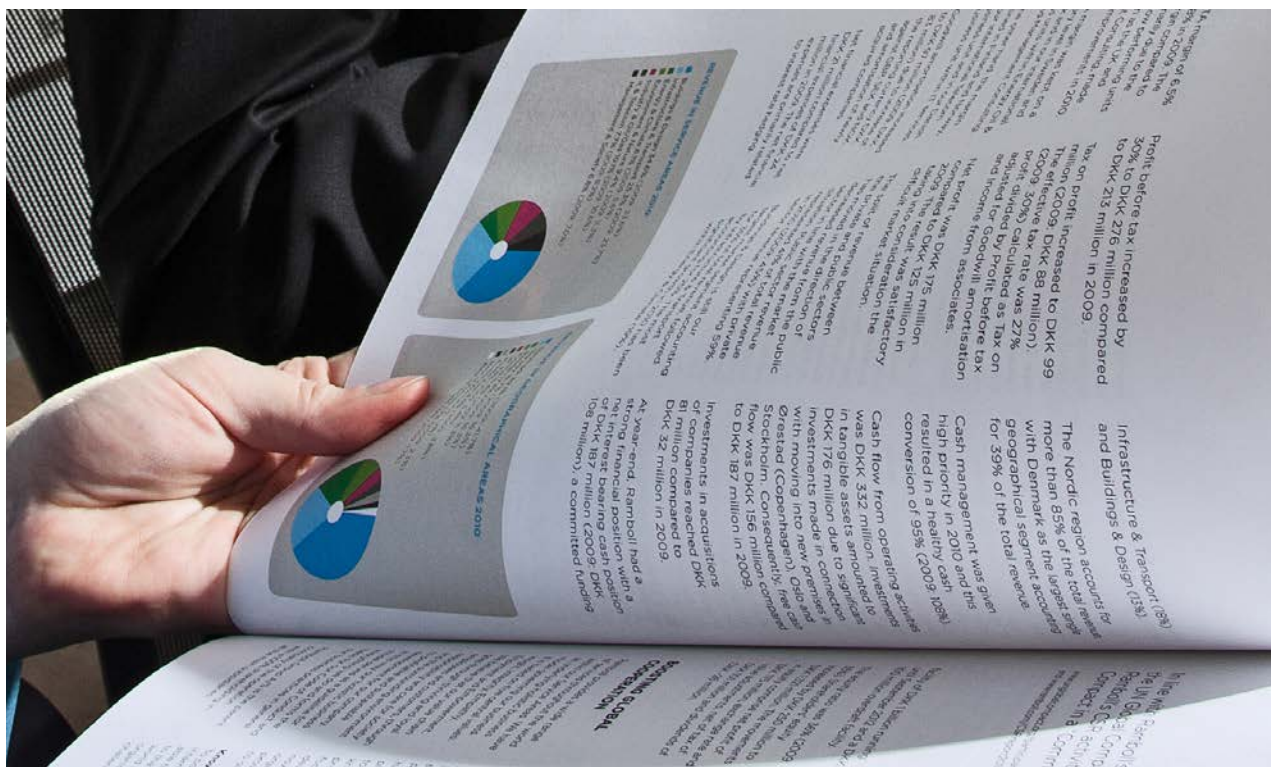


EVALUERING AV ÅRLIGE TILSTANDSRAPPORTER

ÅRLIGE TILSTANDSRAPPORTER SOM VERKTØY FOR KVALITETSUTVIKLING



EVALUERING AV ÅRLIGE TILSTANDSRAPPORTER ÅRLIGE TILSTANDSRAPPORTER SOM VERKTØY FOR KVALITETSUTVIKLING

Rambøll
Besøksadr.: Hoffsvæien 4
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll.no

INNHold

1.	Summary	1
1.1	Implementing and conducting annual status reporting	1
1.2	Annual status reports as part of local quality development	2
1.3	Conclusions and recommendations	2
2.	Sammendrag	5
2.1	Implementering og gjennomføring av årlig tilstandsrapportering	5
2.2	Årlig tilstandsrapportering som en del av lokalt kvalitetsutviklingsarbeid	6
2.3	Konklusjoner og anbefalinger	6
3.	Innledning	9
3.1	Formålet med evalueringen	10
3.2	Gjennomføring av evalueringen	13
3.3	Leserveiledning	15
4.	Tilstandsrapporten i et internasjonalt perspektiv	16
4.1	Behovet for et kvalitetsvurderingssystem	16
4.2	Internasjonale bevegelser	17
4.3	Situasjonen i Danmark og Sverige	19
5.	Kommunenes rammebetingelser og forutsetninger	20
5.1	Kvalitetsvurdering i norsk skole	20
5.2	Årlig tilstandsrapportering og kvalitetsvurdering	22
6.	Kommunenes arbeid med tilstandsrapportering	29
6.1	Utarbeiding av årlige tilstandsrapporter	29
6.2	Innhold i årlige tilstandsrapporter	35
6.3	Behandling og bruk av årlig tilstandsrapport	38
6.4	Skolenes bruk av årlige tilstandsrapporter	42
7.	Tilstandsrapporten som grunnlag for lokalt kvalitetsutviklingsarbeid	44
7.1	Hvordan vurderes nytten av årlige tilstandsrapporter?	45
7.2	Nytte for skoleledernes arbeid med kvalitetsutvikling	49
7.3	Årlig tilstandsrapportering som et grunnlag for læring og utvikling	50
7.4	Prosessen med (og rundt) målformulering	56
7.5	Oppsummerende om utvikling og endring i perioden 2011-2013	58
8.	Konklusjoner og anbefalinger	60
9.	Litteraturliste	64

FIGURER

Figur 3.1: Analytisk rammeverk for evalueringen	10
Figur 3.2: Læringsløyper	13
Figur 5.1: I hvilken grad er du enig i følgende påstander? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	25
Figur 5.2: I hvilken grad er du enig i følgende påstander? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	26
Figur 5.3: Hva er formålet med utformingen av årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	27
Figur 5.4: Utvikling i forståelse av formålet (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2011-2013)	28
Figur 6.1: Har skoleeier etablert rutiner for utforming av årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	30
Figur 6.2: Utvikling i etablering av rutiner (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2011-2013)	30
Figur 6.3: Utvikling i bruk av malen (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2011-2013)	31
Figur 6.4: Hvilke verktøy anvender skoleeier i utforming av årlige tilstandsrapporter? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	31
Figur 6.5: I hvilken grad var verktøyene nyttige i utformingen av årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	32
Figur 6.6: I hvilken grad er følgende aktører involvert i prosessen med utforming av årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	32
Figur 6.7: Utvikling i involvering av skoleledere i prosessen (Skoleleder kommune og fylkeskommune 2011-2013)	33
Figur 6.8: Hva slags informasjon inneholder årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	36
Figur 6.9: Har skoleeier utviklet mål innenfor de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller frafall i årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	37
Figur 6.10: Har skoleeier utviklet tiltak for kvalitetsutvikling innenfor de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller frafall i årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	38
Figur 6.11: Hva anvender skoleeier årlig tilstandsrapport til? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	39
Figur 6.12: Hvilke aktører legger skoleeier frem årlig tilstandsrapport til? (Skoleeier)	40
Figur 7.1: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	45
Figur 7.2: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	45
Figur 7.3: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	46
Figur 7.4: Vurdering av om tilstandsrapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeier krysset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)	47
Figur 7.5: Vurdering av om tilstandsrapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleleder krysset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)	48

Figur 7.6: Vurdering av om tilstandsrapporten er et godt supplement til kvalitetsvurderingssystemet kryssset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)	48
Figur 7.7: Utvikling 2011-2013 – Skoleeiers vurdering av om årlig tilstandsrapport er et godt supplement til de øvrige informasjonskildene i kvalitetsvurderingssystemet (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2011-2013)	49
Figur 7.8: I hvilken grad er du enig i følgende påstander? (Skoleleder kommune og fylkeskommune 2013)	49
Figur 7.9: Utvikling 2011-2013 – Skolelederens vurdering av om årlig tilstandsrapport gir dem et godt grunnlag for kvalitetsutvikling (Skoleleder kommune og fylkeskommune 2011-2013)	50
Figur 7.10: Hierarkisk skille mellom visjoner og resultatmål	54
Figur 7.11: Bruk av mål som grunnlag for vurdering og utvikling	55
Figur 7.12: Formulering av mål i utvalgte tilstandsrapporter	55

TABELLER

Tabell 3.1: Svarprosent og n i undersøkelsen	13
Tabell 3.2: Trekk ved kommuner	15
Tabell 3.3: Trekk ved fylkeskommuner	15
Tabell 5.1: Kunnskapsgrunnlaget i kvalitetsvurderingssystemet	21
Tabell 5.2: Hvor mange årsverk i administrasjonen er satt av til å arbeide med skole? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)	24
Tabell 5.3: Antall årsverk kryssset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)	24
Tabell 5.4: Antall årsverk kryssset med kommuneorganisering (Skoleeier kommune 2013)	25
Tabell 5.5: Vurdering av tilstrekkelig kompetanse til å utforme tilstandsrapport kryssset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)	26
Tabell 5.6: Vurdering av avsatt tid og ressurser til tilstandsrapportering kryssset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)	26
Tabell 5.7: Vurdering av behov for støtte/hjelp til tilstandsrapportering kryssset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)	27
Tabell 6.1: Bruker du årlig tilstandsrapport som et verktøy for kvalitetsutvikling på din skole? (Skoleleder kommune og fylkeskommune 2013)	43
Tabell 7.1: Oppsummering av hovedfunn fra intervjuene	58
Tabell 8.1: Hovedfunn i evalueringen av årlige tilstandsrapporter	60

1. SUMMARY

Rambøll Management Consulting presents the final report in the evaluation of annual status reports as a tool for quality development. The evaluation is conducted in cooperation with Professor Sølvi Lillejord, director of Knowledge Centre for Education, on behalf of the Norwegian Directorate for Education and Training.

The starting point for the evaluation is legislation in the Education Act § 13-10, stating that the county municipality/municipality and school owner for private schools need a proper system for evaluating whether the demands of the Education Act are being fulfilled, and that a proper system is established for following up on the results of evaluations and national quality assessments¹. As a part of the responsibility to follow up on this, the county municipality/municipality and school owners for private schools have been responsible to develop an annual report regarding the condition in the primary and secondary education and training since 2009².

The evaluation was conducted from March 2011 until October 2013. The final report builds on two previously submitted interim reports. The evaluation has been conducted through a combination of surveys, interviews and document analysis of a selection of annual status reports.

1.1 Implementing and conducting annual status reporting

Overall, the evaluation shows few and minor changes in the county municipalities' and municipalities' practice during the evaluation period. The changes that have occurred mainly consist of school owners establishing procedures for design, and that the more times the municipalities have written the status report, the less they tend to utilize the template in the School Portal. The material indicates that the annual status reports have become a more integrated part of the county municipalities'/municipalities' various administrative tasks.

The municipalities mainly use the School Portal, national standardized tests and the Pupil Survey in designing annual status reports, while the county municipalities to a larger extent use local measurements. This implies that the county municipalities have developed local systems throughout the process, and that this is reflected in their status reports. The county municipalities' status reports are generally more extensive and contain other information than the municipalities' reports.

The administrative level in municipalities and county municipalities are generally in charge of producing the status reports, with input from the schools. The political level is generally less involved in producing the status reports, but is considered the main target group for the reports. This is justified through the intention of the status reports; being an aid to and basis for decision making in further development of schools. In addition to political management, the report is presented to school leaders, administrative management and staff representatives. In county municipalities the majority state that it is also presented to student representatives.

The evaluation shows that a majority of school owners state the status reports are being used as a basis for:

- *Following up* on learning outcomes, learning environment and implementation at schools in county municipalities/municipalities

¹ LOV 1998-07-17 nr 61:). *Act relating to primary and secondary education.*

² The proposed requirement for annual status report was proposed in Report No. 31 (2007-2008): *Quality in Education*, p.82. Proposals were followed for Proposition. No. 55 (2008-2009): *Law on Amendments to the Education Act and the Private Act*. The amendment was adopted in 2009.

- *Quality development* in the training within national target areas (learning outcomes, learning environment and drop-out rate)
- *Evaluating* achievements within the national target areas
- *Management dialog* with school leaders in regarding goal achievement in the national target areas

While school owners describe to be using the status reports actively, the school leaders' use varies to a larger extent. This is explained by the fact that the schools have access to the results prior to the publishing of the status reports. In some municipalities status reports are used actively in the dialog between school owners and school leaders, while in other municipalities, this is not an established practice.

1.2 Annual status reports as part of local quality development

The evaluation shows that school owners in general assess the status reports as a useful tool for:

- Dialog about quality development with the political level
- Dialog about quality development with the administrative level
- Dialog about quality development with school owners

Status reports are perceived as helpful tools for dialog, providing an opportunity for discussing the situation in schools and further developing quality in the schools. The majority of school owners assess that the status reports leads to increased awareness regarding quality development on the political, administrative and school level.

The status reports are perceived by school owners as useful in quality development and a helpful supplement to various other sources of information in the quality development system. The school owners also see them as a satisfying basis for quality development for school leaders.

The school leaders themselves have a more differentiated view on status reports. Less than half of them assess that the reports provide a satisfying basis for quality development for school leaders to a "high or very high degree". Even fewer school leaders state that school owners have applied status reports as a tool for dialog at their school and that school owners' follow up of the reports contribute to higher awareness of quality development at their schools. This is reflected both in interviews and the respondents' use of open answers in the survey, where school owners persistently see a greater value in status reporting than the school leaders.

This can be explained by status reports primarily being a tool intended for school owners, and an instrument to ensure that status is being discussed between school owners and the schools themselves as part of the quality development. At the same time it is central that there is a connection between the deliberations on the school level and the ongoing processes at the schools. The analysis of the status reports themselves reveal a need to process and contextualize the results that are presented to a larger degree, and a need to increased competence in formulating goals. Through a strategic effort in the processes regarding formulating goals, involvement of the school level in choosing goals and measures, it is assessed that status reporting can become an even more effective tool in the future.

1.3 Conclusions and recommendations

In an international perspective the Norwegian quality development system is perceived as quite robust and well-adjusted to a decentralized education system. National authorities have developed a combination of mandatory and voluntary tools that local authorities benefit from in their work in ensuring quality development. One of OECD's recommendations in 2011 was to further develop the quality assessment system to make it a cohesive system. Rambøll assesses that status reporting is a tool that can, if its potential is fully taken advantage of, contribute to binding the various elements together, and lead to a more cohesive quality development system.

The evaluation shows that a successful annual status report is characterized by:

- being rooted among local actors, including politicians, administration and the school management
- analyzing the schools results in light of local context and conditions
- providing solid and enlightening assessments of the school's results
- presenting data and information in a straightforward and understandable matter
- formulating goals and measures founded in local circumstances and conditions
- arguing for, specifying and prioritizing measures

Through developing various tools and instruments such as the School Portal (and the template within it), the Norwegian Directorate for Education and Training have provided access for school owners to necessary infrastructure in producing and collecting data. The evaluation has shown, however, that capacity to analyze and utilize data needs to be strengthened.

Evaluation of the Knowledge Promotion has also shown great variations in terms of whether school owners discuss the results of test and surveys and utilize them as a ground for managing the schools³. The evaluation further shows that larger municipalities, to a larger extent than smaller ones, discusses results and utilizes them as a basis for management. This points to, in our understanding, variations both in competence and capacity. The evaluation of annual status reports suggests that:

- Small municipalities utilize annual status reports to a lesser degree as a basis for assessing goal achievement, quality development, management dialog and following up on results
- Small and medium sized municipalities assess to a larger degree the annual status reports as a satisfying basis for quality development for school owners
- Small municipalities assess to a larger degree the annual status reports to provide a good basis for quality development for school leaders

These findings point to that in spite of lesser use of status reports in smaller municipalities; the experienced value of annual status reports is larger. This indicates that annual status reports have been an especially important contribution to small municipalities' quality development work, and that those who have actively used it, report to have gotten good use out of it. Further it may indicate that the contribution from status reports have been less in municipalities with other established systems for quality development. Larger municipalities often possess more capacity that can be included in school development efforts. For instance, they may have a better opportunity to build more and better tools to strengthen the processes regarding annual status reporting.

A main conclusion in the evaluation is that annual status reports have been a successful measure. It has been implemented in almost all municipalities and county municipalities, and most use them as a tool for quality development and dialog across different levels. The majority assesses the status reports as contributing to an increased awareness regarding quality development and that they provide a good foundation for quality development. There are however areas in which there is a potential for improvement:

- First and foremost, processes concerning annual status reporting need to be further developed. The evaluation shows that involving the political level to a larger extent is necessary, particularly in formulating goals. This is important for ensuring increased anchoring and understanding for the results, and for more knowledge based decisions in terms of further development. Increased involvement of the school level, including school

³ Aasen et al. Knowledge Promotion as management reform – a promotion or a promise?. Report 20/2012. NIFU and ILS.

management, will contribute to school leaders achieving an increased understanding about the relevance and utility of annual status reports. A closer coherence between the municipality and school level in designing the status reports will also contribute to it functioning more effectively as a tool for management

- Second, the tools used in annual status reporting should be further developed. Increased competence and capacity in the municipalities and county municipalities can lead to increased demands and expectations. For instance, it is desirable that the tools not only facilitate data collection, but also the analytical work. Involving representatives of the county municipality and municipality level in the process of developing and adjusting the specific tools could be fruitful in this respect
- Third, the contents of annual status reports need to be further developed. Increased contextualization of the school's results in local context and conditions can strengthen status reports' relevance and utility in quality development work. This will facilitate the actors achieving a greater understanding of what that should and can be done in quality development. An increased coherence between status reports and other management systems in the municipalities and counties may contribute to the status reports being used more actively as management tools

Further, we recommend that the name of the status reports is taken into account. The name "Status report" signalizes that the purpose of the report is to describe the status of schools. An alternative name could stronger communicate that the purpose of the report is to form a basis for quality development in schools.

2. SAMMENDRAG

Rambøll Management Consulting presenterer med dette sluttrapport for evaluering av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling. Evalueringen er gjennomført i samarbeid med professor Sølvi Lillejord, direktør for Kunnskapscenter for utdanning, på oppdrag for Utdanningsdirektoratet.

Utgangspunktet for oppdraget er at det i opplæringsloven § 13-10 er 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 kvalitetsvurderinger⁴. 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 grunnopplæringen⁵.

Evalueringen er gjennomført i perioden fra mars 2011 til oktober 2013. Det er tidligere levert to delrapporter som denne sluttrapporten bygger videre på. Evalueringen er gjennomført ved hjelp av en kombinasjon av spørreskjemaundersøkelser, intervjuer og dokumentanalyser av et utvalg årlige tilstandsrapporter.

2.1 Implementering og gjennomføring av årlig tilstandsrapportering

Samlet sett viser evalueringen at det har vært få og små endringer i kommunene og fylkeskommunenes praksis i evalueringsperioden. Når det gjelder hvilke endringer som har funnet sted, handler det først og fremst om at flere skoleeiere har etablert rutiner for utforming, og at jo flere ganger kommunene har utformet tilstandsrapport, jo mindre benytter de malen i Skoleporten. Det er indikasjoner i materialet som kan tyde på at årlig tilstandsrapportering er blitt en mer integrert del av kommunene og fylkeskommunenes øvrige administrative arbeid.

Kommunene benytter hovedsakelig Skoleporten, nasjonale prøver og elevunderundersøkelsen i utforming av årlig tilstandsrapport, mens fylkeskommunene i større grad benytter lokale verktøy. Dette tyder på at fylkeskommunene i større grad har utviklet og brukt lokale systemer som benyttes i arbeidet, og dette gjenspeiler seg også i tilstandsrapportene deres. Fylkeskommunenes tilstandsrapporter er mer omfattende og utfyllende, og de inneholder til dels annen informasjon enn kommunenes.

Det er hovedsakelig administrativt nivå i kommune og fylkeskommunene som står for utformingen av tilstandsrapportene, med innspill fra skolene. Politisk nivå er generelt lite involvert i utformingen, men betraktes som den viktigste «målgruppen» for tilstandsrapporten. Dette begrunnes med at tilstandsrapporten skal være et hjelpemiddel og utgjøre et beslutningsgrunnlag for videre utvikling av skolene i kommunene og fylkeskommunene. I tillegg til politisk ledelse blir rapporten presentert for skoleledere, administrativ ledelse og tillitsvalgte. I fylkeskommuner oppgir flertallet at den også blir lagt frem for elevrepresentanter.

Evalueringen viser at flertallet av skoleeiere oppgir at tilstandsrapportene blir brukt som et grunnlag for:

- *Oppfølging* av læringsresultat, læringsmiljø og gjennomføring ved skoler i kommunen/fylkeskommunen
- *Kvalitetsutvikling* i opplæringen i kommunen/fylkeskommunen samlet sett innenfor de tre nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og frafall

⁴ LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova).

⁵ Forslaget til krav om årlig tilstandsrapport ble foreslått i Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*, s.82. Forslaget ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 55 (2008-2009): Lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova. Endringen ble vedtatt i 2009.

- *Å vurdere kommunens/fylkeskommunens måloppnåelse innenfor de tre nasjonale målområdene*
- *Styringsdialogen med skolelederne i kommunen/fylkeskommunen når det gjelder måloppnåelse innenfor de tre nasjonale målområdene*

Mens skoleeiere oppgir å bruke tilstandsrapportene aktivt, fremgår det at skoleledere i mer varierende grad tar dem i bruk. Dette forklares av flere informanter med at skolene har tilgang på aktuelle resultater og tall før tilstandsrapporten publiseres, og at de dermed ikke har så stor nytte av rapportene når de offentliggjøres. I noen kommuner brukes tilstandsrapporten aktivt i dialogen mellom skoleeier og skoleleder, mens andre kommuner ikke har dette som etablert praksis.

2.2 Årlig tilstandsrapportering som en del av lokalt kvalitetsutviklingsarbeid

Evalueringen viser at skoleeiere gjennomgående vurderer årlig tilstandsrapportering som en nyttig øvelse, og flertallet vurderer at tilstandsrapporten er et godt verktøy for:

- Dialog om kvalitetsutvikling med politisk nivå
- Dialog om kvalitetsutvikling med administrativt nivå
- Dialog om kvalitetsutvikling med skoleledere

Tilstandsrapporten oppleves dermed som et godt dialogverktøy, som gir anledning til å drøfte situasjonen i skolen og videreutvikle kvalitet i skolen. Flertallet av skoleeiere vurderer også at tilstandsrapportering fører til økt bevissthet rundt kvalitetsutvikling på politisk, administrativt og skolenivå.

Flertallet av skoleeierne vurderer videre at tilstandsrapporten er nyttig for kvalitetsutvikling, at den er et godt supplement til de øvrige informasjonskildene i kvalitetsvurderingssystemet og at den er et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleleder.

Skolelederne selv har et mer delt syn på årlig tilstandsrapportering. Under halvparten vurderer at årlig tilstandsrapport i meget høy eller høy grad gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for dem som skoleledere. Færre skoleledere oppgir at skoleeier har anvendt tilstandsrapporten som et verktøy for dialog ved deres skole, og at skoleeiers oppfølging av rapporten bidrar til økt kvalitetsbevissthet ved deres skole. Dette gjenspeiles i både intervjuer og respondentenes bruk av åpne svar i spørreundersøkelsen, der skoleeierne gjennomgående ser større verdi ved tilstandsrapporteringen enn skolelederne.

Det kan ses i sammenheng med at tilstandsrapporten primært er et verktøy for skoleeier, og et virkemiddel for å sikre at skoleeier drøfter tilstanden i skolen med skolene, som et ledd i deres kvalitetsutviklingsarbeid. Samtidig er det sentralt at det er en sammenheng mellom drøftingene på skoleeiernivå og de prosessene som foregår på skolene. Analysene av selve tilstandsrapportene viser at det er behov for å bearbeide og kontekstualisere resultatene som presenteres i større grad, og for økt kompetanse på formulering av mål. Gjennom mer strategisk innsats i prosessene rundt målformulering, og involvering av skolenivået i valg og formulering av mål og tiltak, vurderes det at årlig tilstandsrapportering kan bli et enda mer effektivt verktøy i fremtiden.

2.3 Konklusjoner og anbefalinger

I et internasjonalt perspektiv fremstår det norske kvalitetsvurderingssystemet som ganske sterkt og godt tilpasset et desentralisert utdanningssystem. Nasjonale myndigheter har utviklet en kombinasjon av obligatoriske og frivillige verktøy som lokale myndigheter tar i bruk i sitt lokale kvalitetsutviklingsarbeid. En av anbefalingene fra OECD i 2011 var å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet slik at det fremstår som et sammenhengende system. Rambøll vurderer at tilstandsrapporten er et verktøy som kan, om potensialet utnyttes bedre, bidra til å

knytte de ulike elementene sammen, for slik å synliggjøre helheten i det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet. Dette fordrer at kunnskapsgrunnlaget om læringsresultater, læringsmiljø og frafall ses i sammenheng med både lokale forutsetninger og med lokale systemer for å følge opp kunnskapsgrunnlaget.

Evalueringen viser at en god årlig tilstandsrapport kjennetegnes ved at den

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

Gjennom å utvikle ulike verktøy og virkemidler som Skoleporten (og malen i denne), har Utdanningsdirektoratet gitt skoleeiere tilgang på nødvendig infrastruktur knyttet til planlegging og gjennomføring av datainnsamlingen. Det er også utviklet ståstedsanalyser til hjelp for skolene og tilgjengeliggjort verktøy for å analysere data. Evalueringen har imidlertid vist at det er behov for å styrke kapasiteten knyttet til analyser av data og resultater, særlig med hensyn til å forankre resultatene i lokale forhold.

Evalueringen av Kunnskapsløftet har også vist at det er store variasjoner når det gjelder hvorvidt skoleeier drøfter resultater fra prøver og undersøkelser og bruker disse som utgangspunkt for styring av skolene⁶. Her kommer det frem at store kommuner i større grad enn de små drøfter resultater og bruker disse som styringsgrunnlag. Dette peker etter vår forståelse på variasjoner i kompetanse og kapasitet. I evalueringen av årlige tilstandsrapporter kommer det frem at:

- Små kommuner oppgir i mindre grad å benytte årlig tilstandsrapport som grunnlag for å vurdere måloppnåelse, kvalitetsutvikling, styringsdialog og oppfølging av resultater
- Små og mellomstore kommuner vurderer i større grad at årlig tilstandsrapport gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeiere
- Små kommuner vurderer i større grad at årlig tilstandsrapport gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleledere

Disse funnene peker på at til tross for at bruken av årlig tilstandsrapport er mindre i små kommuner, er den opplevde nytten av årlig tilstandsrapport større. Dette indikerer at årlig tilstandsrapport har vært et særlig viktig bidrag i små kommuners arbeid med kvalitetsutvikling i skolen, og at de som har tatt den aktivt i bruk rapporterer å ha hatt god nytte av den. Videre kan det indikere at bidraget til årlige tilstandsrapporter har vært noe mindre i større kommuner som ofte har andre etablerte systemer for kvalitetsutvikling. Større kommuner har også mer kompetanse og kapasitet som kan tas i bruk i skoleutviklingsarbeidet. Blant annet kan de ha bedre muligheter for å utforme flere og bedre verktøy som styrker prosessene i forbindelse med årlig tilstandsrapportering.

En hovedkonklusjon i evalueringen er at årlig tilstandsrapportering har vært et vellykket tiltak. Det er blitt implementert i nær samtlige kommuner og fylkeskommuner, og de fleste bruker det som et verktøy for kvalitetsutvikling og som et verktøy for dialog på tvers av nivåer. Flertallet vurderer også at årlig tilstandsrapport har bidratt til økt bevissthet om kvalitetsutvikling og at den gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling. Det fremgår likevel å være noen forbedringsområder knyttet til rapporteringen, som handler om følgende:

⁶ Aasen et al. Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?. Rapport 20/2012. NIFU og ILS.

- For det første er det behov for å videreutvikle prosessene knyttet til årlig tilstandsrapportering. Evalueringen viser at det er nødvendig å involvere politisk nivå i større grad når det gjelder utforming av årlig tilstandsrapport, særlig når det gjelder å formulere mål. Dette er viktig for å sikre økt forankring og større forståelse for resultatene som presenteres, og for å bidra til bedre og mer kunnskapsbaserte beslutninger om videre utvikling. Videre vil økt involvering av skolenivået, herunder skoleledelsen, bidra til at skoleledere i større grad ser relevans og nytte av årlig tilstandsrapportering. En tettere sammenheng mellom kommune- og skolenivået i utforming av tilstandsrapporten vil også kunne bidra til at den fungerer mer effektivt som et styringsverktøy
- For det andre bør verktøyene som brukes i årlig tilstandsrapportering videreutvikles. Økt kompetanse og kapasitet i kommune og fylkeskommune kan føre til at de som bruker verktøyene forventer mer av dem. Det er for eksempel ønskelig at verktøyene ikke bare legger til rette for innsamling av data, men også for det analytiske arbeidet som det forventes at ansatte i administrasjonen (og skolelederne) skal gjøre. Det bør vurderes å involvere representanter for kommune- og fylkeskommunenivået i arbeidet med å videreutvikle og tilpasse de konkrete verktøyene slik at de blir mer tjenlige for utviklingsformål
- For det tredje er det behov for å videreutvikle innholdet i årlige tilstandsrapporter. Økt kontekstualisering av skolens resultater i lokale forhold og forutsetninger kan styrke tilstandsrapportens relevans og nytte i kvalitetsutviklingsarbeidet. Dette vil legge til rette for at aktørene i større grad får en forståelse av hva som bør og kan gjøres i det videre arbeidet. Økt sammenheng mellom tilstandsrapporten og øvrige styringssystemer i kommune og fylkeskommune kan bidra til at tilstandsrapporten blir brukt mer aktivt som et styringsverktøy

Videre bør det også vurderes å endre tilstandsrapportens navn, da «tilstandsrapport» signaliserer at rapporten har som formål å beskrive nettopp tilstanden eller status i skolen. Et annet navn vil kunne kommunisere sterkere at formålet med rapporten er å danne grunnlag for utvikling av kvalitet i skolen.

3. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting⁷ presenterer hermed sluttrapport for evaluering av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling. Evalueringen er utført på oppdrag for Utdanningsdirektoratet, og i samarbeid med professor Sølvi Lillejord, direktør for Kunnskapscenter for utdanning. Vi vil takke Utdanningsdirektoratet for godt samarbeid underveis i evalueringen⁸.

Evalueringen er gjennomført i perioden fra mars 2011 til november 2013. Det er tidligere levert to delrapporter som denne sluttrapporten bygger videre på. Utgangspunktet for oppdraget er at det i opplæringsloven § 13-10 er 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 kvalitetsvurderinger⁹. 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 grunnopplæringen¹⁰.

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

På den andre siden fremgikk det av casestudiene at tilstandsrapporten alene ikke er tilstrekkelig for å realisere kvalitetsutvikling i kommunene/fylkeskommunene. Rapporten må brukes aktivt som et dialogverktøy i kommunikasjon med andre aktører, inkludert administrasjon, politikere og skoler. Det gjelder både i prosesser som handler om å formulere mål, analysere resultater og bli enige om tiltak. Analysen av et utvalg tilstandsrapporter pekte på flere trekk ved rapportene som vurderes som hemmende for tilstandsrapportenes betydning og funksjon som et verktøy for kvalitetsutvikling. Rapportene var i stor grad deskriptive og inneholdt i liten grad et fremadrettet perspektiv. Rapportene manglet i tillegg informasjon om lokale forhold og forutsetninger som har betydning for resultatene som presenteres og resultatene ble ikke sett i sammenheng med kommunens/fylkeskommunens øvrige kvalitetsutviklingsarbeid. Det var med andre ord flere forhold som ble oppfattet å være til hinder for at tilstandsrapportene faktisk kunne fungere som kvalitetsutviklingsverktøy, selv om skoleeierne selv vurderte tilstandsrapportene som et viktig verktøy i dette arbeidet.

Disse problemstillingene ble fulgt opp i delrapport 2, der behov for økt involvering av lokale aktører ble trukket frem som noe som kan bidra til å styrke og befeste tilstandsrapporteringen lokalt. Økt involvering er viktig fordi det bidrar til større og bredere forankring, mer kompetanse og flere ressurser i tilstandsrapporteringsarbeidet. Økt involvering kan dreie seg om å involvere flere fra samme nivå (ofte administrativt nivå), eller å skape økt engasjement på tvers av nivåene. Det fremgår videre at små kommuner i større grad har involvert skoleledere enn store kommuner. Dette kan tolkes som at involvering av skoleledere er en strategi mindre kommuner bruker for å sikre tilgang på nødvendige ressurser og kompetanse i rapporteringsarbeidet. En annen mulig tolkning er at det i små kommuner er mindre avstand mellom kommunenivå og

⁷ Ansvarlige for utforming av sluttrapporten har vært prosjektleder Ida Gram, Kristian Dyrkorn, Øyvind Næss-Holm og Øystein Nilsen.

⁸ Takk særlig til Jan Eivind Sodeland og Beate Tislevoll i Utdanningsdirektoratet.

⁹ LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

¹⁰ 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.

skolenivå. Dette kan igjen kompensere for at små kommuner i mindre grad enn større kommuner har egne opplæringsavdelinger og færre ressurser på kommunenivå. Delrapporten viser at tilstandsrapportering krever både tid og kompetanse, og det ble stilt spørsmål ved om alle skoleeiere har nødvendig kunnskap og kapasitet til å utforme og bruke tilstandsrapporten som et reelt verktøy for lokal skoleutvikling.

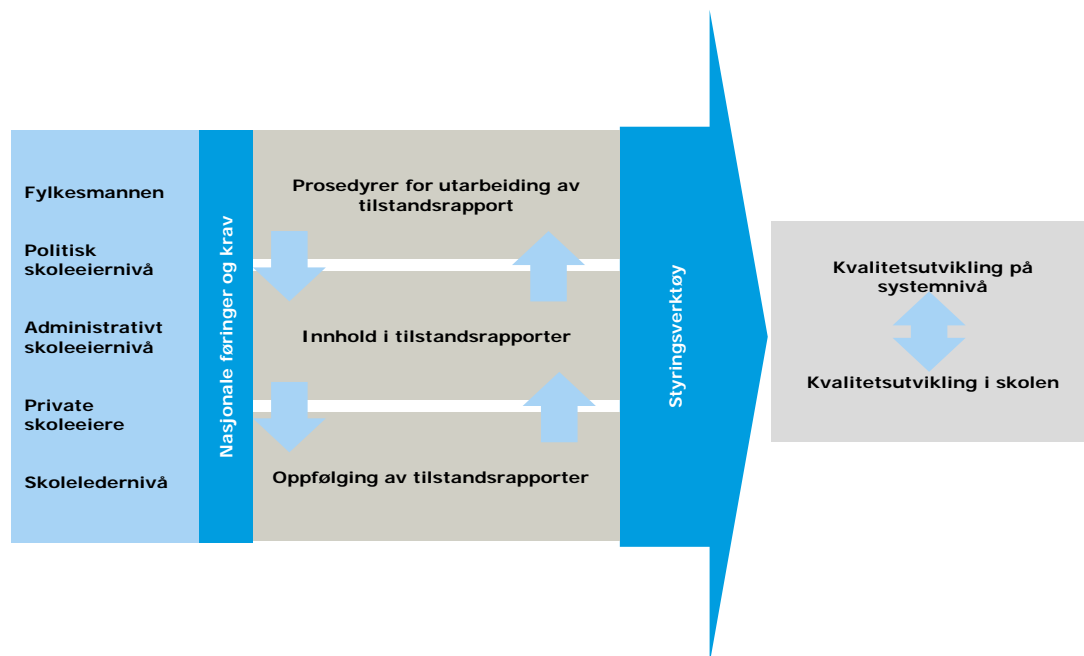
I sluttrapporten er denne kunnskapen brakt videre gjennom nye perspektiver på om, hvordan og i hvilken grad tilstandsrapportene kan fungere som et bidrag i kommunenes kvalitetsutviklingsarbeid. Det har vært en ambisjon å se spesielt på hvordan tilstandsrapporten ses i sammenheng med andre virkemidler i kvalitetsvurderingssystemet, og hvordan tilgjengelige virkemidler kan kombineres for å skape et helhetlig kvalitetsutviklingsarbeid lokalt.

3.1 Formålet med evalueringen

Formålet med evalueringen har vært å undersøke hvorvidt og hvordan innføringen av en årlig tilstandsrapport har ført til utvikling og styrket bevissthet hos skoleeier når det gjelder skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Evalueringen har hatt som formål å gi økt kunnskap om hvordan tilstandsrapporten brukes som styringsverktøy for kvalitetsutvikling, og hvilke verktøy skolene og skoleeiere benytter i prosessen.

Evalueringen har tatt utgangspunkt i et analytisk rammeverk som illustreres i figur 3.1. Utgangspunktet var å undersøke hvordan de ulike aktørene ivaretar ansvar og roller, gjennom å analysere prosedyrer for utforming av tilstandsrapporter, innhold og oppfølging. Evalueringen har hatt som mål å avdekke hvordan tilstandsrapporter som styringsverktøy bidrar til kvalitetsutvikling på systemnivå og på skolenivå. Med systemnivå menes her skoleeiernivå, da tilstandsrapporter er ment å være et verktøy for lokalt kvalitetsutviklingsarbeid.

Figur 3.1: Analytisk rammeverk for evalueringen



Analyserammen som fremgår av figur 3.1 viser at evalueringen har hatt som mål å belyse sammenhenger mellom prosedyrer for utforming av tilstandsrapporter, samt innholdet i og oppfølging av dem. Underveis i evalueringen fremkommer det at lokale forutsetninger og prosesser som til dels ligger utenfor disse temaene også har betydning for kvalitetsutviklingsarbeidet. Derfor er også forhold knyttet til kompetanse og kapasitet i kommuner og fylkeskommuner blitt analysert i evalueringen. Analyserammen illustrerer at formålet med tilstandsrapporteringen som et (styrings-)verktøy er å bidra til kvalitetsutvikling både på system- og skolenivå. Evalueringen svarer ikke på spørsmål om tilstandsrapporten de

facto fører til kvalitetsutvikling, men heller på hvordan tilstandsrapporten benyttes som et verktøy for utvikling av kvalitet i skolen.

3.1.1 Forholdet mellom kontroll og utvikling – evaluering og læring

Årlig tilstandsrapportering har, slik evaluator tolker det, både et kontroll- og et utviklingsaspekt. På den ene siden er det et lovpålagt krav om et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt, mens det på den andre siden er krav om at resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger skal følges opp gjennom prosesser for kvalitetsutvikling. Kontrollaspektet dreier seg om at skoleeiere skal vurdere tilstanden i kommunene og fylkeskommunenes skoler, mens utviklingsaspektet dreier seg om at den rapporterte kunnskapen om tilstanden ikke bare skal konstateres, men følges opp gjennom tiltak for eventuell forbedring.

Vi vurderer at begrepet *evaluering* er egnet for å dekke begge disse aspektene ved tilstandsrapporteringen, og derfor anvendes *evaluering* i denne rapporten for å belyse hvordan og hvorvidt årlig tilstandsrapportering kan bidra til skoleutvikling¹¹. Evaluering kan defineres som systematisk og objektiv vurdering av pågående eller avsluttede prosjekter, programmer eller policy. Formålet med evalueringer er å identifisere måloppnåelse, ressursutnyttelse, relevanskriterier, resultater og bærekraft, samt å bidra med troverdig og nyttig informasjon. Dette skal legge til rette for integrering av læring i beslutningstaking¹². Et formål med evaluering er altså kontroll. Et annet formål er læring, og i denne rapporten undersøkes det hvordan og hvorvidt årlige tilstandsrapporter bidrar til læring og utvikling lokalt. Forskning viser også at det ikke er tilstrekkelig å dokumentere tilstanden i skolen. Dersom skolen skal utvikles må den inn i undersøkende og lærende prosesser.

Ett av argumentene til Senge (2006)¹³ er at det i formelle organisatoriske sammenhenger er flere faktorer som begrenser læringsevnen. Evnen til å føre gode dialoger mellom aktører trekkes frem som et grep som kan bidra til å overvinne denne avgrensningen. Wadel (2007)¹⁴ ser skoleeiers utøvelse av ledelse i et relasjonelt perspektiv, hvor relasjonelle forhold og kommunikasjon mellom partene er sentralt. Ved å overskride de barrierene som er bygget opp gjennom formelle systemer kan det gjennom kommunikasjon og samarbeid om å dele ideer og finne løsninger skapes et "praksisfellesskap" (Wenger 1998¹⁵) som kan legge et grunnlag for læring og utvikling.

Roald (2010)¹⁶ er opptatt av læringsprosesser som finner sted mellom kommune- og skolenivå i kvalitetsarbeid. Roald trekker frem betydningen av møteformer og møtearenaer som legger til rette for gode samhandlingsprosesser, og peker på at dialog og samhandling på tvers av tradisjonelle hierarkiske nivå hvor profesjonsgrupper, administrasjon og politikere er medskapende deltakere, ser ut til å ha stor betydning. For å beskrive de komplekse utfordringene som kommuner står overfor, påpeker Engeland, Langfeldt og Roald (2008)¹⁷ at samhandling mellom nivåene kan gi mulighet for et styrket og kunnskapsutviklende samspill mellom politikk og administrasjon, faggrupper, elever, foreldre og ulike yrkes- og interessegrupper i lokalmiljøene.

¹¹ Dette er en hovedproblemstilling for evalueringen av årlige tilstandsrapporter, jfr avtale mellom Rambøll og Udir.

¹² Se blant annet Kusek, J. and Rist, R., Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, 2004, eller OECDs definisjon: <http://www.oecd.org/development/peerreviewsofdacmembers/2754804.pdf>

¹³ Senge, P.M. (2006): The fifth discipline : the art and practice of the learning organization. New York: Currency Doubleday.

¹⁴ Wadel, C. C. (2007). Pedagogisk ledelse og utvikling av læringskultur. I O. L. Fuglestad & S. Lillejord (Red.), *Pedagogisk ledelse - i et relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

¹⁵ Wenger, (1998): *Communities of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁶ Roald, K. (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Psykologisk fakultet, Universitetet i Bergen, [Bergen]

¹⁷ Engeland, Ø., Langfeldt, G., & Roald, K. (2008). Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I G. Langfeldt, E. Elstad & S. Hopmann (Red.), *Ansvarlighet i skolen: politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Damm AS.

Ved å gi rom for prosesser som fremmer refleksjon og læring kan et slikt kunnskapsutviklende samspill mellom skoleeier og skolene bidra til å møte de komplekse utfordringene som skolen står overfor. Skolefaglig innsikt ser ut til å være vesentlig for godt skoleeierskap. Skolefaglig kompetanse innebærer at skoleeiernivået og skoleledernivået kan kommunisere åpent og konstruktivt med hverandre, og blant annet utvikle et felles språk for kvalitet i skolen (Wenger 1998¹⁸). Dette kan åpne opp for faglige drøftinger som initierer utviklingsorienterte prosesser, og bringer kommunikasjonen opp på et mer reflekterende nivå.

For å fange opp prosesser knyttet til skoleeierens muligheter og forutsetninger til å bruke tilstandsrapporteringen for å oppnå læring og utvikling, benyttes i denne rapporten begrepene evalueringskapasitet og -kompetanse¹⁹:

- Med **evalueringskapasitet** forstås i denne sammenheng individers og organisasjoners evne og muligheter til å *gjennomføre* evalueringer
- Med **evalueringskompetanse** forstås individers og organisasjoners evne og muligheter til å *bruke* data fra evalueringer

Et hovedmål for denne rapporten er altså å undersøke hvordan skoleeiere som lokalt ansvarlige for skolens kvalitetsutvikling evner å bruke tilstandsrapporten både til å vurdere og kontrollere skolens resultater og prestasjoner og å motivere skolene til å følge opp og forbedre resultatene. En *lærende organisasjon* kan forstås på ulike måter (Lillejord 2003)²⁰. En fellesnevner er imidlertid at en lærende organisasjon har evne til omstilling og endring (eksempelvis av antakelser eller målsettinger), evne til å ta opp i seg nye erfaringer, kunnskaper og perspektiver, og la denne undersøkende aktiviteten få konsekvenser for egen praksis. Å bli en mer lærende organisasjon innebærer ikke nødvendigvis at skolen skal tilegne seg mer kunnskap, men at den i større grad nyttiggjør seg den kunnskapen som allerede finnes.²¹

Lillejord (2003) og Roald (2006)²² peker på at det i ledelse av lærende organisasjoner er sentralt hvordan læringsprosessene legges til rette. Et forhold som det er viktig å ivareta i organisasjonens læringsprosesser er møtet mellom aksjon og refleksjon. Dette handler om å bringe sammen aktører som kan se sammenhenger mellom de tiltak man setter i verk og analysere sammenhengen mellom tiltak og resultat. Også Stortingsmelding nr.30 (2003-2004) vektlegger skolens og organisasjonens evne til å se slike sammenhenger og handle i forhold til dette. Gjennom å reflektere over egen praksis og gjennom det knytte teori til praksiserfaringer, fremkalles det en bevissthet som kan medvirke til læring og utvikling (Lillejord, 2003).

Argyris og Schön (1996)²³ har utformet en handlingsteori, hvor de skiller mellom å jobbe i enkelrets og dobbelrets. I en enkelrets tenker og handler man relativt teknisk og gjentar allerede innøvde handlinger. Organisasjonslæring (og dermed også skoleutvikling) forutsetter dobbelretslæring - altså at man undersøker handlingene sine kritisk, vurderer om de er funksjonelle, og reflekterer (aller helst i fellesskap) før man handler på nytt. Enkelretslæring virker dermed til å opprettholde handlingsmønstre, mens dobbelrets er nødvendig for å utvikle og fornye dem. Teorien illustreres i figur 3.2:

¹⁸ Wenger, (1998): *Communities of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁹ Bourgeois, I., Chouinard, J. and Cousins, B., Understanding Capacity for Evaluation: Synthesis and Integration, in *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 23, No. 3, 2008

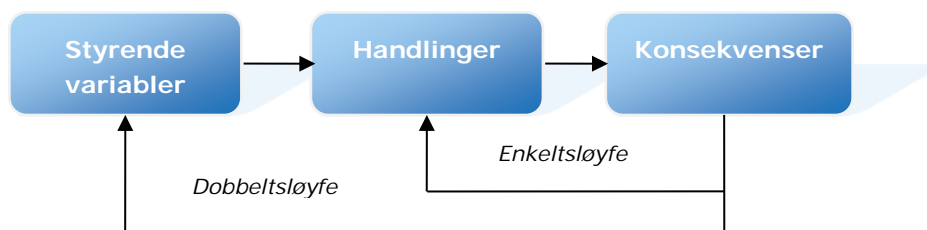
²⁰ Lillejord, S. (2003): *Ledelse i en lærende skole*. Oslo: Universitetsforlaget.

²¹ Glosvik, Roald og Fossøy (2009). *Lærende leing – i eit systematisk perspektiv*

²² Roald, K. (2006). *Organisasjonslæring - eit fruktbart perspektiv på skoleleiing*. I K. Sivesind, G. Skedsmo & G. Langfeldt (Red.), *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen

²³ Argyris, C., og D.A. Schön (1996). *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company

Figur 3.2: Læringsløyper



Poenget med figur 3.2 er å illustrere at dobbeltløyfelæring forutsetter at man reflekterer over – og stiller spørsmål ved – årsaker til egen praksis for å forstå hvorfor man gjør det man gjør. Ved å undersøke styrende variabler, og mer underliggende antakelser, kan det etableres et grunnlag for å drive endrings- og utviklingsarbeid. Det er altså noen grunnleggende forhold som må være på plass dersom man skal få til læring i en organisasjon, og i evalueringen har vi sett etter indikasjoner på om disse forholdene er tilstede i kommunene. For å undersøke hvordan årlige tilstandsrapporter kan bidra til læring og utvikling, er det foretatt ulike typer studier. Det metodiske grunnlaget for evalueringen gis kort rede for i avsnitt 3.2.

3.2 Gjennomføring av evalueringen

Evalueringen av årlige tilstandsrapporter som tiltak for kvalitetsutvikling har som formål å frembringe kunnskap om prosesser rundt tilstandsrapporten, innhold i tilstandsrapporten, og opplevd nytte av den. Utvikling over tid har også vært et fokusområde. Det har derfor vært nødvendig å innhente et datamateriale som både går i bredden og dybden. Datainnsamlingen i evalueringen består derfor av dokumentstudier, kvalitative intervjuer og spørreskjemaundersøkelser, som benyttes i en metodetriangulering, det vil si at de kombineres for å belyse den samme problemstillingen. Det er innhentet data ved flere måletidspunkter, henholdsvis i 2011, 2012 og 2013, med tanke på å kartlegge endring og utvikling over tid.

3.2.1 Spørreskjemaundersøkelser

Spørreskjemaundersøkelsen er i 2013 distribuert til tilnærmet samtlige skoleeiere i kommune og fylkeskommune (442 stk.), og til 1916 skoleledere. Blant skolelederne inngår samtlige skoleledere i videregående, samt et representativt utvalg skoleledere på grunnskolenivå.

I 2013 besvarte 70 prosent av skoleeierne undersøkelsen, og 52 prosent av skolelederne. Spørreundersøkelsen blant skoleeiere oppnådde en svarprosent på 73 prosent i 2012, mot 81 prosent i 2011. Spørreundersøkelsen blant skoleledere hadde en noe lavere svarprosent, 48 prosent i 2012, mot 43 prosent i 2011. Til tross for at svarprosenten i spørreundersøkelsene blant skoleledere har vært relativt lav, må det bemerkes at det er foretatt en fulltelling på videregående skolenivå og at det representative utvalget på grunnskolenivå er relativt stort, noe som styrker funnenes pålitelighet.

Tabell 3.1: Svarprosent og n i undersøkelsen

Respondent	År	Antall respondenter	Antall svar (n)	Svarprosent
Skoleeiere	2013	442	311	70 %
	2012	443	322	73 %
	2011	448	364	81 %
Skoleledere	2013	1916	990	52 %
	2012	1933	936	48 %
	2011	1966	844	43 %

Det er gjennomført signifikanstesting av resultatene knyttet til utvikling fra 2011 til 2013. Dette er gjort ved hjelp av en test av homogenitet mellom prosentandeler, med et signifikansnivå på 5 prosent.

3.2.2 Kvalitative intervjuer

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

- Politikere i kommuner/fylkeskommuner
- Administrativt ansatte i kommuner/fylkeskommuner
- Private skoleeiere
- Skoleledere i offentlige og private skoler
- Representant for Fylkesmannen i aktuelle fylker

I evalueringen er det gjennomført til sammen 102 intervjuer. Kommuner og fylkeskommuner som omfattes av de kvalitative intervjuene er valgt ut ifra følgende kriterier:

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

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

3.2.3 Dokumentanalyser

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

For det tredje er det foretatt analyser av totalt 20 tilstandsrapporter i 2011 og 20 tilstandsrapporter i 2012²⁴. I 2013 har analysen konsentrert seg om de 16 rapportene fra kommunene for å undersøke nærmere hvordan skoleeier formulerer mål og følger opp måloppnåelse i perioden 2010-2013. Å konsentrere analysen om mål og oppfølging av resultater på nasjonale prøver har gitt oss mulighet til å sammenligne både mellom kommunene og fra år til år. 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. Sølvi Lillejord har hatt et særlig ansvar for analysene av tilstandsrapporter.

Tabell 3.2 og 3.3 viser sentrale trekk ved kommunene og fylkeskommunene som har utarbeidet tilstandsrapportene som har blitt analysert.²⁵

²⁴ I 2011 er det foretatt analyser av tilstandsrapporter for 2010, mens det i 2012 er foretatt analyser av rapporter for 2011. Dette har sammenheng med at skoleeier rapporter for tilstanden i forrige skoleår.

²⁵ Oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske handlefrihet baserer seg på indeks for korrigerede frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter). Dette er inntekter kommunen har igjen etter at bundne kostnader er dekket. En høy indeksverdi betyr at kommunen har stor grad av økonomisk handlefrihet, mens det motsatte gjelder for en lav indeksverdi. En indeksverdi på 100 er landsgjennomsnittet av korrigerede frie inntekter.

Tabell 3.2. Trekk ved kommuner

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

Tabell 3.3. Trekk ved fylkeskommuner

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

3.3 Leserveiledning

Sluttrapporten er strukturert på følgende måte:

- I kapittel 4 presenteres internasjonale perspektiver på kvalitetsvurdering og tilstandsrapportering
- I kapittel 5 gjøres det rede for rammebetingelser og forutsetninger for kvalitetsutvikling i opplæringen og årlig tilstandsrapportering
- I kapittel 6 presenteres funn relatert til kommuner og fylkeskommuners gjennomføring av tilstandsrapportering
- I kapittel 7 presenteres funn relatert til aktørenes opplevde nytte av tilstandsrapporten og bruk av denne i arbeidet med utvikling av kvalitet i opplæringen
- I kapittel 8 presenteres evaluators konklusjoner og anbefalinger

4. TILSTANDSRAPPORTEN I ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV

I 1987/88 gjennomgikk en ekspertgruppe fra OECD det norske utdanningssystemet og la frem en rapport som beskriver sterke og svake sider ved norsk utdanningssektor²⁶. Mange av anbefalingene i denne rapporten har blitt gjentatt i senere OECD-rapporter. Mens den norske staten blir beskrevet som generøs, påpekes det at vårt desentraliserte skolesystem både har svært mange aktører og preges av ansvarspulverisering. Rapporten diskuterer statens kompliserte rolle i et desentralisert system med et vell av lokale interessegrupper, organisasjoner og fagforeninger som ønsker å opprettholde en desentralisert maktstruktur og påpeker tendenser til for svak ansvarfølelse og manglende handlekraft på alle nivåer.

OECD påpeker også at det er lite samarbeid mellom norske kommuner. Ekspertgruppen hadde besøkt noen kommuner hvor det var få elever og god kapasitet i skolene, og andre hvor skolene var overfylte. En konklusjon i 1988-rapporten var at ekspertgruppen så et åpenbart behov for at Norge burde etablere et sentralt system for informasjon om og vurdering av utdanningssektoren. De mente at vi trenger et slikt system for å passe på at lokale planer ikke bare utvikles, men også blir implementert, evaluert og revidert. Det anbefales at den norske staten, i overgangen fra regelstyring til målstyring, må redefinere sin rolle. Når staten skal styre ved hjelp av mål, ikke gjennom regler, blir det en ny og viktig oppgave for staten å formidle informasjon til sektoren om hva som er god utdanningspraksis, sier ekspertgruppen fra OECD.

4.1 Behovet for et kvalitetsvurderingssystem

I senere OECD-rapporter kommer det flere signaler om at det er behov for å styrke det systematiske arbeidet i skolesektoren. I 2011-rapporten²⁷ ble det understreket at evaluering og oppfølging av lærerne skjer for spredt og tilfeldig i norsk skole. På dette punktet fulgte OECD opp sin egen rapport fra 1988, som inneholdt en grundig gjennomgang av det norske systemet for kvalitetsvurdering. I følge den siste rapporten har Norge gjort en god jobb med å utvikle verktøy for å vurdere kvalitet i skolen, men det mangler kriterier som skolene kan måle seg mot. OECD understreker (som i 1988) at Norges desentraliserte skolestruktur gjør det spesielt viktig å utvikle felles standarder for hva som er en god skole.

Det finnes ingen lover som regulerer vurdering av lærere i Norge, og den enkelte skole og kommune står fritt til å etablere egne regler for hvordan lærervurdering skal foregå. At få skoler benytter standardiserte evalueringssystemer reduserer også lærernes muligheter for å få gode tilbakemeldinger fra arbeidsgiver. Tilbakemeldinger er et viktig lederansvar på alle arbeidsplasser, og OECD mener at Norge må arbeide for å styrke kulturen for vurderinger og tilbakemeldinger i hele skoleverket. Til tross for nasjonale krav om årlige evalueringer, er det ingen garanti for at lærerne får tilbakemeldinger på jobben de gjør. Mer enn 25 prosent av de norske lærerne som deltok i undersøkelsen *Teaching and Learning International Survey (TALIS)* rapporterte at de aldri hadde blitt vurdert av rektor på skolen.

Norge har mye forskning og tall på hvor gode de enkelte skolene er, men mangler standarder for hva som kjennetegner gode skoler og god undervisning. Anbefalingen til Norge fra OECD i 2011 var som følger²⁸:

- Tydeliggjøre mål og kriterier for hva som er god kvalitet (OECD peker på at nasjonale myndigheter ikke er tydelige nok i forventningene sine til skolene og skoleeierne)
- Fullføre Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) slik at det framstår som et sammenhengende system. NKVS ble introdusert i norsk skole i 2004 og er et sett med

²⁶ OECD (1989)

²⁷ Nusche m.fl. (2011)

²⁸ Ibid.

prøver, statistikker og analyser som samlet skal si noe om kvaliteten i norsk skole. OECD mener systemet må videreutvikles, fordi formålet med de ulike verktøyene i NKVS ikke har vært kommunisert tydelig nok

- Fortsette å bygge evaluerings- og vurderingskompetanse blant lærere, skoleledere og skoleeiere

Vellykket implementering av et rammeverk for vurdering avhenger av hvorvidt profesjonelle i kommuner, fylker og skoler har den kompetansen og forståelsen som trengs for å samle, analysere og tolke vurderingsinformasjon. Å utvikle en *vurderings- eller evalueringskultur* i norske kommuner og skoler innebærer en stor kulturendring som vil innebære investeringer i profesjonslæring – målrettet mot det som ulike aktørgrupper trenger. De som har ansvar for elevvurdering må øke sin kompetanse i å 1) tolke og følge opp resultater fra blant annet nasjonale prøver, 2) utvikle pålitelige vurderingsredskaper for lokale behov, 3) styrke formativ vurdering og tilbakemeldinger til elever.

Det vurderes altså å være behov for tydeligere forventninger og klarere kriterier for faglige prestasjoner, samt nødvendig å klargjøre viktige sider ved hva som er god undervisningspraksis. Skal vurdering og evaluering kunne bidra til å forbedre kvaliteten i hele utdanningssystemet, må skoler og skoleeiere ha en klar forståelse av hvilket prestasjonsnivå de kan forvente ved sine best presterende skoler. Ansvarlige for lærervurdering og for skolebasert vurdering må settes i stand til å kunne gi læringsfremmende tilbakemeldinger til staben, veilede og vurdere arbeidet de gjør på en slik måte at de blir i stand til å bruke data på måter som er nyttige for skolevurdering og forbedring.

4.1.1 Vurderinger av kvalitetsvurderingssystemet i Norge

OECD gir uttrykk for at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet har en rekke styrker. Det er lagt vekt på lokalt eierskap. Det er utviklet flere verktøy som skal støtte det lokale arbeidet med egenvurdering, som nasjonale prøver, kartleggingsprøver og brukersurveys. Det foreligger retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet som skal hjelpe skolene til å dokumentere sine vurderingspraksiser og fortolke resultatene fra nasjonale prøver. Mange kommuner og skoler tilpasser det nasjonale systemet til lokale behov. I et så desentralisert system er det imidlertid grunnleggende viktig at de ulike aktørene samarbeider for å dele og spre god praksis og gjennom det legge til rette for læring i systemet og forbedring av praksiser. Her finnes det mange utnyttede muligheter for samarbeid og læring på tvers av skoler og kommunegrenser.

Samtidig påpekes det at det er uklart hvem som har ansvar for forbedring i systemet. Det er lite eller ingenting som tyder på at formativ vurdering er klart presentert som det viktigste ved NKVS. Sammenhengen mellom de ulike delene av systemet er utydelig, og det er liten forståelse i systemet for at lokal analyse og kontekst er viktig. Det påpekes videre at mange små kommuner mangler kapasitet og kompetanse som trengs for å utvikle robuste lokale vurderingssystemer. Det stilles spørsmål ved om kommunene har administrativt personale med kvalifikasjoner på utdanningsområdet, og det vises til en dokumentert nedbemanning i kommunene. Poenget er at det på alle nivåer i utdanningssystemet er nødvendig å styrke evnen til å bruke data fra vurdering på en strategisk, systematisk og hensiktsmessig måte slik at det blir mulig å lede forandringer i skole og klasserom.

4.2 Internasjonale bevegelser

Samlerapporten *Synergies for better learning* fra 2013²⁹ presenterer kvalitetsvurderingssystemene i 28 OECD-land. Den drøfter hvilke forhold det er som i vår tid driver økt bruk av evaluering og hvordan økt bruk også øker behovet for vurderingskompetanse. Det handler blant annet om:

²⁹ OECD (2013): *Synergies for Better Learning. An International Perspective on Evaluation and Assessment*

- Økt etterspørsel etter effektivitet, likhet og kvalitet i utdanningssektoren for å møte økonomiske og sosiale utfordringer
- Det er en utviklingstrend i de fleste landenes utdanningssystemer mot større autonomi for den enkelte skole. Dette øker behovet for å overvåke (monitor) hvordan skolene gjør det
- Ny teknologi gjør det enklere å dele og bearbeide data og åpner for både storskalaundersøkelser og individuell oppfølging av den enkelte elev
- Større tiltro til at resultater av evaluering (også) er viktig for politikktutforming

Selv om det er stor variasjon mellom medlemslandene når det gjelder bruk av evaluering og vurdering, er det noen tema som er felles. Det fremgår at evalueringenes område *utvides* og blir mer mangfoldig. De fleste OECD-landene betrakter nå evaluering som et område av stor strategisk betydning. En konsekvens av dette er at det vurderes stadig mer og på stadig flere områder. Tidligere var vurdering først og fremst assosiert med elevvurdering, men nå omfatter vurdering også tiltak som ekstern skolevurdering, vurdering av lærere og skoleledere og økt bruk av prestasjonsdata. Utdanningssystemene legger større vekt på å måle elevenes læringsutbytte og åpner for å sammenligne hvordan skoler og regioner presterer over tid. De fleste land har etablert nasjonale databaser om utdanning og offentliggjør utdanningsstatistikk og indikatorer. Det blir også stadig vanligere å referere til internasjonale sammenligninger i de nasjonale utdanningsdebattene. Resultater blir brukt til å identifisere hvor skolene gjør det bra og hvor de kan ha behov for å forbedre seg. De brukes også til å ansvarliggjøre politikktutformere, skoleledere og lærere. Mange land har begynt å publisere nasjonale oversikter over skolenes resultater som kan brukes både av foreldre, myndighetene og media.

Mange land setter nå standarder for hva elevene skal vite og hva de skal være i stand til å gjøre på forskjellige nivåer i læringsprosessen. Dette har ført til større behov for å overvåke prosessene for å avgjøre om elevene møter de standardene som er satt.

4.2.1 Fremtidige utfordringer

Forskjellige land har ulike tradisjoner i spørsmål om vurdering, og de arbeider ulikt med sine kvalitetsvurderingssystemer. Likevel deler landene noen felles policy-prioriteringer. Et hovedpoeng er at det må være sammenheng mellom de enkelte delene av systemene for å stimulere til synergier. Vurderingen må gjennomføres slik at den bidrar til å støtte og fremme utdanningens og elevenes mål. Dette forutsetter høy kompetanse i sektoren på å formulere mål og kunne arbeide etter mål. Vurderingsarbeid krever også bevissthet om hvordan lærere, skoleledere og skoleeiere kan utnytte systemene til å bedre skolenes praksis – både hvordan elevene blir undervist og hva de blir undervist i. For eksempel kan mye oppmerksomhet rundt standardiserte tester føre til at lærere legger for stor vekt på å forberede elevene på testene (*teaching for the test*), hvilket kan gå utover elevenes læringsutbytte i vid forstand. For å unngå dette vurderes det som viktig å ta i bruk et bredere rammeverk for kvalitetsvurdering som omfatter både skolens og lærernes prestasjoner.

Et annet hovedpoeng er at et velfungerende kvalitetsvurderingssystem forutsetter at det utvikles kapasitet og kompetanse på alle nivåer i utdanningssystemet. Mens lærere for eksempel kan trenge opplæring i hvordan de skal bruke formativ vurdering, kan administrativt ansatte ha behov for å oppgradere sin kompetanse i databehandling. Skoleledere, som ofte er for opptatt av administrative spørsmål, kan ha behov for å styrke sine ferdigheter som pedagogisk leder. I tillegg må det sentrale nivået gjøre en innsats for å utvikle en kunnskapsbase, redskaper og retningslinjer som kan brukes til å støtte vurderingsaktiviteter i bred forstand. Det vurderes at et rammeverk for kvalitetsvurdering må finne en god balanse mellom implementering av sentrale utdanningsmål og tilpassing av disse til lokale behov.

4.3 Situasjonen i Danmark og Sverige

Det er også relevant å se nærmere på hvordan situasjonen er i to av våre naboland, herunder Danmark og Sverige. Danmark og Sverige inngår også i OECDs undersøkelser, og har som Norge et desentralisert utdanningssystem.

4.3.1 Kvalitetsvurdering i Sverige

I Sverige har utvikling av nasjonale prøver og standarder vært viktige verktøy for å forbedre evalueringen av kvalitet i skolen. I tillegg betraktes skolenes egevaluering som et evalueringsverktøy. En utfordring i Sverige er ifølge OECD at nasjonale prøver rettes lokalt, og at det er opp til den enkelte lærer å sette karakter på disse. Dette fører til at resultatene blir noe inkonsistente, og lite egnet som sammenlikningsgrunnlag. OECD anbefaler derfor Sverige enten å ta i bruk eksterne sensorer eller å sette i gang et program hvor lærerne får opplæring i mer standardisert retting. I Sverige vurderer OECD også at det er behov for mer ekstern evaluering av skolene, der egevaluering ses i sammenheng med ekstern risiko-analyse, inspeksjon av rutiner og sterkere oppfølging av spesielle tilfeller.

OECD-rapporten peker også på at Sverige har et desentralisert utdanningssystem, som sprer seg over 290 kommuner. Ettersom hver kommune har ansvar for utdanning innenfor sin kommunegrense, vil det nødvendigvis føre til variasjoner i undervisningsopplegget fra kommune til kommune. For å kunne møte (eller håndtere) denne utfordringen, anbefales sentrale myndigheter å gjennomføre evalueringer av lærere og skoler for å kontrollere at disse holder den ønskede nasjonale standard. Det fremgår at nasjonale prøver og andre evalueringer generer mye data og informasjon som trenger verktøy som kan fortolke resultatene, slik at de kan brukes for å forbedre skole, lærere og den enkelte elev. Det er dermed behov for å utvikle både verktøy og kompetanse i å bruke slike verktøy i den svenske skolen.

I Sverige var det tidligere krav til kommunale kvalitetsrapporter, men i ny skolelovgivning er dette nå erstattet med krav om systematisk kvalitetsarbeid og lovfestet at hver *huvudman* (tilsvarende skoleeier) og hver førskole- og skoleenhet systematisk og kontinuerlig skal planlegge, følge opp og utvikle opplæringen.

4.3.2 Kvalitetsvurdering i Danmark

Det fremgår at det i løpet av de siste årene er gjort mange endringer for å bedre oversikten over tilstanden i skolen i Danmark. Blant tiltakene er opprettelsen av nye nasjonale organ for å overvåke kvaliteten på obligatorisk utdanning, nye nasjonale målsettinger og pålegg for kommunene til å utarbeide årlige kvalitetsrapporter (tilsvarende tilstandsrapporter) for deres skoler.

Det fremgår at Danmark mangler et rammeverk for evaluering av undervisning og lærere, og at dette er en utfordring for utvikling av kvalitet i dansk skole. Uklarheter i læreplanmål fremgår også å være en utfordring. Flere skoler rapporterer at de har problemer med å forstå læreplanmålene og dermed også med å utarbeide planer som skal føre til at elevene når de oppsatte målene som er utarbeidet fra politisk hold. På tross av at skolene er pålagt å gjennomføre selvevalueringer, er gjennomføringsgraden varierende både på skole- og kommunenivå. Rapporten peker på et behov for å implementere selvevalueringarbeid som en del av lærerutdanningen, for å skape en bevissthet rundt viktigheten av evaluering. Det påpekes at det også i Danmark er store variasjoner blant både kommuner og skoler når det gjelder kapasitet og kompetanse i å gjennomføre og bruke vurdering og evaluering.

Dette viser at det pågår arbeid med kvalitetsvurdering i skolen også i våre naboland, og at de deler noen utfordringer med Norge, herunder mangfold og variasjon mellom kommuner og skoler og bruk av data og informasjon fra vurdering og evaluering. I neste kapittel ser vi nærmere på norske kommuners rammebetingelser og forutsetninger for å drive kvalitetsutviklingsarbeid.

5. KOMMUNENES RAMMEBETINGELSER OG FORUTSETNINGER

I kapittel 4 er årlig tilstandsrapportering sett i sammenheng med internasjonale perspektiver og erfaringer. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan årlig tilstandsrapportering kan forstås i en norsk kontekst, og hvordan tilstandsrapporten henger sammen med øvrige systemer for kvalitetsvurdering. Kapittelet drøfter særlig nasjonale føringer og verktøy, og kommunenes forutsetninger for å omsette disse i praksis.

5.1 Kvalitetsvurdering i norsk skole

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 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".

Intensjonen er altså klar. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal generere informasjon (data) om utvalgte satsningsområder, og gi et kunnskapsgrunnlag som støtter opp under skoleeiers arbeid for lokal kvalitetsutvikling. Lokale mål skal følges opp gjennom systematisk arbeid som baserer seg på analyse av tilstanden. Nasjonale prøver og Skoleporten ble etablert som de første komponentene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og etter hver har nye kommet til. 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 finnes en entydig forståelse av systemet blant aktørene på utdanningsfeltet³⁰. Som vi skal vise i det følgende, har dette også blitt påpekt i flere evalueringer av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

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 systemet³¹:

- 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 skal inngå som en komponent i NKVS.

³⁰ OECD (2011): Norsk landrapport til OECD.

³¹ Ibid.

5.1.1 Fra NKVS til kvalitetsvurderingssystemet

I Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei* kan det som tidligere ble omtalt som NKVS forstås å være «omdøpt» til kvalitetsvurderingssystemet. Hensikten med navneskiftet skal være å tydeliggjøre det lokale ansvaret for kvalitetsvurderingssystemet. Det er lokalt initiativ og lokal kunnskap som skal gjøre systemet relevant for skolene. Det presiseres at «Kvalitetsvurderingssystemets viktigste funksjon er å være til nytte for skolene og skoleeierne»³². Tanken er at kunnskapsgrunnlaget som produseres nasjonalt skal suppleres med annet kvalitativt og kvantitativt materiale for vurderings- og utviklingsformål. Systemet er altså primært etablert for å fremme kvalitetsutvikling på den enkelte skole, selv om også nasjonalt nivå bruker systemet. I tabell 5.1 illustreres kunnskapsgrunnlaget i kvalitetsvurderingssystemet.

Tabell 5.1: Kunnskapsgrunnlaget i kvalitetsvurderingssystemet

	Formål	Frivillig	Obligatorisk
Brukerundersøkelser	- få fram meninger om læring og trivsel på skolen	- Lærling-, Foreldre-, Lærebedrift- og Lærerundersøkelsene	- Elevundersøkelsen
Læringsstøttende prøver	- støtte lærere i undervisvurdering og gi grunnlag for læringsfremmende tilbakemeldinger - gi grunnlag for å sammenligne seg mot nasjonalt nivå for å bedre skolens vurderingspraksis	- matematikk 5. – 10. trinn - flere under utvikling	
Karakterstøttende prøver	- støtte lærere i undervis- og standpunktvurdering - gi grunnlag for å sammenlikne seg mot nasjonalt nivå for å bedre skolens vurderingspraksis	- naturfag 8. – 10. trinn–samfunnsfag (fra 2013) - flere under utvikling	
Kartleggingsprøver	- finne de elevene som trenger ekstra hjelp i ferdigheter og fag - gir kun informasjon om elever under og rundt bekymringsgrensen	- regning 1. og 3. trinn - engelsk 3. trinn og Vg1 - digitale ferdigheter 4. trinn i (fra 2013)	- lesing 1. – 3. trinn og Vg1 - regning 2. trinn og Vg1
Nasjonale prøver	- vurdere i hvilken grad skolen lykkes med å utvikle elevenes ferdigheter		- lesing og regning 5., 8. og 9. trinn - engelsk 5. og 8. trinn
Internasjonale undersøkelser	- vurdere norske elevers kompetanse sammenliknet med andre land - gir også informasjon om utvikling over tid	- CIVIC/ICCS (demo-krtati/engasjement) - ICILS (digital kompetanse (2013)) - PIRLS (leseforståelse) - PISA (matematikk, naturfag og lesing) - TALIS (undervisning og læring)– - TIMSS (matematikk og naturfag)	
Eksamen	–beskrive den enkeltes kompetansenivå for omverdenen, har en normerende funksjon - lite egnet til å si noe om utvikling i elevenes ferdigheter over tid		- 10. trinn (trekk en sentralt gitt skriftlig og én lokalt gitt muntlig) - Vgo (trekk alle trinn)

Tabell 5.1 viser at kunnskapstilfanget i kvalitetsvurderingssystemet er bredt og at intensjonen med hver enkelt komponent er tydeliggjort. For å støtte skoleledelsens og skoleeierens ansvar for utviklingsprosesser har nasjonale myndigheter utviklet Ståstedsanalysen og Organisasjonsanalysen, verktøy som tilbys i Skoleporten.

Ståstedsanalysen er et nettbasert hjelpemiddel for å sammenstille data fra Skoleporten som grunnlag for refleksjon, utvikling og forbedring ved den enkelte skole. Organisasjonsanalysen er et kartleggingsverktøy som gjennomføres ved hjelp av en spørreundersøkelse. Assistenten,

³² Meld. St. 20 (2012-2013): *På rett vei – Kvalitet og mangfold i fellesskolen*, s. 147

lærere, ledere og andre ansatte svarer på påstander om forvaltning av kompetanse, forbedring av undervisningen og arbeidsmåter og skolens evne til å gjennomføre endringer.

Det presiseres at det er skoleeierne som har ansvaret for å vurdere kvaliteten på opplæringen og for å ta initiativ til og gjennomføre nødvendige utviklingstiltak. Skoleeierne forventes å føre dialog med skoleledere om dette, og om resultater av skolebasert vurdering. Skoleeierne har også et definert ansvar for å følge opp kvalitetsvurderinger og for å utforme årlige tilstandsrapporter.

5.2 Årlig tilstandsrapportering og kvalitetsvurdering

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 kvalitetsvurderinger³³. 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 grunnpoplæringen³⁴.

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 opplæringen³⁵.

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)
- Sammendrag og konklusjon av rapporten

I evalueringen har vi sett på hvordan malen legger føringer for rapporteringen. Først skal vi imidlertid se litt nærmere på hva som kjennetegner den som skal rapportere, altså skoleeier. Dette kan bidra til bedre forståelse av hvilke forutsetninger skoleeier har for å utforme tilstandsrapporter og kunne ta disse i bruk i det lokale skoleutviklingsarbeidet.

5.2.1 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 dette er en nasjonal utfordring³⁶.

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

³³ LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

³⁴ 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.

³⁵ Ibid.

³⁶ NIFU STEP og ILS (2008): *Evaluering av Kunnskapsløftet, delrapport 1. Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger.*

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. Økt forventning til innsatsen fra lokale skoleeiere innebærer at de også får ansvar for å utarbeide lokale mål for opplæringen, iverksetting og gjennomføring av kvalitetsrettet arbeid, og at skoleeier aktivt iverksetter og følger opp tiltak som skal styrke skolens kvalitetsarbeid.

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 resultater³⁷. Kommunestørrelse er imidlertid 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 428 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 elever³⁸. 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 kommuner har betydelige skolefaglige utfordringer. Forskning viser også at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en optimal måte. Videre er det indikasjoner på at tonivåkommuner i større grad enn trenivåkommuner opplever uklare rolle- og ansvarsforhold i spørsmål som angår skole. Slik uklarhet kan føre til handlingslammelse – man vet ikke hva det er forventet at man skal gjøre.

NIFU har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomført to undersøkelser hvor små kommuner er definert som kommuner med opp til 3000 innbyggere. De finner følgende³⁹:

³⁷ PriceWaterHouseCoopers (2009): *Kom nærmere! Sluttrapport fra FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevers læringsutbytte*.

³⁸ Hattie (2009): *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis of relating to achievement*.

³⁹ Vibe m.fl. (2009): *Spørsmål til Skole-Norge*. NIFU STEP Rapport.

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

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

5.2.2 Kommunenes kompetanse og kapasitet

I evalueringen er skoleeierne spurt om hvor mange årsverk som er satt av til å arbeide med skole i administrasjonen. Det fremgår at flertallet av kommunene har satt av ett årsverk eller mindre til dette arbeidet. Dette illustreres av tabell 5.2.

Tabell 5.2: Hvor mange årsverk i administrasjonen er satt av til å arbeide med skole? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)

	Prosent
Under ett årsverk	34 %
Ett årsverk	26 %
To årsverk	16 %
Tre årsverk	9 %
Fire årsverk	5 %
Fem årsverk	1 %
Over fem årsverk	9 %

Tabell 5.2 viser at de fleste har relativt få årsverk til rådighet, mens få har satt av over fem årsverk til å arbeide med skole. Analyser viser en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall årsverk som er satt av til dette. Dette kommer frem av tabell 5.3.

Tabell 5.3: Antall årsverk kryset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)

	Under 5000 innbyggere	5000-20000 innbyggere	Flere enn 20000 innbyggere
Under ett årsverk	58 %	19 %	0 %
Ett årsverk	30 %	36 %	0 %
To årsverk	10 %	26 %	12 %
Tre årsverk	1 %	14 %	24 %
Fire årsverk	1 %	5 %	24 %
Fem årsverk	0 %	0 %	9 %
Over fem årsverk	0 %	0 %	30 %

De minste kommunene har altså gjennomgående satt av færre årsverk enn de større. Dette kan ses i sammenheng med at små kommuner har færre skoler og generelt mindre ressurser enn større. Analyser viser også at det er en sammenheng mellom hvordan kommunene er organisert, det vil si hvordan de beskriver egen kommuneorganisering, og antall årsverk (jfr. tabell 5.4).

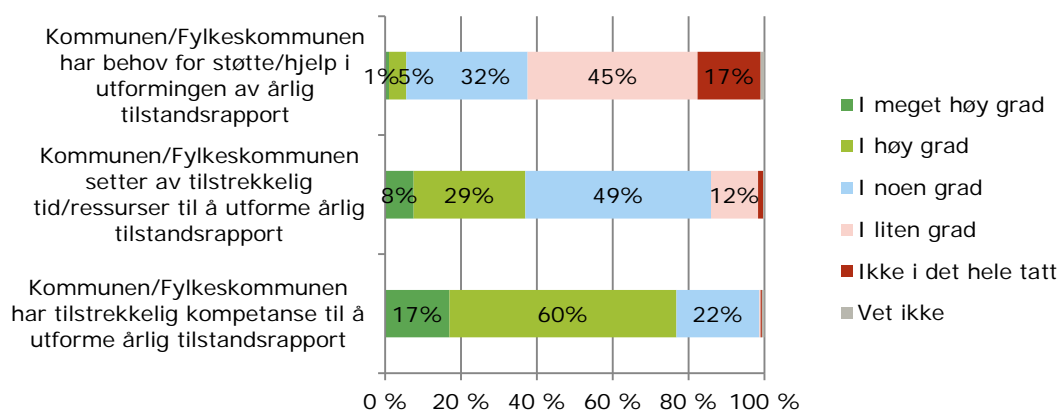
Tabell 5.4: Antall årsverk kryssset med kommuneorganisering (Skoleeier kommune 2013)

	Tonivå	Trenivå
Under ett årsverk	48 %	24 %
Ett årsverk	30 %	26 %
To årsverk	11 %	20 %
Tre årsverk	4 %	15 %
Fire årsverk	3 %	8 %
Fem årsverk	1 %	2 %
Over fem årsverk	3 %	5 %

Skoleeiere som beskriver at de er organisert som tonivåkommune, har satt av færre årsverk til å arbeide med skole enn trenivåkommuner. I tillegg viser evalueringen at det er sammenheng mellom organisering og størrelse, der de større kommunene i større grad har flere nivåer. Samlet sett indikerer dette at store kommuner ikke bare har bedre kapasitet til å drive skoleutvikling enn små kommuner, men at de også er bedre organisert. I evalueringen er også skoleeier bedt om å vurdere egen kompetanse knyttet til tilstandsrapportering og skoleutvikling mer generelt.

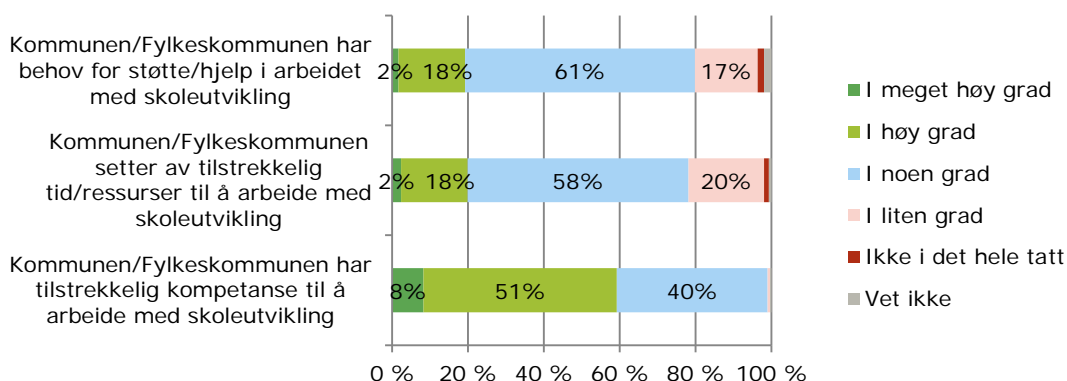
Evalueringen viser at skoleeierne stort sett vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å utforme årlig tilstandsrapport, men at de er mindre samstemte når det gjelder påstanden om at de setter av nok tid og ressurser til arbeidet (kapasitet). Dette illustreres av figur 5.1.

Figur 5.1: I hvilken grad er du enig i følgende påstander? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)



Figur 5.1 viser at flertallet på 77 prosent vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å utforme årlig tilstandsrapport. Flertallet er også uenig i at de har behov for støtte eller hjelp i arbeidet. På den andre siden oppgir en mindre andel på 37 prosent at de i meget høy eller høy grad er enig i at det er satt av nok tid og ressurser til arbeidet. I figur 5.2 ser vi nærmere på hvordan skoleeierne vurderer ressurser og kompetanse til skoleutvikling mer generelt.

Figur 5.2: I hvilken grad er du enig i følgende påstander? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)



Figur 5.2 viser at skoleeierne er noe mer kritiske. Det er et flertall på 59 prosent som i meget høy eller høy grad er enig i at de har tilstrekkelig kompetanse til å arbeide med skoleutvikling. Derimot er det kun 20 prosent som oppgir at skoleeier setter av nok tid og ressurser til å arbeide med dette. En andel på 20 prosent oppgir også at de har behov for hjelp eller støtte i arbeidet med skoleutvikling.

Analysen i evalueringen viser at mindre kommuner også er mindre fornøyde med ressurser og kompetanse til både tilstandsrapportering spesielt og skoleutvikling generelt. I tabellen under ser vi nærmere på hvordan kommuner av ulik størrelse vurderer sin kompetanse når det gjelder tilstandsrapportering.

Tabell 5.5: Vurdering av tilstrekkelig kompetanse til å utforme tilstandsrapport krysset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)

	Under 5000 innbyggere	5000-20000 innbyggere	Flere enn 20000 innbyggere
I meget høy grad	11 %	16 %	43 %
I høy grad	60 %	66 %	40 %
I noen grad	27 %	17 %	18 %
I liten grad	1 %	0 %	0 %
Ikke i det hele tatt	1 %	0 %	0 %

Skoleeiere i mellomstore og store kommuner vurderer som illustrert av tabell 5.5 i større grad at de har tilstrekkelig kompetanse enn skoleeiere i små kommuner.

I tabell 5.6 ser vi at mønsteret er det samme når det gjelder vurdering av hvorvidt det er satt av nok tid og ressurser til tilstandsrapportering.

Tabell 5.6: Vurdering av avsatt tid og ressurser til tilstandsrapportering krysset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)

	Under 5000 innbyggere	5000-20000 innbyggere	Flere enn 20000 innbyggere
I meget høy grad	5 %	9 %	13 %
I høy grad	28 %	25 %	38 %
I noen grad	51 %	51 %	43 %
I liten grad	16 %	11 %	8 %
Ikke i det hele tatt	1 %	3 %	0 %

Mens 33 prosent av skoleeiere i små kommuner i meget høy eller høy grad vurderer at det er satt av nok tid og ressurser, er tilsvarende andel i mellomstore kommuner 34 prosent og 51 prosent i store kommuner. Det fremgår av tabell 5.7 under at mindre kommuner i større grad vurderer å ha behov for hjelp og støtte til tilstandsrapportering enn større kommuner.

Tabell 5.7: Vurdering av behov for støtte/hjelp til tilstandsrapportering krysset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)

	Under 5000 innbyggere	5000-20000 innbyggere	Flere enn 20000 innbyggere
I meget høy grad	2 %	0 %	0 %
I høy grad	6 %	5 %	0 %
I noen grad	38 %	29 %	15 %
I liten grad	40 %	49 %	53 %
Ikke i det hele tatt	13 %	17 %	33 %

Tabell 5.7 viser at 86 prosent av skoleeiere i store kommuner ikke vurderer at det er behov for støtte eller hjelp i forbindelse med tilstandsrapportering. I mellomstore kommuner vurderer 66 prosent det samme, mens tilsvarende andel i små kommuner er 53.

Mønsteret er altså det samme når det gjelder vurderinger relatert til skoleutvikling mer generelt, og dette bekrefter et inntrykk av at det er i de små kommunene at tilgang på ressurser og kompetanse oppleves som mest utfordrende. Funnene indikerer altså at kommunene opplever mer behov for støtte i det generelle skoleutviklingsarbeidet enn i arbeidet med tilstandsrapporter.

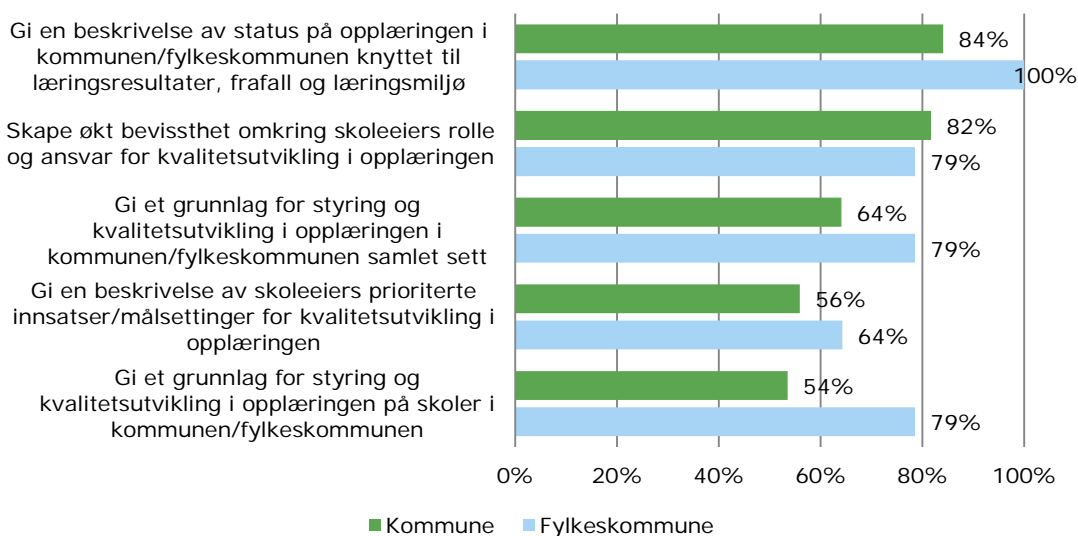
5.2.3 Årlig tilstandsrapport som grunnlag for kvalitetsutvikling

Hittil i kapitlet har vi vist at det er ulike forhold som kan spille inn på hvordan årlig tilstandsrapportering gjennomføres i praksis. Sentralt er ulike forutsetninger i kommunene når det gjelder størrelse, kompetanse og kapasitet. Det er også pekt på at det har vært en utydelig forståelse av skoleeierbegrepet.

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, noe som også skal danne grunnlag for kvalitetsutvikling lokalt.

I figur 5.3 presenteres skoleeierens forståelse av hva som er formålet med å utforme årlig tilstandsrapport.

Figur 5.3: Hva er formålet med utformingen av årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)

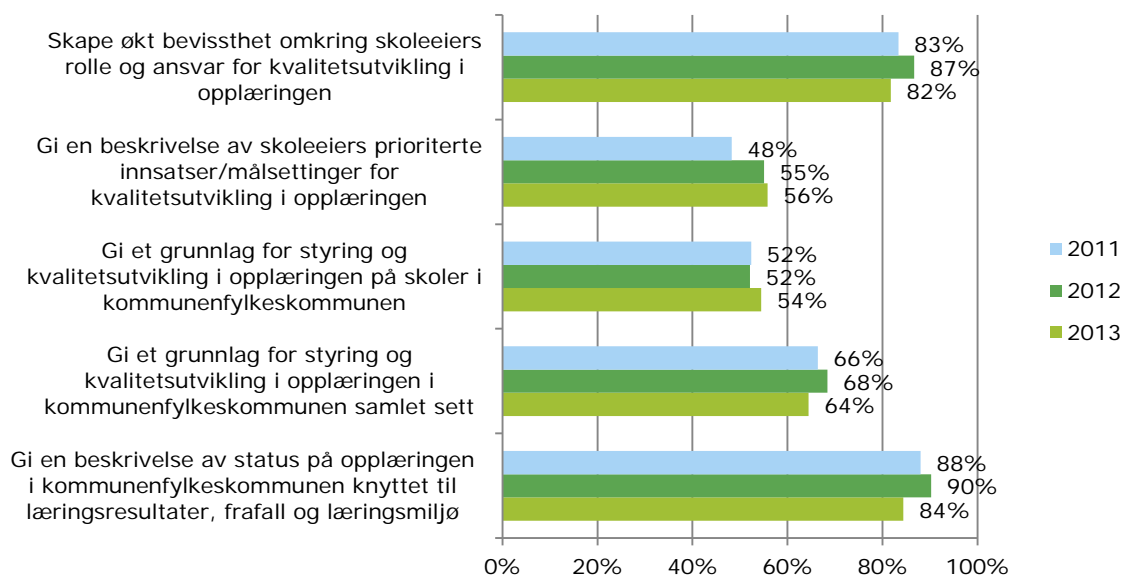


Figur 5.3 viser at formålet med årlig tilstandsrapportering i første rekke forstås å være å gi en beskrivelse av status på opplæringen, og å skape økt bevissthet omkring skoleeiers rolle og ansvar for kvalitetsutvikling. Flertallet av kommuner og fylkeskommuner vurderer også at

formålet er å gi et grunnlag for styring på både system- og skolenivå og å gi en beskrivelse av innsatser og mål for kvalitetsutvikling.

I figur 5.4 ser vi skoleeierne samlet sett sine vurderinger fra hhv 2011, 2012 og 2013 for å avdekke utvikling i perioden. Figuren viser altså hvordan skoleeier har besvart spørsmål om hvordan de forstår formålet med årlig tilstandsrapportering i de tre rundene med spørreundersøkelser.

Figur 5.4: Utvikling i forståelse av formålet (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2011-2013)



Figur 5.4 viser at det i perioden er noen små endringer i hvordan formålet med tilstandsrapporten er blitt forstått. Blant annet har det vært en utvikling når det gjelder påstanden om at formålet er å gi en beskrivelse av prioriterte innsatser og mål, og en omvendt utvikling når det gjelder påstanden om at formålet er å gi en beskrivelse av status. Det må presiseres at det kun er snakk om små endringer som heller ikke er statistisk signifikante.

I neste kapittel ser vi nærmere på praksis når det gjelder kommunenes prosedyrer for utforming av tilstandsrapporter, innholdet i tilstandsrapportene, samt hvordan de følges opp og anvendes.

6. KOMMUNENES ARBEID MED TILSTANDSRAPPORTERING

I dette kapitlet ser vi nærmere på praktiseringen av årlig tilstandsrapportering, herunder hvordan tilstandsrapportene utformes, hvilke verktøy som benyttes, og hva som er hovedinnholdet i tilstandsrapportene.

Samlet sett viser evalueringen at det har vært få og små endringer i kommunene og fylkeskommunenes praksis i perioden 2011-2013. Når det gjelder hvilke endringer som har funnet sted, handler det først og fremst om at flere har etablert rutiner for utforming, og at jo flere ganger kommunene har utformet tilstandsrapport, jo mindre benytter de malen i Skoleporten. Dette tyder på at årlig tilstandsrapportering er blitt en mer integrert del av kommunene og fylkeskommunenes øvrige praksis.

Kommunene benytter hovedsakelig Skoleporten, nasjonale prøver og elevundersøkelsen i utforming av årlig tilstandsrapport, mens fylkeskommunene i større grad benytter lokale verktøy. Dette tyder på at fylkeskommunene i større grad har utviklet og brukt lokale systemer som benyttes i arbeidet, og dette gjenspeiler seg også i tilstandsrapportene deres. Fylkeskommunenes tilstandsrapporter er mer omfattende og utfyllende, og de inneholder til dels annen informasjon enn kommunenes.

Det er hovedsakelig administrativt nivå i kommunene og fylkeskommunene som står for utformingen av tilstandsrapportene, med innspill fra skolene. Politisk nivå er generelt lite involvert i utformingen, men betraktes som den viktigste «målgruppen» for tilstandsrapporten. Dette begrunnes med at tilstandsrapporten skal være et beslutningsgrunnlag for videre utvikling av skolene i kommunene og fylkeskommunene. I tillegg til at den behandles av politisk ledelse blir rapporten presentert for skoleledere, administrativ ledelse og tillitsvalgte. I fylkeskommuner oppgir flertallet at den også blir lagt frem for elevrepresentanter.

Evalueringen viser at flertallet av skoleeiere oppgir at tilstandsrapportene blir brukt som et grunnlag for:

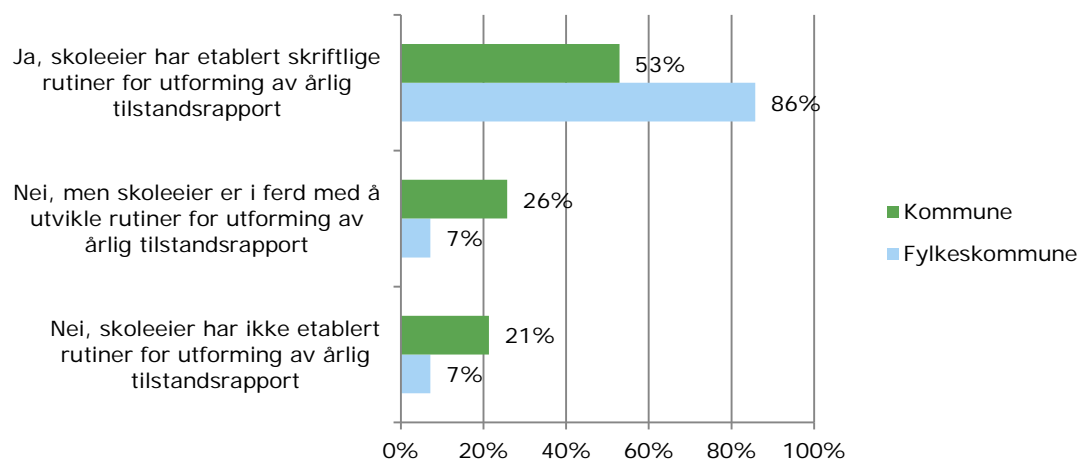
- *Oppfølging* av læringsresultat, læringsmiljø og gjennomføring ved skoler i kommunen/fylkeskommunen
- *Kvalitetsutvikling* i opplæringen i kommunen/fylkeskommunen samlet sett innenfor de tre nasjonale målområdene
- Å *vurdere* kommunens/fylkeskommunens måloppnåelse innenfor de tre nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og frafall
- *Styringsdialogen med skolelederne* i kommunen/fylkeskommunen når det gjelder måloppnåelse innenfor de tre nasjonale målområdene

Mens skoleeiere oppgir å bruke tilstandsrapportene aktivt, fremgår det at skoleledere i mer varierende grad tar dem i bruk. Dette knytter seg særlig til at skolene har tilgang på aktuelle resultater og tall før tilstandsrapporten publiseres, og at de dermed ikke har så stor nytte av disse. Disse funnene utdypes og beskrives nærmere videre i kapitlet.

6.1 Utarbeiding av årlige tilstandsrapporter

I dette avsnittet ser vi på hvilke verktøy som brukes i utarbeidingen av årlig tilstandsrapport, og hvilke aktører som er involvert i denne prosessen. Figur 6.1 viser i hvilken grad skoleeiere har etablert skriftlige rutiner for utforming av årlig tilstandsrapport.

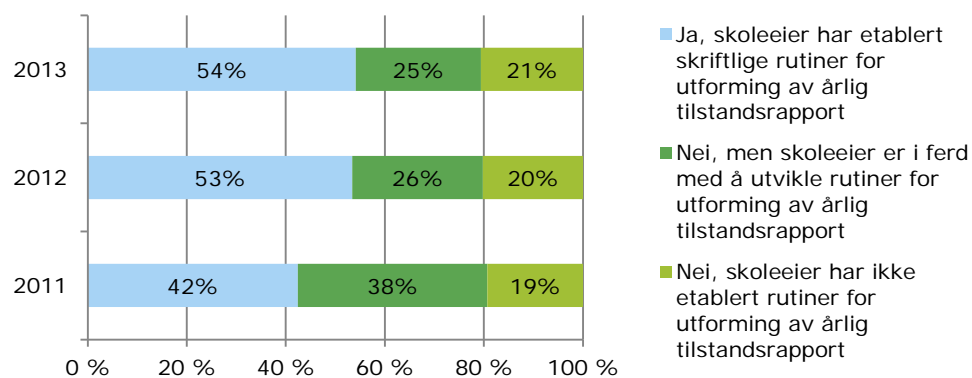
Figur 6.1: Har skoleeier etablert rutiner for utforming av årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)



Et stort flertall (86 prosent) av fylkeskommunene og omtrent halvparten (53 prosent) av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at skoleeier har etablert skriftlige rutiner for utforming av årlig tilstandsrapport. Blant kommunene (14 prosent) og fylkeskommunene (47 prosent) som ikke har skriftlige rutiner for utforming av årlig tilstandsrapport er omtrent halvparten i ferd med å utvikle slike rutiner.

Evalueringen viser at det har vært en viss utvikling i perioden 2011-2013 når det gjelder etablering av rutiner. Dette kommer frem av figur 6.2.

Figur 6.2: Utvikling i etablering av rutiner (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2011-2013)

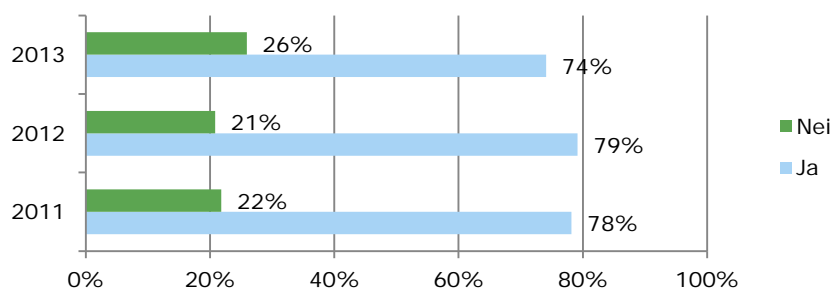


Figur 6.2 viser at den største endringen var fra 2011 til 2012, mens situasjonen har stabilisert seg noe etter 2012.

6.1.1 Hvilke verktøy brukes i utarbeidingen av årlige tilstandsrapporter?

Spørreundersøkelsen fra 2013 viser at 77 av kommunene som har deltatt i undersøkelsen anvender den frivillige malen i Skoleporten i utforming av årlig tilstandsrapport. Blant fylkeskommunene er den tilsvarende andelen kun 7 prosent. I delrapport 2 i evalueringen ble det fremhevet at skoleeiere som ikke benytter malen for utarbeiding av rapporten valgte å gjøre dette på grunn av et ønske om en større grad av tilpasning til lokale forhold, forutsetninger og behov enn det malen gir rom for. Dette gjelder spesielt i fylkeskommunene og i store kommuner. Dette er tilfellet også i årets undersøkelse. I figur 6.3 illustreres utvikling når det gjelder bruk av malen.

Figur 6.3: Utvikling i bruk av malen (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2011-2013)



Figur 6.3 viser en utvikling fra 2012 til 2013 der noe færre tar i bruk malen. Dette er i tråd med tilbakemeldinger fra intervjuene der flere har uttrykt behov for å løsrive seg fra malen grunnet ønske om mer lokal tilpasning av rapporten. Også de som benytter malen gjør dette i ulik grad.

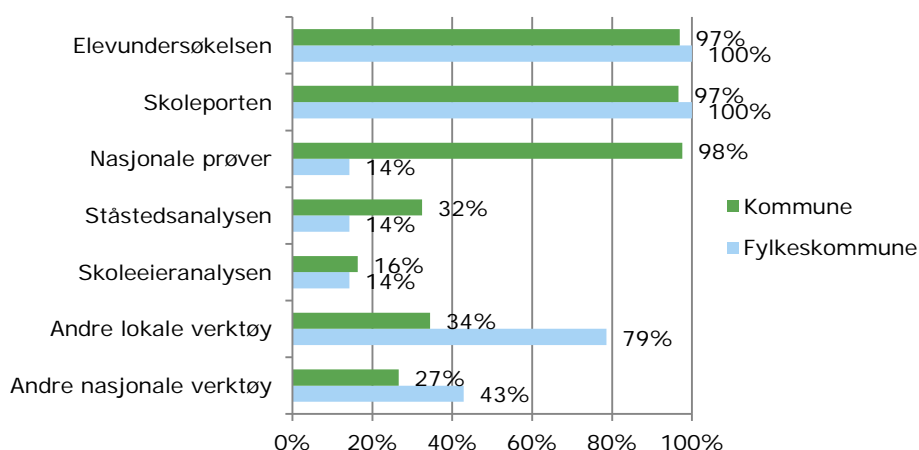
Flere skoleeiere oppgir at de tar inn andre elementer i sin årlige tilstandsrapport for å gi en bedre og mer dekkende tilstandsbeskrivelse av situasjonen lokalt. Dette kan være utfordrende og kreve en ekstra innsats i kommunene og fylkeskommunene:

«Vi må omarbeide (malen) og legge til masse lokalt. Verktøyet er for statisk. Vi gjør noen omarbeidelser etter at vi har generert word-filen fra Skoleporten. Vi får ikke stokket om så mye vi ønsker inne i verktøyet, derfor må vi generere word-dokumentet først.» (administrativ ledelse)

«Det er mye som ikke kan endres på i den malen. Vi må gjøre en jobb for å gjøre den anvendelig og fungerende.» (administrativ ledelse)

Videre viser figur 6.4 hvilke verktøy skoleeier anvender i utforming av årlige tilstandsrapporter.

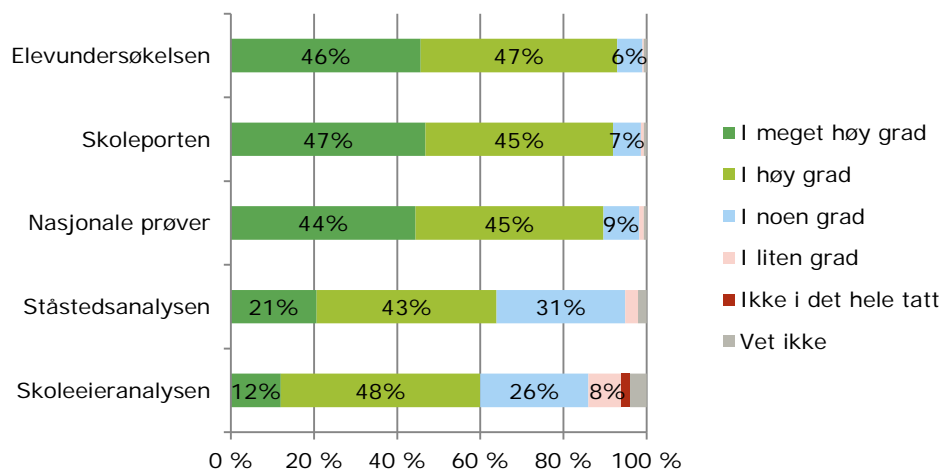
Figur 6.4: Hvilke verktøy anvender skoleeier i utforming av årlige tilstandsrapporter? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)



Figur 6.4 viser at både fylkeskommuner og kommuner i stor grad benytter Elevundersøkelsen og Skoleporten i utformingen av årlige tilstandsrapporter. I tillegg anvender nær samtlige kommuner nasjonale prøver i utformingen av årlige tilstandsrapporter. Ståstedsanalysen og skoleeieranalysen brukes i mindre grad. Kommuner og fylkeskommuner bruker også andre lokale og nasjonale verktøy. Blant de nasjonale verktøyene nevnes GSI og KOSTRA i størst grad, mens også kartleggingsprøver, foreldreundersøkelsen, gjennomføringsbarometeret og VOKAL oppgis blant andre nasjonale verktøy som benyttes. Blant de lokale verktøyene som har blitt benyttet i utformingen av årlig tilstandsrapport nevnes i størst grad kommunale plandokumenter (handlingsplaner, virksomhetsplaner, kvalitetsplaner etc.), lokale trivselsundersøkelser, PULS, medarbeiderundersøkelser, oversikt over spesialundervisning, lokale

foreldre/brukerundersøkelser, ekstern skolevurdering og egne skolevurderingsbesøk. I figur 6.5 ser vi nærmere på skoleeierne vurderinger av verktøyenes nytte.

Figur 6.5: I hvilken grad var verktøyene nyttige i utformingen av årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)

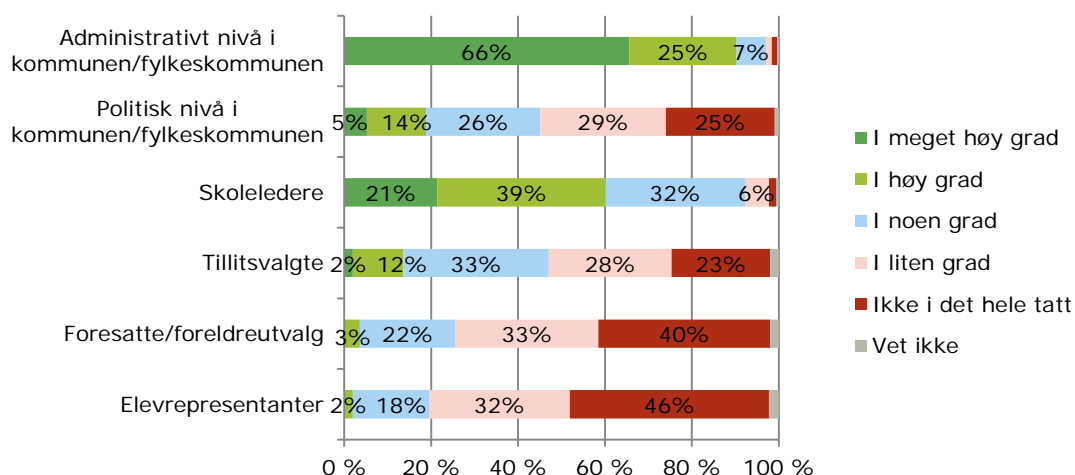


Elevundersøkelsen, Skoleporten og nasjonale prøver vurderes samlet sett som svært nyttige verktøy blant kommunene og fylkeskommunene som har benyttet disse i utformingen av årlig tilstandsrapport. Disse tre verktøyene vurderes som nyttig i høy eller meget høy grad av 90 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen. Ståstedsanalysen og skoleeieranalysen vurderes som noe mindre nyttig. Begge disse verktøyene vurderes som nyttig av henholdsvis 64 og 60 prosent av kommunene og fylkeskommunene.

6.1.2 Hvem er involvert i prosessen med utarbeiding av årlige tilstandsrapporter?

De foregående delrapportene viser at det politiske nivået i kommuner og fylkeskommuner er lite involvert i arbeidet med utforming av årlige tilstandsrapporter, mens politisk ledelse samtidig er hovedmålgruppen for rapporten. I det følgende ser vi nærmere på aktørbildet i arbeidet med årlige tilstandsrapporter, jfr. figur 6.6.

Figur 6.6: I hvilken grad er følgende aktører involvert i prosessen med utforming av årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)

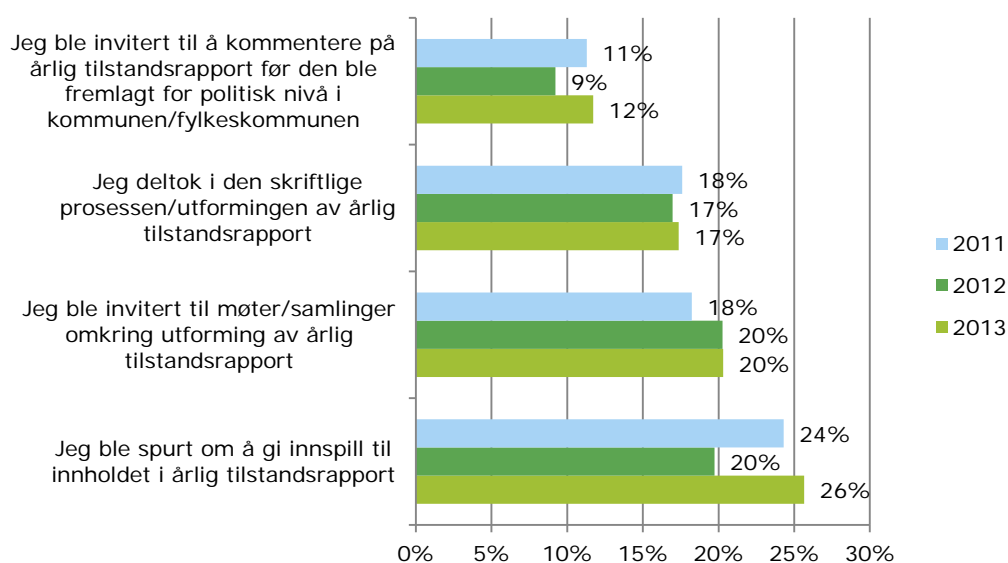


Figur 6.6 viser at det administrative nivået i kommunene og fylkeskommunene er de som i størst grad er involvert i prosessen med utforming av årlig tilstandsrapport. 91 prosent av respondentene oppgir at denne aktørgruppen er involvert i høy eller meget høy grad. Politisk nivå er involvert i 19 prosent av kommunene/fylkeskommunene. Når vi går ned til skolenivå ser vi at

skoleledere er involvert i 60 prosent av kommunene/fylkeskommunene, mens tillitsvalgte er involvert i 14 prosent av kommunene/fylkeskommunene. Foresatte/foreldreutvalg og elevrepresentanter er i høy grad involvert i henholdsvis 3 og 2 prosent av kommunene/fylkeskommunene. Disse gruppene oppgis å være involvert i liten grad eller ikke i det hele tatt i henholdsvis 73 og 78 prosent av kommunene/fylkeskommunene.

I figur 6.7 ser vi på hvordan skoleledere selv oppgir å ha vært involvert, og på utvikling i perioden 2011-2013.

Figur 6.7: Utvikling i involvering av skoleledere i prosessen (Skoleleder kommune og fylkeskommune 2011-2013)



Det fremgår at den største andelen oppgir å ha vært involvert gjennom å bidra med innspill til innholdet i tilstandsrapport, samtidig som betydelige andeler også har vært involvert gjennom møter/samlinger og deltakelse i den skriftlige prosessen. Det fremgår ikke å være noe tydelig mønster når det gjelder utvikling på disse påstandene.

Delrapport 2 i evalueringen presenterte flere gode eksempler på prosesser og innhold i årlige tilstandsrapporter. De gode eksemplene handlet om flere faktorer, hvor en sentral faktor er forankring gjennom bred involvering i utarbeidingsprosessen: en god årlig tilstandsrapport kjennetegnes ved at den er forankret blant lokale aktører, først og fremst blant kommunens politikere og administrasjon samt hos skoleledelsen.

Involvering av lokale aktører er en faktor som kan bidra til å styrke og befeste tilstandsrapporteringen lokalt, og blir vurdert som viktig fordi det bidrar til større og bredere forankring, mer kompetanse, tverrfaglighet, helhet og flere ressurser i arbeidet med tilstandsrapporteringen. Økt involvering kan dreie seg om å involvere flere fra samme nivå (ofte administrativt nivå), eller å skape økt engasjement og involvering på tvers av nivåer, inkludert politisk ledelse og skolene. Videre viser delrapport 2 at små kommuner i større grad enn store kommuner involverer skoleledere. Dette kan tolkes som at involvering av skoleledere er en strategi for mindre kommuner for å sikre tilgang på nødvendige ressurser og kompetanse i rapporteringsarbeidet. Dette kan igjen kompensere for at små kommuner har mindre skolefaglig kapasitet på skoleleiernivå enn store kommuner. Noen av kommunene trekker frem at det hadde vært en fordel å kunne involvere flere personer i selve utviklingsarbeidet, også med tanke på å sikre mer bærekraftige og mindre personavhengige rutiner for utforming av årlige tilstandsrapporter.

Delrapport 2 viste også en bevegelse i retning av større involvering av flere personer i arbeidet med utforming av rapportene i kommuner og fylkeskommuner. I andre kommuner og fylkeskommuner diskuterte man muligheten for å kunne involvere flere nivåer i arbeidet, med andre ord å involvere nivåer utover kommunens/fylkeskommunens administrative nivå. I en kommune var det eksempelvis foretatt endringer i forbindelse med utarbeiding av tilstandsrapport, der politikere, skoleledere, samt representanter for foreldre og elever ble gitt anledning til å kommentere på utkast i to runder. I forbindelse med årets rapport har den aktuelle kommunen gjort noen små grep for å videreutvikle denne prosessen, hovedsakelig med hensyn til tidspunktet ulike aktører involveres i prosessen. Kommunens prosess for utarbeiding av årlig tilstandsrapport presenteres under.

Eksempel fra kommune A

I kommune A utformer administrativt nivå ved virksomhetsleder for skole og skolefaglig rådgiver den årlige tilstandsrapporten. Rapporten som utformes er imidlertid ikke ferdigstilt før den har vært gjennom flere runder med gjennomlesing og tilbakemeldinger fra ulike aktører og nivåer i kommunen. Først sendes rapporten til *plangrupper* ved skolene og et skoleovergripende *brukerråd* på kommunenivå. Skolenes plangrupper består av skoleleder, inspektør, SFO-leder og et utvalg lærere. Brukerrådet består av FAU-lederne ved de ulike skolene, i tillegg til to ansattrepresentanter og to elevrepresentanter. Plangruppene og brukerrådet får anledning til å vurdere den foreløpige rapporten, og komme med tilbakemeldinger om rapportens innhold og struktur til det administrative nivået.

Deretter utformer virksomhetsleder og skolefaglig rådgiver et nytt forslag til rapport, som legges frem for en av kommunens politiske komiteer. Dermed får politisk nivå anledning til å lese og gi innspill til rapportens innhold før den foreligger i endelig versjon. På bakgrunn av dette ferdigstilles den årlige tilstandsrapporten av kommunens administrative nivå, og legges til slutt frem for kommunens bystyre. Rapporten bystyret får representert er dermed den tredje versjonen av årlig tilstandsrapport, som har blitt foredlet og ferdigstilt etter involvering av kommunens administrative og politiske ledelse, samt skoleledere og andre ansatte ved skolene, og foreldre og elever.

Kommunens formål med en slik bred involvering å skape økt forankring av rapportens innhold, og på den måten bidra til å skape et reelt og aktivt verktøy for kvalitetsutvikling. I tillegg oppgis det i forbindelse med årets utarbeiding av årlig tilstandsrapport at denne prosessen bidrar til å sikre at årlig tilstandsrapportering blir noe mer enn et krav som krysses av på en liste, men snarere for å sikre at den får en reell funksjon, blant annet ved at den henger sammen med andre strategi- og måldokumenter i kommunen. Den involverende prosessen bidrar også til å spre informasjon og kunnskap om tilstanden i skolen. Informantene i påpeker også at prosessen har skapt et større eierforhold til resultatene, og at det ikke minst er med på å ansvarliggjøre politikerne i større grad. I tillegg gir det aktørene i kommuneadministrasjonen en bedre forståelse og kunnskap om det som ligger bak tallene som presenteres i rapporten, slik at kommunen kan legge forbedrede strategier for skolen fremover.

Det kjøres en involverende prosess også i andre kommuner. I en av de mindre kommunene som inngår i undersøkelsen involveres skolene aktivt i utarbeidingen. Skolene blir bedt om å evaluere sine egne resultater, for så å levere en rapport til administrativ ledelse. På bakgrunn av skolenes rapporter utarbeides en kommunal årlig tilstandsrapport. Kommunens hensikt med dette er at skolene skal bli mer bevisst på sine egne resultater, og at kommunen skal få et bedre grunnlag for å vurdere resultatene som foreligger. Dette kommer frem av beskrivelsen under.

Eksempel fra kommune B

I kommune B har en nedsatt en egen arbeidsgruppe hvor både administrativt nivå og skoleledere inngår. Skoleledernivået involveres for å skape mer involvering og større medvirkning fra skolenivået. I tillegg utnevnes en politisk representant som saksordfører og følger hele prosessen. Den politiske deltakelsen er et ledd i kommunens øvrige system. Kommunen har en komite for tjenesteutvikling som behandler mange av sakene som omhandler oppvekstområdet og grunnskolen. Det blir oppnevnt en saksordfører for alle saker som skal til behandling i tjenesteutviklingskomiteen, som følger saken helt frem til bystyrets behandling.

Saksordføreren fremmer en innstilling til tjenestekomiteen, hvorpå komiteens innstilling blir lagt frem for bystyret av samme saksordfører. Dette hevdes å styrke den politiske forankringen. I stedet for at saksbehandlingen karakteriseres av at administrasjonen gjør saken helt ferdig før den legges frem for politikerne, går den i flere runder mellom administrativt og politisk nivå før tilstandsrapporten ferdigstilles. Prosessen foregår i flere runder. Først utarbeides et oppstartsnotat, i form av en kort representasjon av formålet med saken og hva den skal munne ut i. Deretter inviteres politisk nivå til å mene noe om hvilke hovedområder rapporten bør ta opp i seg, før administrasjonen jobber videre med rapporten. I neste fase går administrasjonen tilbake til politisk nivå med en underveismelding hvor det foreløpige arbeidet presenteres, og politisk nivå igjen får komme med innspill og tilbakemeldinger. Etter denne andre innspillsrunden går kommuneadministrasjonen i gang med den endelige sluttproduksjonen av den årlige tilstandsrapporten, før den blir presentert for ordinær politisk behandling.

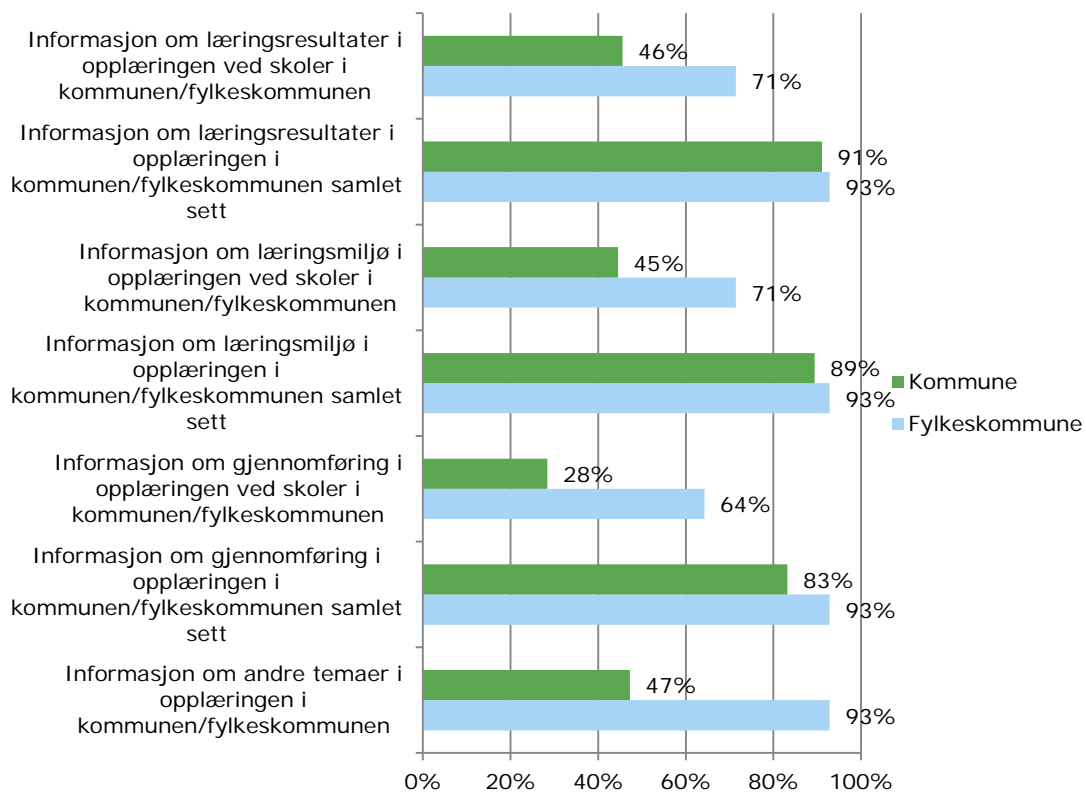
I andre kommuner har man større utfordringer med å involvere politisk nivå i arbeidet med årlige tilstandsrapporter. Her har det administrative nivået forsøkt å involvere politisk ledelse, men møtt liten interesse. Når de formelle strukturene ikke ligger til rette for politisk involvering viser det seg vanskelig å skape slik involvering. På denne måten blir det også administrativt nivå som legger føringene for både beskrivelse av tilstand og utarbeiding av mål.

6.2 Innhold i årlige tilstandsrapporter

I dette avsnittet ser vi nærmere på innholdet i årlige tilstandsrapporter, herunder hvilken informasjon som inngår i dem.

I figur 6.8 presenteres skoleeierens besvarelser på spørsmål om hva slags informasjon tilstandsrapportene inneholder.

Figur 6.8: Hva slags informasjon inneholder årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)

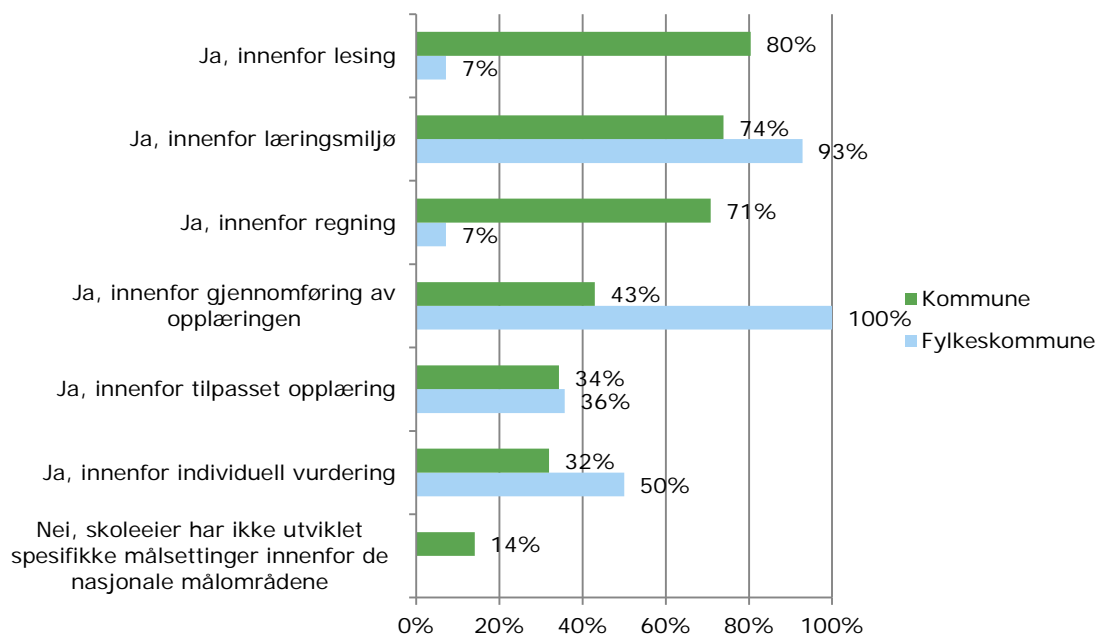


Figur 6.8 viser at de årlige tilstandsrapportene i størst grad inneholder informasjon om opplæringen i kommunene og fylkeskommunene samlet sett, det vil si informasjon om læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring. Når det gjelder graden av informasjon om de samme temaene på skolenivå, er andelen fylkeskommuner betydelig større enn andelen kommuner som oppgir at deres årlige tilstandsrapport inneholder slik informasjon. Over 90 prosent av fylkeskommunene og nær halvparten av kommunene oppgir at deres årlige tilstandsrapport også inneholder informasjon om andre temaer i opplæringen. Utover de overnevnte temaene er spesialundervisning det temaet flest oppgir at deres kommune/fylkeskommune inkluderer i årlig tilstandsrapport. Også kompetanseutvikling/kompetanseheving blant lærere (herunder veiledning av nyutdannede og etter- og videreutdanning), voksenopplæring, tilpasset opplæring, ressursbruk, bruk av IKT i undervisningen, særskilt språkopplæring, samt andre lokale satsingsområder, oppgis som temaer inkluderes i årlig tilstandsrapport flere steder.

Samtlige fylkeskommuner oppgir at de inkluderer kvalitative vurderinger innenfor de nasjonale målområdene læringsresultater, læringsmiljø og/eller frafall i årlig tilstandsrapport. 89 prosent av kommunene oppgir det samme, mens 11 prosent ikke inkluderer slike vurderinger i sin årlige tilstandsrapport.

I figur 6.9 ser vi på i hvilken grad skoleeiere oppgir at det er utformet mål i tilstandsrapporten.

Figur 6.9: Har skoleeier utviklet mål innenfor de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller frafall i årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)

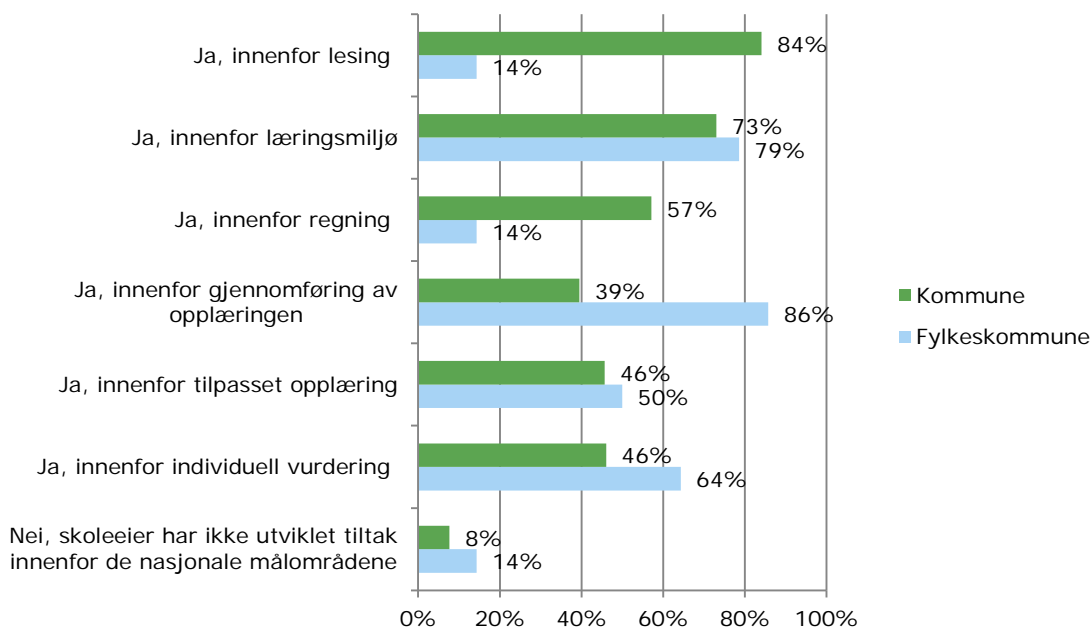


Figur 6.9 viser at blant kommunene oppgir den største andelen at de har utviklet mål innenfor lesing (80 prosent), læringsmiljø (74 prosent) og regning (71 prosent). 14 prosent av kommunene oppgir at skoleeier ikke har utviklet spesifikke målsettinger innenfor de nasjonale målområdene. Blant fylkeskommunene er omfanget av målsettinger størst innen gjennomføring (100 prosent), læringsmiljø (93 prosent) og individuell vurdering (50 prosent). Ingen av fylkeskommunene oppgir at de ikke har utviklet målsettinger innenfor de nasjonale målområdene.

Nær samtlige fylkeskommuner oppgir at skoleeier også har utviklet målsettinger innenfor andre temaer i årlig tilstandsrapport. Blant kommunene har 41 prosent inkludert andre målsettinger, mens 59 prosent oppgir at deres tilstandsrapport ikke inkluderer målsettinger innenfor andre temaer. Målsettinger innenfor andre temaer inkluderer spesialundervisning, skole- og klasseledelse, læreres kompetanse, engelsk, karakterer og resultater på nasjonale prøver, tidlig innsats, hjem-skole-samarbeid, mobbing, og bruk av IKT.

I figur 6.10 ser vi på i hvilken grad skoleeiere har utviklet tiltak innenfor de nasjonale målområdene.

Figur 6.10: Har skoleeier utviklet tiltak for kvalitetsutvikling innenfor de nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og/eller frafall i årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)



Figur 6.10 viser at i samsvar med graden av mål har kommunene i størst grad utviklet tiltak for kvalitetsutvikling innenfor lesing (84 prosent), læringsmiljø (73 prosent) og regning (57 prosent). 8 prosent av kommunene oppgir at skoleeier ikke har utviklet tiltak innenfor de nasjonale målområdene. Blant fylkeskommunene er tiltak mest utbredt innenfor gjennomføring (86 prosent), læringsmiljø (79 prosent) og individuell vurdering (64 prosent). 14 prosent av fylkeskommunene oppgir at skoleeier ikke har utviklet tiltak innenfor de nasjonale målområdene.

Halvparten av fylkeskommunene oppgir at de har utviklet tiltak for kvalitetsutvikling innenfor andre temaer i sin årlige tilstandsrapport. 33 prosent av kommunene oppgir også dette, mens 67 prosent ikke har utviklet slike tiltak. Det oppgis blant annet å ha blitt utviklet tiltak innen temaene spesialundervisning, tilpasset opplæring, klasseledelse, kompetanseheving/utvikling, og digital kompetanse/bruk av IKT.

Henholdsvis 82 og 83 prosent av kommunene og fylkeskommunene har utviklet tiltak for kvalitetsutvikling samlet sett for sin kommune/fylkeskommune. En mindre andel (59 prosent av kommunene og 67 prosent av fylkeskommunene) oppgir at de har utviklet tiltak for kvalitetsutvikling på skolenivå.

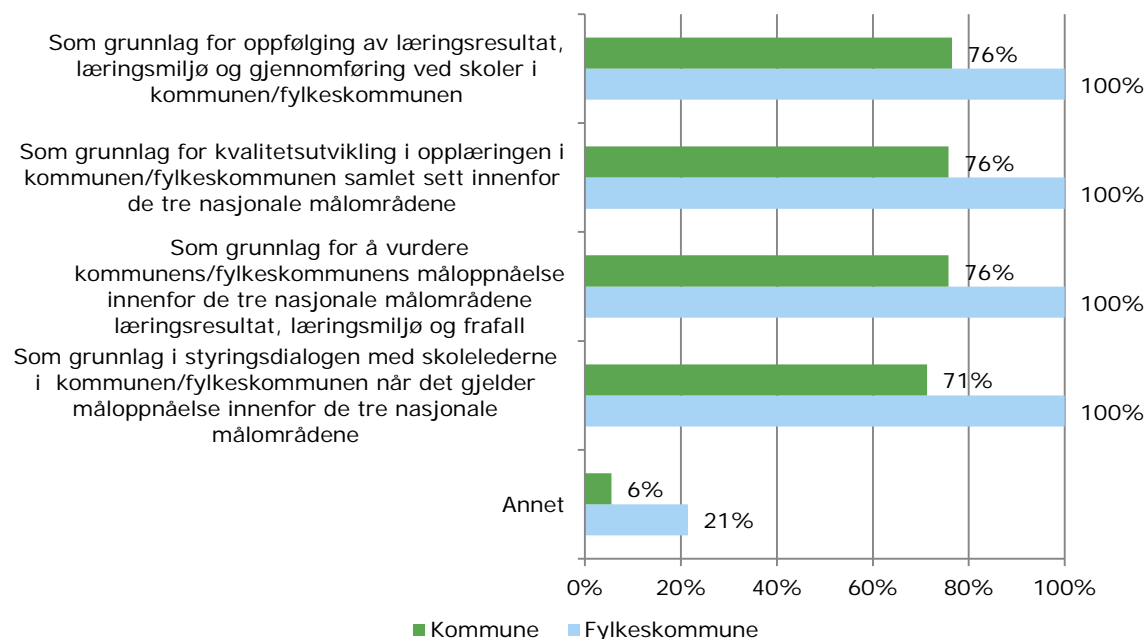
6.3 Behandling og bruk av årlig tilstandsrapport

I dette avsnittet undersøker vi hvordan årlig tilstandsrapport behandles og brukes i kommunene og fylkeskommunene.

I forrige kapittel så vi at den største andelen både blant kommuner og fylkeskommuner oppgir at formålet med utformingen av årlig tilstandsrapport i kommunen/fylkeskommunen er å gi en *beskrivelse av status* på opplæringen knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljø. Den nest største andelen i begge grupper oppgir at formålet er å *skape økt bevissthet* omkring skoleeiers rolle og ansvar for kvalitetsutvikling i opplæringen. Over halvparten av respondentene oppgir også at formålet med utformingen av årlig tilstandsrapport er å gi en et grunnlag for styring og kvalitetsutvikling i opplæringen i kommunen/fylkeskommunen samlet sett og på skolenivå, samt å gi en beskrivelse av skoleeiers prioriterte innsatser og målsettinger for

kvalitetsutvikling i opplæringen. I figur 6.11 ser vi nærmere på hva skoleeier anvender årlig tilstandsrapport til.

Figur 6.11: Hva anvender skoleeier årlig tilstandsrapport til? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)



Omtrent tre fjerdedeler (76 prosent) av kommunene og samtlige fylkeskommuner oppgir at skoleeier anvender årlig tilstandsrapport som grunnlag for:

- *Oppfølging* av læringsresultat, læringsmiljø og gjennomføring ved skoler i kommunen/fylkeskommunen
- *Kvalitetsutvikling* i opplæringen i kommunen/fylkeskommunen samlet sett innenfor de tre nasjonale målområdene
- *Å vurdere* kommunens/fylkeskommunens måloppnåelse innenfor de tre nasjonale målområdene læringsresultat, læringsmiljø og frafall

En nesten like stor andel (71 prosent av kommunene og samtlige fylkeskommuner) oppgir at skoleeier anvender årlig tilstandsrapport som *grunnlag i styringsdialogen med skolelederne* i kommunen/fylkeskommunen når det gjelder måloppnåelse innenfor de tre nasjonale målområdene.

Resultatene viser videre at det ikke er noen signifikant endring i hvordan tilstandsrapportene er brukt i perioden 2011-2013. Det er imidlertid noen forskjeller knyttet til kommunestørrelse der større kommuner i større grad oppgir å benytte årlig tilstandsrapport som grunnlag for oppfølging, kvalitetsutvikling og vurdering av måloppnåelse.

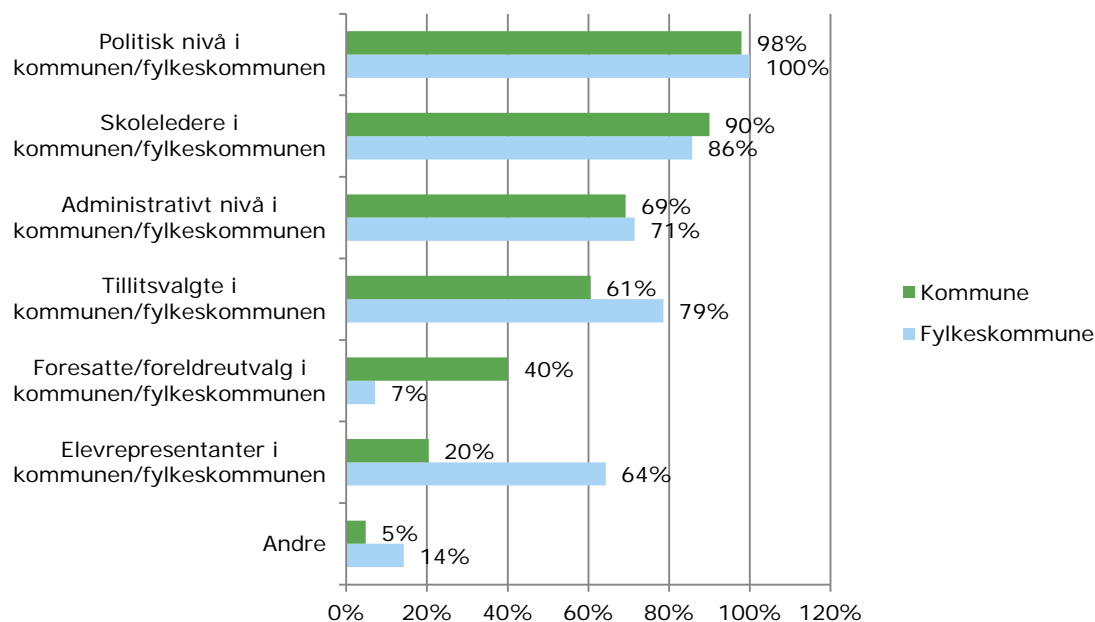
6.3.1 Politisk behandling av årlige tilstandsrapporter

Omtrent halvparten av kommunene og fylkeskommunene som inngår i spørreskjemaundersøkelsen ferdigstiller sin årlige tilstandsrapport i forbindelse med budsjettprosessen, enten i første (24 prosent av kommuner og 14 prosent av fylkeskommuner) eller andre halvår (29 prosent av kommunene og 36 prosent av fylkeskommunene). Den resterende andelen av kommunene (46 prosent) og fylkeskommunene (50 prosent) oppgir at de ferdigstiller sin årlige tilstandsrapport i andre sammenhenger enn budsjettprosesser. Dette inkluderer både kommunens årsmelding/årsrapport og som egen sak i kommunestyre/fylkesting. Flere oppgir at rapporten ferdigstilles og legges frem så snart alle nødvendige data foreligger

etter endt skoleår. Enkelte kommuner oppgir også at tidspunktet for ferdigstilling av rapporten har variert, og at de forsøker å finne ut hva som er mest formålstjenlig i deres kommune.

I figur 6.12 ser vi nærmere på hvilke aktører skoleeier legger frem årlig tilstandsrapport til.

Figur 6.12: Hvilke aktører legger skoleeier frem årlig tilstandsrapport til? (Skoleeier)



Figur 6.12 viser at samtlige fylkeskommuner og nær samtlige kommuner (98 prosent) oppgir at årlig tilstandsrapport legges frem for politisk nivå i kommunen/fylkeskommunen. En stor andel oppgir også at rapporten legges frem for skoleledere i kommunene (90 prosent) og fylkeskommunene (86 prosent). I en vesentlig andel kommuner og fylkeskommuner legges den årlige tilstandsrapporten også frem for administrativt nivå (henholdsvis 69 og 71 prosent) og tillitsvalgte (henholdsvis 61 og 79 prosent). Foresatte/foreldreutvalg får fremlagt rapporten i 40 prosent av kommunene og 7 prosent av fylkeskommunene, mens elevrepresentanter gjør det samme i 20 prosent av kommunene og 64 prosent av fylkeskommunene. I beskrivelsen under gis et eksempel på hvordan tilstandsrapporten blir behandlet i en mindre kommune.

Eksempel fra kommune C

I kommune C behandles tilstandsrapporten først i oppvekstutvalget v/kommunalsjefen. Det er her debatten beskrives å foregå. Deretter presenteres tilstandsrapporten for kommunestyret, og inntrykket herfra er at den «bare tas til etterretning». Administrativt nivå i kommunen etterspør mer debatt rundt skolen på bakgrunn av tilstandsrapporten, men vurderer at det politiske engasjementet er begrenset.

Det fremgår at den politiske oppmerksomheten i stor grad dreier seg om utvikling av skolebygg, og i mindre grad om det pedagogiske innholdet i skolen.

Tilstandsrapporten vurderes likevel som en god og styrket dokumentasjon på skoleeiers og skolenes aktivitet, og som en «god årlig gjennomgang».

Samtidig som spørreskjemaundersøkelsen viser at nær samtlige kommuner og fylkeskommuner legger årlig tilstandsrapport frem for politisk nivå, viser kvalitative funn at den politiske behandlingen av rapportene helt tydelig har et forbedringspotensial. Flere steder oppgis det at tilstandsrapporten kun tas til etterretning, og at det verken er noen reell politisk debatt, drøfting av innholdet i rapporten eller at det blir gjort vedtak knyttet til innholdet i etterkant av fremleggelsen. Også i kommuner og fylkeskommuner hvor rapporten blir brukt mer aktivt av

politikerne, fremgår det at det er potensial for mer konstruktiv og målrettet oppfølging og bruk. I en kommune oppgis det at den politiske behandlingen har lett for å bevege seg utenfor de områdene som er omtalt i tilstandsrapporten, og preges mer av diskusjoner om økonomi, ressurser og budsjettprioriteringer fremfor tema som resultater og kvalitetsutvikling. Flere steder er det også slik at tilstandsrapporten brukes til å bygge opp under tradisjonelle partipolitiske skillelinjer og meningsforskjeller, fremfor, og noen ganger uavhengig av, rapportens konkrete innhold.

I en kommune fortelles det også fra administrativt nivå at det kan være utfordrende å kombinere fagligheten i en slik rapport og samtidig være «politikkvennlig» i utformingen av rapporten. Dette innebærer at rapporten må inneholde mer enn bare tall og resultater for at den skal kunne brukes konstruktivt. Dersom resultatene analyseres og settes inn i en kontekst, vil det også være lettere for det politiske nivået å vurdere tilstanden i skolen, ta stilling til resultatene som foreligger og eventuelt drøfte egnede tiltak for å oppnå bedre resultater.

Et annet forhold er at informasjonen som presenteres i den årlige tilstandsrapporten ikke er ferskvare, men består av tall og resultater som i flere kommuner og fylkeskommuner blir fremlagt for politikerne kontinuerlig i løpet av året så fort de blir tilgjengelige. Det fremheves likevel at fremleggelsen av årlig tilstandsrapport for politisk nivå også kan styrke politikernes kunnskap og bevissthet om tilstanden i skolen, fordi rapporten gir et samlet oversiktsbilde over et felt som ellers kan fremstå som fragmentert og usammenhengende. På denne måten er årlig tilstandsrapport et godt verktøy for å gi skolen den nødvendige oppmerksomheten blant politikerne, oppgis det i flere kommuner. Det er heller ikke bare i forbindelse med selve fremleggelsen at årlig tilstandsrapport har en rolle å spille i politisk sammenheng. I flere kommuner oppgis det at både administrasjon og politikere bruker og viser til tilstandsrapporten i ulike sammenhenger når skole er tema, og at rapporten brukes både når det skal arbeides med både strategier og budsjetter for det kommende året.

Flere informanter fremhever at malen for årlig tilstandsrapport og de verktøyene skoleeier har tilgjengelig for å gjøre analyser og presentere resultater i liten grad legger til rette for en konstruktiv og målrettet diskusjon om kvalitetsutvikling. Flere informanter er kritiske til det fokuset malen legger opp til, og mener at kommunene ikke har tilgang til gode nok analyseverktøy for å utarbeide en tilstandsrapport som gir et godt bilde av mål, utfordringer og realiteter i skolen, og som dermed kan legge til rette for kvalitetsutvikling. I flere kommuner og fylkeskommuner oppgis det at en har vært nødt til å kjøpe inn andre analyseverktøy for egen regning for å være i stand til å fremskaffe og analysere data på en bedre og mer hensiktsmessig måte. Dette handler blant annet om muligheter for å trekke inn forklaringsvariabler for resultatene som presenteres, samt muligheter for å sammenlikne med kommuner som de selv vurderer det som hensiktsmessig å sammenlikne seg med.

Områdene det er obligatorisk å rapportere om og analyseverktøyene skoleeierne har tilgjengelig i Skoleporten legger visse føringer for den endelige rapporten, og flere informanter hevder at disse føringene i tilstandsrapport ikke legger til rette for endring og kvalitetsutvikling. Det hevdes blant annet at tilstandsrapporten bidrar til et lite hensiktsmessig fokus på ulike typer rangeringer, og at malen og kravene til rapporten fører til en presentasjon av resultater uten kontekst eller tilhørende analyser av lokale forhold og forutsetninger. En fra administrasjonen formulerer dette på følgende måte:

«Jeg tror vel egentlig ikke at årlige tilstandsrapporter gir veldig mye ekstra med hensyn til å sette fokus på skoleutvikling. Det er nesten sånn at den til en viss grad gjør det motsatte, fordi en veldig fort får et fokus på rankinglistenking. Det skygger over alt det gode utviklingsarbeidet som faktisk skjer, og det skygger for trykket vi har på skoleutvikling lokalt. Det blir fort en avsporing av debatten. (...) Vi må ha med andre elementer (enn det som det legges opp til i malen) som også er

kjempeviktige. Jeg har et mye større behov for å formidle alt arbeidet som foregår i skolen, og få frem både positive og negative sider og drøfte forbedringspotensialet som er der, fremfor en lettvent rankinglistebatt. (...) Det er klart at det er vårt ansvar å sørge for at tilstandsrapporten får en form og en behandling som gjør at det blir et bidrag til skoleutviklingen, men samtidig ligger det noen bindinger i den tradisjonelle statistikken (som malen legger opp til), og så langt har vi ikke verktøyene til å måle og presentere resultatutvikling på den måten vi ønsker» (administrativ ledelse)

I den siste delen av dette sitatet ser vi at den som utarbeider tilstandsrapporten i denne kommunen mener at rapportmalen tvinger den som skal rapportere inn i en form som oppleves som hemmende for konstruktiv oppfølging av resultatene i form av skoleutvikling. For å oppnå dette ville man hatt behov for en kontekstualisering og analyser av resultater sett opp mot kommunens/fylkeskommunens forutsetninger for resultatoppnåelse. På bakgrunn av dette må man så drøfte nødvendige mål og tiltak og handle ut fra denne analysen. I en kommune tilstrebes det å få til dette ved å belyse mer enn det obligatoriske innholdet, og ved å bevege seg utenfor malen som ligger i Skoleporten. Blant annet tones oppmerksomheten om nasjonale prøver ned. Etter denne kommunens vurdering – på bakgrunn av hvordan de gjennomføres og hvordan målingene fungerer – er nasjonale prøver ikke et godt verktøy for å vurdere utvikling fra et år til det neste. De kan snarere bidra til å avspore debatten om lokal kvalitetsutvikling:

Nasjonale prøver har fått et stort fokus (...) og det er fryktelig vanskelig å formidle hva nasjonale prøver egentlig er, hvordan målingene faktisk skjer, og hvordan resultatene kan brukes. Og det er veldig lett for politikerne å henge seg opp i noen enkle resultater, fremfor å gå dypere inn i materien og ta tak i hvordan det faktisk jobbes med skole i kommunen» (administrativ ledelse)

Dette sitatet viser at administrasjonen forstår at det er viktig å formidle forholdene knyttet til gjennomføring og bruk av nasjonale prøver til den politiske ledelsen, men at dette kan være en utfordring.

I beskrivelsen under gis et eksempel på hvordan en større kommune har arbeidet med utforming av tilstandsrapporten.

Eksempel fra kommune D

Kommune D er en stor kommune hvor det legges stor vekt på det analytiske arbeidet i utforming av tilstandsrapporten, da dette vurderes som en forutsetning for at den kan brukes aktivt i skoleutvikling.

Kommunen har anskaffet et eget verktøy fra en privat leverandør, som etter kommunens forståelse legger til rette for å skille bedre mellom skolene. Dette dreier seg om at skolens resultater ses i sammenheng med sosioøkonomiske forhold i de respektive skolekretser, og dette vurderes å gi en mer riktig fremstilling av tall og data.

Verktøyet som er anskaffet gjør det også mulig for kommunen å sammenlikne sine resultater med resultater fra kommuner som de selv vurderer det som hensiktsmessig å sammenlikne seg med. Kommunen vurderer at det er nødvendig å gjøre en vesentlig innsats for å gå utover mulighetene som ligger i malen i Skoleporten, for å gjøre tilstandsrapporten anvendelig og nyttig.

6.4 Skolenes bruk av årlige tilstandsrapporter

Evalueringen viser at det store flertallet av skolelederne bruker tilstandsrapporter som et verktøy for kvalitetsutvikling på sin skole. Dette illustreres av tabell 6.1.

Tabell 6.1: Bruker du årlig tilstandsrapport som et verktøy for kvalitetsutvikling på din skole? (Skoleleder kommune og fylkeskommune 2013)

	Prosent
Ja	72 %
Nei	25 %
Vet ikke	3 %

Skolelederne har også fått anledning til å beskrive hvordan de tar tilstandsrapportene i bruk. De fleste oppgir at tilstandsrapporten er brukt på følgende måter:

- Som ett av grunnlagsdokumentene for videre utviklingsarbeid
- Som et grunnlag for å avklare videre satsningsområder
- For utforming av virksomhetsmål/plan
- Som et utgangspunkt for drøftinger av fokusområder til neste skoleår

Det presiseres at tilstandsrapporten presenteres for personalet, og at det er et grunnlag for å avklare hva som skal være fremtidige satsningsområder i skolen. Det fremgår videre at tilstandsrapporten benyttes som en analyse av status, og et grunnlag for å vurdere innsatsene i skolen.

6.4.1 Private skoler skiller seg noe fra offentlige

Evalueringen viser at private skoler har en annerledes praksis enn offentlige, og informasjon fra private skoler i liten grad inkludert i årlige tilstandsrapporter til offentlige skoleeiere⁴⁰. Private skoleeiere er inkludert i kvalitative intervjuer i evalueringen, og kommer det frem at det er en svært variert praksis blant private skoleeiere, avhengig av hvordan eierstrukturen ser ut. Generelt oppgis det imidlertid at det er skolelederne i private skoler som står for utforming av tilstandsrapporten, og at denne danner grunnlag for dialog med private skoleeiere. 83 prosent av private skoleledere oppgir at de har vært involvert i utformingen av tilstandsrapporten, mens tilsvarende andel for offentlige skoleledere er 71 prosent. Dette kan ses i sammenheng med at tilstandsrapporten i noe større grad benyttes som et verktøy for kvalitetsutvikling på private skoler, og at 80 prosent av private skoleledere oppgir dette. Tilsvarende andel for offentlige skoleledere er 70 prosent.

Overordnet sett viser evalueringen likevel at det er en ganske tydelig rollefordeling mellom aktørene lokalt i utforming og bruk av årlige tilstandsrapporter. Det er hovedsakelig administrativt nivå i kommune og fylkeskommunene som står for utformingen av tilstandsrapportene, med innspill fra skolene. Politisk nivå er generelt lite involvert i utformingen, men er den viktigste «målgruppen» for tilstandsrapporten. Dette begrunnes med at tilstandsrapporten skal være et beslutningsgrunnlag for videre utvikling av skolene i kommunene og fylkeskommunene. I tillegg til politisk ledelse blir rapporten presentert for skoleledere, administrativ ledelse og tillitsvalgte. I fylkeskommuner oppgir flertallet at den også blir lagt frem for elevrepresentanter.

Evalueringen viser at flertallet av skoleeiere oppgir at tilstandsrapportene blir brukt som et grunnlag for oppfølging av resultater ved skolene, kvalitetsutvikling, vurdering av måloppnåelse og styringsdialog med skoleledere. Det fremgår at skolelederne ikke bruker tilstandsrapporten like aktivt. I neste kapittel ser vi nærmere på hva som er den opplevde «nyttene» av tilstandsrapporteringen i kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunene, fylkeskommunene og skolene.

⁴⁰ Mens flertallet på 67 prosent av offentlige skoleeiere oppgir at det ikke finnes private skoler i deres kommune/fylkeskommune, oppgir 31 prosent at private skoler ikke inngår i årlig tilstandsrapport. Et svært lite mindretall inkluderer dermed private skoler.

7. TILSTANDSRAPPORTEN SOM GRUNNLAG FOR LOKALT KVALITETSUTVIKLINGSARBEID

Mens forrige kapittel så på gjennomføring av selve tilstandsrapporteringen i norske kommuner og fylkeskommuner, rettes det i dette kapitlet oppmerksomhet mot aktørenes opplevde nytte av tilstandsrapporten som et verktøy i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Evalueringen viser at skoleeiere gjennomgående vurderer årlig tilstandsrapportering som en nyttig øvelse, og flertallet vurderer at tilstandsrapporten er et godt verktøy for:

- Dialog om kvalitetsutvikling med politisk nivå
- Dialog om kvalitetsutvikling med administrativt nivå
- Dialog om kvalitetsutvikling med skoleledere

Tilstandsrapporten oppleves dermed som et godt dialogverktøy, som gir anledning til å drøfte situasjonen i skolen og videreutvikle kvalitet i skolen. Flertallet av skoleeiere vurderer også at tilstandsrapportering fører til økt bevissthet rundt kvalitetsutvikling blant politikere, administrasjon og på skolenivå.

Flertallet av skoleeierne vurderer videre at tilstandsrapporten er et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeier, at den er et godt supplement til de øvrige informasjonskildene i kvalitetsvurderingssystemet og at den er et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleleder. Tilstandsrapporten vurderes imidlertid i større grad å være et godt grunnlag for skoleeier enn for skoleleder.

Skolelederne er mindre samstemte i sitt syn på årlig tilstandsrapportering, og under halvparten vurderer at årlig tilstandsrapport i meget høy eller høy grad gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for dem som skoleledere. Færre skoleledere vurderer at skoleeier bruker tilstandsrapporten som et verktøy for dialog ved deres skole, og at skoleeiers oppfølging av rapporten bidrar til økt kvalitetsbevissthet ved deres skole generelt. Dette gjenspeiles i både intervjuer og respondentenes bruk av åpne svar i spørreundersøkelsen, der skoleeierne gjennomgående ser større verdi ved tilstandsrapporteringen enn skolelederne.

Dette kan ses i sammenheng med at tilstandsrapporten primært er et verktøy for skoleeier, og et virkemiddel for å sikre at skoleeier drøfter tilstanden i skolen som et ledd i deres kvalitetsutviklingsarbeid. Samtidig er det på skolene kvalitetsutviklingen skal skje, og derfor blir det viktig at det er en sammenheng mellom drøftingene på skoleeiernivå og de prosessene som foregår på skolene. Weick (1976)⁴¹ har påpekt at utdanningsinstitusjoner er organisasjoner som i særlig grad preges av å være løst koblet. Det samme kan se ut til å kjennetegne utdanningssystemet. De største problemene med løse koblinger oppstår når det er liten eller ingen kunnskapsflyt mellom dem (Lillejord, 2011)⁴² Analysene av selve tilstandsrapportene viser at det er her det svikter i kommunenes arbeid med tilstandsrapportene. Det er behov for å bearbeide og kontekstualisere resultatene som presenteres i større grad, mer og bedre samarbeid mellom nivåene og for kompetanse i formulering av mål. Gjennom bedret kunnskap om prosessene rundt målformulering, og involvering av skolenivået i valg og formulering av mål og satsninger, indikerer data at årlig tilstandsrapportering kan bli et mer effektivt verktøy i fremtiden.

⁴¹ Weick, K: Educational organizations as loosely coupled systems, *Administrative Science Quarterly*. 21, 1-9. 1976

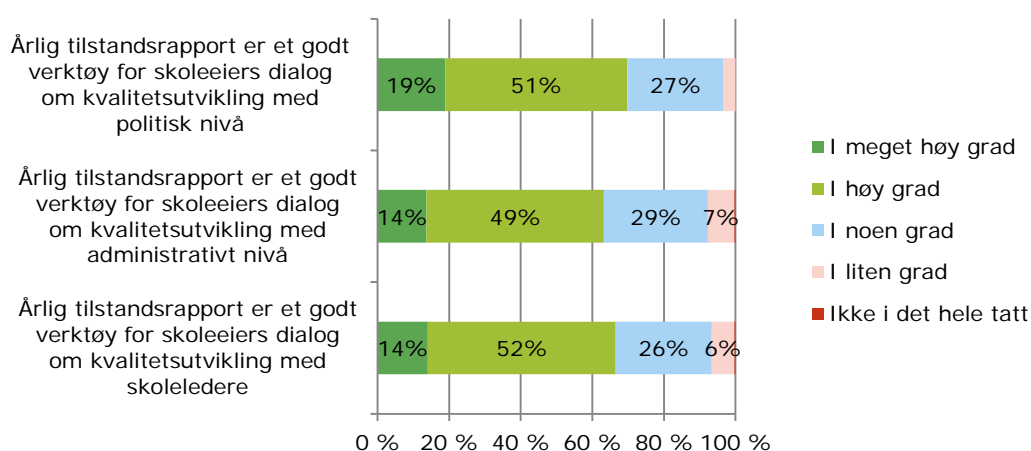
⁴² Lillejord, S. Kunsten å være rektor, i: Møller, J. og Ottesen E. (red.): Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen. Oslo: Universitetsforlaget s. 284-301. 2011

7.1 Hvordan vurderes nytten av årlige tilstandsrapporter?

Evalueringen viser at årlig tilstandsrapport kan ha en funksjon som *verktøy for dialog for skoleeier*. 70 prosent av respondentene mener at tilstandsrapporten i høy eller meget høy grad er et godt verktøy for skoleeiers dialog om kvalitetsutvikling *med politisk nivå*, mens henholdsvis 63 og 66 prosent vurderer at rapporten er et godt verktøy for tilsvarende dialog med administrativt nivå og med skoleledere.

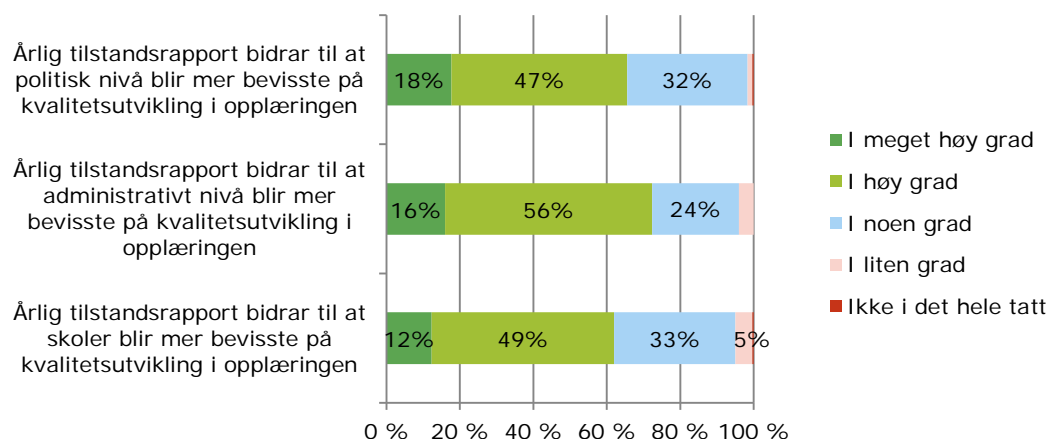
Dette viser at selv om vi gjennom intervjuene har fått inntrykk av at politisk nivå i varierende grad er involvert i prosessen, vurderer flertallet av respondentene i spørreundersøkelsen at tilstandsrapporten er et godt verktøy for dialog også med politisk nivå. Dette kommer frem av figur 7.1.

Figur 7.1: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)



Respondentene har blitt spurt om i hvilken grad årlig tilstandsrapport bidrar til at ulike aktører i kommuner/fylkeskommuner blir mer *bevisste på kvalitetsutvikling* i opplæringen. Her er det i størst grad enighet i at *administrativt nivå* blir mer bevisste (72 prosent mener at dette er tilfelle i høy eller meget høy grad). En noe mindre andel mener i høy eller meget høy grad at politisk nivå (65 prosent) og skoler (61 prosent) blir mer bevisste på kvalitetsutvikling i opplæringen. Dette kommer frem av resultatene i figur 7.2.

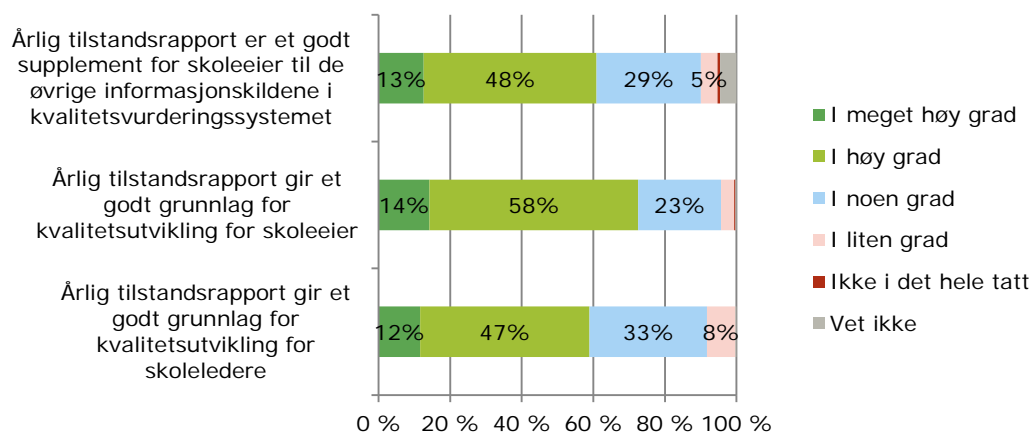
Figur 7.2: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)



Videre har respondentene tatt stilling til påstander om i hvilken grad den årlige tilstandsrapporten gir et godt *grunnlag for kvalitetsutvikling*. Svarene indikerer at tilstandsrapporten i større grad gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeiere (72

prosent mener dette i høy eller meget høy grad) enn for skoleledere (59 prosent mener dette i høy eller meget høy grad). Til slutt har skoleeierne vurdert i hvilken grad de mener årlig tilstandsrapport er et godt supplement for skoleeier til de øvrige informasjonskildene i kvalitetsvurderingssystemet. 61 prosent av respondentene mener at dette er tilfellet i høy eller meget høy grad. Dette illustreres av figur 7.3.

Figur 7.3: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om årlig tilstandsrapport? (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2013)



Flere informanter oppgir i kvalitative intervjuer at muligheten til å drive skoleutvikling er styrket som en følge av den årlige tilstandsrapporteringen, men at dette i stor grad avhenger av prosessen forut for ferdigstillingen av selve rapporten. Flere hevder sågar at selve prosessen og arbeidet med utforming av årlig tilstandsrapport er viktigere enn rapporten og dens innhold i seg selv. I flere kommuner gir ikke tilstandsrapporten noen ny informasjon når den foreligger, men er snarere en oppsummering av forhold aktørene allerede har kjennskap til. Dermed fremstår prosessen, som på sitt beste kan være både involverende, informerende, forankrende, bevisstgjørende og engasjerende på tvers av nivåer, som den viktigste faktoren for å danne et godt bilde av utfordringer og realiteter i skolen, og på den måten legge til rette for endring og utvikling:

«Årlig tilstandsrapportering kan bli bedre ved større involvering. Nå er det litt for mye en administrativ øvelse» (administrativ ledelse)

«Hvis årlig tilstandsrapport skal bidra til skoleutvikling må vi ha en involverende prosess. Ellers er det lite grunnlag for utvikling. Det er prosessene underveis som må danne grunnlag for dette. Vi må ha fokus på prosess heller enn på produkt» (administrativ ledelse)

«Det som er viktig med en sånn rapport er at den er godt forankret i alle skolene, og at den gir et realistisk bilde av situasjonen. Det er viktig at det ikke bare sitter noen i ledelsen som sitter og skriver rapporten helt for seg selv, men at det er forankret blant ulike grupper: skoleledere, lærere, tillitsvalgte, FAU, osv. Slik får en frem det rette bildet, og ikke en glorifisert eller unyansert rapport. Det er viktig at rapporten er realistisk, og at den gir et riktig bilde, og derfor er det viktig at flere parter er involvert i prosessen, og at det skapes forankring» (politisk ledelse)

Det fremheves også i kvalitative intervjuer at en bredt involverende prosess gir anledning til å samkjøre, koordinere og se årlig tilstandsrapport i sammenheng med andre kommunale planer og måldokumenter. På denne måten kan forankring og en involvering bidra til å legge til rette for mer enhetlige kvalitetsutviklingssystemer i kommuner og fylkeskommuner. Når utarbeidingen av tilstandsrapporten er basert på en involverende prosess gir den også et bedre grunnlag for å

gjøre prioriteringer som fremmer skoleutvikling fordi flere aktørers erfaringer og synspunkter blir synliggjort, hevdet det.

«Det er en kjempeutfordring at verktøyet er lagt opp sånn at bare en bruker kan jobbe i det. Det er flere mennesker som jobber med dette, og da burde det være mulig for flere å ha tilgang til samme arbeidsdokument. Det motarbeider litt hensynet til involvering i prosessen.» (administrativ ledelse)

En administrativ leder hevder som vist av sitatet imidlertid at malen i Skoleporten motarbeider en involverende prosess i utarbeidingen av årlig tilstandsrapport, fordi det ikke åpnes for at flere personer kan arbeide i dokumentet samtidig.

I beskrivelsen under gis et eksempel på hvordan politisk ledelse i en fylkeskommune opplever tilstandsrapportens nytteverdi.

Eksempel fra fylkeskommune 1

I fylkeskommune 1 fremgår det at rapporten tas til behandling i utvalg for oppvekst. Politisk ledelse oppgis at tilstandsrapporten behandles og brukes aktivt:

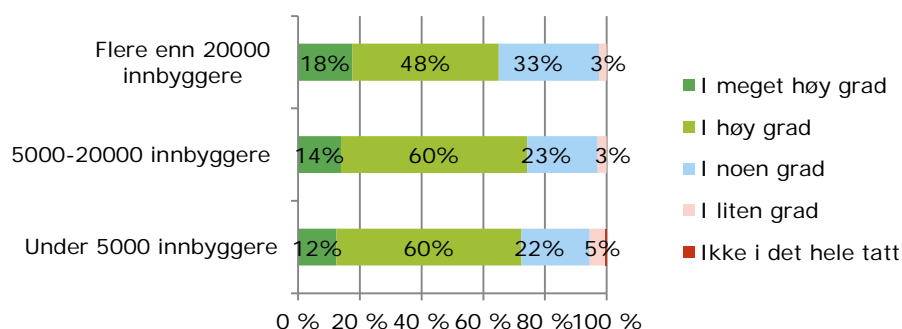
«Det vi har gjort er at vi har sett på tilstanden ved de enkelte skolene og totalt satt sammenlignet med ellers i landet. Har et mål om både være best i landet og ha en positiv utvikling i forhold til tidligere år».

Selv om tiden til politisk ledelse kan være begrenset, fremgår det at tilstandsrapporten forstås som en viktig rapport som det brukes en god del tid på, og som vurderes som viktig å kommunisere videre til befolkningen. For at tilstandsrapporten skal kunne tas aktivt i bruk, vurderes det som viktig hvordan den er utformet. Resultater og vurderinger på skolenivå vurderes som nyttig i så måte, og her legges det vekt på at skolens resultater må ses i sammenheng med sosioøkonomiske data i befolkningen.

Det fremgår at den politiske ledelsen etterlyser forklaringer på hva som er årsaker til eventuell endring og utvikling, og at dette ligger til grunn for konkrete tiltak i etterkant.

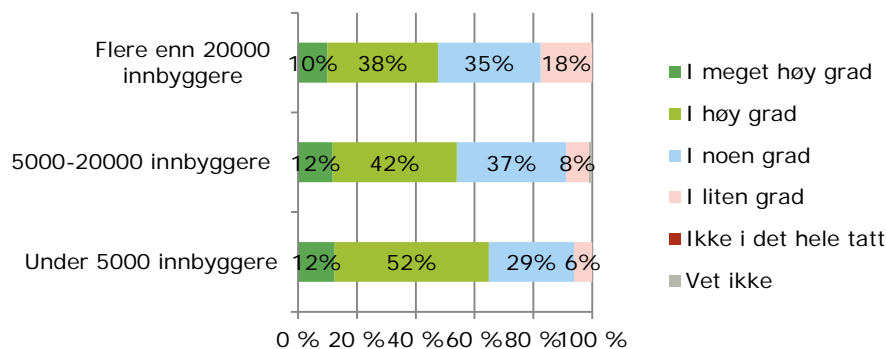
7.1.1 Sammenhenger mellom tilstandsrapportens nytteverdi og trekk ved kommunene
 Analyser av det kvantitative materialet i evalueringen viser at det er noen variasjoner i vurderinger av tilstandsrapporten knyttet til kommunestørrelse. I figur 7.4 ser vi nærmere på dette i forbindelse med vurderinger av om rapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeier.

Figur 7.4: Vurdering av om tilstandsrapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeier krysset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)



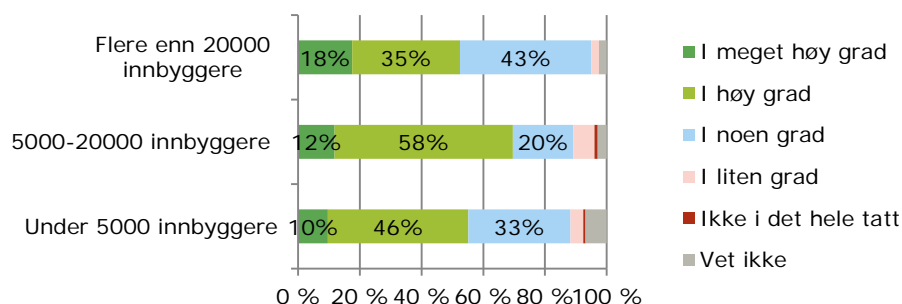
Figur 7.4 viser at skoleeiere i små og mellomstore kommuner i noe større grad enn skoleeiere i store kommuner vurderer at tilstandsrapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeiere.

Figur 7.5: Vurdering av om tilstandsrapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleleder krysset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)



Mønsteret er relativt likt når det gjelder om rapporten gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleledere, der skoleeiere i mindre kommuner i størst grad sier seg enig i dette. Dette kommer frem av figur 7.5.

Figur 7.6: Vurdering av om tilstandsrapporten er et godt supplement til kvalitetsvurderingssystemet krysset med kommunestørrelse (Skoleeier kommune 2013)

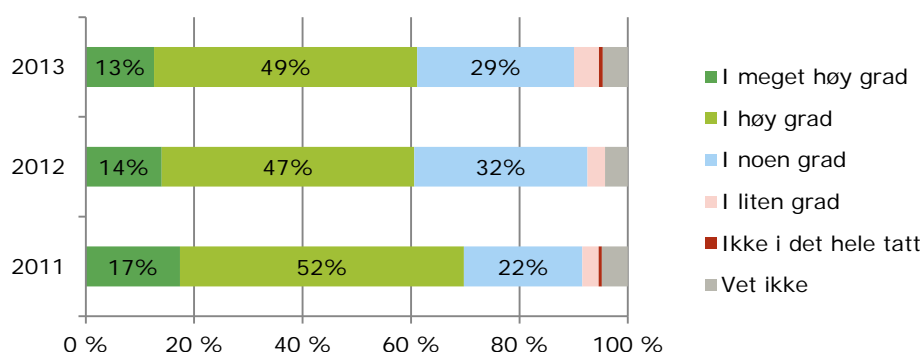


Når det gjelder spørsmål om tilstandsrapporten er et godt supplement til kvalitetsvurderingssystemet, er det større variasjoner på tvers av kommunestørrelse. Her er skoleeiere i mellomstore kommuner mer enig enn skoleeiere i små og store kommuner.

Analysene viser ikke noe entydig mønster når det gjelder kommunestørrelse, men tendensene er altså at små kommuner vurderer tilstandsrapporten som mer nyttig enn store. Dette kan indikere at bidraget til tilstandsrapporten, og således virkningen av den, er mer fremtredende i små kommuner. Dette gjelder særlig spørsmål knyttet til nytte for administrativt nivå i kommunene og skoleledernivået.

Det fremgår heller ikke å være særlige endringer i skoleeierens forståelse og vurdering av årlige tilstandsrapporter. Dette kommer frem av figur 7.7 under.

Figur 7.7: Utvikling 2011-2013 – Skoleeiers vurdering av om årlig tilstandsrapport er et godt supplement til de øvrige informasjonskildene i kvalitetsvurderingssystemet (Skoleeier kommune og fylkeskommune 2011-2013)



Figuren viser at den største endringen var fra «innføringen» i 2010/2011 til året etter, mens det er en marginal endring fra 2012 til 2013. Dette er en gjennomgående tendens, og peker mot at skolenes forståelse og bruk av årlige tilstandsrapporter har stabilisert seg i norske kommuner og fylkeskommuner.

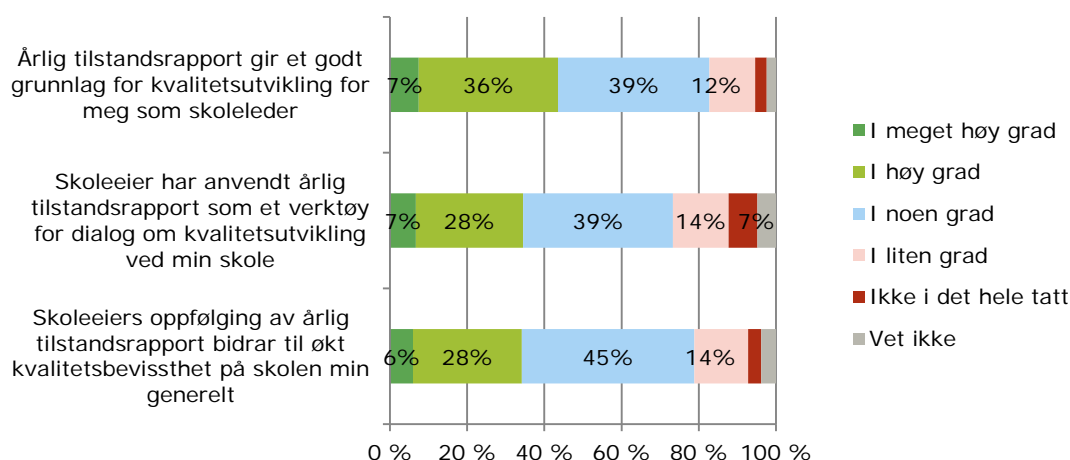
Evalueringen viser altså at skoleeierne vurderer at tilstandsrapporten er et godt verktøy for dialog med politisk, administrativt og skolenivå, og at den vurderes å bidra til økt bevissthet om kvalitetsutvikling på nevnte nivåer. Gjennom intervjuene settes det særlig fokus på prosessene rundt tilstandsrapporteringen, og flere påpeker at disse er viktigere enn tilstandsrapportene i seg selv. Analyser viser videre at det ikke er noe entydig mønster knyttet til sammenheng mellom tilstandsrapportens nytteverdi på den ene siden og kommunestørrelse på den andre. Samtidig er det slik at skoleeiere i mindre kommuner i større grad vurderer at tilstandsrapporten gir dem som skoleeier et godt grunnlag for kvalitetsutvikling enn i større kommuner.

I neste avsnitt ser vi nærmere på skoleledernes vurderinger av tilstandsrapportens nytte.

7.2 Nytte for skoleledernes arbeid med kvalitetsutvikling

Skoleledere vurderer i mindre grad enn skoleeiere at årlig tilstandsrapport gir dem et godt grunnlag for kvalitetsutvikling. Dette kommer frem av figuren under.

Figur 7.8: I hvilken grad er du enig i følgende påstander? (Skoleleder kommune og fylkeskommune 2013)

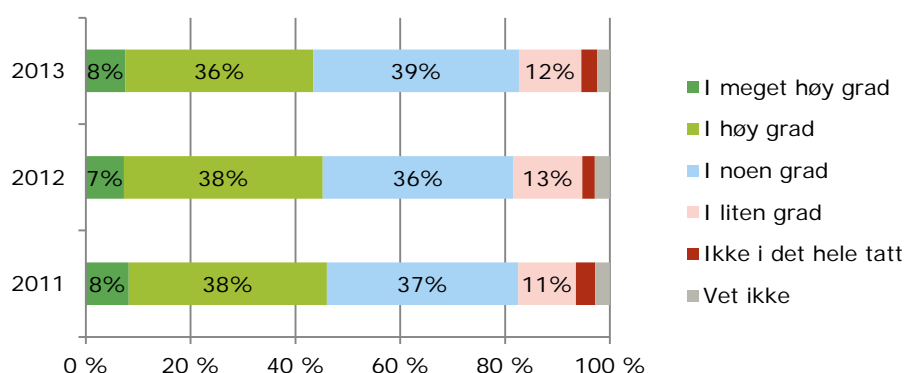


Figuren viser at en andel på 43 prosent av skolelederne sier at årlig tilstandsrapport i meget høy eller høy grad gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for dem som skoleledere. Andelen blant private skoleledere er noe høyere (48 prosent). Færre skoleledere vurderer at skoleeier har anvendt tilstandsrapporten som et verktøy for dialog ved deres skole, og at skoleeiers oppfølging av rapporten bidrar til økt kvalitetsbevissthet ved deres skole generelt.

I følge intervjuene er den viktigste årsaken til at tilstandsrapporten ikke vurderes som viktig for skoleledernes arbeid med kvalitetsutvikling, at skolene ofte har tatt i bruk resultatene og tallene før tilstandsrapporten offentliggjøres. Derfor oppfattes tilstandsrapporten så å si som "gammelt nytt".

Det er heller ikke noen stor utvikling fra år til år i hvordan skoleledere forstår og vurderer årlige tilstandsrapporter som verktøy. Dette illustreres av figur 7.9 under.

Figur 7.9: Utvikling 2011-2013 – Skolelederes vurdering av om årlig tilstandsrapport gir dem et godt grunnlag for kvalitetsutvikling (Skoleleder kommune og fylkeskommune 2011-2013)



Skolelederne ser altså i mindre grad enn skoleeierne nytte av årlig tilstandsrapport som verktøy, og dette bekrefter at årlig tilstandsrapport primært forstås som et verktøy for skoleeiers arbeid. Imidlertid er heller ikke skoleeierens bruk av årlig tilstandsrapport som et dialogverktøy for kvalitetsutvikling ved skolen særlig tydelig for skolelederne. Enten snakker ikke de to nivåene sammen om hva tilstandsrapporten kan brukes til (eller er ment å skulle brukes til), eller så har de ulike oppfatninger av hva som er hensikten med tilstandsrapporten. Uansett ser det ut til å være uklart for begge parter at innholdet i tilstandsrapporten skal gi grunnlag for nødvendige samtaler om skolens kvalitet mellom skoleeier og skoleleder.

7.3 Årlig tilstandsrapportering som et grunnlag for læring og utvikling

Den store vekten som legges på utforming av lokale mål i tilstandsrapportene henger sammen med at målstyring er styringssystemet for utdanningssektoren. Vi skal derfor se på hva målstyring innebærer og hva det betyr å arbeide etter mål for å oppnå kvalitetsutvikling. Først gis det imidlertid noen overordnede vurderinger av tilstandsrapporter som grunnlag for læring og utvikling.

En forutsetning for at årlige tilstandsrapporter skal kunne fungere som grunnlag for læring og kvalitetsutvikling i skolen er at kommunen utarbeider lokale mål, vurderer resultater og setter inn relevante tiltak. Tiltakene må være forankret i lokale behov og gjennomføres på måter som er tilpasset til lokale forutsetninger som ressurser og rammebetingelser. Skal årlige tilstandsrapporter ha en reell funksjon i kommunens arbeid med kvalitetsutvikling, må målene være konkrete og forståelige for de som skal arbeide etter dem. Overordnede og standardiserte målformuleringer gir ikke retning for tiltak eller bedre praksis. Det krever at man vurderer de faktiske forholdene; ikke bare konstaterer hva som er resultatoppnåelse, og at man setter inn konkrete tiltak som er egnet til å løse de reelle problemene i stedet for bare å gjenta de gode intensjonene. Videre må tilstandsrapportene inneholde beskrivelser av *hva* som skal gjøres for å nå målene som er satt, *hvorfor* dette er nødvendig, *hvordan* det skal gjennomføres og *hvem* som har ansvar for å gjennomføre og lede arbeidet.

Kvalitetsarbeid fordrer analyser av sentrale mål i lys av lokale forhold. Lokalt må det deretter utarbeides mål som er tilpasset disse forholdene. Når resultatene foreligger, må de analyseres i

lys av målene. Slike analyser må basere seg på grundige vurderinger av årsaken(e) til de resultatene som presenteres. Til slutt i en slik prosess er det nødvendig å samle seg om enkelte konkrete og fremadrettede tiltak som tar sikte på realistisk resultatforbedring.

Funn fra evalueringen viser at flere av tilstandsrapportene ikke innfrir krav til slikt systematisk kvalitetsarbeid. Samtidig finnes det flere gode eksempler på tilstandsrapporter. De gode eksemplene har følgende sterke sider:

- For det første vektlegger de involvering og forankring blant lokale aktører i utarbeidningen av tilstandsrapporten.
- For det andre foretar de analyser av resultater på bakgrunn av lokale forhold.
- For det tredje presenterer de narrativer som synliggjør for politikere og andre som leser rapporten at det foregår mer i skolen enn det man kan lese ut av tall og statistikk.
- For det fjerde gir de gode forklaringer på hvorfor tilstanden er som den er og hva som må gjøres for å endre dette.

Slike fremstillinger gir lokale politikere og administrasjon, altså skoleeier, et bedre kunnskapsgrunnlag for å foreta beslutninger om videre utvikling av skolene i kommuner og fylkeskommuner.

7.3.1 Målstyring – overordnede perspektiver

I tråd med intensjonene i programmet for fornyelse av offentlig sektor ble målstyring innført i utdanningssektoren i 1990 (Stortingsmelding nr. 37 (1990-91): *Om organisering og styring i utdanningssektoren*). Målstyring, som erstattet regelstyring, bygger på arbeidene til Peter F. Drucker (1954). Han forsket på ledelse i amerikanske bedrifter fra 1950-tallet og mente at moderne bedrifter må bygge på prinsipper for ledelse som kan bidra til å styrke og ansvarliggjøre hver enkelt medarbeider, fremme teamarbeid og sikre at det er samsvar mellom den enkelte medarbeiders mål og bedriftens overordnede mål. Drucker lanserte også betegnelsen «kunnskapsarbeider» og mente med det en ny type ansatt som på selvstendig grunnlag skulle bruke sin kompetanse til å utføre de arbeidsoppgavene han eller hun skulle løse heller enn å følge fastlagte prosedyrer eller handle på ordre og instruksjoner. Alt dette er prinsipper som er lett gjenkjennelige for oss i dag, vel et halvt århundre senere, og grunnleggende for praksiser vi fortsatt arbeider med å forbedre. Mens målstyring ble presentert som nytt og moderne, frigjørende og fleksibelt, har imidlertid ofte praktiseringen av det blitt preget av byråkrati og rigiditet⁴³.

Stortingsmelding nr. 37 (1990-91) sier at målstyring forutsetter at overordnet myndighet formulerer mål, formidler målene nedover i systemet og analyserer resultatene, og at oppfølging av resultatvurdering av virksomheten i underliggende organer blir en viktig del av styringen. Videre at større del av målstyring krever et effektivt evaluerings- og tilbakemeldingssystem. Et økende bevissthet rundt styringssystemets betydning for kvaliteten på tjenestene i offentlig sektor gjør det viktig å se på systemets tjenlighet for de som skal bruke systemet og deres forutsetninger for å bruke systemet på måter som bidrar til videreutvikling av kvalitet i alle prosesser.

Målstyring, virksomhetsplanlegging og resultatvurdering (MVR) ble presentert som en kjede av tiltak som hver for seg og til sammen skulle bidra til å styrke den politiske styringen. Tankegangen var at mens de folkevalgte skulle formulere klare og tydelige visjonsmål, skulle forvaltningen lokalt, regionalt og nasjonalt, ha stor frihet til å nå målene⁴⁴. Her kommer behovet

⁴³ Øverås, S. og Seip, Å. A. (1998): *Rigid og fleksibel. En analyse av Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling ved Telemark sentralsjukehus*. Fafo-rapport 250. ISBN 82-7422-216-4.; Nordrik, B. og Bjerke, P. (2011): *Fleksibelt for hvem? En undersøkelse av Negotias medlemmer i IKT-bransjen*. De Facto, Rapport 4/2011

⁴⁴ Lillejord, S. (1997): *Målstyring, skoleutvikling og skoleledelse i: Fuglestad, O. L. og Lillejord, S. (red.): Pedagogisk ledelse – et relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget s. 24-38.

for lokal kompetanse i målformuleringer inn. Vurdering av måloppnåelse var så statens ansvar. I dette top-down og lineære konseptet var det lagt opp til «styringsdialog», men i liten grad tenkt på at de som skulle nå målene sto foran store og kompliserte oppgaver og trengte både ressurser, opplæring og faglig assistanse. Ikke bare er målene i store deler av offentlig sektor – og kanskje særlig i utdanningssektoren – av mange typer og på flere nivåer. De er også vide, komplekse, mangetydige og ofte til dels motstridende. Lærere og skoleledere skal både forholde seg til de overordnede visjonsmålene som står i læreplanens generelle del fra 1993, og de skal følge spesifikke delmål i arbeidsplaner som kan strekke seg over en dag, en uke eller en måned. For at et målstyringssystem skal fungere etter intensjonene, trengs det også tilbakemeldinger i systemet som er av en slik kvalitet at de kan hjelpe de som skal forbedre målene til å gjøre jobbe sin på en tilfredsstillende måte.

Abstrakte målformuleringer eller abstrahert informasjon i form av aggregerte data hjelper ikke skoler som sliter med konkrete problemer.

En av de som mente at det var viktig å stille kritiske spørsmål ved implementering av målstyring var W. Edwards Deming (1986)⁴⁵. Han påpekte at grunnen til at man ikke klarer å nå de målene man har satt seg som regel er svak systemforståelse. Han mente også at for detaljert formulerte resultatmål kan få ansatte til å føle at de må nå målene for enhver pris, og at de derfor kan la seg friste til å ta i bruk mindre egnede midler eller iverksette lite gunstige tiltak. Resultatet blir dessverre alt for ofte dårlig kvalitet i arbeidsprosessene. I følge Deming kan imidlertid ikke dårlig kvalitet forklares som problemer ved den enkelte medarbeider, fordi kvalitetssvikt normalt skyldes svakheter ved systemet. Selv om Deming stilte spørsmål ved måten ulike organisasjoner, etater og institusjoner innførte og praktiserte målstyring, var det enighet mellom ham Drucker om at tillit er det viktigste fundamentet på enhver arbeidsplass og at det er en lederoppgave å fjerne mistillit og frykt på arbeidsplassen.

Deming (1986) formulerte fjorten prinsipper for god ledelse. Sammenfattet handlet de om at kunnskapsøkonomien forandrer alle organisasjonsprosesser; at ledelsens oppgave er å støtte og hjelpe medarbeiderne; at yrkesstolthet er nødvendig og tillit bedre enn kontroll når målet er kvalitetsutvikling; at det er et mål å utvikle systemer for vedvarende forbedring (omstillinger krever deltakelse og involvering); at alle må få muligheten til å lære og utvikle seg på jobben; at usikkerhet og frykt må elimineres fra arbeidsplassen slik at alle kan konsentrere seg om arbeidsoppgavene sine; at teamarbeid må fremmes ved at skillelinjer mellom avdelinger bygges ned; at standarder, retningslinjer og tallfestede resultatmål må minimeres og erstattes med god ledelse.

De største problemene som ledere må takle i organisasjoner som arbeider for å nå overordnede mål var i følge Deming manglende overordnet forståelse av arbeidsoppgavene; for stor vekt på kortsiktig gevinst og på evaluering, rangering og årlige prestasjonsvurderinger; for store utskiftninger i lederteamene; at statistikk får for stor plass; at man ikke planlegger langsiktig nok; at man stoler for mye på teknologien; at man leter etter gode eksempler i stedet for å utvikle løsninger på problemer; at man vektlegger kvalitetskontroll fremfor ledelse; at man legger skylden for problemer på de ansatte (mens 85 % at det som ikke går etter planen kan tilskrives systemet som ledelsen har utformet); og at man er mer opptatt av å kontrollere kvalitet enn å forbedre produktkvaliteten.

Analysene av tilstandsrapportene viser at norske kommuner lett kan gå i flere av de fellene som skisseres, og at disse problemstillingene fra 1980-årene er høyst relevante og aktuelle også i dag.

⁴⁵ Deming, W. Edwards (1986). *Out of the Crisis*. MIT Press.

7.3.2 Mot et system for kvalitetsvurdering i Norge

I den politiske debatten i forbindelse med innføring av målstyring i norsk utdanningssektor ble det påpekt at utdanningssystemet er komplekst og svakt samordnet: «Fordi ansvars- og oppgavedelingen er uklar, blir en del oppgaver ikke tilstrekkelig ivaretatt, mens det på andre områder gjøres mye dobbeltarbeid». NOU (2000:22) *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. I et så sterkt desentralisert system som det norske, med vel 5 millioner innbyggere som bor i 428 kommuner og skal ha det samme skoletilbudet er nettopp klare målformuleringer, analyse av måloppnåelse og konkrete og realistiske tiltak for å forbedre resultatene særlig utfordrende.

Tilstandsrapporten er en av komponentene i det norske kvalitetsvurderingssystemet. I tilstandsrapporten skal kommunene samle statistikk og data om lokale forhold. En hensikt med et system som skal kunne brukes av alle kommuner og fylkeskommuner er at de skal kunne sammenligne egen resultatoppnåelse med resultatene for fylket og nasjonalt nivå (benchmarking). Utdanningsdirektoratet forventer også at de skal bruke analysen av data til å forbedre sine resultater. Tilstandsrapporten har følgende fire hovedkapitler: 1) Sammendrag, 2) Hovedområde og indikatorer, 3) System for oppfølging (internkontroll) og 4) Konklusjon. Den mest omfattende delen av rapporten er kapittel 2, Hovedområde og indikatorer. I dette kapitlet skal kommunene presentere data om elever og undervisningspersonale (inkludert lærertetthet, antall elever og lærerårsverk). I tillegg til dette har kapittel 2 disse fire overskriftene: Læringsmiljø, Resultat, Gjennomføring og Spesialundervisning.

I *læringsmiljødelen* finner vi resultater fra elevundersøkelsen om grad av trivsel på skolen, det vil si trivsel med lærerne, mobbing, mestring, faglig tilrettelegging og opplevelse av å bli faglig utfordret. I *resultatdelen* presenteres resultater på nasjonale prøver. I de tilfellene kommunene har tall under publiseringsgrensen blir det bemerket. Svært mange av de små kommunene har skoler som faller under publiseringsgrensen. Resultatdelen inneholder også en oversikt over hvilke karakterer elevene har oppnådd, samt grunnskolepoeng.

I den delen av tilstandsrapporten som heter *gjennomføring* offentliggjøres informasjon om overgang fra grunnskole til videregående opplæring, gjennomføring av videregående opplæring og spesialundervisning. Det er i tillegg en egen del av rapporten som samler informasjon om spesialundervisning.

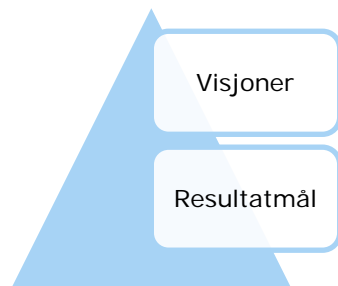
Tilstandsrapporten inneholder altså mye informasjon på svært ulike områder. Det ser ut som om hvert område trenger sine egne mål og dermed ulike prosedyrer for vurdering av måloppnåelse og oppfølging av resultatene. I mange sammenhenger er det vanskelig å forstå hvordan kommunene har tenkt når de presenterer mål-tiltak og vurdering av resultatoppnåelse. Mange skoler har for eksempel som mål at det ikke skal forekomme mobbing på deres skole, og derfor har skoleeier også som mål at det ikke skal forekomme mobbing i kommunen. Denne visjonen om nulltoleranse for mobbing nedfeller seg i mål som det i realiteten viser seg umulig å innfri. Snittallet for mobbetilfeller på landsbasis er stabilt rundt 1,4, og alle skoler som setter seg som mål at de skal skåre bedre enn landsgjennomsnittet har store problemer med å nå dette målet. Ett enkeltstående tilfelle av rapportert mobbing kan være nok til at de tangerer eller kommer over det nasjonale snittet. Noen skoler har også opplevd at elever rapporterer om mobbing som ikke har skjedd. Skolen kan også raskt ha satt inn tiltak som stoppet dette ene mobbetilfellet, men det fester seg likevel i statistikken fordi elevene rapporterer det gjennom elevundersøkelsen. Ulike elever definerer dessuten mobbing forskjellig. Dette kan fungere som et eksempel på at det kan være vanskelig å bruke én målstruktur for hele variasjonsbredden av mål som skolen kan nå, og at det kan være nødvendig med opplæring i hvordan det er å arbeide i et målstyrt system. Analysene av rapportene viser at de er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvordan de forstår og tolker data og analyserer tall. Skoleeiere og skoler må øke sin forståelse av hvordan målhierarki fungerer, hva som er forskjellen på visjonsmål og

resultatmål og hvordan man skal kunne formulere gode mål som det faktisk er mulig å nå og undersøke om man har nådd eller ikke.

7.3.3 Visjonsmål og resultatmål

Et godt målhierarki skal være slik strukturert at det tydelig fremkommer hva som er sammenhengen mellom visjon, overordnet mål, delmål og tiltak. Målene må være hierarkisk oppbygd på den måten at mål på lavere nivå bidrar til at man når mål på høyere nivå. Videre må det være mulig å kontrollere om målet er nådd eller ikke. For at man skal oppnå dette, må målet være så klart formulert at det er mulig å måle om resultatet faktisk er nådd. Uansett hvem som sammenligner mål og resultat, så skal de (ideelt sett) kunne komme frem til samme konklusjon. Visjonsmålet skal danne en bakgrunn for eller en «himmel» over de mer resultatbeskrivende målene. Disse angir hva som skal oppnås – og hvilke tiltak man planlegger å sette inn for å nå målet (både visjonsmålet og resultatmålene). Godt formulerte mål skal bidra til å tydeliggjøre ansvars- og kompetanseforhold, synliggjøre arbeidsresultater overfor omverdenen og gi ledere og ansatte en felles forståelse av organisasjonens eller enhetens visjoner. Mål skal virke retningsgivende, motiverende og legitimerende. Å arbeide på en slik (systematisk) måte kalles gjerne strategisk ledelse.

Figur 7.10: Hierarkisk skille mellom visjoner og resultatmål



Det er skoleeier som har ansvar for kvaliteten på arbeidet som utføres i skolene. Skoleeier er de lokale politikerne i hver kommune. Som politikere er de vant til å forholde seg til politiske mål. Disse er vanligvis *visjonsmål*. Visjonsmål skal gjerne være ambisiøse, fungere inspirerende og minne ansatte om at det er mulig å overskride strukturelle hindringer eller kulturelle motkrefter. De er normative, og skisserer en ønsket fremtidig situasjon. Den som formulerer visjonsmål trenger derfor ikke å føle seg bundet av den faktiske nåsituasjonen, for det er nettopp et mål å komme videre i forhold til den aktuelle tilstanden eller de aktuelle forholdene. På relativt fritt grunnlag kan politikere formulere en idé om en ønsket utvikling. Visjonsmål skiller seg dermed vesentlig fra *resultatmål*. Det sier seg selv at visjonsmål som ikke tar høyde for at det finnes hindringer i form av ressurser, strukturer, kompetanse og motivasjon kan komme til å mangle forankring i organisasjonen. Når målene så å si svever "over" organisasjonen frikoblet fra realitetene kan de også bli vanskelige å gjennomføre.

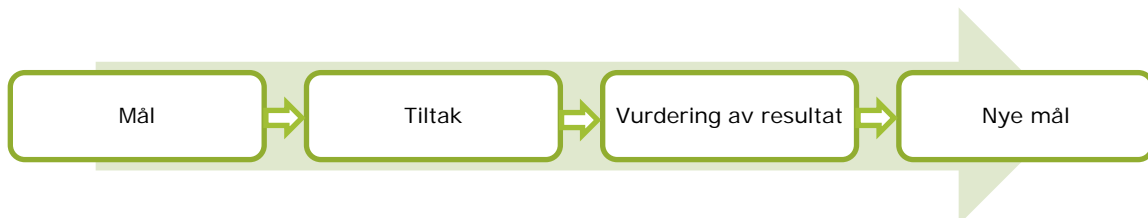
Et gjennomgående eksempel på visjonsmål i de analyserte tilstandsrapportene er at kommunen ønsker å prestere bedre enn landsgjennomsnittet eller fylkesgjennomsnittet. Rapportene omtaler imidlertid ikke om skolene har vært med i prosessen med å formulere et slikt mål. Heller ikke får vi gode eksempler på at kommunen har diskutert om det er realistisk å nå målet.

7.3.4 Formulering av lokale mål

Visjonene for utdanningssektoren er nedfelt i den generelle delen av læreplanen. Derfor bør de lokale målene formuleres som resultatmål, ikke visjonsmål. Det betyr ikke at lokale skoleeiere ikke skal ha visjoner for utviklingen ved skolene de har ansvaret for, men at det er vanskelig for lærere og skoleledere å "nå" visjonsmål (jf. eksemplet med nulltoleranse for mobbing eller visjonen om at kommunens gjennomsnitt skal være over landets eller fylkets gjennomsnitt). I motsetning til dette skal resultatmål basere seg på en analyse av resultatopptak siste år (eller de siste årene) og en realistisk forventning om hva det kan være mulig å oppnå om ett år (eller

mer) – gitt de tiltakene som man har mulighet for å sette inn. Tiltakene må bygge på en prioriteringsplan og være gjennomtenkte og realistiske i forhold til økonomi, strukturer, kompetanse og kapasitet. I figur 7.11 illustreres det hvordan formulering av mål kan danne grunnlag for å vurdere resultat-/måloppnåelse og deretter formulere nye mål.

Figur 7.11: Bruk av mål som grunnlag for vurdering og utvikling



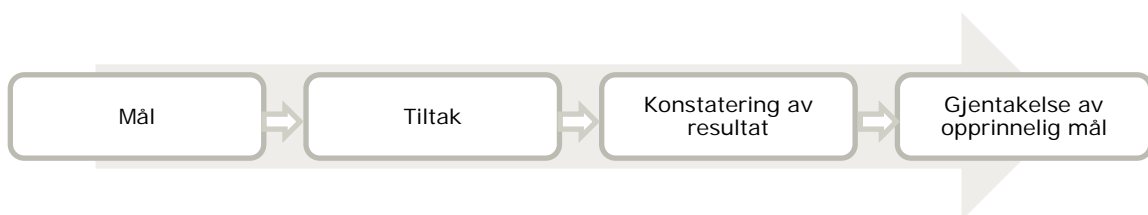
Figur 7.11 viser at for det første må målene beskrive resultatet man *forventer* å oppnå, altså være mer realistiske enn visjonsmål trenger å være. Det betyr at målene skal beskrive et forventet resultat og ikke de aktivitetene som er nødvendige for eventuelt å nå målene. Det siste er tiltak. Det skal imidlertid være sammenheng mellom mål og tiltak. Målet må dermed beskrive hvordan situasjonen skal være om for eksempel ett år. Basert på de resultatene kommunen har i dag, og gitt de tiltakene man vil sette inn, skal elevene i kommunen ha oppnådd de og de resultatene. Dette innebærer at målene må være realistiske. Det kan ofte skje at den enkelte leder er for optimistisk i sin målformulering eller har for mange mål som skal nås samtidig. Selv om hvert enkelt mål er realistisk nok i seg selv, kan den totale arbeidsbelastningen likevel bli for stor for den enkelte enhet. I tillegg til å være realistiske må målene være utviklende. Det handler om å formulere mål på en slik måte at de bidrar til å hjelpe organisasjonen til å utvikle seg i riktig retning, at man setter sammen team med den nødvendige kompetansen og bygger endringskompetanse inn i organisasjonsstrukturen.

I organisasjonslitteraturen⁴⁶ understrekes også betydningen av at målene er konsistente. Det betyr at de enkelte målene ikke må være innbyrdes motstridende. Dette er særlig vanskelig i skolen hvor det finnes mange eksempler på mål som ligger på ulike nivåer og som tilsynelatende er i motstrid med hverandre. Det avsluttende kapittelet i læreplanens generelle del presenterer nettopp alle dilemmaene som de som arbeider i skolen hele tiden må forholde seg til. For eksempel kobles visjonsmål om å «fremelske den enkeltes særpreg» med mål som at den enkelte "lett kan fungere med andre og bidra til samfunnets vekst".

Det er tydelig at en kvalitetsvurdering som mangler realistiske mål og som kun baserer seg på analyser av tall og presenterer i for liten grad følger læreplanens oppfordring om å «balanse opplæringens doble formål».

Når vi analyserer tilstandsrapportene, ser vi at mange kommuner ikke skiller mellom visjonsmål og resultatmål. I stedet for å formulere nye mål basert på analyse av resultatene, gjentar de visjonsmålene. Mønsteret blir da slik (noe skjematisk fremstilt), jfr. figur 7.12:

Figur 7.12: Formulering av mål i utvalgte tilstandsrapporter



Analysene av tilstandsrapportene viser at kommunene kan kategoriseres i tre hovedgrupper:

⁴⁶ Se Von Krogh m.fl. 2001; Roos m.fl. 2003

- De som ikke har noen lokale mål – det vil si at de ikke har formulert noen lokale mål i tilstandsrapporten i løpet av perioden 2011-2013
- De som formulerer visjonsmål – det vil si at de formulerer visjonsmål om «å score på eller over nasjonalt snitt». Flere kommuner har dette samme likelydende målet gjennom hele perioden
- De som tallfester lokale mål – det vil si at de for eksempel tallfester hvor mange som skal være innenfor de ulike mestringsnivåene. Flere har justert disse målene på bakgrunn av resultatene som er presentert underveis i perioden

Det er altså en del kommuner som ikke formulerer lokale mål, noen som formulerer visjonsmål (på nivå med fylket og/eller landet) og enkelte som tallfester målet (i form av prosenter eller andel av elever de ønsker å ha i på de forskjellige mestringsnivåene).

Problemet kommunene kommer opp i når de ikke har klare nok mål er at det kan bli uklart for skolene hva det forventes at de skal gjøre. Alle tiltak og forbedringer må skje i det konkrete arbeidet som gjennomføres i hvert enkelt klasserom. Mens det er hver enkelt elevs resultat som bidrar til å trekke gjennomsnittet opp eller ned, er gjennomsnittstall nettopp bare informasjon om gjennomsnitt. Bedre resultater oppnås gjennom bedre prosesser, og det er systematisk arbeid i konkrete sammenhenger som over lang tid kan gi høyere gjennomsnitt. Hvis tiltakene ikke bidrar til ønsket forbedring, må tiltakene analyseres. Av og til kan det også være nødvendig å se på forutsetningene for tiltaket – kanskje er det ikke godt nok grunnlag (ressurser, kompetanse) for det eller de tiltakene man har tenkt å gjennomføre.

Analysene av tilstandsrapportene viser altså at det er vesentlige variasjoner i målformuleringer, noe som gir grunnlag for å stille spørsmål om dette virker inn på rapportenes potensial for å bidra til utvikling og læring lokalt. Flere informanter trekker frem at det ikke er rapporten i seg selv som er viktigst, men prosessene rundt. Rambøll vurderer likevel at en større grad av synliggjøring av prosessene i tilstandsrapporten kan bidra til å styrke både forankring av og kvaliteten på mål og tiltak som skisseres. Prosessene knyttet til formulering av mål i tilstandsrapportene er belyst i de kvalitative intervjuene.

7.4 Prosessen med (og rundt) målformulering

Intervjuene viser at det er store variasjoner knyttet til hvordan kommuner jobber med målformulering. I en mellomstor kommune forteller en representant for kommuneadministrasjonen at målene ses i sammenheng med kommunens øvrige styringssystem:

«Vi bruker de målene vi formulerer i målkartet i forbindelse med budsjettfastsetting, virksomhetslederne sammen med skoleledergruppen som formulerer målene i henhold til målkartet i kommunen. Men det er en egen politisk prosess der også, en egen prosess med å formulere målene, ved siden av den politiske vurderingen av resultatene gjennom tilstandsrapporten. Det er altså to prosesser, en for målformulering og en for resultatvurdering gjennom tilstandsrapporten».

I denne kommunen påpeker representanten fra administrasjonen at politikere og brukerråd har vært tydelige på at målene bør være konkrete, og ikke generiske, som eksempelvis å gjøre det «bedre enn landsgjennomsnittet». Det fremgår at brukerråd, foreldreutvalg og til dels politikere har vært involvert i utforming av tilstandsrapporten og målene, og dette vurderes å ha bidratt til større grad av eierskap til både mål og resultater i skolen. Fra en politisk representant trekkes tilstandsrapporten frem som en naturlig del av strategi- og budsjettprosessen:

«Tilstandsrapporten danner noen bilder og avdekker noen behov og utfordringer, og så er det opp til oss å gjøre noe med det». Et eksempel som fremheves er at tilstandsrapporten ett år viste dårlige resultater i matematikk, og at det på grunnlag av dette ble satt inn ekstra midler til mer

kreativ matteundervisning. Her ble altså et resultat fulgt opp og benyttet direkte som et grunnlag for utvikling og endring i skolen.

Enkelte andre kommuner forteller også om brede prosesser rundt formulering av mål. Det nevnes at kommuneadministrasjonen har iverksatt dialogmøter, der den administrative ledelsen har dialog med skolelederne i kommunen som et grunnlag for å formulere mål for skolens utvikling. Gjennomgående er imidlertid inntrykket det er det administrative nivået i kommunene og fylkeskommunene som har hovedansvaret for å utforme forslag til mål og tiltak.

De kommunene som har involvert politisk ledelse i utformingen av rapporten og målene i den, fremhever dette som positivt. En av kommunene har involvert politisk ledelse ved at arbeidet med tilstandsrapporter følges av en saksordfører gjennom hele prosessen.

En administrativ leder i en mindre kommune opplever begrenset tid og ressurser til tilstandsrapportering som en utfordring. Her er en del av arbeidet delegert til skolene som rapporterer sine tall til kommuneadministrasjonen, og det fremgår at tallene og vurderingene fra skolene kan være av varierende kvalitet.

«Forutsetninger er først og fremst at kommunen skal ha personer til å gjøre jobben. Ser ikke for meg at kommuner uten nivå mellom rådmann og rektor skal få dette til, det krever tid og koordinering. Styrke for prosessen at vi har et virksomhetsnivå for skole som kan gjøre den jobben» (administrativ ledelse)

Gjennomgående vurderes det også å være en forutsetning at rapporten bygger på og henger sammen med øvrige planer og mål i kommunene. Prosessen rundt utforming av rapporten, med involvering og forankring av sentrale aktører trekkes frem som viktig.

«Hvis TR skal bidra til skoleutvikling må vi ha en involverende prosess. Ellers er det lite grunnlag for utvikling. Det er prosessene underveis som må danne grunnlag for dette. Må ha fokus på prosess heller enn produkt» (administrativ ledelse)

Andre informanter kommenterer at verktøyet for utforming av tilstandsrapporter bør videreutvikles. Flere kommuner og fylkeskommuner betaler i dag private leverandører for verktøy som de mener er nødvendige for at tilstandsrapporter skal kunne brukes aktivt i utviklingsarbeid. Dette er verktøy som legger til rette for grundigere analyser av skolens resultater, for mer sammenlikning med egne resultater, og for sammenlikning med andre kommuner.

«Det er kjempeviktig at innholdet i rapporten er faglig solid – at det er hentet inn fra ulike kilder, lokalt og nasjonalt, og at det er basert på forskning. Det er det ene. Det andre er at skolene må oppleve det som relevant og ta det frem når de legger sine egne planer, altså at de finner info som underbygger det som de selv skal gjøre» (administrativ ledelse)

Intervjuene viser altså at informantene, herunder særlig administrativt nivå, har en god forståelse av hva som skal til for at årlige tilstandsrapporter skal kunne bidra til skoleutvikling. Det trekkes frem en rekke forhold knyttet til tilstandsrapporten i seg selv og prosessene rundt rapporten.

En hypotese som kan trekkes på bakgrunn av det kvalitative datamaterialet er at jo bedre prosesser som ligger til grunn for utforming av tilstandsrapporten, jo bedre prosesser vil ligge til grunn for bruk og oppfølging av den. Involvering på tvers av nivåer innledningsvis i arbeidet med tilstandsrapporter kan dermed forstås å bidra til bedre forankring og forståelse av de resultatene som presenteres.

7.5 Oppsummerende om utvikling og endring i perioden 2011-2013

Resultatene fra spørreundersøkelsene som er gjennomført i evalueringsperioden indikerer at det har vært få og små endringer fra 2011 til 2013. Dette gjelder erfaringene og besvarelsene til både skoleeiere og skoleledere. De største endringene har vært knyttet til at stadig flere har begynt med årlig tilstandsrapportering, at flere har etablert rutiner, og at færre benytter malen over tid.

Det kan derimot ikke påvises særlige endringer når det gjelder innhold i årlige tilstandsrapporter, og hvordan de blir fulgt opp og brukt. Analysene av tilstandsrapporter viser heller ikke store endringer, tvert imot er form og innhold i tilstandsrapportene tilnærmet lik gjennom hele perioden.

I de kvalitative intervjuene er også hovedinntrykket at det har vært få endringer, selv om enkelte har foretatt justeringer knyttet til eksempelvis politisk involvering i utforming av tilstandsrapporten, og til økt kontekstualisering av resultater i relevant forskning. I tabell 7.1 presenteres hovedfunn fra intervjuene som er gjennomført i evalueringen.

Tabell 7.1: Oppsummering av hovedfunn fra intervjuene

Tema	Aktør	Hovedfunn
Utforming	Administrativt nivå	<ul style="list-style-type: none"> Hovedansvarlig for utforming av tilstandsrapporten Nasjonale verktøy benyttes via Skoleporten Det obligatoriske er med i rapportene, i tillegg til enkelte lokale tall og resultater Malen vurderes som nyttig, men melder også om at den oppleves for omfattende/komplisert eller for generell eller begrensende. Mange ønsker å tilpasse innholdet til lokale forhold og behov Hovedhensikten forstås å være å formidle status til politisk nivå i kommunene
	Politisk nivå	<ul style="list-style-type: none"> Generelt lite involvert i utformingen av tilstandsrapporten Enkelte involvert i relativt utstrakt grad som ledere for politiske utvalg/komiteer eller saksordførere
	Skoleleder	<ul style="list-style-type: none"> Hovedsakelig involvert gjennom å levere resultater på skolenivå til skoleeier Enkelte mer involvert som representanter for skolenivå
Innhold	Administrativt nivå	<ul style="list-style-type: none"> Vurderer at det viktigste innholdet er resultater og tall for formidling til skoleeier Enkelte vurderer det som viktig at tilstandsrapportene formidler resultatene på en pedagogisk måte Enkelte opplever det som viktig å kontekstualisere og kommentere resultatene i bla forskning eller lokale forutsetninger, men at politisk nivå ønsker «rene tall» Innholdet vurderes å bli bestemt en del av hvilke verktøy som benyttes i utformingen
	Politisk nivå	<ul style="list-style-type: none"> Vurderer tallgrunnlaget som viktig for å få innsikt i resultatene De som er involvert i utformingen vurderer det også som viktig å få frem det lokale, herunder lokale behov, utfordringer og forutsetninger
	Skoleleder	<ul style="list-style-type: none"> Opplever innholdet som til dels lite relevant grunnet at de har tilgang på resultatene før tilstandsrapporten foreligger
Bruk, oppfølging og behandling	Administrativt nivå	<ul style="list-style-type: none"> Bruker innholdet for å følge opp dialog med skoleledere Bruker rapportene som grunnlag for drøfting med politisk ledelse
	Politisk nivå	<ul style="list-style-type: none"> Oppgir å ta resultatene til orientering Tilstandsrapporten benyttes også som grunnlag for beslutninger om videre satsning på skolene
	Skoleleder	<ul style="list-style-type: none"> Bruker resultatene for arbeid på egen skole i forkant av tilstandsrapporten Benytter i flere tilfeller også selve tilstandsrapporten i sitt utviklingsarbeid

Samlet sett viser datamaterialet at det har vært få endringer underveis i evalueringsperioden og det kan dermed stilles spørsmål om hva som kan være årsaken til dette. En mulig forklaring kan være at det ikke vurderes å ha vært behov for å foreta endringer underveis, og at

tilstandsrapporteringen har fungert godt siden oppstarten. Det fremgår av spørreundersøkelsen at de aller fleste fornøyd med sin egen praksis, og at de vurderer årlig tilstandsrapport som et godt verktøy for dialog med politisk, administrativt og skolenivå.

Selv om evalueringen viser at det er et potensial for å forbedre kvaliteten på selve rapporteringene, fremgår det at det er prosessene rundt tilstandsrapporten som er viktigst. Intervjuene viser at det er behov for sterkere involvering av både politisk ledelse og skolenivået i utforming og drøfting av tilstandsrapporten. Dette fordrer en prioritering av tid og ressurser til å arbeide med skolevurdering og skoleutvikling.

8. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Utgangspunktet for evalueringen har vært at det i opplæringsloven § 13-10 er 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 kvalitetsvurderinger⁴⁷. 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 grunnsopplæringen⁴⁸. Sentrale funn i evalueringen kan oppsummeres i følgende hovedpunkter, jfr. tabell 8.1:

Tabell 8.1: Hovedfunn i evalueringen av årlige tilstandsrapporter

<p>Hovedfunn fra spørreundersøkelsen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Årlige tilstandsrapporter er godt mottatt i kommuner og fylkeskommuner • Tilstandsrapporten utformes hovedsakelig av administrativt nivå med innspill fra skoleledere, mens politisk nivå er lite involvert • Politisk nivå forstås som hovedmålgruppen for tilstandsrapporten • Kommunene benytter hovedsakelig Skoleporten, nasjonale prøver og elevundersøkelsen i utforming av årlig tilstandsrapport, mens fylkeskommunene i større grad benytter lokale verktøy • Flertallet av skoleeiere vurderer at tilstandsrapporten danner grunnlag for oppfølging av resultater, kvalitetsutvikling i opplæringen, vurdere måloppnåelse og styringsdialogen med skoleledere • Flertallet av skoleeiere vurderer at tilstandsrapporten er et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeier, at den er et godt supplement til de øvrige informasjonskildene i kvalitetsvurderingssystemet og at den er et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleleder • Under halvparten av skolelederne vurderer at årlig tilstandsrapport gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for dem som skoleledere. Færre skoleledere vurderer at skoleeier bruker tilstandsrapporten som et verktøy for dialog ved deres skole, og at skoleeiers oppfølging av rapporten bidrar til økt kvalitetsbevissthet ved deres skole generelt
<p>Utdypende funn fra intervjuene</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Det fremgår å være en relativt klar rollefordeling mellom aktørene lokalt, der administrativt nivå har hovedansvar for utforming av tilstandsrapporten, at skoleledere involveres i noen grad, mens politisk nivå er lite involvert • I enkelte kommuner og fylkeskommuner er imidlertid også politisk nivå aktivt involvert i utformingen, og dette bidrar til å styrke politisk forankring og forståelse av innholdet i tilstandsrapporten • Flere informanter fra administrativt nivå fremhever at malen for tilstandsrapporten må komplementeres og tilpasses lokalt • Enkelte fylkeskommuner og store kommuner har anskaffet analyseverktøy fra private leverandører for å styrke analysene i tilstandsrapporten • Det pågår drøftinger lokalt om hva tilstandsrapportene skal inneholde, om de skal inneholde resultater på skolenivå, om de skal inneholde utfyllende vurderinger om lokale forhold og forutsetninger, eller om de kun skal inneholde tallmateriale • Den politiske forankringen er varierende; mens politikere er aktivt involvert og engasjert i enkelte kommuner og fylkeskommuner, er de mer distanserte i andre • Tilstandsrapporten vurderes likevel av de fleste som et godt og nyttig verktøy for skoleeier, som bidrar til å tydeliggjøre og systematisere kvalitetsutviklingsarbeid lokalt • Prosessen rundt tilstandsrapporten vurderes som viktigere enn tilstandsrapporten i seg selv • Skoleledere har generelt et mindre aktivt forhold til tilstandsrapporten, grunnet at den som oftest inneholder «gamle tall»
<p>Utdypende funn fra analysene av tilstandsrapporter</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Det er en del variasjon i hvordan tilstandsrapporten er utformet, og dette er blant annet avhengig av i hvilken grad de er løsrevet fra malen • Det analytiske nivået i tilstandsrapportene er varierende, særlig knyttet til forankring av resultater i lokale behov og forutsetninger • Tilstandsrapportene synliggjør i varierende grad lokale prosesser og forutsetninger for kvalitetsutviklingsarbeid • Målformuleringene fremstår generelt som lite forankret i aktuelle lokale forhold

⁴⁷ LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

⁴⁸ 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.

I tillegg til hovedfunnene som er presentert i tabell 8.1, skal det nevnes at det generelt fremkommer å være liten utvikling og endring i datamaterialet fra de tre rundene med datainnsamling i 2011, 2012 og 2013. Dette inntrykket gjelder for resultatene fra spørreundersøkelsene, intervjuene og analyser av tilstandsrapporter.

Videre viser tabell 8.1 at de ulike datakildene har belyst ulike sider ved årlig tilstandsrapportering. Spørreundersøkelsen viser at det store flertallet av skoleeierne er tilfredse med egen utøvelse av tilstandsrapportering, og at utforming og bruk av tilstandsrapporten vurderes som en nyttig øvelse. Flertallet oppgir at de benytter tilstandsrapporten som et verktøy for dialog mellom de ulike nivåene i skolesektoren, og at den gir grunnlag for kvalitetsutvikling for både skoleeier og skoleledere. Skoleledere er imidlertid mer delte i sine syn på tilstandsrapporten.

Gjennom intervjuene kommer variasjonene tydeligere frem. Det fremgår at variasjon i hvem som er involvert i utforming, og hvordan, har betydning for hva som vektlegges av innhold i tilstandsrapporten og for hvordan den blir brukt. Aktiv involvering fra politisk ledelse er særlig viktig med tanke på å sikre at tilstandsrapporten utformes på en måte som både gir den politiske ledelsen en god forståelse av tilstanden i skolen, og som gir et godt grunnlag for beslutninger om videre utvikling. Politisk ledelse etterspør, slik vi forstår det, ofte resultater på skolenivå, for å få kunnskap om hvor det er nødvendig å ta grep. Dette fører til behov for å kontekstualisere resultatene i lokale forutsetninger, og for at det i tilstandsrapporten gis noen faglige vurderinger av hvorfor tilstanden er som den er. Analysene av tilstandsrapporter viser at tilstandsrapportene kan forstås å være noe løsrevet fra den lokale konteksten. Prosessene som aktørene beskriver i intervjuene, er til dels lite synlig i selve tilstandsrapportene.

I et internasjonalt perspektiv fremstår det norske kvalitetsvurderingssystemet likevel som ganske sterkt og godt tilpasset et desentralisert utdanningssystem. Nasjonale myndigheter har utviklet en kombinasjon av obligatoriske og frivillige verktøy som lokale myndigheter tar i bruk i sitt lokale kvalitetsutviklingsarbeid. En av anbefalingene fra OECD i 2011 var å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemet slik at det fremstår som et sammenhengende system. Rambøll vurderer at tilstandsrapporten er et verktøy som kan bidra til å knytte de ulike elementene sammen, for slik å synliggjøre helheten i det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet. Dette fordrer imidlertid at kunnskapsgrunnlaget om læringsresultater, læringsmiljø og frafall ses i sammenheng med både lokale forutsetninger og med lokale systemer for å følge opp kunnskapsgrunnlaget.

Gjennom å utvikle og tilby ulike verktøy og virkemidler som Skoleporten (og malen i denne), har Utdanningsdirektoratet gitt skoleeiere tilgang på nødvendig infrastruktur knyttet til planlegging og gjennomføring av datainnsamlingen. Det er også utviklet ståstedsanalyser til hjelp for skolene og tilgjengeliggjort verktøy for å analysere data. Evalueringen har imidlertid vist at det lokalt er behov for å styrke kapasitet og kompetanse knyttet til målformuleringer og analyser av data og resultater.

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

Evalueringen av Kunnskapsløftet har også vist at det er store variasjoner når det gjelder hvorvidt skoleeier drøfter resultater fra prøver og undersøkelser og bruker disse som utgangspunkt for styring av skolene⁴⁹. Her kommer det frem at store kommuner i større grad enn de små drøfter resultater og bruker disse som styringsgrunnlag. Dette handler etter vår forståelse om variasjoner i kompetanse og kapasitet. I evalueringen av årlige tilstandsrapporter kommer det frem at:

- Små kommuner bruker i mindre grad årlig tilstandsrapport som grunnlag for å vurdere måloppnåelse, kvalitetsutvikling, styringsdialog og oppfølging av resultater
- Små og mellomstore kommuner vurderer i større grad at årlig tilstandsrapport gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleeiere
- Små kommuner vurderer i større grad at årlig tilstandsrapport gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling for skoleledere

Til tross for at bruken av årlig tilstandsrapport er mindre i små kommuner, er altså den opplevde nytten av årlig tilstandsrapport større. Dette indikerer at årlig tilstandsrapport har vært et særlig viktig bidrag i små kommuners arbeid med kvalitetsutvikling i skolen og at de som har tatt den aktivt i bruk har hatt god nytte av den. Videre kan det indikere at behov for en mal har vært noe mindre i større kommuner som ofte har etablerte systemer for kvalitetsvurdering. Større kommuner med mer tilgang på kompetanse og kapasitet i skoleutviklingsarbeidet, kan også tenkes å bruke mer ressurser på verktøy og analyse i forbindelse med årlig tilstandsrapportering.

En hovedkonklusjon i evalueringen er således at årlig tilstandsrapportering har vært et vellykket tiltak. Det er blitt implementert i nær samtlige kommuner og fylkeskommuner, og de fleste bruker det som et verktøy for kvalitetsutvikling og som et verktøy for dialog på tvers av nivåer. Flertallet vurderer også at årlig tilstandsrapport har bidratt til økt bevissthet om kvalitetsutvikling og at den gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling. Det fremgår likevel å være noen forbedringsområder knyttet til følgende:

- **Det er behov for å videreutvikle prosessene knyttet til årlig tilstandsrapportering**
 - Økt involvering av politisk nivå i utforming av årlig tilstandsrapport – særlig i formulering av mål – bidrar til økt forankring og forståelse for resultatene som presenteres. Dette legger til rette for bedre og mer kunnskapsbaserte beslutninger om videre utvikling
 - Økt involvering av skolenivået, herunder skoleledelse, vil bidra til at skoleledere i større grad ser relevans og nytte av årlig tilstandsrapportering. Tettere samarbeid mellom kommune- og skolenivået i utforming av tilstandsrapporten vil også kunne bidra til at den fungerer mer effektivt som et styringsverktøy
- **Det er behov for videreutvikling av verktøy for årlig tilstandsrapportering**
 - Økt kompetanse og kapasitet i kommune og fylkeskommune kan føre til større krav til tilgjengelige verktøy når det gjelder muligheter for analyse. Det bør vurderes å involvere representanter for kommune- og fylkeskommunenivået samt skolene i arbeidet med å videreutvikle de konkrete verktøyene
- **Det er behov for å videreutvikle innholdet i årlige tilstandsrapporter**
 - Økt kontekstualisering av skolens resultater i lokale forhold og forutsetninger kan styrke tilstandsrapportens relevans og nytte i kvalitetsutviklingsarbeidet. Dette vil legge til rette for at aktørene i større grad får en forståelse av hva som bør og kan gjøres i det videre arbeidet
 - Økt sammenheng mellom tilstandsrapporten og øvrige styringssystemer i kommune og fylkeskommune kan bidra til at tilstandsrapporten blir brukt mer aktivt som et styringsverktøy

⁴⁹ Aasen et al. Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?. Rapport 20/2012. NIFU og ILS.

Videre bør det også vurderes å endre tilstandsrapportens navn, da «tilstandsrapport» signaliserer at rapporten har som formål å beskrive nettopp tilstanden eller status i skolen. Et annet navn vil kunne kommunisere sterkere at formålet med rapporten er å danne et grunnlag for utvikling av kvalitet i skolen.

I evalueringen har vi gjennom dokumentanalyse og intervjuer søkt å identifisere hva som kjennetegner en god årlig tilstandsrapport. Samlet sett viser evalueringen at en god tilstandsrapport kjennetegnes ved at den

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

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

9. LITTERATURLISTE

- Allerup, P., Kovac, V., Kvåle, G., Langfeldt, G., Skov, P., Evaluering av det Nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen, FoU Rapport 8, 2009
- Argyris, C., og Schön D. A. *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company. 2006
- Bohni, S., Lemire, S. and Skov, M., Measuring Evaluation Capacity – Results and Implications of a Danish Study, in *American Journal of Evaluation*, 2011
- Bourgeois, I., Chouinard, J. and Cousins, B., Understanding Capacity for Evaluation: Synthesis and Integration, in *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 23, No. 3, 2008
- Deming, W. Edwards, *Out of the Crisis*. MIT Press, 1986
- Drucker, P. F. *The Practice of Management*. New York: Harper, 1954
- Engeland, Ø., Langfeldt, G., & Roald, K. Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen? I G. Langfeldt, E. Elstad & S. Hopmann (Red.), *Ansvarlighet i skolen: politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Damm AS. 2008
- Glosvik, Roald og Fossøy. *Lærande leing – i eit systematisk perspektiv*. 2009
- Kunnskapsdepartementet. Stortingsmelding nr. 19 (2009-2010): Tid til læring – Oppfølging av Tidsbruksutvalgets rapport. 2010
- Kunnskapsdepartementet. Stortingsmelding nr 31 (2007-2008): Kvalitet i skolen. 2008
- Kunnskapsdepartementet. Stortingsmelding nr. 20 (2012-2013). På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen. 2013
- Kusek, J. and Rist, R., *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, 2004
- Lillejord, S. Målstyring, skoleutvikling og skoleledelse i: Fuglestad, O. L. og Lillejord, S. (red.): *Pedagogisk ledelse – et relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget s. 24-38. 1997
- Lillejord, S. *Ledelse i en lærende skole*. Oslo: Universitetsforlaget. 2003
- Lillejord, S. *Kunsten å være rektor*, i: Møller, J. og Ottesen E. (red.): *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget s. 284-301. 2011
- Nordrik. B. og Bjerke, P. *Fleksibelt for hvem? En undersøkelse av Negotias medlemmer i IKT-bransjen*. De Facto, Rapport 4/2011
- OECD (1989): *OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Norsk rapport til OECD. Ekspertvurdering fra OECD*. Oslo: Aschehoug
- Pont, B., Nusche, D. and Moorman, H. (2008), *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice*, OECD, Paris.
- Roald, K. Organisasjonslæring - eit fruktbart perspektiv på skoleleiing. I K. Sivesind, G. Skedsmo & G. Langfeldt (Red.), *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen. 2006

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

Roos, G., von Krogh, G. og Roos, J. (2002), *Innføring i strategi*, Bergen: Fagbokforlaget
Seland, I., Vibe, N. og Hovdhaugen, E. *Evaluering av nasjonale prøver som system*. NIFU Rapport 4/2013.

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

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

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

Øverås, S. og Seip, Å. A. *Rigid og fleksibel. En analyse av Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling ved Telemark sentralsjukehus*. Fafo-rapport 250. ISBN 82-7422-216-4. 1998

Von Krogh, G., Ichijo, K og Nonaka, I.: *Slik skapes kunnskap. Hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenkning i organisasjoner*. Oslo: NKS-forlaget. 2001

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

Weick, K: Educational organizations as loosely coupled systems, *Administrative Science Quarterly*. 21, 1-9. 1976

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

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