporten, ved å legge til rette for større oppmerksomhet rundt mål og forventninger, har ført til tettere oppfølging fra politisk nivå når det gjelder kvalitetsutvikling i skolen. Flere fra administrativt nivå oppgir at tilstandsrapporten ikke har noen funksjon i styringsdialogen mellom skoleeier og skoleledelse fordi den ikke gjengir informasjon om den enkelte skole, og/eller fordi rapporten inneholder resultater som allerede foreligger ved den enkelte skole. I en kommune oppgir en skoleleder at tilstandsrapporten benyttes lite i dialog med skoleeier, men at den blir brukt som dokumentasjon når det bes om midler. Andre steder utgjør tilstandsrapporten et av flere elementer som inngår i dialogen mellom administrativ skoleeier og skolene.

I en av fylkeskommunene følger imidlertid administrativt nivå opp innholdet i rapporten med skolene gjennom utviklingssamtaler, og rapporterer videre til politisk nivå om denne dialogen. På denne måten har tilstandsrapporten skapt et grunnlag for dialog mellom skoleeier og skoleledelse. I følge administrativ skoleeier har fylkeskommunen lagt til visse ting i rapporten for å legge til rette for en slik kvalitativ utviklingsdialog med skolene. Møtene tar utgangspunkt i handlingsplan for utdanning, hvor tilstandsrapporten inngår som en av kildene, og benyttes til å diskutere tiltak. Etter avsluttet møte publiseres en oppsummering av utviklingsmøtet som består av skolens sterke sider, utviklingsområder, tiltak på skolenivå, tiltak på skoleeiernivå, når man skal måle forbedring, og når neste målepunkt er. Denne oppsummeringen skrives i samarbeid mellom skoleleder og administrativ skoleeier.

Enkelte lærere uttrykker et ønske om at skoleeier legger til rette for en mer direkte oppfølging av hver enkelte skole, både i utformingen av rapporten, presentasjon av resultater i rapporten, og i oppfølgingen av de skolevise resultatene. Det uttrykkes også et ønske om et mer håndfast fokus på satsningsområder for hver enkelte skole. En skoleeier uttrykker en ambisjon om å bruke tilstandsrapporten i dialog med skolene i større grad, og erkjenner at det finnes et betydelig forbedringspotensial på dette feltet. Per i dag besøker den aktuelle fylkeskommunen skolene en gang i året, og under disse besøkene inngår innholdet i rapporten som et av temaene i dialogen mellom skoleeier og skoleledelse. En skoleleder i samme fylke oppgir at tilstandsrapporten har gjort kommunikasjonen med skoleeier bedre. Det påpekes også fra en skoleeier på politisk nivå at det gjenstår et stykke arbeid med hensyn til å benytte rapporten i større grad i dialog med foreldre, for å involvere og engasjere også denne aktørgruppen. Det foreslås at dette kan gjøres ved å involvere FAU i arbeidet med tilstandsrapportering. Det fremgår av de kvalitative studiene at flere aktører mener det ville vært hensiktsmessig å benytte rapporten mer aktivt i dialogen mellom skoleeier og skoleledere. Hva som gjør at dette likevel ikke skjer er noe uklart, og er en observasjon vi vil følge opp senere i studien.

Dette kapittelet har vist at tilstandsrapportens mest fremtredende rolle de fleste steder er å fungere som et dialogverktøy, hovedsakelig mellom skoleeiers administrative og politiske nivåer. Rapporten blir også fremhevet som et sentralt kunnskapsgrunnlag for politisk nivå. Tilstandsrapporten blir i mindre grad benyttet på skolene. I neste kapittel gjør vi rede for prosesser knyttet til utforming av rapportene og innholdet i dem.

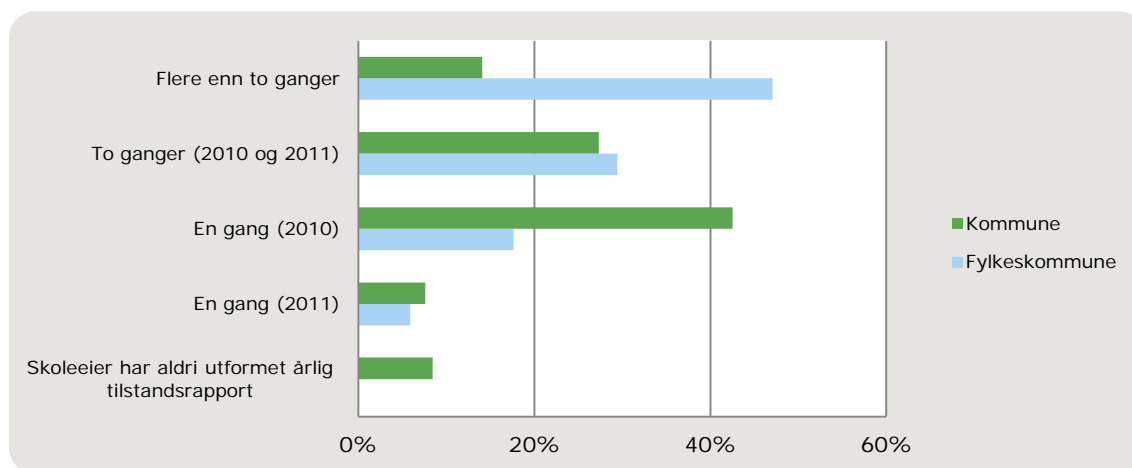
## 6. ÅRLIG TILSTANDSRAPPORTERING: PROSESS OG INNHOLD

I dette avsluttende kapittelet ser vi nærmere på utformingen av årlige tilstandsrapporter, og innholdet i rapporteringen. Når det gjelder utforming av rapportene, fokuseres det på prosedyrer for utforming av involvering av aktuelle aktører. Utformingen har også betydning for hva som blir innholdet i de årlige tilstandsrapportene, og hva slags grunnlag dette legger for videre utvikling av skolen i respektive kommuner og fylkeskommuner.

Dette kapittelet fokuserer således på hvordan årlige tilstandsrapporter blir operasjonalisert lokalt. I tillegg er det relevant å undersøke i hvilken grad og hvordan aktørene lokalt benytter de verktøy som er gjort tilgjengelig, og som skal legge til rette for implementeringen av årlige tilstandsrapporter. Herunder er det særlig aktuelt å se nærmere på bruk av nettbaserte verktøy tilgjengelig på Skoleporten<sup>46</sup>.

Evalueringen viser at kommuner og fylkeskommuner har noe ulik erfaring når det gjelder utforming av årlige tilstandsrapporter. Dette fremgår av figur 6.1 under.

**Figur 6.1: "Hvor mange ganger har skoleeier utformet årlig tilstandsrapport for kvalitetsutvikling i opplæringen?" Skoleeier N=372<sup>47</sup>**



I figur 6.1 fremgår det at et flertall av fylkeskommunene har utarbeidet tilstandsrapporter to eller flere ganger, mens flertallet av kommunene oppgir at de har utarbeidet årlige tilstandsrapporter én gang. 9 prosent av kommunerespondentene oppgir at de aldri har utformet årlige tilstandsrapporter. Det grunngis at dette henger sammen med at det finnes andre rapporteringsordninger, manglende kapasitet, at årsaken er ukjent og at det er ukjent at det finnes årlige tilstandsrapporter.

Evalueringen tyder på at erfaring med utforming av tilstandsrapport har innvirkning på hvilke prosesser og verktøy som ligger til grunn for utformingen. Kommuner med mindre erfaring med utforming av tilstandsrapporter benytter eksempelvis i større grad malen som er tilgjengeligjort av Utdanningsdirektoratet. Malen kan således bidra til å senke terskelen for årlig tilstandsrapportering, samtidig som bruk av malen virker inn på innhold i og struktur for tilstandsrapportene. Dette kommer vi nærmere inn på videre i dette kapittelet.

I det følgende ser vi nærmere på hva som ligger til grunn for kommunenes/fylkeskommunenes utforming av årlige tilstandsrapporter.

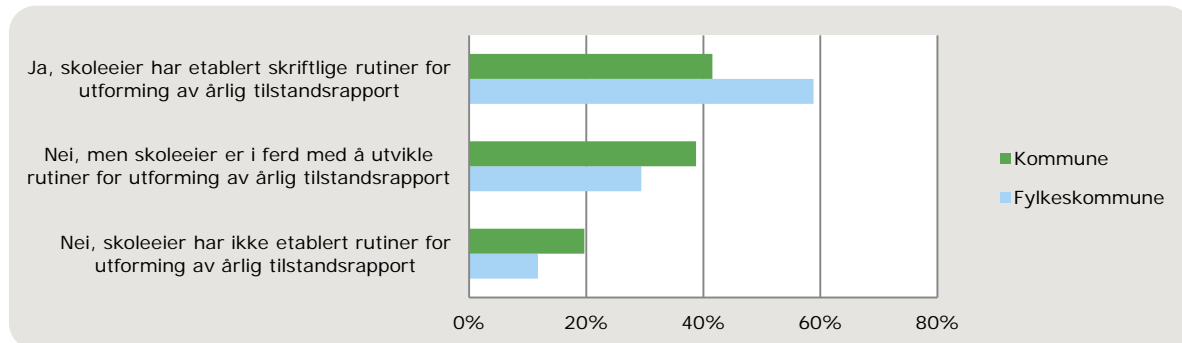
<sup>46</sup> Tilgjengelig på: <http://skoleporten.udir.no/>

<sup>47</sup> Kommune=355 og fylkeskommune=17

## 6.1 Utforming av årlige tilstandsrapporter

I evalueringen er det stilt spørsmål om det er etablert rutiner i kommunene og fylkeskommunene for utarbeiding av tilstandsrapporter, og respondentenes svar på dette spørsmålet kommer frem av figur 6.2.

Figur 6.2: "Har skoleeier etablert rutiner for utforming av årlige tilstandsrapporter?" Skoleeier N=342<sup>48</sup>

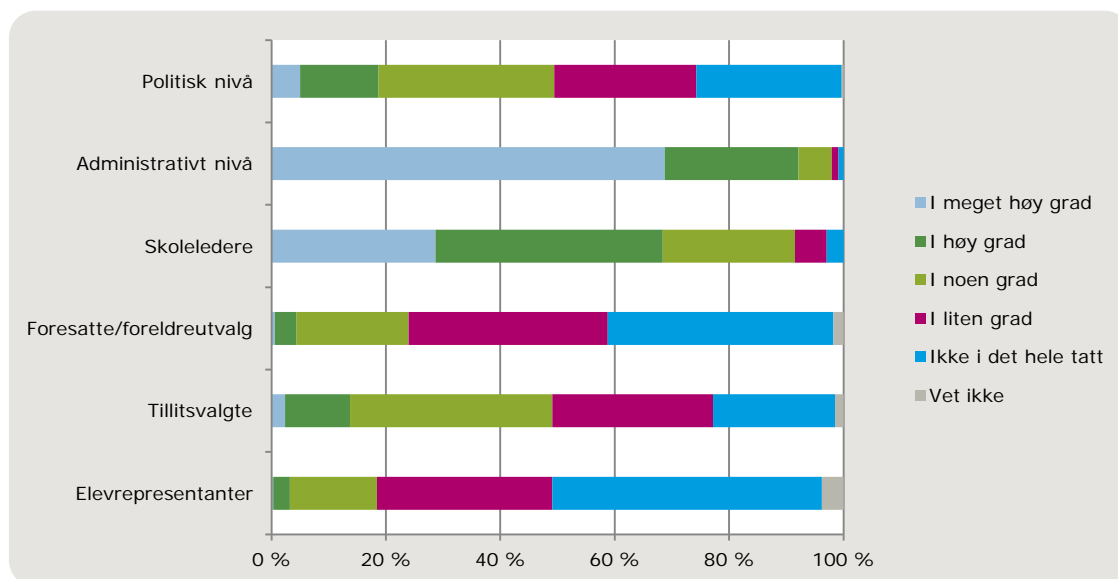


Figur 6.2 viser at et flertall av fylkeskommunene har etablert rutiner for utforming av tilstandsrapporter. En del av skoleeierne oppgir at de for tiden ikke har rutiner, men er i ferd med å utvikle det. Kun en liten andel av skoleeierne ved fylkeskommuner og kommuner oppgir at de ikke har etablert rutiner. Analyser av materialet viser at de som kun har utarbeidet årlig tilstandsrapport en gang i mindre grad har etablert skriftlige rutiner for arbeidet enn de som har utarbeidet rapporten to eller flere ganger.

Med dette beveger vi oss over i spørsmål om hvilken betydning erfaring og historie har for prosesser rundt utforming av årlige tilstandsrapporter. De kvalitative intervjuene som er gjennomført i evalueringen tyder samlet sett på at lokale rammebetingelser, samt organisatoriske forhold, har en vesentlig betydning for aktørenes forståelse og prioritering av årlige tilstandsrapporter som et verktøy for kvalitetsutvikling.

Først ser vi imidlertid på hvem som er involvert i prosessen med utforming av årlige tilstandsrapporter.

Figur 6.3: "I hvilken grad er følgende aktører involvert i prosessen med utforming av årlige tilstandsrapporter?" Skoleeier N=342



Figur 6.3 viser at det er administrativt nivå i kommunen og fylkeskommunen som i størst grad er involvert i utforming av årlige tilstandsrapporter, dernest skoleledernivået og politisk nivå i kom-

<sup>48</sup> Kommune=325 og fylkeskommune=17

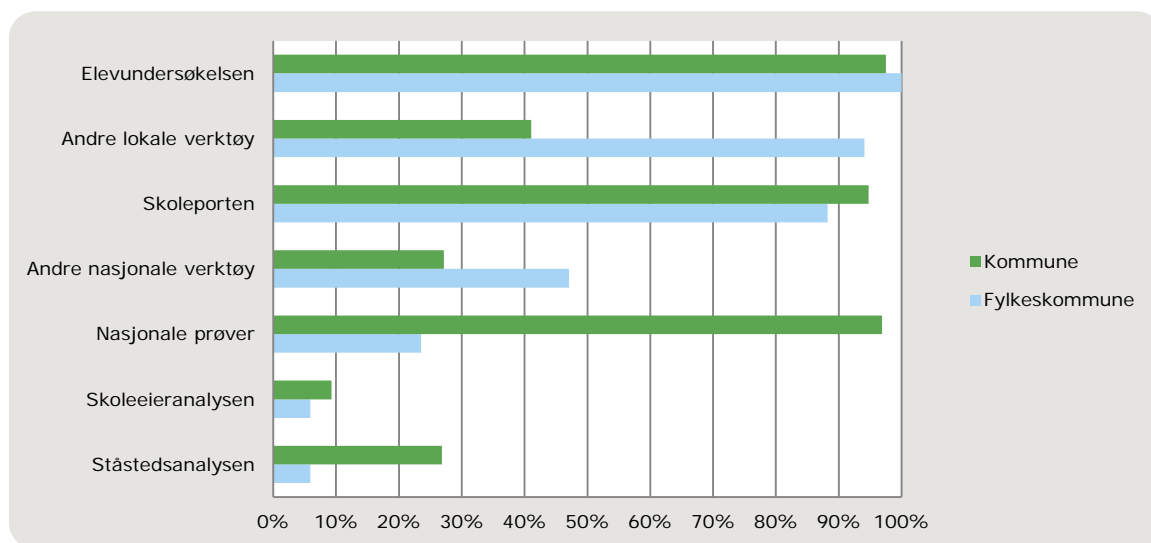
munen og fylkeskommunen. Vi finner involveringen fra politisk side som lav. Foresatte/foreldreutvalg og elevrepresentanter er de aktørene som i minst grad er involvert. Tillitsvalgte oppgis å være noe involvert, men prosentvis i overraskende liten grad. Kryssanalyser mellom dette spørsmålet og spørsmål om antall ganger det er utformet årlig tilstandsrapport viser små variasjoner. Det er imidlertid en svak tendens til at politisk nivå er mer involvert i kommuner og fylkeskommuner som har utformet årlig tilstandsrapport to eller flere ganger enn i de kommuner som har utformet rapporten en gang.

I de kvalitative intervjuene forsterkes inntrykket av at administrativ skoleeier ikke bare har det overordnede ansvaret for utforming av årlige tilstandsrapporter, men også er relativt ensom i denne jobben. Det fremgår at dette ansvaret enten kan være lagt på en person eller på en gruppe av personer ansatt i kommunen/fylkeskommunen. Skoleledere og politikere blir i varierende grad involvert. Involvering fra skoleleder begrenser seg for eksempel til at de blir bedt om å rapportere på enkelte områder. Et eksempel på involvering av politisk nivå dreier seg om at et politisk utvalg deltar i drøfting av mål for skolen eller behandler rapporten i et politisk utvalg. Politisk ledelse forstås og behandles – som vi vil vise til videre i delrapporten – hovedsakelig som en målgruppe for de årlige tilstandsrapportene.

#### 6.1.1 Hvilke verktøy brukes for å utforme tilstandsrapportene?

I figur 6.4 presenteres verktøy skoleeiere oppgir at de benytter i utformingen av årlige tilstandsrapporter.

**Figur 6.4: "Hvilke verktøy benytter skoleeier i utformingen av årlige tilstandsrapporter?" Skoleeier N=341<sup>49</sup>**

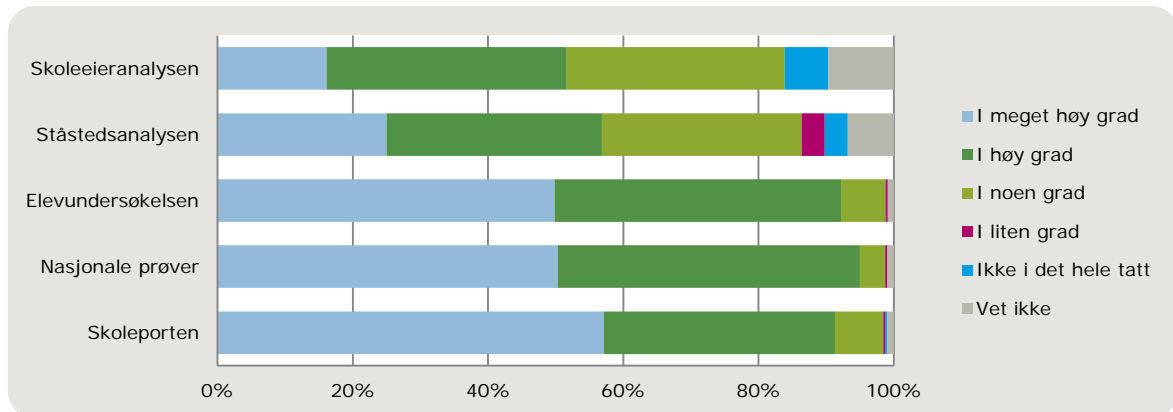


Figur 6.4 viser at elevundersøkelsen er det verktøyet som blir benyttet mest i utformingen av årlige tilstandsrapporter i både kommune og fylkeskommune. Videre oppgis skoleporten som et verktøy et stort flertall av både kommunene og fylkeskommunene benytter seg av. Andre lokale verktøy som oppgis er i størst grad Kostra-tall og kartleggingsprøver. Figur 4.3 viser videre at det er store ulikheter mellom fylkeskommune og kommune når det gjelder bruken av nasjonale prøver i utformingen av årlige tilstandsrapporter, på den måten at kommunene i langt større grad enn fylkeskommunene benytter disse. Dette kan ses i sammenheng med at nasjonale prøver ikke foretas på videregående trinn, men på 5., 8. og 9. trinn i grunnskolen.

Figur 6.5 viser skoleeierens samlede vurdering av nytten av de ulike verktøyene.

<sup>49</sup> Kommune=324 og fylkeskommune=17

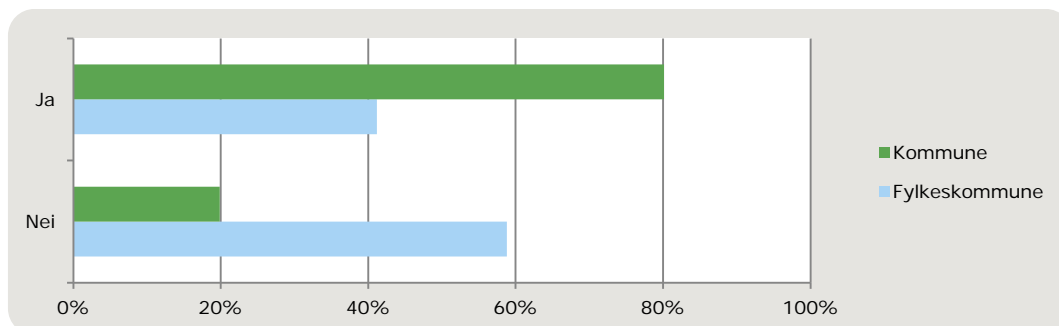
Figur 6.5: "I hvilken grad var verktøyene nyttige?" Skoleeier N=341<sup>50</sup>



Figur 6.5 viser at nasjonale prøver, elevundersøkelsen og skoleporten er de verktøyene som i størst grad vurderes som nyttige.

Når det gjelder malen i skoleporten, viser funn fra spørreundersøkelsen at det er en langt større andel av kommunene som benytter seg av malen enn hva som er tilfellet for fylkeskommunene. Årsakene til dette oppgis å være at det er utviklet egne maler i fylkeskommunene, og at disse allerede var innarbeidet da tilstandsrapporten ble innført. Forskjellen mellom besvarelser fra skoleeier i hhv kommune og fylkeskommune illustreres av figuren under.

Figur 6.6: "Anvender skoleeier den frivillige malen i utforming av årlig tilstandsrapport tilgjengeliggjort i Skoleporten?" Skoleeier N=339<sup>51</sup>



Et aktuelt spørsmål er om malen i Skoleporten benyttes mest av skoleeiere med minst erfaring med utforming av årlige tilstandsrapporter. Evalueringen viser at fylkeskommunene, som i størst grad oppgis å ha utformet tilstandsrapport flere ganger, i mindre grad benytter malen. Analyser viser også at under halvparten av skoleeierne som har utformet årlig tilstandsrapport flere enn to ganger oppgis at de benytter malen, mens over 80 % av de som har utformet årlig tilstandsrapport en gang tidligere oppgis det samme.

Dette understøttes i stor grad av de kvalitative intervjuene. Skoleeiere som har lengre erfaring med årlig tilstandsrapportering vurderer i mindre grad enn de "uerfarne" malen som dekkende for arbeidet. Et hovedargument for ikke å benytte malen er at den kan fremtre som for avgrenset, og således være til hinder for utforming av en fylldig og informativ rapport. At dette i sin tur spiller inn på innholdet i rapportene, skal vi se nærmere på i det følgende.

#### 6.1.2 Malens funksjon som hjelpemiddel

Malen har en innledende tekst på halvannen side som åpner med å angi den juridiske *plikten* skoleeier har til å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen. Deretter viser man til Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen* som understreker at det er *viktig* at styringsorganene har et bevisst forhold til kvaliteten på grunnopplæringen, altså en slags moralsk føring. Så blir det slått fast at et bevisst og kunnskapsbasert forhold til kvaliteten på utdanningen

<sup>50</sup> Kommune=324 og fylkeskommune=17

<sup>51</sup> Kommune=322 og fylkeskommune=17



er nødvendig for å *følge opp* utviklingen i sektoren på en god måte. Gjennom presentasjonen av malen møter skoleeier altså et juridisk premiss, et normativt premiss og et generelt og noe uklart utsagn om ansvaret for å skaffe seg den kunnskapen som er nødvendig for å "følge opp" på en "god" måte. Her er det mulig at den politiske formuleringen «følge opp» er ment å skulle oppfattes som "sette i gang utviklingstiltak". Dette er det imidlertid ikke umiddelbart lett å forstå. Hvordan malen kommuniserer budskapet og tilrettelegger det for det nivået som skal implementere de politiske intensjonene er derfor av stor betydning for at implementeringen skal bli vellykket.

Etter dette introduserende avsnittet blir de som har ansvar for å levere en årlig tilstandsrapport listet opp (offentlige og private skoler), og deretter kommer et avsnitt med overskrift "Rapport om tilstanden i opplæringa". Her står det først formulert *krav* til hva rapporten skal omhandle: Læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Så beskrives – med henvisning til lovparagrafer i opplæringsloven – *behandlingsmåte*, nemlig drøfting, etterfulgt av *hvem* som skal drøfte, nemlig skoleeier og skolens øverste ledelse. I det påfølgende avsnittet blir tilstandsrapporten definert som et sentralt element i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

Under avsnittet "Krav til innhold i tilstandsrapporten" blir det gjentatt hva rapporten må omtale, og at den kan suppleres med annen omtale som skoleeieren mener er formålstjenlig ut fra lokale behov. Den viktigste datakilden er Skoleporten, og skoleeiere og skoler blir oppfordret til å føre opp konkrete (lokale) mål for hva de tar sikte på å oppnå innenfor hvert målområde.

I teksten blir det deretter vist til Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) som understreker betydningen av tidlig innsats for å bedre elevenes ferdigheter og faglige utvikling. Det er en klart formulert forventning fra myndighetenes side at kartlegging blir fulgt opp med tiltak for de som har behov for ekstra opplæring, og "den spesialpedagogiske innsatsen er her sentral". Her blir det altså satt et likhetstegn mellom tidlig innsats og spesialpedagogiske tiltak, og det er lett å oppfatte dette som at Utdanningsdirektoratet gir én føring, nemlig at tidlig innsats betyr a) kartlegging og b) at man snarest etter kartleggingen setter inn spesialpedagogiske tiltak. Det er vanskelig å forstå dette som noe annet enn et pålegg om bestemte tiltak. Avslutningsvis kommer setningen: "Skoleeieren står ellers fritt til å utvide innholdet i tilstandsrapporten".

Vi har tidligere referert til Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004): *Kvalitet for læring* hvor det blir sagt at Utdanningsdirektoratet vil bidra til at skolen og skoleeier får tilgang til veilednings- og støttemateriell. Meldingen konkluderer med at dette vil støtte skoleeiers arbeid for lokal kvalitetsutvikling<sup>52</sup>. Det må altså herske en tro på at en mal i seg selv kan støtte skoleeierens arbeid med kvalitetsutvikling. Slik malen er utformet, er imidlertid oppfølgingsansvaret tett knyttet til systemkrav og internkontroll. Det er vanskelig å finne igjen utviklingsaspektet i malteksten. Man bruker plassen som er til rådighet til å angi hva som skal være med i rapporten – som et minimum. Det er kanskje ikke rart at den som skal rapportere holder seg på et minimum når malen ikke angir *hvilke* andre momenter det kan være relevant å ta med. Den som rapporterer kan oppfatte det å holde seg til minimumskravene som å være på trygg grunn.

## 6.2 Innhold i årlige tilstandsrapporter

Sentrale spørsmål under dette avsnittet, dreier seg om hva som er hovedinnhold i årlige tilstandsrapporter, og om det formuleres mål og tiltak i rapportene. Videre, på hvilken måte gir innholdet i rapportene et grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen?

For å svare på disse spørsmålene, benyttes det ulike datakilder. I tillegg til resultater fra spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer, benyttes også resultater av analyser av et utvalg årlige tilstandsrapporter. Det er gjennomgått totalt 20 årlige tilstandsrapporter, som representerer både store og små kommuner og fylkeskommuner.

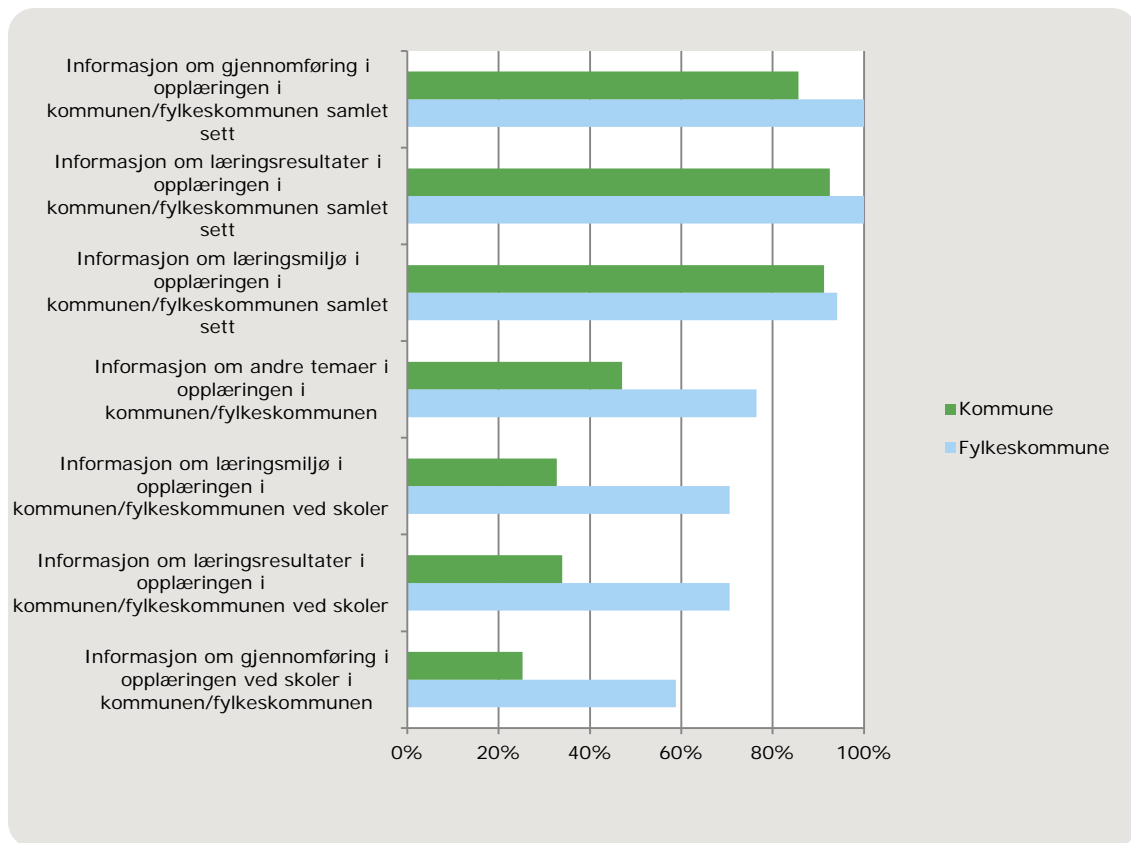
### 6.2.1 Informasjon i årlige tilstandsrapporter

Figur 6.7 viser hva slags informasjon som fremkommer i tilstandsrapportene ifølge respondentene:

---

<sup>52</sup> St. meld. nr. 30 (2003-2004): *Kvalitet for læring*, s. 26

Figur 6.7: "Hva slags informasjon inneholder årlige tilstandsrapporter?" Skoleeier N=338<sup>53</sup>



Figur 6.7 viser at samtlige av fylkeskommunerrespondentene sier seg enige i at årlige tilstandsrapporter inneholder informasjon om gjennomføring av opplæringen. Videre fremgår det av figuren at informasjon om læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring av opplæringen i kommunen/fylkeskommunen samlet sett er svaralternativene flest har svart innenfor, på både fylkeskommune- og kommunenivå.

Generelt oppgis det i mindre grad at innholdet i tilstandsrapportene skal inneholde informasjon om opplæringen ved skoler i kommunen/fylkeskommunen, enn i kommunen/fylkeskommunen samlet sett. Man oppfatter det altså som aggregert informasjon eller som en konstatering av faktiske forhold, ikke som informasjon som kan brukes til utvikling.

Et klart flertall av skoleeierne i både kommune og fylkeskommune oppgir også at det er inkludert kvalitative vurderinger innenfor de nasjonale målområdene i årlige tilstandsrapporter.

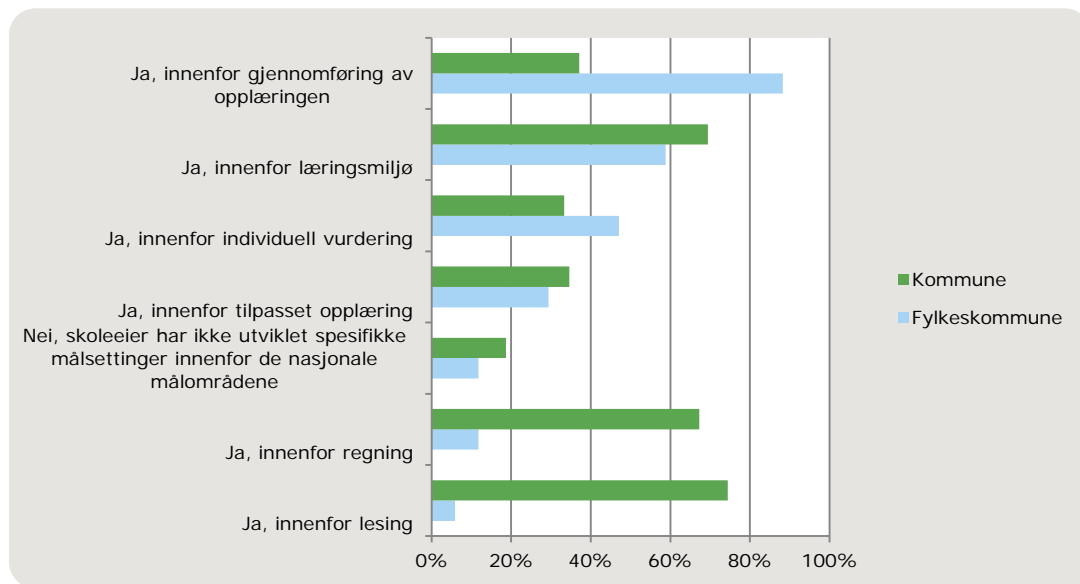
### 6.2.2 Målsettinger i årlige tilstandsrapporter

Hvorvidt skoleeiere har utformet egne målsettinger innenfor de nasjonale målområdene er en viktig del av arbeidet med kvalitetsutvikling. Funn fra spørreundersøkelsen viser at et klart flertall av både kommunene og fylkeskommunene oppgir at de inkluderer kvalitative vurderinger av de nasjonale målsettingene. Dette er noe det skal fokuseres på i årlige tilstandsrapporter.

Skoleeiere har også svart på om det er utviklet målsettinger innenfor de nasjonale målområdene. Deres svar presenteres i figur 6.8.

<sup>53</sup> Kommune=321 og fylkeskommune=17

Figur 6.8: "Har skoleeier utviklet målsettinger innenfor de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller frafall i årlige tilstandsrapporter i fylkeskommune/kommune?" Skoleeier N=338<sup>54</sup>



Figur 6.8 viser at et stort flertall av fylkeskommunene oppgir at de har utviklet mål innenfor gjennomføringen av opplæringen. Dette kan sies å være et lite overraskende funn, med tanke på igangsettingen av prosjektet ny GIV. Videre ser vi at en noe større andel av kommunene enn fylkeskommunene oppgir at de har utviklet mål for læringsmiljø. Når det gjelder den nasjonale målsettingen læringsresultat som vi kan lese ut fra kategoriene lesing, regning, og tilpasset opplæring ser vi at flere kommuner enn fylkeskommuner oppgir at de har utviklet mål for dette. I Kunnskapsløftet er lesing og regning definert som to av fem grunnleggende ferdigheter som skal ligge til grunn for alle fag, og være integrert i læreplaners kompetansemål<sup>55</sup>. Det ser derfor ut som om kommuner/grunnskoler legger større vekt på de grunnleggende ferdighetene når de rapporterer enn fylkeskommune/videregående skole.

Når det gjelder målsettinger, viser de kvalitative intervjuene at flere kommuner og fylkeskommuner har gjort forsøk på å konkretisere mål for den videre utviklingen av skolen på bakgrunn av dokumenterte resultater, men at dette ikke oppleves som uproblematisk. Det fremgår at det kan være ulike meninger om relevansen og nytten av de målene som eventuelt er nedfelt, særlig med tanke på om målene angir en retning for den videre utviklingen av skolen lokalt. Dette gjøres nærmere rede for i det følgende, der det presenteres resultater av analyser av utvalgte årlige tilstandsrapporter. Et tydelig funn i disse analysene er at bruk av malen i stor grad virker inn på innholdet i rapportene. Derfor presenteres innledningsvis noen vurderinger av malen.

### 6.2.3 Analyser av innholdet i et utvalg årlige tilstandsrapporter

Som grunnlag for denne delrapporten har vi foretatt grundige analyser av et utvalg årlige tilstandsrapporter. Av disse har flertallet valgt å følge malen – en av kommunene omtaler det som «Utdanningsdirektoratets anbefalte mal». De kommunene som ikke følger malen har tidligere levert en kvalitetsmelding eller en årsmelding, og kommenterer at de foretrekker å rapportere på samme måte som tidligere år for å ha sammenligningsgrunnlag. Disse kommunene integrerer li-kevel i sine rapporter det de – som et minimum – er pålagt å rapportere om.

Det er særlig tre forhold som vi finner interessante for nærmere analyse. Det første dreier seg om den koblingen malteksten gjør mellom tidlig innsats og spesialpedagogiske tiltak. Det andre handler om de lokale målene og det tredje om at det kan se ut som om malen faktisk bidrar til å skape distanse mellom de resultatene som rapporteres og det lokale utviklingsarbeidet.

<sup>54</sup> Kommune=321 og fylkeskommune=17

<sup>55</sup> Kunnskapsløftet (LK06), tilgjengelig på: <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-LK06/Veiledning-i-lokalt-arbeid-med-lareplaner/Artikler/Mer-om-Kunnskapsloftet/>

### *Tidlig innsats*

Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007): ... og ingen sto igjen hadde tidlig innsats som sitt viktigste budskap<sup>56</sup>. Meldingen tok et oppgjør med det som ble kalt den norske "vente-og-se"-holdningen. Selv om skoleverket kan ha hatt de beste hensikter med å vente med å sette inn tiltak overfor barn og unge som har strevd i læringsprosessen, er ikke denne avventende holdningen nødvendigvis gunstig for den enkelte. Meldingen støtter seg på forskning som viser hvor viktig småbarnsalderen og de første skoleårene er for læring og utvikling og senere muligheter til livslang læring. Tidlig innsats er derfor lønnsomt både for den enkelte og samfunnet. Analyser av internasjonale undersøkelser har også vist at Finland gjennom tidlig innsats lykkes med å heve de lavest presterende elevene og at dette bidrar til å forklare "den finske suksessen". Det ser imidlertid ikke ut som om norske kommuner forsøker å sette inn tiltak basert på "normal" pedagogikk. I Norge har tidlig innsats blitt det samme som spesialpedagogikk. Som vi har sett, bidrar malteksten til at kommuner og skoler gjør en slik kobling. Det er også mulig at oppmerksomheten på tidlig innsats har fanget opp flere elever som faktisk trenger spesialundervisning etter enkeltvedtak, men hvis det er slik, blir ikke dette kommentert.

De fleste av de analyserte kommunale tilstandsrapportene konstaterer at det har vært en økning i kommunens spesialpedagogiske innsats de siste årene. Selv i kommuner som har nedgang i elevtallet har lærertettheten økt. Arbeidet med tidlig innsats har bidratt til at færre elever skårer på de laveste nivåene på nasjonale prøver eller havner på de laveste mestringsnivåene. Samtidig er det en tendens til at færre elever skårer på de høyeste nivåene og at man dermed fortsatt får en "samling på midten". Tidlig innsats ser altså ut til å ha hjulpet, men har ikke-intenderte konsekvenser. Vi finner det interessant at kommunene slår fast, men ikke diskuterer disse konsekvensene. Det kan nesten se ut som om man står overfor en utvikling som oppfattes å ligge utenfor skoleeiers kontroll. En av kommunene sier om økningen i spesialpedagogiske tiltak: "Til tross for entydig forskning om mangelfull effekt av slike tiltak viser det seg vanskelig å redusere".

### *Lokale mål*

Skoleeier blir oppfordret til å sette inn sine lokale mål inn i tilstandsrapporten. Analysen viser at de lokale målene gjennomgående kan være slik formulert: «Det er et kommunalt mål å ligge på eller over nasjonalt snitt». Den samme setningen gjentas som et mantra i forbindelse med presentasjonen av hvert resultat fra de nasjonale prøvene, og det er ingen refleksjon over hva det vil si at man «ligger på snitt» - er det tilfredsstillende å ligge på snitt, eller er ambisjonen å komme over snittet? Betyr det å ligge på snitt at målet egentlig er å ikke ligge *under* snitt - at det altså er et reaktivt mål? Andre kommuner har som lokalt mål å "ligge på samme nivå som i fjor eller bedre", eller "å ligge på nivå med fylket og bedre enn det nasjonale gjennomsnittet". Det fremgår heller ikke av rapportene som følger malen *når* de lokale målene er vedtatt, hvem som har formulert dem, hvor de er drøftet osv. - fordi malen ikke etterspør slik informasjon. Noen av malrapportene virker derfor fullstendig løsrevet fra en kontekst. Ettersom flere av malrapportene mangler den lokale konteksten, er det også vanskelig å se om tilstandsrapporten inngår i en større plan for kommunen og om den kan bidra til kommunens utviklingsarbeid i utdanningssektoren. Bare unntaksvis presenteres en vurdering av kompetansebehovet blant lærerne eller plan for kompetanseheving av lærerstaben i tråd med kommunens mål og ambisjoner for skolesektoren.

### *Distanse og utvikling*

Fordi malen angir en standard blir også rapporteringen standardisert. Slik malen er designet kan den bidra til å gjøre presentasjonen svært kontekstfri. I flere av rapportene er det vanskelig å se hvem som rapporterer, hvem det blir rapportert til, om rapporten har blitt lagt fram, eventuelt når. Det fremgår heller ikke av alle rapportene om det blir satt inn noen tiltak, og i enkelte tilfeller ramses bare opp lange tiltakslistene uten at de begrunnes i analyse av de lokale forholdene og behovene. For å illustrere dette, vil vi bruke et eksempel fra et par-tre kommuner hvor skoleeier rapporterer å ha satt inn tiltak basert på tidligere resultater fra nasjonale prøver. For å bedre elevenes grunnleggende ferdigheter har kommunene satt inn kompetansehevede tiltak for lærerne. I rapportene kommer det ikke frem hvilke tiltak det rent konkret er snakk om eller hvilken analyse som lå til grunn for tiltakene. Lærerne har gått på kurs i en periode, det kan være snakk

<sup>56</sup> St. meld. nr. 16 (2006-2007): ... og ingen sto igjen.

om et par år. Etter disse kursene er imidlertid ikke elevresultatene bedret. En av rapportene konkluderer med at "tiltaket ikke ser ut til å ha hatt ønsket effekt" uten å gi noen refleksjon over om resultatene kanskje kunne ha blitt dårligere uten dette tiltaket eller om det kan være andre forhold i elevpopulasjonen som kan forklare den manglende effekten. Vi får heller ikke presentert en oversikt over utdanningsnivået til lærerne eller en demografisk oversikt – er det for eksempel flest unge, flest eldre, mange ufaglærte osv.?

Avslutningsvis i dette kapittelet stiller vi spørsmål om årlige tilstandsrapporter, slik de fremstår i dag, faktisk *kan* gi et grunnlag for utvikling av kvalitet i skolen. Det fremgår at flere rapporter, og særlig de som er basert på bruk av malen i Skoleporten, i manglende grad kontekstualiserer skolens resultater i lokale forhold og i det øvrige kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunen og fylkeskommunen. Slik kontekstualisering – en inngående analyse av lokale forhold – er en nødvendig forutsetning for å kunne komme i gang med utviklingstiltak.

### 6.3 Konkluderende bemerkninger

Overordnet sett belyser de ulike datakildene benyttet i evalueringen ulike forhold. Spørreundersøkelsen viser at nær alle skoleeiere (91 prosent) har utformet årlig tilstandsrapport, og således oppfylt kravet. Dette kan tyde på at implementeringen av årlige tilstandsrapporter på et overordnet nivå har vært vellykket.

Funn fra spørreundersøkelsen viser også at skoleeiere og skoleledere oppfatter at årlige tilstandsrapporter i stor grad benyttes som et grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen. De kvalitative intervjuene, og dokumentanalysene av et utvalg tilstandsrapporter, viser imidlertid at det er behov for å stille spørsmål ved dette. Blant annet er det betimelig å stille spørsmål om årlige tilstandsrapporter i tilstrekkelig grad ses i sammenheng med øvrige elementer i det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet. Videre kan det stilles spørsmål om fremstilling av resultater og vurderinger på skolenivå kan gi årlige tilstandsrapporter økt aktualitet som et verktøy for kvalitetsutvikling for skolene.

Et sentralt og gjennomgående funn i denne delrapporten, er imidlertid at den viktigste målgruppen for de årlige tilstandsrapportene vurderes å være den politiske ledelsen i kommunene og fylkeskommunene, og årlige tilstandsrapporter vurderes i stor grad å ha bidratt til å bevisstgjøre politisk ledelse på deres rolle som skoleeier og på kvalitetsutvikling i skolen. Et hovedanliggende for den videre evalueringen, vil være å undersøke hvordan dette kan danne et grunnlag for utvikling av kvalitet i grunnopplæringen.

Den første runden med datainnsamling og -analyse, har altså løftet frem noen sentrale problemstillinger som bør undersøkes nærmere i evalueringen:

- 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?
- Hvilken rolle spiller erfaring med utforming av tilstandsrapporter inn på forankringen av kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunene/fylkeskommunene?
- Hvilken rolle spiller erfaringen inn på innholdet i årlige tilstandsrapporter?
- Hva er det nødvendig at årlige tilstandsrapporter inneholder for at de skal kunne benyttes som et grunnlag for kvalitetsutvikling?
- Hvordan bør skolenivået involveres for å sikre at kvalitetsutviklingsarbeidet forankres der det skal utføres?

I denne delrapporten er disse problemstillingene til dels belyst, samtidig som de skal følges videre i evalueringen. Disse problemstillingene spenner bredt, og det er sentralt å se de disse i et helhetlig perspektiv.