

Beregnet til
Utdanningsdirektoratet

Dokument type
Delrapport

Dato
25. april 2013

FORSKNINGSBASERT EVALUERING AV ORDNINGEN MED VEILEDERKORPS

DELRAPPORT



FORSKNINGSBASERT EVALUERING AV ORDNINGEN MED VEILEDERKORPS DELRAPPORT

Ramboll Management Consulting
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

Besøksadresse: Hoffsvæien 4

www.ramboll.no/management-consulting

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	1
1.1	Kort om evalueringen	1
1.2	Gjennomføring: Metode og datakilder	1
1.3	Om delrapporten	1
1.4	Leseveiledning	1
2.	Sammendrag	3
3.	Veilederkorpset: En norsk strategi for «soft» governance	5
3.1	Veilederkorpset som virkemiddel i norsk utdanningspolitikk	5
3.2	Særtrekk ved den norske modellen	6
4.	Etablering og implementering av ordningen med Veilederkorps	8
4.1	Prøveprosjektet	8
4.2	Organisering av Veilederkorpsordningen fra 2010	8
4.3	Veilederteamene: Rekruttering og sammensetning	10
4.4	Veilederskolering: Om opplæring av veilederne i Veilederkorpset	11
5.	Om veisøkerne	13
5.1	Rekruttering av veisøkere	13
5.2	Hvem er veisøkerne?	13
5.3	Hvem tok initiativ til å søke om veiledning fra Veilederkorpset?	13
5.4	Utgangspunkt for søknaden	14
6.	Veiledning fra Veilederkorpset: Innhold og metodikk	17
6.1	Mandat og målsettinger	17
6.2	Hva består veiledningen av?	17
6.3	Hvem har vært involvert i veiledningen?	18
6.4	Veiledernes metodikk	19
7.	Foreløpige vurderinger av ordningen	25
7.1	Hva har veiledningen medført for veisøkerne?	26
8.	Litteraturliste	30

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting leverer herved delrapport for Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps. Evalueringen utføres i tidsrommet 1. september 2012 - 1. desember 2013 på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Evalueringen gjennomføres i samarbeid med førsteamanuensis Marit Aas og førsteamanuensis Eli Ottesen ved Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) ved Universitetet i Oslo (UiO).

1.1 Kort om evalueringen

Målsettingen med evalueringen er å belyse hvilket utbytte deltakende skoleeiere og skoler har av veiledningen fra Veilederkorpset, på hvilken måte ordningen bidrar til skoleutvikling og hvilke elementer ved ordningen som er særlig virksomme. Evalueringen løper over 4 faser:

- Fase 1: Oppstart og innledende studier (september-oktober 2012)
- Fase 2: Første runde med datainnsamling (oktober-desember 2012)
- Fase 3: Andre runde med datainnsamling (januar-juni 2013)
- Fase 4: Endelig datainnsamling og analyse (juli-desember 2013)

1.2 Gjennomføring: Metode og datakilder

Evalueringen gjennomføres ved hjelp av ulike datakilder, hvor målsettingen er å innhente både bredde- og dybdekunnskap om ordningen, samt perspektiver og vurderinger fra ulike aktører og interessenter. Evalueringen baserer seg på følgende datakilder:

- Dokumenter, herunder forskning, utredninger, policy- og programdokumenter
- Spørreundersøkelser (høsten 2012 og høsten 2013) rettet mot skoleeiere, skoleledere og veiledere i Veilederkorpset
- Observasjon på veiledersamlinger og OU-samlinger
- Casestudier i 7 kommuner og én fylkeskommune, hvori inngår intervjuer med representanter for administrativ og politisk skoleeier, skoleledere, lærere/ansatte og veiledere i Veilederkorpset
- Gjennomføring og observasjon av casediskusjoner rundt konstruerte case, hvor veiledere i Veilederkorpset deltar

1.3 Om delrapporten

Spørreundersøkelsene som ble gjennomført høsten 2012 blant skoleeiere, skoleledere og veiledere i Veilederkorpset tydet på at ordningen med Veilederkorps ble svært godt mottatt og at ordningen særlig hadde bidratt til endring og utvikling på skoleledernivå.

I tillegg identifiserte spørreundersøkelsene en rekke problemstillinger/undersøkelsesspørsmål som har blitt belyst i casestudiene som er gjennomført i fase 3. Dette handlet blant annet om:

- Hvilke behov og utfordringer står ulike veisøkere (kommuner) overfor?
- Er det noen områder som utpeker seg som særlig utfordrende og hvordan kan veiledning fra Veilederkorpset imøtekomme utfordringene?
- Hvordan er rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene som inngår i ordningen, herunder skoleeiere, skoleledere, lærere og veiledere i Veilederkorpset?
- Hvilke resultater er oppnådd som en følge av veiledningen?

Målsettingen med delrapporten er å oppsummere funn og erfaringer fra datainnsamlingen i fase 3, sett i lys av rammene for ordningen med Veilederkorps og funn fra de foregående fasene. I tillegg har delrapporten et særskilt fokus på å redegjøre for det teoretiske og politiske utgangspunktet for ordningen, samt hvordan Veilederkorpset har blitt implementert/iverksatt. Dette handler både om mandatet for ordningen, rekruttering av veiledere til Veilederkorpset, veisøkernes motivasjon og forventninger og hva som kjennetegner innholdet i veiledningen fra Veilederkorpset.

1.4 Leseveiledning

Delrapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 er et kort sammendrag av rapporten
- Kapittel 3 redegjør for bakgrunnen for Veilederkorpset
- Kapittel 4 redegjør for oppstart og iverksetting av Veilederkorpset
- Kapittel 5 belyser hva som kjennetegner kommuner og fylkeskommuner som har søkt om bistand fra Veilederkorpset
- Kapittel 6 handler om innholdet i veiledningen fra Veilederkorpset
- Kapittel 7 redegjør for foreløpige vurderinger av ordningen med Veilederkorps

2. SAMMENDRAG

Rambøll Management Consulting presenterer med dette delrapport 1 i evalueringen av Veilederkorps. Evalueringen gjennomføres i perioden 1. september 2012- 1. desember 2013 på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Evalueringen gjennomføres i samarbeid med førsteamanuensis Marit Aas og førsteamanuensis Eli Ottesen ved Institutt for lærerutdanning og skoleforskning (ILS) ved Universitetet i Oslo.

2.1.1 Veilederkorps som «soft governance»

Ordningen med Veilederkorps kan beskrives som en norsk strategi for «soft governance», hvor statlige myndigheter styrer lokale og regionale myndigheter gjennom informasjon og veiledning, fremfor lover og reguleringer. I internasjonal sammenheng har ordningen flere likhetstrekk med modeller fra Canada og Skottland, hvor målsettingen er å øke elevenes læringsutbytte. Den norske modellen skiller seg imidlertid fra de andre når det gjelder måten veiledningen er satt i system på. Sentralt for Veilederkorpset er at veiledningen skal foregå i et samspill mellom aktører på ulike nivå, hvordan kompetansen til veilederne benyttes og videreutvikles på, at veiledning/oppfølging er løsrevet fra inspeksjon/tilsyn, samtidig som statlige mål ligger implisitt i ordningen.

Ordningen med Veilederkorps startet som et prøveprosjekt i 2009. På bakgrunn av utprøving og intern vurdering ble det utarbeidet et forslag til etablering av en permanent ordning. Evalueringen viser at ordningen ble organisert med en administrativ enhet i Utdanningsdirektoratet, en ressursgruppe som skulle støtte veilederteamene og flere veilederteam bestående av personer med ulik bakgrunn og erfaring fra skolesektoren. Evalueringen viser at organiseringen av ordningen har endret seg underveis, på bakgrunn av erfaringer fra prøveprosjektet og de første årene etter at ordningen ble permanent. Dette gjelder blant annet ressursgruppens størrelse og oppgaver.

2.1.2 Om veilederne i Veilederkorpset

Veilederteamene er satt sammen av personer med erfaring fra både skoleeier- og skolenivå. Veilederne i Veilederkorpset har gjennomgått veilederskolering i regi av Utdanningsdirektoratet, hvor skolering skjer i form av samlinger med foredrag og erfaringsdeling. Evalueringen tyder på at Utdanningsdirektoratet har lyktes med å sette sammen team av veiledere med ulik og kompletterende kompetanse, noe som har bidratt til læring internt i veilederteamene. God kompetanse internt blant veilederne i Veilederkorpset oppgis også som en av årsakene til at ressursgruppen har vært lite benyttet av veilederne.

2.1.3 Målgruppene for Veilederkorpset

Rekruttering av veisøkere har enten foregått ved at Utdanningsdirektoratet (i en del tilfeller i samarbeid med Fylkesmannen) har oppfordret skoleeier til å søke eller at skoleeier har søkt om veiledning fra Veilederkorpset på eget initiativ. Bakgrunnen for søknad om bistand fra Veilederkorpset handler først og fremst om at kommunene har prestert svakt på nasjonale prøver eller at de har høy andel elever med vedtak om spesialundervisning. Det fremgår av evalueringen at det er flere små enn store kommuner som har fått bistand fra Veilederkorpset og det er også flere to-nivåkommuner enn tre-nivåkommuner blant veisøkerne. Funn fra spørreundersøkelsen viser at det først og fremst er administrativ skoleeier som har tatt initiativ til å søke om bistand fra Veilederkorpset, mens funn fra casestudiene viser at det er ulike oppfatninger om hvorvidt dette er tilfelle. Veilederne oppgir at der hvor skoleeiere og skoler har blitt rekruttert til Veilederkorpset på oppfordring fra Fylkesmannen (oftest på bakgrunn av svake resultater på nasjonale prøver), kan det være utfordrende å motivere disse til å delta i veiledningen.

2.1.4 Om veiledningen fra Veilederkorpset: Innhold og resultater

Funn fra evalueringen viser at veiledningen fra Veilederkorpset i hovedsak består av samtaler mellom veileder og veisøker, at det er store variasjoner når det gjelder hvem som er involvert i veiledningen og at dette henger sammen med den enkelte skoles og skoleeiers behov. Funn fra casestudiene viser at lærere og politisk ledelse i kommunene i liten grad er involvert i veiledningen.

Veiledernes metodikk tar utgangspunkt i en modell i tre faser; en initieringsfase, en implementeringsfase og en institusjonaliseringsfase. Evalueringen viser at det i initieringsfasen legges ned mye arbeid med å kartlegge og analysere situasjonen hos skoleeier og skolene. Dette foregår ved hjelp av Ståsted- og Organisasjonsanalysen og i enkelte tilfeller en SWOT-analyse. Veisøkerne og veilederne oppgir at de i det store og hele er fornøyde med analyseverktøyene siden de bidrar til refleksjon og diskusjon om skolens og skoleeiers utfordringer. Enkelte oppgir imidlertid at analysene kan være omfattende og ikke alltid har like stor nytteverdi, for eksempel ved skoler med svært få ansatte. Evalueringen viser at analysene har bidratt til å identifisere behov og utfordringer som har blitt fulgt opp i veiledningen fra Veilederkorpset.

Implementeringsfasen omfatter arbeidet med å gjennomføre og evaluere tiltak og endringer som iverksettes på bakgrunn av analyser og dialog mellom veisøkere og veiledere. Evalueringen viser at veisøkere og veiledere opplever at veiledningen fra Veilederkorpset har bidratt positivt til det lokale utviklingsarbeidet. Veiledningen oppgis også å ha medført økt bevissthet om skoleutvikling, særlig på skolenivå. Både veisøkere og veiledere oppgir at veiledningen har ført til praksisendringer ved skolene. Flertallet oppgir også at veiledningen har bidratt til organisasjonsendringer på skoleeiernivå, men at det spesielt er på skolenivå at det registreres endringer. Det fremgår av evalueringen at det er mer utfordrende å skape endringer på skoleeiernivå. Dette kan ha sammenheng med at de ofte er snakk om små praksisendringer som kan være vanskelig å «se» for skoleleder. Det at flertallet vurderer at veiledningen har bidratt til organisasjonsendringer kan indikere at veiledningen i noen tilfeller har kommet inn i en institusjonaliseringsfase, hvor endringene har blitt en del av organisasjonens praksis.

Samlet sett er veisøkere og veiledere svært fornøyde med veiledningen fra Veilederkorpset. Skoleledere, skoleeiere og veiledere oppgir at det i stor grad er en god «match» mellom veisøker og veiledere. Både skoleeiere og skoleledere oppgir at veilederne i Veilederkorpset har god fag- og veilederkompetanse. Videre mener både veilederne og veisøkerne selv at veisøkerne har hatt tilstrekkelig kompetanse til å nyttiggjøre seg veiledningen fra Veilederkorpset. Evalueringen viser også at det er en usikkerhet, særlig blant veilederne, knyttet til hvorvidt endringene som har blitt gjennomført er bæredyktige over tid. Dette er et tema som vil følges opp i den videre datainnsamlingen og i evalueringens sluttrapport.

2.1.5 Veien videre i evalueringen av Veilederkorps

Evalueringen tyder så langt på at Veilederkorpsordningen er godt mottatt av både veiledere og veisøkere, og at ordningen i stor grad er organisert og implementert slik det var tiltenkt fra Utdanningsdirektoratets side. Arbeidet med delrapporten har identifisert følgende problemstillinger som skal belyses videre i evalueringen:

- Evalueringen viser så langt at skoleeiere og skoleledere opplever at veiledningen fra Veilederkorpset har medført endringer i deres praksis og flertallet oppgir at veiledningen har medført organisasjonsendringer:
 - På hvilken måte og på hvilket nivå har Veilederkorpset bidratt til endringer i praksis?
 - Er det sannsynlig at denne utviklingen ville ha foregått uavhengig av Veilederkorpset?
- Evalueringen viser så langt at flertallet av veiledere, skoleeiere og skoleledere mener at veiledningen fra Veilederkorpset har bidratt til organisasjonsendring på skolenivå, og delvis også på skoleeiernivå. Dette kan indikere at veiledningen i noen tilfeller har kommet over i en institusjonaliseringsfase.:
 - På hvilken måte bidrar veiledning av enkeltpersoner til organisasjonsendringer?
 - Lykkes veilederne i Veilederkorpset i tilstrekkelig grad med å mobilisere skoleeier?
- De foreløpige analysene viser at både veiledere og veisøkere er usikre på om endringene som har blitt gjort vil medføre endringer på lang sikt:
 - I hvilken grad vurderes endringene som er gjennomført som bærekraftige over tid?
 - På hvilken måte har Veilederkorpsordningen arbeidet for å sikre at veiledningen fører til langsiktige og bæredyktige endringer?

3. VEILEDERKORPSET: EN NORSK STRATEGI FOR «SOFT» GOVERNANCE

Veilederkorpset ble opprettet i 2009 for å «gi veiledning til skoleeiere og skoler som ønsker å bedre læreprosessene i skolen». Gjennom Veilederkorpset ønsket myndighetene å gi et tilbud til skoler og kommuner/fylkeskommuner som ønsket å styrke sitt endrings- og utviklingsarbeid, slik at elever lærer mer og fullfører utdanningsløpet. Etter prøveprosjektet i 2009-2010 har tre puljer med skoleeiere mottatt veiledning fra Veilederkorpset. Veilederne i Veilederkorpset er erfarne skoleeiere eller skoleledere utvalgt på bakgrunn av sin leder- eller veilederkompetanse, og med gode lederegenskaper ¹.

I Meld. St.22 (2010-2011) viser nasjonale myndigheter til behovet for å skape felles forståelse om nasjonale mål og at dette må skje gjennom etablering av felles møteplasser for dialog både innenfor og mellom nivåer. Veilederkorpset er et tiltak som framheves under overskriften «10.3. Støtte fra nasjonale myndigheter» (Kunnskapsdepartementet, 2011, s. 100-101). Gjennom Veilederkorpset skal nasjonalt nivå gi støtte og veiledning til skoleeierne i deres kvalitetsarbeid. Slik støtte er frivillig. Det er skoleeier som har ansvaret for den helhetlige utviklingsprosessen, mens den enkelte skole har ansvaret for sin utviklingsprosess. Videre forventes det at deltakerne tar i bruk kartleggingsverktøy som er utviklet av Utdanningsdirektoratet.

3.1 Veilederkorpset som virkemiddel i norsk utdanningspolitikk

Selv om Veilederkorpset er et selvstendig initiativ, er det viktig å se det som et av flere virkemidler i norsk utdanningspolitikk. Aasen m.fl. (2012) peker på at Kunnskapsløftet som styringsreform hadde som intensjon å øke desentraliseringen innenfor utdanningssektoren. Men økt desentralisering skaper en utfordring for sentrale myndigheter: staten trenger å kontrollere utdanningssektoren for å sikre effektivitet, konkurransevne og likeverd, og må derfor finne nye måter å øve innflytelse på (Hudson, 2007). Det er i dette perspektivet vi kan forstå tiltaket «Veilederkorpset» som et av flere eksempler på «soft» governance. Moos (2009) mener at i motsetning til «hard» governance (lov og regulering som direkte påvirker aktørene i utdanningsfeltet), søker myndighetene gjennom «soft» governance å øve innflytelse på hvordan aktørene tenker om seg selv og sine relasjoner til omverdenen; staten styrer i større grad lokale og regionale myndigheter gjennom informasjon og veiledning, slik også Hudson (2011) peker på:

«National governments now produce a plethora of soft-steering instruments – guidelines, models for evaluation; "best" or "good" practice, "tool-kits", training courses on how to evaluate and assess quality, advice on what level of quality should be regarded as the professional standard (Brandsen et al. 2006), as well as education consultation services, "help" materials and information services» (Hudson, 2011, s. 674).

Internasjonalt ser det ut til at et fellestrekk ved de vellykkede eksemplene på stor-skala skoleutvikling er at de kombinerer en rekke statlige initiativer som sammen bygger opp om ønsket eller forventet endring, de tar i bruk omfattende systemer for evaluering, og de har et tydelig fokus på kapasitetsbygging for sentrale aktører. I Ontario (Canada) var slik kapasitetsbygging sentralt i myndighetenes strategier for å styrke elevenes lesing og skrivning, og for å redusere frafallet i high school. Myndighetene hadde høye forventninger til endring, men unnlot å diktere bestemte strategier for å oppnå disse, fordi det ble antatt at bærekraftig og varig utvikling bare kunne oppnås gjennom å bygge forpliktelse og engasjement blant lokale aktører (Levin, 2009). Derfor ble distriktene bedt om å lage planer for utvikling sammen med aktører fra sentralt nivå. Slik kunne planer forankres i de lokale utfordringene, og planarbeidet ble samtidig en del av kapasitetsbyggingen. Det ble utviklet veiledningsmaterieill knyttet til bestemte utfordringer distriktene stod overfor. Ledelse ble fremmet som et spesielt utviklingsområde, og tiltakene inkluderte både ledertrening, bygging av ledernettverk, og mer strukturelle endringer som å legge bedre til rette for at skoleledere kunne delta i lærernes etterutdanning og kunne ha større fokus på pedagogisk ledelse (instructional leadership). I tillegg til etterutdanning i form av kortere eller lengre kurs ble det satt i verk en rekke tiltak for profesjonell utvikling for lærerne,

¹ <http://www.udir.no/Utvikling/Veilederkorps/Artikler-Veilederkorps/Vil-du-vare-veileder/>

for eksempel bruk av coacher eller ekspert-lærere på de områdene som var i fokus, det ble lagt til rette for skolebesøk, og sentrale myndigheter utarbeidet dokumenter og materiell som skulle hjelpe lærerne å utvikle ny forståelse og nye arbeidsformer. I Ontario ble det også lagt stor vekt på både å dra nytte av forskningsbasert evidens, og å utvikle og utnytte egne data. Levin (2009, s. 321) oppsummerer sin artikkel «How to change 5,000 schools» ved å karakterisere Ontario-strategien slik:

"The Ontario case is an example of large-scale change in education that is respectful of educators, fair to students and communities, and based on the best available knowledge. It is not perfect, and remains vulnerable, but it does show that when the right elements are brought together, both better results for students and higher satisfaction for educators can ensue.»

I Skottlands policy for kvalitetsutvikling har selv-evaluering stått sentralt siden begynnelsen av 1990-tallet. Slik sett kan Skottland framstå som et eksempel på et nedenfra-og-opp perspektiv på skoleutvikling. Men selvevalueringen har vært styrt av kriterier som er utviklet sentralt, og skoler og lokale myndigheter oppfordres til å bruke kriteriene til Her Majesty's Inspectors (HMI)² (Croxford, Grek, & Shaik, 2009). Selv-evalueringen blir dermed nært knyttet til nasjonal policy gjennom inspeksjonene. Inspeksjonene har som sitt kjerneoppdrag å bidra til å forbedre læringsutbytte for elevene. Dette kobles til tre strategiske prioriteringer: å gjennomføre robuste, offentlige evalueringer for å gi innsyn og ansvarliggjøre aktørene; å gi innspill til nasjonal policy ved å gjøre kunnskap om praksis tilgjengelig; og å fremme effektiv praksis. Det siste området, fremme effektiv praksis, innebærer at de ønsker å prioritere støtte gjennom konstruktive profesjonelle dialoger, ha fokus på læring av erfaringer, anbefale tiltak for forbedring, følge opp og støtte videre aktivitet der det er nødvendig³. Croxford et al. (2009, s. 186) hevder at systemet med selv-evalueringer og inspeksjon synes å ha som intensjon å endre «the culture and mindset of teachers». Men disse forfatterne stiller spørsmål ved om kvalitetsindikatorene virkelig bidrar til refleksjon og utvikling, eller om det mer handler om å opptre lojalt overfor kvalitetssystemets verktøy.

Formålet for de to modellene som er beskrevet ovenfor, i likhet med formålet for den norske modellen med Veilederkorps, er å bedre læringsutbyttet for elevene. Alle modellene legger også stor vekt på evidens, både gjennom utnyttelse av resultater som er framskaffet gjennom nasjonale vurderinger, gjennom produksjon og gjennomføring av egne evalueringer (i varierende grad styrt av nasjonale kriterier), og en understrekning av behovet for transparens og offentlighet.

3.2 Særtrekk ved den norske modellen

Der den norske modellen skiller seg klarest fra de øvrige, er ved det tydelige fokuset på organisasjonsutvikling og forbedring av samspillet mellom nivåene i utdanningssystemet – først og fremst mellom skoleeier og skole. Det er heller ingen av de andre modellene som driver veiledning først og fremst på det lokale nivåets premisser, slik hensikten er i den norske modellen. Det er også et interessant trekk ved den norske modellen at tilsyn eksplisitt er knyttet til lovlighetsvurderinger, mens veiledningen som gjennomføres av Veilederkorpset handler om forbedring av praksis. Et tydelig budskap slik vi også har observert gjennom samlingene for Veilederkorpset er at en forutsetning for forbedring er at samspillet mellom styringsnivåene forbedres, slik at det blir dialog og gode forbindelseslinjer mellom skoleeier og skole. I denne dialogen står resultatene fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet sentralt: disse resultatene skal utgjøre dialogens substans. I så måte ligner den norske modellen mer på Ontarios modell enn på den skotske. Det unike ved den norske modellen er 1) hvordan veiledning er satt i system og skal foregå i et samspill mellom aktører på ulike nivå; 2) gjennom den måten kompetansen til erfarne skoleleder/eier-veiledere benyttes og videreutvikles på; 3) hvordan veiledning/oppfølging er løst fra inspeksjon/tilsyn; 4) hvordan statlige mål er implisitt – på den veilededes prinsipper, men utfra en tydelig og teoretisk forankret forståelse av hva som

² Navnet Her Majesty's inspectors (HMI) ble i 2010 slått sammen med Learning and Teaching Scotland. Den nye etaten fikk i 2011 navnet Education Scotland.

³ Principles of inspection and review, http://www.educationscotland.gov.uk/Images/PrinciplesofInspectionandReview2010_tcm4-683703.pdf

skaper endring, og med utgangspunkt i resultater framskaffet gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

4. ETABLERING OG IMPLEMENTERING AV ORDNINGEN MED VEILEDERKORPS

4.1 Prøveprosjektet

Veilederkorpset ble etablert i 2009 for å gi veiledning til skoleeiere og skoleledere som ønsket å styrke læreprosessene i skolen. Etableringen kom på som en følge av et oppdragsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet hvor det fremgikk at det skulle etableres et Veilederkorps som «skal bidra til at skoler og skoleeiere med spesielle utfordringer kan utvikle seg»⁴. Utdanningsdirektoratet opprettet som en følge av oppdragsbrevet «prosjekt for etablering av Veilederkorps», og det ble utarbeidet et prosjektmandat i samarbeid med oppdragsgiver og prosjektleder⁵. Det lå i prosjektets mandat å igangsette en utprøving av Veilederkorps allerede samme år og utarbeide et forslag til etablering av en fast Veilederkorpsordning fra 1. januar 2010.

Det første Veilederkorpset ble iverksatt som et prøveprosjekt i Vest-Agder og Hordaland og omfattet i alt 11 kommuner og 17 skoler⁶. «Prosjektet for etablering av Veilederkorps» hadde ansvaret for gjennomføringen av den første utprøvingen i perioden 2009-2010. Prosjektet var organisert med en styringsgruppe som var ansvarlig for prosjektet⁷ og opprettelsen av Veilederkorpsordningen⁸. Styringsgruppen utnevnte en prosjektleder som sto for den daglige ledelsen av prosjektet, og som hadde ansvar for å utarbeide prosjektplaner og sørge for fremdrift i prosjektet⁹. Prosjektleder hadde også lederansvar for en prosjektgruppe som hadde ansvar for å utføre de daglige oppgavene i prosjektet.

«Prosjekt for etablering av Veilederkorps» gjennomførte i forbindelse med utprøvingen en innsamling av skriftlige tilbakemeldinger fra veiledere, skoleeiere og skolene som deltok i den første utprøvingen¹⁰. Tilbakemeldingene var i stor grad positive. Skoler og skoleeiere ga uttrykk for at de opplevde veiledningen som positiv og flere oppga at veiledningen hadde resultert i endringer eller planlagte endringer på flere områder, som for eksempel ny organisering av timer og opprettelse av refleksjonsgrupper. På bakgrunn av erfaringene fra utprøvingen ble det utarbeidet et forslag til organisering og drift i fullskalavirksomhet fra 2010¹¹. Forslaget inkluderte en regionalisert organisering av veilederteamene og søke- og utvalgsprosessen, en regionvis tilnærming til rekruttering av skoleeiere og skoler til ordningen, samt en regionvis utvidelse av ordningen over en to års periode.

4.2 Organisering av Veilederkorpsordningen fra 2010

Prosjektgruppens forslag til organisering og drift av Veilederkorpset var utgangspunktet for organiseringen av ordningen ved opprettelsen i 2010 og har følgelig hatt stor innflytelse på ordningen. Evalueringen tyder på at det er relativt få endringer i organiseringen fra 2010 til 2013 og at endringene som er gjort er bygget på erfaringene fra utprøvingen og fra ordningens første år. Veilederkorpset har fra 2010 bestått av en administrasjonsenhet i Utdanningsdirektoratet, en ressursgruppe som skal bistå veilederteamene og veilederteam som skal veilede skoleeiere og skolene som deltar som veisøkere.

Figur 4-1 viser organiseringen slik den fremstår per januar 2013.

⁴ Utdanningsdirektoratet (2009) *Sluttrapport for prosjektet etablering av Veilederkorps*

⁵ Ibid.

⁶ Utdanningsdirektoratet (2011) *Vedlegg til beslutningsnotat: Organisering og drift av Veilederkorpset 2011 - 2013*

⁷ Utdanningsdirektoratet (2009) *Sluttrapport for prosjektet etablering av Veilederkorps*

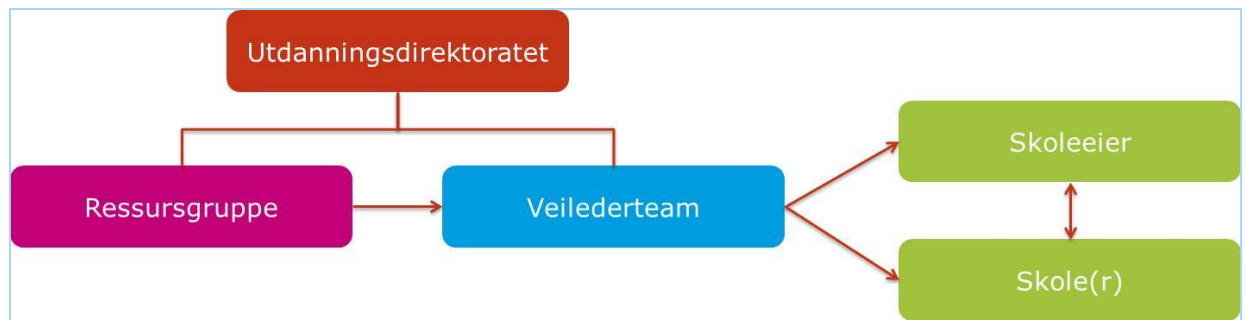
⁸ Utdanningsdirektoratet (2008) *Prosjektmandat for Etablering av Veilederkorps*

⁹ Ibid.

¹⁰ Utdanningsdirektoratet (2009) *Sluttrapport for prosjektet etablering av Veilederkorps*

¹¹ Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*

Figur 4-1: Organisering av Veilederkorpsordningen fra 1.januar 2010



I det følgende beskrives organiseringen og de ulike gruppene i ordningen og endringene som er blitt gjennomført i perioden.

4.2.1 Administrasjonen i Utdanningsdirektoratet

I utprøvingen i 2009 hadde prosjektleder og prosjektgruppen i «prosjekt for etablering av Veilederkorps» det administrative ansvaret for ordningen. Prosjektgruppen var operativ frem til prosjektet ble avsluttet 31. desember 2009. I prosjektgruppens forslag til etablering av Veilederkorpsordningen fremgår det at det per 20. november 2009 fortsatt var uavklart hvordan organiseringen av Veilederkorpsordningen i Utdanningsdirektoratet ville være fra 1. januar 2010¹². Gruppens forslag var imidlertid at administrasjonen av Veilederkorpsset skulle plasseres hos Utdanningsdirektoratet i Oslo på kort sikt, dvs. 3-4 år, frem til ordningen er «oppe og går»¹³. Videre foreslo prosjektgruppen at denne organiseringen skulle vurderes utfaset på et senere tidspunkt.

Evalueringen viser at administrasjonen av Veilederkorpsordningen i perioden 2010 til 2013 har vært og er plassert hos Utdanningsdirektoratet. Administrasjonen har det overordnede ansvaret for ordningen, blant annet rekruttering av veiledere og ressurspersoner, sammensetning av team og skolering av veiledere. Det fremgår av dokumentstudiene at det kreves betydelige ressurser til administrasjon og at det er et tett behov for oppfølging av veiledere og eksterne samarbeidspartnere¹⁴. Det fremgår av et notat i Utdanningsdirektoratet at det i 2011 ble benyttet mellom 2,5 – 3 årsverk til dette i «Avdeling for skoleutvikling». Videre fremgår det at det beregnes et behov for ca. 5 årsverk i administrasjonen for å sikre en kvalitetsmessig oppfølging av 30 nye veiledningsforhold (dvs. 30 veisøkere årlig). Det beskrives i notatet at det vurderes å være et behov for både merkantil og faglig kompetanse i administrasjonen, og at dette bør settes sammen med variert kompetanse fra sektoren, universitets- og høyskolesektoren eller andre kompetansemiljøer og fagområder som organisasjon og ledelse.

4.2.2 Ressursgruppen

Det fremgår av evalueringen at ressursgruppens rolle har endret seg fra den første utprøvingen i 2009 og frem til ordningen slik den fremstår i 2013. I forslaget til organisering av Veilederkorpsset i fullskalavirksomhet ble det foreslått å opprette en ressursgruppe bestående av «spesielt kompetente og erfarne personer innen forskjellige og relevante fagområder»¹⁵. Ressursgruppen var tenkt som et «nasjonalt råd» bestående av erfarne skoleeiere, skoleledere, erfarne konsulenter og fagpersoner (fra universitets- og høyskolesektoren, Statped og Utdanningsdirektoratet). Gruppens foreslåtte oppgaver var å motivere veilederne i Veilederkorpsset og gi råd om hvordan en kan til stimulere endringsprosesser, bidra på seminarer og til utvikling og kvalitetssikring av Veilederkorpsordningen, samt være en ressurs for administrasjonen i forhold til utviklingsarbeid og bidra med en faglig tyngde og legitimitet¹⁶.

¹² Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpsset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*

¹³ Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpsset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*

¹⁴ Utdanningsdirektoratet (2011) *Vedlegg til beslutningsnotat: Organisering og drift av Veilederkorpsset 2011 - 2013*

¹⁵ Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpsset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*

¹⁶ Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpsset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*

Det fremgår av evalueringen at ressursgruppen i 2010 var forventet å omfatte omtrent 20 personer fra skoleledernetverket i «Kunnskapsløftet – fra ord til handling», erfarne konsulenter og fagpersoner fra universitets- og høyskolesektoren, Statped og Utdanningsdirektoratet¹⁷, i tråd med det opprinnelige forslaget. Ressursgruppens oppgaver var også i tråd med det opprinnelige forslaget, samtidig som det ble påpekt at ressursgruppens arbeid og dermed oppgaver var ment å styres av veilederteamenes behov. Hvert veilederteam skulle få utpekt en kontaktperson i ressursgruppen som de kunne få bistand fra i sine veiledningsoppdrag. Videre ble det påpekt at ressursgruppen skulle bidra i arbeidet med analyser og tolking av resultater fra Ståsted-, Organisasjons- og skoleeieranalysen, gjennomføre skolevurdering når teamet mener dette er påkrevet eller ønskelig og bistå veilederteamene i arbeid med prosessledelse, for eksempel når det gjelder involvering av ansatte og planlegging av møter og samlinger¹⁸.

Evalueringen tyder på at ressursgruppen både har blitt mindre og har fått en annen rolle enn det som først var tenkt. Ressursgruppen for 2011-2012 bestod av 15 personer, rekruttert fra høyskolenettverk for kvalitetsvurdering, skolevurderere, private kompetansemiljøer, KS og fylkesmannsembetene i Hordaland og Vest-Agder, og var som det fremgår noe mindre en forespeilet. Ressursgruppens *rolle* har endret seg i den forstand at gruppen ikke har fungert som et rådgivende organ overfor direktoratet, men har utviklet seg til å fungere som en faglig ressurs for veilederteamene. Det fremgår av de innledende intervjuene at det skal opprettes en referansegruppe som skal ta over den rådgivende funksjonen overfor direktoratet, slik at ressursgruppen får en rent faglig oppgave. Ressursgruppen beskrives fortsatt som en viktig faglig ressurs for Utdanningsdirektoratet, særlig i forbindelse med skoleringen av veilederne.

Det fremgår av evalueringen at endringene i ressursgruppens størrelse og rolle er en følge av erfaringer og tilbakemeldinger fra deltagerne i ressursgruppen og veiledere om at ressursgruppen ble lite brukt. Flere ressurspersoner oppgir at de opplevde sin rolle som noe uklar i ordningens tidlige fase, men at de over tid har fått en tydeligere rolle. Ressursgruppen har nå en todelt rolle, som innebærer å bidra på veiledersamlinger og være en støtte for veilederteamene. Enkelte ressurspersoner mener de har en større forventning enn tidligere om å være aktive på samlinger og i møter med veilederteamene.

Evalueringen viser at ressursgruppen i liten grad har blitt benyttet av veilederne i Veilederkorpset. Veilederne oppgir at kontakten med ressursgruppen har vært relativt liten, og at dette først og fremst skyldes at de opplever at de har hatt tilstrekkelig kompetanse internt i veilederteamene, at kontaktpersonen fra ressursgruppen ikke har hatt relevant kompetanse og/eller at de ikke helt har visst hvordan de skulle nyttiggjøre seg kompetansen ressurspersonene har besittet. Dette fremgår av intervjuene med veiledere i både 2011-porteføljen og 2012-porteføljen. Videre peker enkelte på at den personlige kjemien mellom veileder og ressurspersonen har hatt betydning for hvor mye de har benyttet ressursgruppen. En veileder oppgir imidlertid å ha benyttet ressurspersonene i arbeidet med veisøker fordi de «så at vedkommendes kompetanse passet».

4.3 Veilederteamene: Rekruttering og sammensetning

Det fremgår av evalueringen at det har vært lagt mye arbeid med å rekruttere kvalifiserte veiledere til Veilederkorpset, og med å sette ned veilederteamene. I forslaget til etablering av Veilederkorpsetsordningen het det at medlemmene i hvert veilederteam skulle ha bakgrunn og kompetanse på skoleeier- og skoleledernivå, og at hvert team skulle ha medlemmer som til sammen dekker de to kompetanseområdene¹⁹. Det ble foreslått at størrelsen på teamene skulle vurderes opp mot veiledningsbehovet i den enkelte kommune og mot veilederens kapasitet. I tillegg skulle det tas et geografisk hensyn i sammensetningen av teamene, dvs. at veilederne var tenkt å ha en viss geografisk nærhet fordi erfaringen fra utprøvingen var at lange avstander førte til lavere møtefrekvens og at mye frikjøpt tid gikk med til reisevirksomhet. Samtidig skulle det

¹⁷ Utdanningsdirektoratet (2010) *Forslag til organisering og drift av Veilederkorps 2010*

¹⁸ Utdanningsdirektoratet (2010) *Forslag til organisering og drift av Veilederkorps 2010*

¹⁹ Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*

vektlegges at veilederne ikke hadde *for nær* geografisk tilknytning, da det kunne ha (negativ) betydning for relasjonen mellom veileder og skoleeier/skolen²⁰.

4.3.1 Rekruttering av veiledere

Ved etablering av et Veilederkorps i en ny region har Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen i de aktuelle regionene utlyst veilederstillingene på sine Internettsider. I tillegg har Fylkesmannen og KS blitt bedt om å foreslå kandidater. Videre har det blitt sendt ut invitasjoner til et informasjonsmøte om Veilederkorpsets virksomhet, hvor kandidatene har fått informasjon samtidig som det er gjennomført samtaler mellom deltagere på informasjonsmøtet og Utdanningsdirektoratet/Fylkesmannen. I etterkant av informasjonsmøtet har de interesserte kandidatene sendt inn søknader elektronisk, hvorpå arbeidsgruppen i Utdanningsdirektoratet har valgt ut kandidater på bakgrunn av ressurser, behov og kompetanse.

Det fremgår av dokumentstudiene at Utdanningsdirektoratet har vært tydelige på at de ønsker veiledere med to typer erfaring, disse refereres til som «Veileder 1» og «Veileder 2». Veileder 1 er personer med bakgrunn og erfaring fra skoleiernivå. Denne gruppen omfatter erfarne skoleadministratorer eller andre i kommunal administrasjon som representerer aktiv og god ledelse av skolesektoren i sin kommune, eller kan vise til gode resultater av egne utviklingsprosesser. Veileder 2 er personer med erfaring fra skoleledernivå. Dette omfatter erfarne rektorer/virksomhetsledere som representerer god ledelse over tid, fortrinnsvis mer enn 3 år, eller som kan vise til gode resultater av egne utviklingsprosesser i et kortere tidsperspektiv. Det fremgår også av dokumentstudiene at det ble ansett som en fordel med formell kompetanse innenfor veiledningsfeltet, eller lang erfaring på feltet, og at gode lederegenskaper eller relasjonelle ferdigheter vektlegges spesielt.

I utgangspunktet ble det foreslått at veilederne skulle rekrutteres regionalt, dvs. at veilederne skulle rekrutteres i de samme regionene som Veilederkorpset skulle opprettes i. Det fremgår imidlertid av et notat om organisering og drift av Veilederkorps 2011 -2013 at rekrutteringen i 2010 ble rekruttert nasjonalt og ikke regionalt slik det ble foreslått, da det var usikkerhet knyttet til antallet forventede søknader og en erkjennelse om at veilederne ikke bør komme fra samme fylke eller region som kommunene/skolene de skal veilede. I tillegg så Utdanningsdirektoratet et behov for å bygge kompetanse for veiledning av skoleeiere og skoler nasjonalt²¹.

4.3.2 Sammensetningen av veilederteamene

Evalueringen tyder på at Utdanningsdirektoratet har satt sammen veilederteamene basert på en helhetsvurdering av veilederens kompetanse, erfaring og behov i regionen, samt med tanke på samarbeid mellom medlemmene i teamene. Funn fra de innledende intervjuene viser imidlertid at grunnlaget for rekruttering er endret noe siden utprøvingen. Dette handler om at det har vist seg utfordrende å finne kandidater med kombinasjonen erfarne skoleleder/administrativ skoleeier og prosessledelse. Det har derfor vært større fokus på å sikre prosessledelseskompetanse i ressursgruppen. På den andre siden har prosesslederkompetansen blitt vektlagt i sammensetningen av teamene, men dette har ikke vært den avgjørende faktoren.

Intervjuene med veiledere i Veilederkorpset tyder på at Utdanningsdirektoratet har lyktes med å sette sammen team med ulik kompetanse og erfaring. Veilederne oppgir i det store og hele at de har hatt et godt samarbeid internt i veilederteamet. Flere veiledere peker på at de har brukt teamets samlede kompetanse i møtet med veisøkerne, og at de har lært mye av hverandre. Veilederne peker også på teamets samlede kompetanse når de begrunner den relativt lave bruken av ressursgruppen.

4.4 Veilederskolering: Om opplæring av veilederne i Veilederkorpset

Veilederne som deltar i Veilederkorpsets ordning tilbys skolering i regi av Utdanningsdirektoratet. Skoleringen ble beskrevet i forslag organisering og drift av Veilederkorpsets ordning i 2010 som et viktig element i Veilederkorpsets kvalitetssikringssystem og for kvalitetsutvikling av

²⁰ Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*

²¹ Utdanningsdirektoratet (2011) *Vedlegg til beslutningsnotat: Organisering og drift av Veilederkorpset 2011 - 2013*

veiledningstjenestene²². Det fremgår av forslaget at hensikten med skoleringen er å gi veilederne en faglig oppdatering og at den skal forberede veilederne på krevende og vanskelige situasjoner de vil kunne stå overfor i veiledningen. Videre fremgår det at skoleringen måtte gi veilederne en klar og god oppdrags- og rolleforståelse. Formålet med skoleringen var slik sett å gi veilederne 1) en god helhetsforståelse (systemforståelse), 2) en god forståelse av veilederrollen og Veilederkorpsets oppgave og formål, 3) kunnskap om endringsstrategi, endringsprosesser og implementering, 4) trening i veilederrollen og de situasjoner en kan komme ut for og 5) trening i å bruke standardverktøy og metodikk i veiledningsprosessen.

Det fremgår av forslaget til organisering og drift at skoleringen skulle bestå av flere samlinger, en samling før oppstarten av veiledningen, en samling i forbindelse med oppstartsamlingen for veisøkere, og videre samlinger gjennom hele veiledningsperioden. Samlingene i veiledningsperioden foreslås å bære preg av skolering, erfaringsutveksling og informasjon om Veilederkorpsets virksomhet. Videre fremgår det av forslaget at skoleringen av veiledere skal legges ut på anbud for eksterne aktører.

4.4.1 Leverandører av veilederskoleringen

Evalueringen viser at det første oppdraget med skolering av veiledere ble utlyst som en mini-konkurranse høsten 2010. Utlysningen omfattet da grunnskolering av veiledere på tre samlinger a 2-3 dager og 5 samlinger i løpet av veiledningsperioden²³. BI ved Øyvind Sæther ble valgt som leverandør av grunnskoleringspakken, i samarbeid med Lillegården kompetansesenter og PwC. Tilsvarende mini-konkurranse ble utlyst i forbindelse med oppdraget i 2011. Det fremgår av dokumentstudiene at planen for videre skolering etter mars 2011 var at Utdanningsdirektoratet skulle velge ut bidragsyttere som dekker veiledernes løpende behov for faglig påfyll i de ulike stadiene. Utdanningsdirektoratets begrunnelse for dette var at et enkelt kompetansemiljø ble vurdert til vanskelig å kunne levere et tilfredsstillende tilbud til alle aspekter i veiledningsforholdene, og et ønske om fleksibilitet. I tillegg anså direktoratet det som viktig at de ikke knytter seg for tett til én leverandør. Det fremgår ikke av evalueringen hvilken betydning denne endringen fikk for skoleringen. Det fremgår av de innledende intervjuene at ressurspersonene har hatt en sentral rolle i skoleringen.

4.4.2 Veiledernes vurdering av veilederskoleringen

Intervjuene med veiledere viser at flertallet av veilederne opplever veilederskoleringen som god og relevant. Veilederne peker på at skoleringen tilbyr gode forelesere, relevante temaer og generelt gode samlinger. Veilederne oppgir at de opplever det som svært nyttig med et påfyll av kompetanse, for eksempel i bruk av analyseverktøy og det å drive utviklingsarbeid, og oppdatert kunnskap om forskning på læring og utvikling, både hva gjelder pedagogikk, organisasjonsutvikling og ledelsesteorier. Variasjonen i temaene og forelesere trekkes også frem som positivt. Videre peker veilederne på verdien av diskusjoner og refleksjoner rundt deres tanker om det å være veileder, som et nyttig element i skoleringen. Flere veiledere oppgir at tiden som var holdt av til erfaringsdeling på samlingene har vært svært viktig, spesielt når det kombineres med gode forelesere og kompetansepersoner. Enkelte trekker frem at samlingene bidrar med en felles plattform, når det gjelder kjennskap til lover, forskrifter og hensikten med ordningen.

Veilederne som er mindre fornøyde med skoleringen oppgir at dette har sammenheng med deres behov og de valgte temaene på samlingene. Enkelte veiledere peker på at temaene på samlingene ikke alltid er like relevante og at de kjente til mye av det fra før. Andre ønsker enda mer tid til erfaringsdeling i teamene. Én veileder peker på at det kunne vært noe mer skolering, og da særlig når det gjelder hvordan de kan lykkes med å engasjere skoleeierne i veiledningsprosessen. Én veileder påpeker også at det er få pedagoger fra universitets- og høyskolesektoren som har bidratt på samlingene.

²² Utdanningsdirektoratet (2010) Forslag til organisering og drift av Veilederkorps 2010.

²³ Utdanningsdirektoratet (2011) Vedlegg til beslutningsnotat: Organisering og drift av Veilederkorpset 2011-2013

5. OM VEISØKERNE

5.1 Rekruttering av veisøkere

Det fremgår av evalueringen at utvelgelsen av veisøkere innbefatter en grundig vurdering av skoleeier og skolenes behov. Det fremgår av dokumentstudiene at Utdanningsdirektoratet i forslaget til opprettelsen av ordningen ønsket å vektlegge en «skjønnsmessig helhetsvurdering» av skoleeiere og skoler som ønsket å delta som veisøkere²⁴. Grunnlaget for utvelgelsen og prioriteringen kunne enten være resultater fra det nasjonale kvalitetsvurderingsystemet eller annen relevant dokumentasjon som viste at skoleeier og skolene hadde særskilte utfordringer. De aktuelle målgruppene ble foreslått definert som skoleeiere og skoler som hadde mange elever med svake ferdigheter i lesing eller regning, et læringsmiljø som er lite inkluderende og som ikke fremmer læring, eller har mange elever og lærlinger som ikke gjennomfører og består videregående opplæring²⁵.

På den ene siden ble det i forslaget lagt vekt på at veiledningen skulle være frivillig, da Veilederkorpset er statlig og ikke har en formell myndighet overfor skolene. På den andre siden ble det foreslått at Fylkesmannen skulle bistå direktoratet i utvelgelsen og prioriteringen av skoleeiere og skoler som skal tilbys veiledning, ved blant annet å «informere og motivere» skoleeiere til å motta veiledning. Erfaring fra tidligere evalueringer og kartlegginger tyder på at det ofte ikke er de som har størst behov for støtte og veiledning som deltar i utviklingsprosjekter. Det fremgår av de innledende intervjuene at Utdanningsdirektoratet har hatt en tilsvarende forventning om at det kan være en utfordring å rekruttere skoleeiere og skoler som gjør det spesielt svakt og i liten grad opplever å lykkes med skoledriften. Erfaringen fra ordningen er også at skoleeiere og skoler som har mange utfordringer ikke nødvendigvis søker om veiledning og heller ikke møter opp på informasjonsmøter. Informantene oppgir at Utdanningsdirektoratet som en følge av dette har jobbet med å bevisstgjøre disse skoleeierne og skolene om at deltagelse i ordningen kan representere noe positivt.

5.2 Hvem er veisøkerne?

Funn fra spørreundersøkelsene viser at 10 prosent av respondentene har mottatt veiledning i prøveprosjektperioden, 72 prosent oppgir å ha mottatt veiledning i perioden 2011-2012, mens 40 prosent oppgir å ha mottatt veiledning i perioden 2012/2013. Summen overstiger 100 prosent, og indikerer at det er flere av respondentene som har mottatt veiledning fra Veilederkorpset i flere perioder.

Videre viser spørreundersøkelsen at veisøkerne som har deltatt i ordningen hovedsakelig har vært små og mellomstore kommuner, dvs. kommuner med under 5 000 innbyggere og kommuner med mellom 5 000 og 20 000 innbyggere. 43 prosent av respondentene som har besvart spørreundersøkelsen tilhører kommuner med under 5000 innbyggere. 45,5 prosent er mellomstore kommuner med mellom 5000 og 20 000 innbyggere, mens 11,5 prosent utgjør kommuner med over 20 000 innbyggere. Dette må selvsagt ses i forhold det totale antallet store kommuner, som er relativt lavt sammenlignet med antallet små kommuner.

Videre fremgår det av spørreundersøkelsen at det er en liten overvekt av kommuner som er organisert etter en tonivåmodell. 62 prosent av respondentene oppgir å tilhøre en kommune organisert etter en tonivåmodell, mens de resterende 38 prosentene oppgir å tilhøre en trenivåkommune.

5.3 Hvem tok initiativ til å søke om veiledning fra Veilederkorpset?

Evalueringen tyder på at det er ulike årsaker til veisøkernes deltagelse i Veilederkorpsordningen, og at det er noe variasjon i hvem som har tatt initiativ til delta i ordningen.

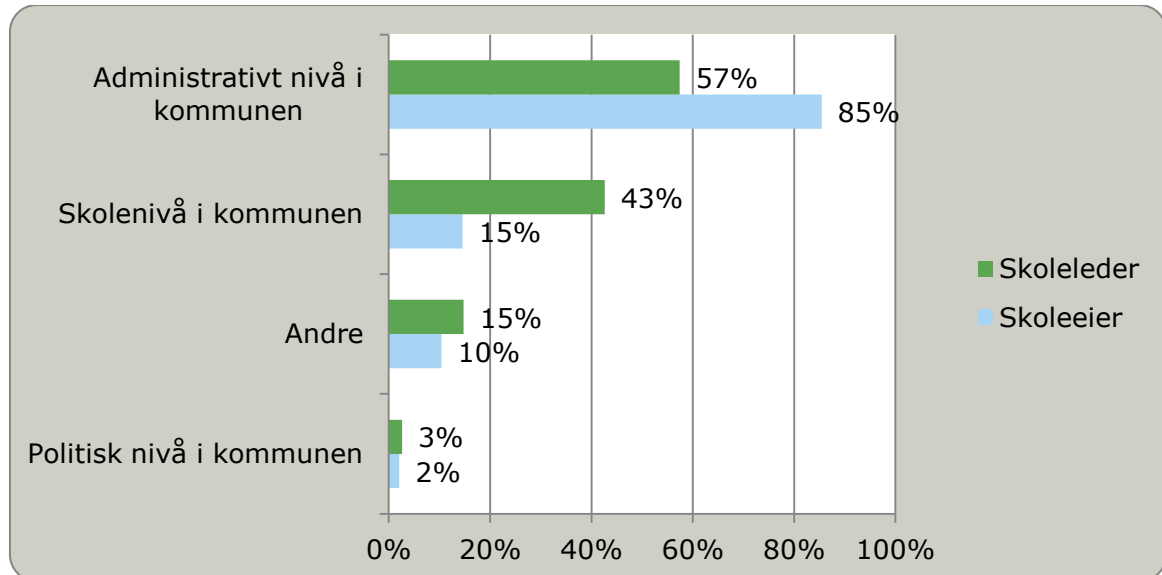
Når det gjelder hvem som har tatt initiativ til deltagelsen viser spørreundersøkelsen at det først og fremst er administrativt nivå som har tatt initiativ til deltagelse i Veilederkorpsordningen. Flertallet av respondentene i spørreundersøkelsen, 57 prosent av skolelederne og 85 prosent av

²⁴ Utdanningsdirektoratet (2010) Forslag til organisering og drift av Veilederkorps 2010

²⁵ Ibid.

skoleeierne oppgir at administrativt nivå i kommunen var initiativtaker. Det er imidlertid interessant at det er relativt stor forskjell i svarene til skoleledere og skoleeiere. Figur 5-1 viser skolelederes og skoleeieres oppfatning av hvem som tok initiativ til å delta i Veilederkorsordningen.

Figur 5-1: Skoleleder og skoleeiers oppfatning av hvem som tok initiativ til å delta i ordningen (n skoleleder = 115, n skoleeier = 48)



Figur 5-1 viser videre at 43 prosent av skolelederne og 15 prosent av skoleeierne mener at det var skolenivået i kommunen som tok initiativ til deltakelsen. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer med andre ord at det er noe uenighet om hvem som tok initiativ til deltakelsen i Veilederkorsordningen. Det fremgår av casebesøkene at informantene ofte er usikre på hvor initiativet til deltakelsen kom fra. I noen tilfeller kan dette ha sammenheng med informantens opplevde eierskap til deltakelsen, i den forstand at flere aktører oppgir at det var de selv som tok initiativ, når det er flere tegn på at initiativet var et resultat av et møte og oppsto i fellesskap. I andre tilfeller kan uenigheten om hvem som tok initiativ ha sammenheng med informantenes ulike tilgang på informasjon. I enkelte tilfeller oppgir skoleleder for eksempel at det er skoleeier som tok initiativ, mens skoleeier selv oppgir at de egentlig fikk en henvendelse fra fylkesmannen.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser videre at 15 prosent av skolelederne og 10 prosent av skoleeierne oppgir at «andre» tok initiativ til deltakelse i ordningen. Respondentene som har krysset av for denne kategorien har blitt bedt om å utdype svaret. Flere oppgir da at de har blitt oppfordret til deltakelse, enten fra Utdanningsdirektoratet eller Fylkesmannen. Flere oppgir også at de er med i ordningen som en følge av svake resultater på nasjonale prøver. Enkelte oppgir også at initiativet kom som en følge av et samarbeid mellom skoleeier og skoleleder. Det fremgår ikke av spørreundersøkelsen på hvilken måte eller hvorfor Fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet har oppfordret til deltakelse, eller hva respondentene som har blitt tilbudt deltakelse på bakgrunn av "svake resultater", legger i svake resultater.

Intervjuene med veilederne og ressursgruppen i Utdanningsdirektoratet kan tyde på at praksisen med oppfordringer om deltakelse fra fylkesmannen, var noe som særlig skjedde i de tidlige porteføljene og at dette i mindre grad har skjedd i de siste porteføljene. Enkelte veilederne mener at praksisen med å invitere inn skoleeiere og skoler til deltakelse i ordningen har hatt betydning for veisøkers motivasjon og forankringen av ordningen blant de involverte aktørene. Dette kan potensielt ha betydning for veiledningens måloppnåelse, dvs. hvorvidt Veilederkorpset har lyktes med å styrke skoleeiers og skolens forutsetninger for å drive skoleutviklingsarbeid på egenhånd.

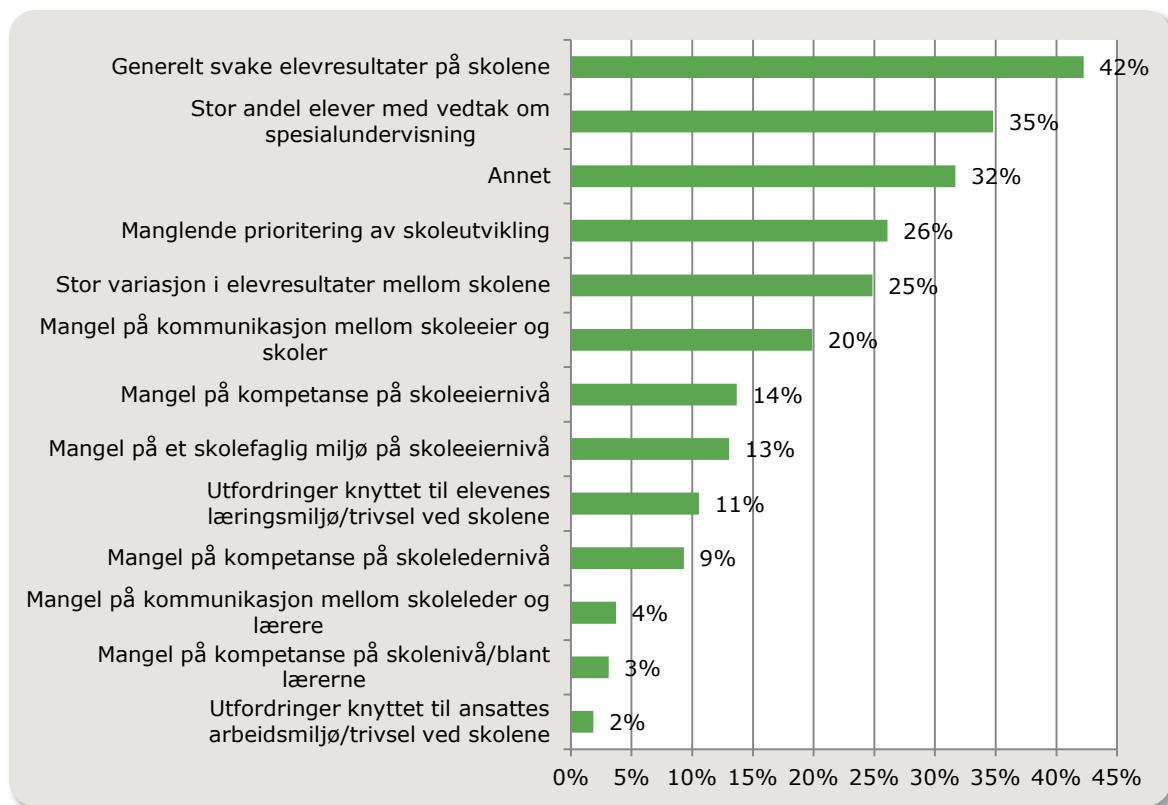
5.4 Utgangspunkt for søknaden

Evalueringen viser at det er mange ulike oppfatninger blant veisøkerne når det gjelder hvorfor en ønsket bistand fra Veilederkorpset. Samtidig er det også en del av de samme årsakene som

oppgis. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at 42 prosent av skoleeierne og skolelederne oppgir at bakgrunnen for søknaden om deltagelse var generelt svake elevresultater på skolene. 35 prosent oppgir at en stor andel elever med vedtak om spesialundervisning som årsak, mens 32 oppgir kategorien "annet".

Figur 5-2 viser fordelingen av respondentenes oppfatninger om bakgrunnen for søknaden til Veilederkorpset blant skoleeiere og skoleledere. Det er ingen eller små forskjeller mellom skoleledere og skoleeiere i deres oppfatninger av bakgrunnen for søknaden om veiledning, og figuren viser derfor fordelingen for de to gruppene samlet.

Figur 5-2: Skoleleder og skoleeiers oppfatninger om bakgrunnen for søknaden om veiledning fra Veilederkorpset (n skoleledere og skoleeiere =161)



Det fremgår av figur 5-2 at hele 32 prosent av respondentene oppgir «annet» som bakgrunn for søknaden om veiledning. Blant respondentene som oppgir dette svarer flertallet at de selv har hatt et ønske om å delta, enten på bakgrunn av et ønske om å styrke kompetansen, få veiledning eller på bakgrunn av svake resultater på tross av elevenes forutsetninger. Videre begrunner respondentene søknaden om veiledning med «et ønske om hjelp til videreutvikling», "behov for planleggingskompetanse", "et ønske om veiledning for å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling", «et ønske om å jobbe mer systematisk», «et ønske om å bli en bedre skoleeier" og ikke minst et "ønske om evaluering" og "bli sett i kortene". Svarene kan indikere at mange av skoleeierne og skolelederne som har besvart undersøkelsen er opptatt av sin egen utvikling og slik sett kan beskrives som utviklingsorienterte.

Respondentene har i dette spørsmålet i spørreundersøkelsen hatt mulighet til å krysse av for flere svaralternativer, og spørsmålet sier derfor ingenting om fordelingen mellom de ulike svaralternativene eller noe om viktighetsgraden av alternativet. Funn fra casebesøkene indikerer at det ofte er flere og delvis overlappende årsaker til hvorfor veisøkerne har ønsket å delta i Veilederkorpsetsordningen. De administrative skoleeiere ser det gjerne i sammenheng med svake resultater på nasjonale prøver, utfordringer knyttet til dialog mellom skoleeier og skoleleder, utfordringer knyttet til lederskap på skolenivå, samt pedagogisk kompetanse og kapasitet hos skoleeier og den enkelte skoleleder. Flere oppgir også at de ønsket «et eksternt blikk» på egen skoledrift.

Skolelederne oppgir på sin side at de ønsket hjelp til å prioritere og fokusere, et eksternt blikk, eller at de ønsket å henge med på utviklingen på nasjonalt hold og at Veilederkorpsordningen var en måte å koble seg tettere på de nasjonale føringene. Flere er imidlertid tydelige på at bakgrunnen for deltagelsen var svake resultater på nasjonale prøver eller andre indikatorer som frafallsstatistikk. Enkelte oppgir at de ønsket å fortsette med et utviklingsprosjekt de hadde satt i gang eller at de ønsket vektlegging av ledelse og samarbeid, internt på skolen eller med skoleeier. Det er generelt få tilfeller hvor skoleledere og skoleeiere har svært ulike oppfatning av bakgrunnen for å delta. Dette tyder på at skoleeiere og skolelederne har en noenlunde lik oppfatning av skolens og skoleeiers behov og utfordringer.

Det er imidlertid enkelte unntak. Ett sted fremgår det at det var uenighet mellom skoleleder og administrativ skoleeier om bakgrunnen for deltagelsen, og at det skolen ønsket å forbedre ikke var blitt en del av utviklingen fordi skoleeier ikke var mottagelig for det. Et annet sted uttrykker skoleleder at hun/han er usikker på Veilederkorpsset egentlig kunne bidra med, og at skoleeier og skoleleder ikke hadde felles forståelse av hva dette er.

Veiledere som er intervjuet oppgir at det er mange årsaker til at skoleeiere og skoler søker til ordningen. Samtidig oppgir de at veisøkerne har mange av de samme utfordringene. Dette handler for det første om mangelfull kommunikasjon mellom skoleledere og skoleeier, og manglende kommunal ledelse i form av prioriteringer og tydelige, realistiske målsettinger. For det andre peker de på svakt og usystematisk utviklingsarbeid, med organisatoriske utfordringer som mangel på samarbeid mellom skoler og samarbeid med skoleeier. For det tredje peker de på veisøkernes ønske om å forbedre resultater på nasjonale prøver og på kartleggingsprøver.

6. VEILEDNING FRA VEILEDERKORPSET: INNHOLD OG METODIKK

6.1 Mandat og målsettinger

Hensikten med opprettelsen av et Veilederkorps var å bidra til at skoler og skoleeiere med spesielle utfordringer kan utvikle seg²⁶. Det fremgår av dokumentstudiene at veiledningens formål er «å bistå skoleeier og skolene til å etablere et permanent utviklingsarbeid», og at målet med veiledningen er å «gjøre skoleeier og skolene bedre i stand til selv å drive utviklingsarbeid ut i fra kjente behov, for eksempel avdekket gjennom kvalitetsindikatorer som resultater fra nasjonale prøver, Elevundersøkelsen eller andre undersøkelser»²⁷. Det fremgår av evalueringen at målsettingen med Veilederkorpsset ikke har endret seg nevneverdig siden utprøvingen i 2009 og siden oppstarten av ordningen i 2010.

Utdanningsdirektoratets forslag til organisering og drift av Veilederkorpsset som fullskalavirksomhet avgrenset Veilederkorpssets virksomhet til kun å innebære veiledning i skoleeiers/skolens utviklingsarbeid, og det skulle ikke følge med egne midler til utviklingstiltak²⁸. Dette medfører at skoleeier og skolene ikke vil få tilført midler til store utviklingsprosjekter, men må finansiere eventuelle utviklingstiltak på ordinære måter. Det ble også foreslått at veiledningen skulle ha et spesielt fokus på skolene som organisasjon, på skoleeier og skolene som et helhetlig system, og på hvordan disse fungerer og kan videreutvikles. Og det vektlegges i forslaget av Veilederkorpsset ikke skal tilby veisøker veiledning knyttet til et kompetansebehov, men heller bistå veisøker i å finne frem til et kompetansemiljø som kan tilby dette. Slik sett har veilederens mandat vært begrenset til en veilederrolle som ikke kommer med løsninger, men bistår veisøker i sin søken etter løsninger.

Veiledningsperioden ble først foreslått å være på ett år, med mulighet for forlengelse på ett år.²⁹ Det fremgår imidlertid av evalueringen at veiledningsperioden på et tidlig tidspunkt ble forlenget til ett og et halvt år, med mulighet til forlengelse på et år. Bakgrunnen for dette var tilbakemeldinger på at veiledningsperioden var for kort.

6.2 Hva består veiledningen av?

Evalueringen viser at innholdet i veiledningen fra Veilederkorpsset først og fremst består av samtaler mellom veilederteamet og veisøker. 98 prosent av skoleeierne og skolelederne i spørreundersøkelsen oppgir at veiledningen i svært stor eller i stor grad består av samtaler. Videre oppgir 83 prosent at veileder utfordrer veisøker gjennom å stille kritiske spørsmål og 81 prosent oppgir at veileder hjelper veisøker med å tolke/forstå egen praksis.

Spørreundersøkelsen tyder på at veileder er mer forsiktig med å fortelle om egne erfaringer og forslag/råd til mulige løsninger, noe som kan indikere at veilederne har lyktes med å skille sin rolle som veileder fra rollen som rådgiver. På den andre siden oppgir 53 og 60 prosent av skoleeierne og skolelederne at veileder i svært stor eller i stor grad gjør dette.

Figur 6-1 viser veisøkeres oppfatning om innholdet i veiledningen.

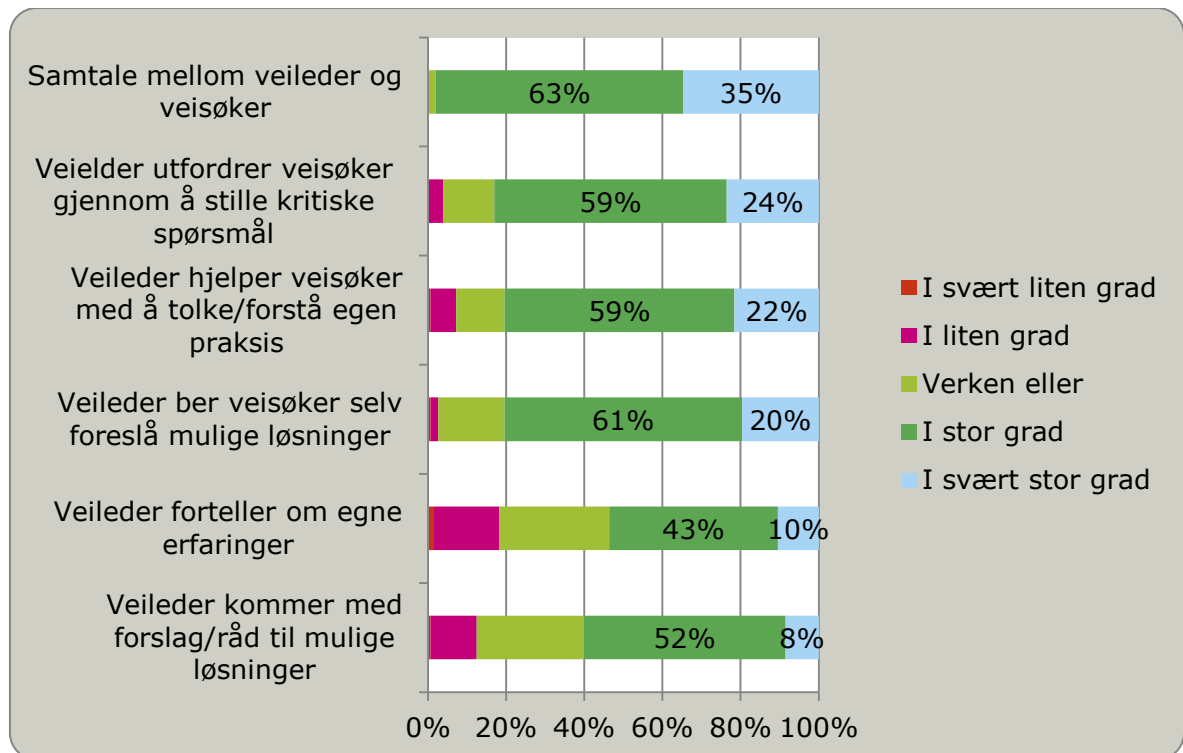
²⁶ Kunnskapsdepartementet (2008) *Oppdragsbrev 51/08 til Utdanningsdirektoratet*

²⁷ Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpsset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*; Utdanningsdirektoratet (2010) *Forslag til organisering og drift av Veilederkorps 2010*

²⁸ Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpsset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*

²⁹ Utdanningsdirektoratet (2009) *Forslag til etablering av Veilederkorpsset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010*

Figur 6-1: Skoleeieres og skolelederes oppfatning av innholdet i veiledningen (n=153)



Det fremgår av casebesøkene at veiledningens form og innhold varierer fra veisøker til veisøker, og inntrykket er at veiledningen i stor grad er tilpasset veisøkers behov og rammebetingelser. På den andre siden følger veiledningen en «mal» i den forstand at veilederne har et mandat og begrensede rammebetingelser knyttet til tidsbruk og aktiviteter som skal gjennomføres.

Funn fra casebesøkene bekrefter funnene i spørreundersøkelsen; at veiledningen først og fremst består av møter med skoleeier og skoleledere. Møtestrukturen som veilederne legger opp til varierer noe fra veisøker til veisøker, men antallet møter mellom veiledere og veisøkere utgjør ca. 3 møter i halvåret. Veilederne har i det store og hele lagt opp til besøk som gjennomføres over to til tre dager, av hensyn til reisevei og veileders egen arbeidssituasjon. Omfanget av veiledningen varierer og er avhengig av veisøkers behov. Dette har også vært hensikten. Dokumentstudiene viser at det allerede i forkant av utprøvingen ble vektlagt at «ulike skoler trenger ulike modeller for veiledning, og dermed ulik mengde»³⁰. Veilederne oppgir at de da har møter med både skoleeier og skoleledere, samt andre personer som det vurderes å være hensiktsmessig å involvere. Lengden på møtene og hvilke aktører som er involvert avhenger av veisøkers behov og ønsker.

Mellom møtene har veileder og veisøker hatt varierende grad av kontakt på e-post og telefon. Flere oppgir at de i møtene de har benytter noe tid til å tydeliggjøre krav og forventninger til hva veisøker skal ha gjennomført til neste besøk. Enkelte veiledere oppgir for eksempel at de i slutten av hvert møte blir enige om hva som skal gjøres til neste gang. Enkelte veiledere benytter også «møtereferater» og «veiledningsnotater» som et verktøy for å tydeliggjøre krav og forventninger. Veilederne oppgir imidlertid at veisøker i varierende grad gjennomfører oppgavene mellom møtene.

6.3 Hvem har vært involvert i veiledningen?

Det fremgår av evalueringen at det er stor variasjon i hvilke aktører som deltar i veiledningen fra Veilederkorpset, og at dette har sammenheng med veisøkers ønsker og behov. Slik sett har veiledningen, også når det gjelder involvering av ulike aktører, vært bygget på en lokal tilpasning til veisøkers behov.

³⁰ Utdanningsdirektoratet (2008) *Saksframstilling av arbeidet med etablering av Veilederkorps*

Det fremgår av spørreundersøkelsen at det i hovedsak er skoleledere og administrativt nivå i kommunene som har vært involvert i veiledningen. 99,4 prosent av skoleeierne og skolelederne oppgir at *skoleleder* er involvert i veiledningen, mens 91 prosent oppgir at representant for *administrativ ledelse* er involvert. 61 prosent oppgir at rådgiver, saksbehandler eller andre i administrasjonen er involvert i veiledningen. Det fremgår også av spørreundersøkelsen at en relativt høy andel oppgir at politisk ledelse og tillitsvalgte er involvert. 64 prosent oppgir at politisk ledelse er involvert i veiledningen fra Veilederkorpset og 50 prosent involverer tillitsvalgte. Spørreundersøkelsen sier imidlertid ingenting om hvordan de ulike aktørene har vært involvert i veiledningen, noe som av denne grunn har vært et viktig tema i casebesøkene.

6.3.1 Skolenivået

Funn fra casebesøkene viser at veiledningen på *skolenivå* har bestått av både individuell veiledning og gruppeveiledning, og at ulike aktører har deltatt i forskjellig grad. Veiledningen ved skolene har først og fremst involvert skoleleder, men har i mange tilfeller involvert en person i tillegg til skoleleder, enten inspektør, avdelingsleder eller lignende. Ved noen skoler har tillitsvalgte og/eller FAU-representant vært involvert i veiledningen, og ved andre skoler har øvrige ledere deltatt. For eksempel har teamledere og avdelingsledere ved en skole (i ledergruppen ved skolen) vært involvert, og ved to skoler har hele plangruppen bestående av teamledere, inspektør, spesialpedagogisk koordinator og skoleleder deltatt i veiledningen. Slik sett fremstår veiledningen i flere tilfeller som gruppeveiledning. Samlet sett virker det som om lærere ved skolene har vært lite involvert i veiledningen fra Veilederkorpset. På den andre siden har lærere ved flere skoler vært involvert på samlinger som har vært gjennomført av eller med støtte fra Veilederkorpset ved skolene og i kommunen. Slik har lærere ved enkelte skoler vært involvert i veiledningsprosessen, uten direkte å få veiledning. Det fremgår av casebesøkene at lærerne heller ikke har hatt noe ønske om å bli involvert i større grad enn det de har.

6.3.2 Skoleeiernivået

Når det gjelder veiledningen på skoleeiernivå har denne først og fremst vært rettet mot en eller flere personer i skoleadministrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen. Antall involverte har vært avhengig av størrelsen på kommunen eller fylkeskommunen og hvilke aktører som anses som relevante for utviklingsområdet veisøker har ønsket veiledning på. Øvrige aktører, som for eksempel politisk skoleeier og rådmann, har i enkelte tilfeller har vært involvert i veiledningsprosessen på skoleeiernivå. Disse har gjerne vært involvert på utvalgte tidspunkt, enten i forbindelse med veiledningen til administrativ skoleeier eller i forbindelse med større samlinger hvor flere aktører har vært samlet. Enkelte politiske skoleeiere har også deltatt på Utdanningsdirektoratets samlinger. Den relativt lave involveringen av politiske skoleeiere har bakgrunn i rollefordelingen mellom administrativt nivå og politisk nivå, slik de politiske lederne ser det. I tilfellene hvor politisk ledelse har vært involvert, har dette sammenheng med veisøkers behov for å arbeide med dialogen mellom de to nivåene.

På samme måte har administrativ skoleeier i enkelte tilfeller blitt invitert inn i veiledningen på skolenivå, der det har blitt vurdert som hensiktsmessig. En slik involvering av skoleeier i skoleleders veiledning kan slik Rambøll ser det ha både negative og positive konsekvenser, da det kan ha betydning for utviklingen av relasjonen mellom veileder og veisøker og kan få betydning for forankringen av endringene som oppstår i veiledningen. Det fremgår imidlertid av veiledere som oppgir å ha gjennomført dette, at det ikke har vært noe problem.

6.4 Veiledernes metodikk

Evalueringen viser at veilederne i Veilederkorpset anvender en klart definert metodikk presentert av Utdanningsdirektoratet. Veiledningsprosessen, slik den beskrives i et av Utdanningsdirektoratets notater om veilederskolering og kompetansekrav, består av tre faser³¹: En initieringsfase, en implementeringsfase og en institusjonaliseringsfase.

Initieringsfasen innebærer at veilederne etablerer kontakt og avklare roller seg i mellom og med veisøkerne. Det inngås en veilederavtale med skoleeier som beskriver ansvar og forpliktelser for partene i veilederforholdet. Videre skal det gjennomføres noen analyser av situasjonene, gis

³¹ Utdanningsdirektoratet (2010) *Notat om veilederskolering og kompetansekrav*; Utdanningsdirektoratet (2008) *Notat til beslutning: Etablering av Veilederkorps*

tilbakemeldinger til veisøkerne, bidra til å opprette mål og finne strategier for måloppnåelse, identifisere mulige løsninger og planlegge tiltak. I implementeringsfasen følges tiltakene og målene fra initieringsfasen opp og gjennomføres, samtidig som tiltakene og endringene evalueres. I institusjonaliseringsfasen arbeides det med å spre den ønskede praksisen og vedlikeholde god praksis. Prosessen beskrives som en repeterende prosess, hvor det kan være nødvendig å gå frem og tilbake underveis.

Figur 6-2 illustrerer veiledningsprosessen:

Figur 6-2: Beskrivelse av veiledningsprosessen, hentet fra Notat om veilederskolering og kompetansekrav



Det fremgår av et notat om veilederskoleringen at skoleringen har til hensikt å sikre at veilederne vil lykkes i de forskjellige fasene³². Evalueringen tyder på at veilederne i stor grad har benyttet en tilnærmet lik metodikk i møtet med veisøkerne, samtidig som veilederne har vektlagt lokal tilpasning til veisøkers behov, både når det gjelder organisering av og innholdet i veiledningen. Dette kan indikere at Utdanningsdirektoratet har lyktes med å sikre at veilederne har felles metodikk.

6.4.1 Initieringsfasen: Kartlegging og analyse

Det fremgår av spørreundersøkelsen at det i første fase av veiledningen legges stor vekt på å kartlegge og analysere situasjonen hos skoleeier og skolene. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det i særlig stor grad brukes tid på å gjennomføre Ståstedanalysen og Organisasjonsanalysen. 96 prosent av skoleeierne og skolelederne i spørreundersøkelsen oppgir å ha benyttet Ståstedanalysen og Organisasjonsanalysen i initieringsfasen. Det fremgår av Utdanningsdirektoratets interne dokumenter at gjennomføringen av disse analysene er stilt som en forutsetning for deltagelse i ordningen, og at disse skal benyttes som refleksjons- og prosessverktøy i den første fasen av veiledningsforholdet³³. Slik sett er det ikke overraskende at en så høy andel har gjennomført disse analysene.

Videre viser resultatene fra spørreundersøkelsen at 60 prosent har benyttet skoleeieranalysen, og at 26 prosent har benyttet ekstern skoleveiledning, som et ledd i veiledningen. 13 prosent av respondentene oppgir å ha benyttet andre analyser, som for eksempel SWOT på skoleledernivå, Elevundersøkelsen, Foreldreundersøkelsen, lærerundersøkelsen, egenvurdering på regionalt eller lokalt nivå. Fra og med 2012 fikk veisøkerne mulighet til å gjennomføre SWOT-analyser på skoleeiernivå. Funn fra spørreundersøkelsen viser at av 43 prosent av veisøkerne i 2012-porteføljen gjennomførte en SWOT-analyse.

Funn fra casebesøkene viser at samtlige veiledere har lagt opp til en prosess hvor de benytter Ståstedanalysen og Organisasjonsanalysen til å identifisere og prioritere utviklingsområder³⁴. Det er imidlertid noe variasjon i måten resultatene er behandlet på. Ved enkelte skoler har veileder gjennomført en involverende prosess med lærere og andre aktører ved skolene, hvor lærere og

³² Utdanningsdirektoratet (2010) *Notat om veilederskolering og kompetansekrav*

³³ Utdanningsdirektoratet (2011) *Vedlegg organisering av Veilederkorpsset 2011*; Utdanningsdirektoratet (2010) *Forslag til organisering og drift av Veilederkorps 2010 13.07.2010*

³⁴ Med unntak av veiledersteamet som arbeider med fylkeskommunen og de videregående skoler. Da analyseverktøyene ikke er beregnet for videregående opplæring.

skoleledere i fellesskap har arbeidet med resultatene fra analysene og valgt ut utviklingsområder for tiden fremover. I andre tilfeller har veiledere først og fremst benyttet resultatene fra analysene med en mindre gruppe deltagere, for eksempel ledergruppen på skolene og hos skoleeier. Ved enkelte av de mindre skolene har det blitt diskutert hvorvidt de skulle benytte analyseverktøyene i det hele tatt, da skolene har hatt svært få ansatte analyseverktøyenes kvantitative tilnærming ikke nødvendigvis bidrar med noe mer. Ved en skole har de for eksempel lagt opp til en alternativ bruk av analyseverktøyene, hvor de ansatte har fylt ut skjemaet i fellesskap og diskutert resultatene samtidig som de har tatt stilling til påstandene/spørsmålene.

Det varierer også noe hvordan prosessen rundt SWOT-analysene er gjennomført. Ved en skole ble det gjennomført en SWOT-analyse blant ledergruppen, en SWOT-analyse blant skoleeier, i tillegg til at veilederne gjennomført en SWOT-analyse bygget på sin oppfatning av skolen som organisasjon. Resultatene fra analysene ble deretter sett i sammenheng på en felles samling hvor alle de involverte partene deltok. Ved en annen skole gjennomførte de derimot SWOT-analysen kun blant plangruppen ved skolen, dvs. teamledere og skoleledere.

6.4.1.1 Veisøkeres erfaringer med analyseverktøyene og initieringsfasen

Funn fra casebesøkene tyder på at veisøkerne i stor grad er fornøyde med bruken av analyseverktøyene. Flertallet av aktørene opplever at verktøyene er nyttige, fordi de gir en mulighet til å reflektere over hvilke utfordringer de står overfor og gir dem mulighet til å gjøre dette i fellesskap. Både skoleeier, skoleleder og veilederne peker på analyseverktøyenes potensiale til å skape gode diskusjoner og refleksjoner rundt skolens praksis.

De administrative skoleeierne mener slik sett at Ståstedsanalysen, Organisasjonsanalysen og evt SWOT-analysen skaper et utgangspunkt for videre diskusjon. Flertallet mener også at de ved hjelp av verktøyene kom frem til utvalgte satsningsområder de kunne jobbe videre med. På den andre siden er det flere administrative skoleeiere som opplever utfordringer knyttet til analyseverktøyene. Én skoleeier peker på at analysene er tilpasset store skoler og at de derfor ikke er like gode på skoler med 4-5 ansatte. Som nevnt kan dette imidlertid løses ved felles drøfting i stedet for individuell utfylling av skjemaene. Videre opplever to administrative skoleeiere at skoleeieranalysen er for vid og liten grad bidrar med noe mer enn det de visste fra før. En skoleeier peker også på at utfyllingen kan være krevende og at det ikke er alle påstandene/spørsmålene som er like lett forstå. I tillegg oppgir én skoleeier at Organisasjonsanalysen er for omfattende.

Skolelederne opplever også at analysene i det store og hele er nyttige verktøy. Evalueringen tyder på at flere skoleledere enten har benyttet analyseverktøyene for første gang eller har gjort det på en annen måte en tidligere. Flere oppgir at de har arbeidet i fellesskap med resultatene og benyttet tiden til å diskutere hva resultatene betyr. Én skoleleder viser for eksempel til at hun i utgangspunktet var negativ til analysene, men at hun skiftet mening når veilederne gikk gjennom resultatene sammen med dem og de opplevde at veilederne leste ut andre resultater enn det de selv gjorde. Slik hun ser det handlet dette at om skolens kompetanse til å benytte analyseverktøyene på egenhånd, ikke var tilstrekkelig. Skolelederne som er positive til analyseverktøyene beskriver disse som nyttige for å skape et refleksjons- og diskusjonsgrunnlag. Flere oppgir at de har arbeidet i fellesskap med resultatene og benyttet tiden til å diskutere hva resultatene betyr, noe de mener er av stor verdi for skolen.

Skolelederne som *ikke* opplever at verktøyene er nyttige har ulike begrunnelser for dette: Én skoleleder opplevde at det var nyttige verktøy, men at de ikke lyktes med å sette av nok tid til å reflektere over resultatene. En annen skoleleder mener påstandene/spørsmålene ikke er relevante lenger og mener analyseverktøyene stiller spørsmål / har påstander som er knyttet til tidligere skolesatsinger. Flere peker på at undersøkelsene er relativt omfattende, særlig Organisasjonsanalysen, og at de kan være vanskelige å gjennomføre, både på grunn av omfanget og på grunn av formuleringen av spørsmålene. Skoleeieranalysen trekkes ofte frem som et analyseverktøy som fungerer mindre godt, og en skoleleder mener dette skyldes at «spørsmålene stilles på en måte som gjør at respondenten blir i tvil om hva de egentlig vil ha svar på». Flere av informantene oppgir imidlertid at de kjenner til at noen av analyseverktøyene skal revideres og håper det vil bli bedre i fremtiden. Det fremgår av intervjuene med lærerne at de har svært ulike oppfatninger om nytten av disse verktøyene. Flere lærerne opplever at

analyseverktøyene er svært omfattende og at oppleves som tidkrevende å gjennomføre. Andre opplever at de fikk noen gode samtaler og diskusjoner, og dermed ble mer bevisste på sin egen organisasjon.

Veilederne opplever analyseverktøyene som nyttige og gode, fordi de bidrar til å peke på sentrale problemstillinger skolen eller skoleeier står overfor. Veilederne vektlegger muligheten til diskusjon og felles refleksjon som det mest sentrale ved analyseverktøyene. En veileder uttaler det slik: «verdien er der når man skjønner at det er et refleksjonsverktøy [...] og at man klarer å bruke det til drøftinger. En må gjennomføre prosesser i forkant og i etterkant.» Lykkes en med å bruke analyseverktøyene på en slik måte, mener veilederne at analyseverktøyene bidrar til å skape en felles kurs og retning for utviklingsarbeidet ved skolene og hos skoleeier. Samtidig opplever også veilederne at analyseverktøyene, særlig Organisasjonsanalysen er omfattende, og skoleeieranalysen beskrives av enkelte som vanskelig å benytte på en konstruktiv måte.

6.4.1.2 Identifisering av behov ved hjelp av analyseverktøyene

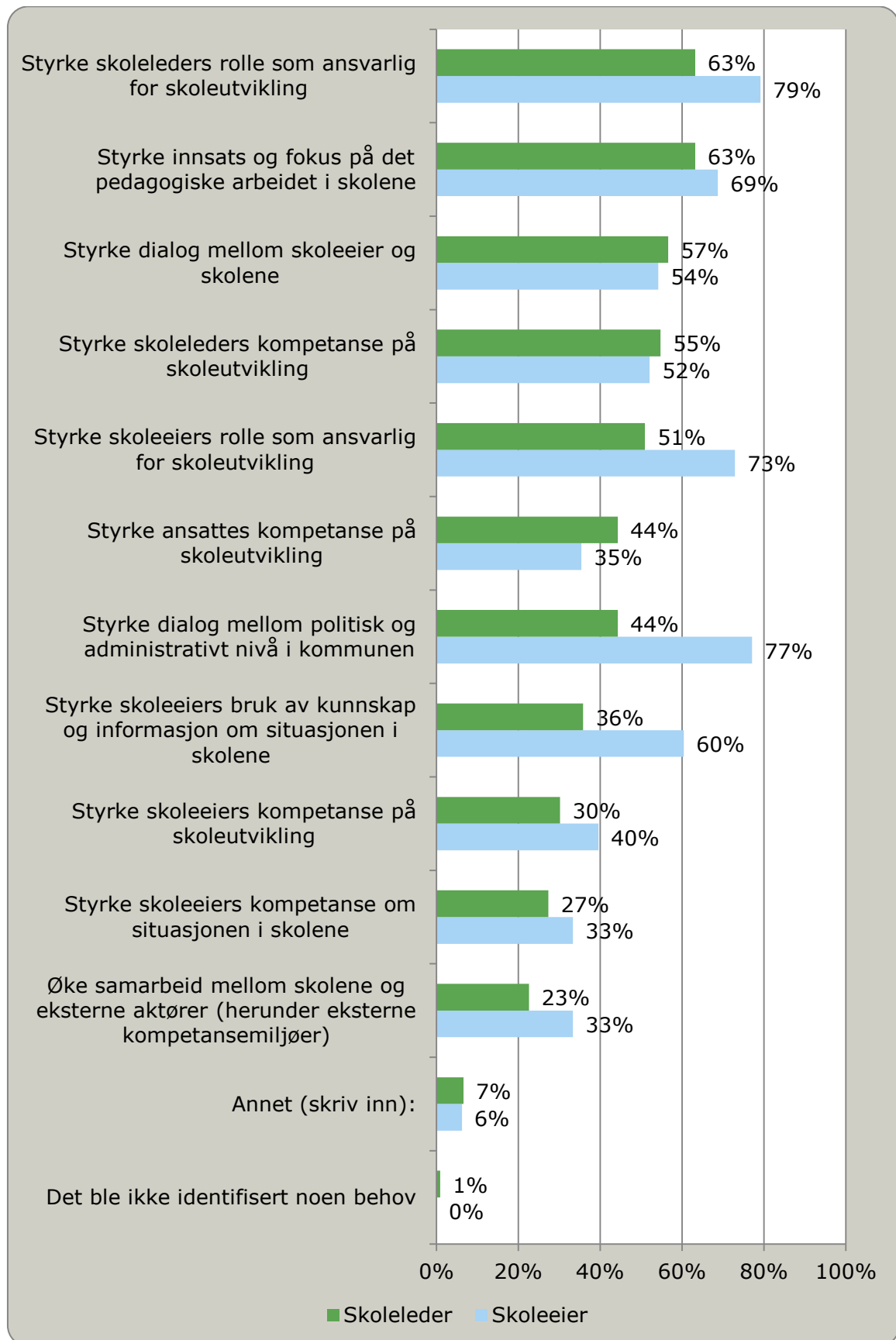
Evalueringen tyder på at analyseverktøyene i stor grad har blitt brukt til å identifisere behov og utviklingsområder hos skoleeier. Både casebesøkene og resultatene fra spørreundersøkelsen understøtter dette. Kun 1 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at det ikke ble identifisert noen behov i forbindelse med bruken av analyseverktøyene.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at behovene som ble identifisert først og fremst omhandlet skoleleders og skoleeiers kompetanse og rolleforståelse. 63 prosent av skolelederne og 79 prosent av skoleeierne oppgir at det var behov for å styrke skoleleders rolle som ansvarlig for skoleutvikling, mens hhv 63 og 69 prosent oppgir at det ble identifisert et behov for å styrke innsats og fokus på det pedagogiske arbeidet i skolene. Videre oppgir relativt mange at det ble identifisert et behov for å styrke skoleeiers rolle som ansvarlig for skoleutvikling (51 prosent av skolelederne og 73 prosent av skoleeierne). Det er interessant at det særlig er skoleeierne selv som oppgir at det er et behov for å styrke deres rolle som ansvarlig for skoleutvikling. Tilsvarende er det 44 prosent av skoleledere og 77 prosent av skoleeiere som oppgir at det ble identifisert et behov for å styrke dialogen mellom politisk nivå og administrativt nivå, og hhv 36 og 60 prosent som oppgir at det ble identifisert et behov for å styrke skoleeiers bruk av kunnskap og informasjon om situasjonen i skolene. Dette indikerer at skoleeierne i noe større grad enn skolelederne opplever at analysen og kartleggingen pekte på utviklingsmuligheter på skoleeiernivå.

Sett i sammenheng med skoleeieres og skolelederes oppfatning om bakgrunnen for deres deltagelse i Veilederkorpsordningen, som først og fremst handlet om svake resultater på nasjonale prøver og en høy andel elever med spesialundervisning, er det interessant at behovene som ble avdekket ved hjelp av analyseverktøyene først og fremst omhandler skoleleders og skoleeiers rolle som ansvarlig for skoleutvikling. Dette kan indikere at analyseverktøyene har bidratt til ny kunnskap om egen organisasjon, noe som potensielt kan få innvirkning på skoleleder og skoleeiers oppfatning om sin egen rolle.

Figur 6-3 på neste side viser skoleeiernes og skoleledernes oppfatning av hvilke behov som ble identifisert på bakgrunn av analyseverktøyene.

Figur 6-3: Skoleeieres og skolelederens oppfatning av hvilke behov som ble identifisert/valgt med utgangspunkt i de gjennomførte analysene (n=154)



- 6.4.2 Implementeringsfasen: Gjennomføring av tiltak og utprøving av endringer
Implementeringsfasen slik den er beskrevet i Utdanningsdirektoratets notat om veilederskoleringen omfatter gjennomføring og evaluering av tiltakene som iverksettes som en følge av analysen og kartleggingene i initieringsfasen³⁵.

Det fremgår av evalueringen at et av formålene med veiledningsprosessen er å lede frem til konkrete endringer og tiltak hos veisøkerne, som vil bidra til å styrke veisøkers forutsetninger for å drive utviklingsarbeid. Funn i casebesøkene tyder på at veiledningen i ulik grad har medført konkrete praksisendringer og tiltak. Slik Rambøll ser det kan innholdet i denne fasen beskrives som resultater av ordningen. Dette vil derfor bli behandlet nærmere i kapittel 7, som omtaler ordningens foreløpige resultater.

- 6.4.3 Institusjonaliseringsfasen
Institusjonaliseringsfasen beskrives i Utdanningsdirektoratets notat om veilederskoleringen som en fase som omhandler spredning av ønsket praksis og vedlikehold av innførte endringer og tiltak. Evalueringen tyder på at veiledere er usikre på i hvilken grad de har lykket med å videreutvikle og institusjonalisere ny praksis hos veisøker. Veisøkerne uttrykker også i ulik grad at veiledningen har ført til varige endringer. Dette spørsmålet er svært relevant, men vil bli behandlet nærmere i evalueringens sluttrapport.

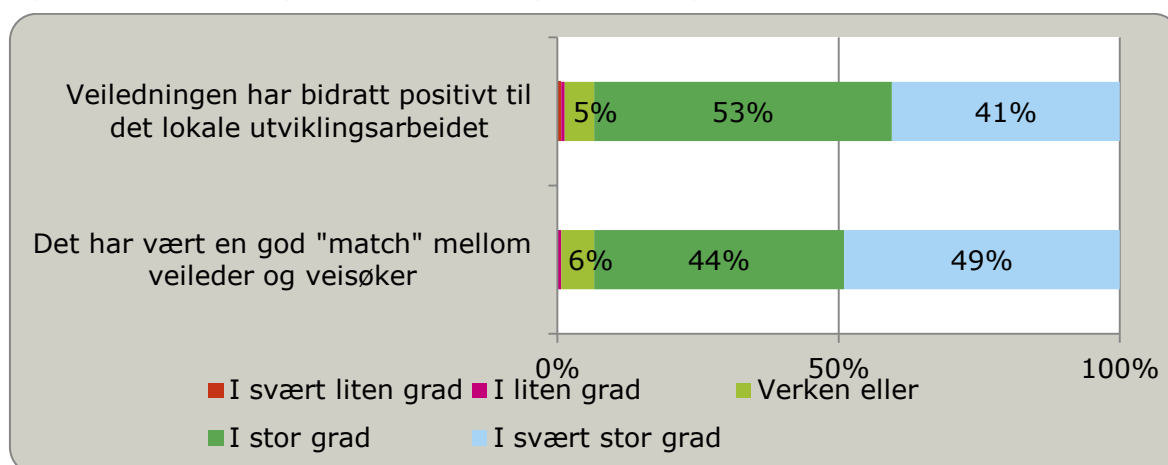
³⁵ Utdanningsdirektoratet (2010) *Notat om veilederskolering og kompetansekrav*

7. FORELØPIGE VURDERINGER AV ORDNINGEN

Evalueringen viser at både veisøkere og veiledere er svært fornøyde med Veilederkorpsordningen. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at veisøkerne gjennomgående er svært tilfredse med veiledningen fra Veilederkorps. 94 prosent av skoleeierne og skolelederne mener veiledningen har bidratt positivt til det lokale utviklingsarbeidet, mens 93 prosent mener det har vært en god match mellom veileder og veisøker. Det er ingen signifikant forskjell mellom skolelederes og skoleeieres vurdering av disse to påstandene.

Figur 7-1 illustrerer skoleeiere og skolelederes overordnede vurdering av veiledningen.

Figur 7-1: Skoleledere og skoleeieres vurdering av veiledningen



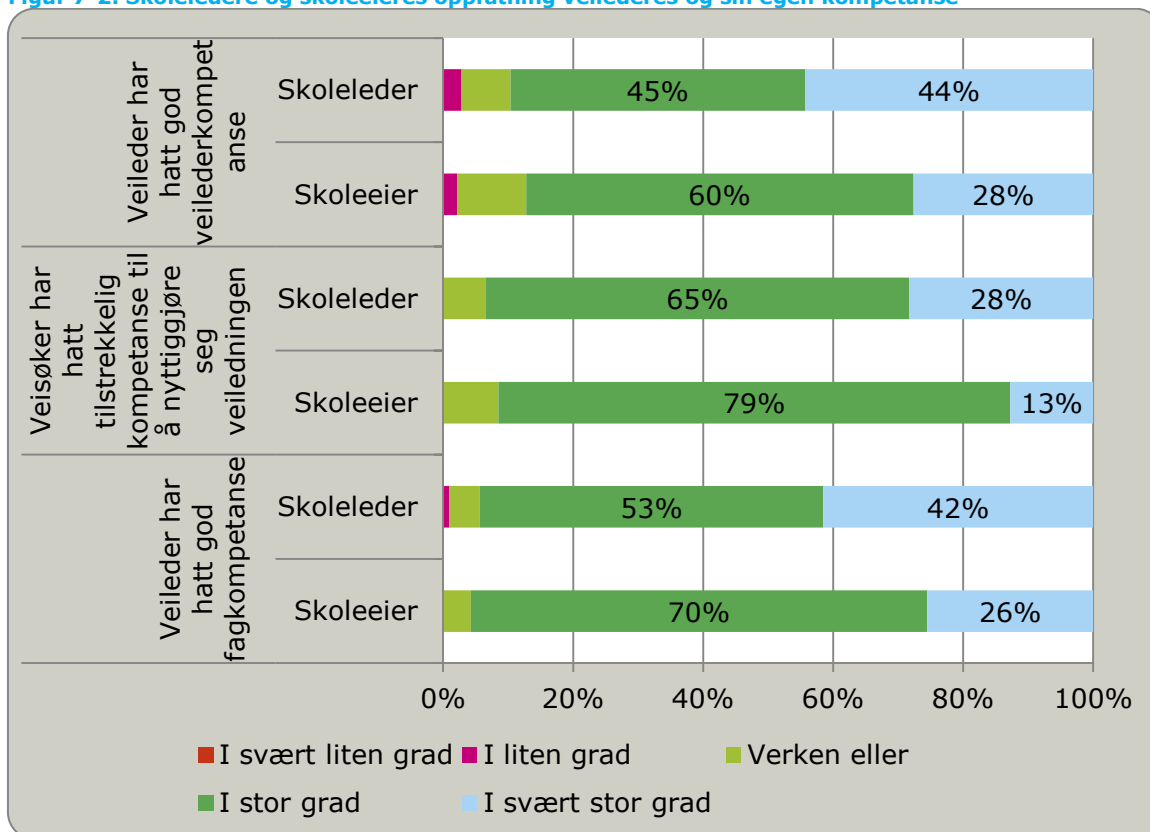
Resultatene fra spørreundersøkelsen blant *veilederne* viser også en svært høy grad av tilfredshet med kjemien mellom veileder og veisøker og veiledningens nytte. 95 prosent av veilederne mener det har vært en god match mellom veileder og veisøker og 96 prosent mener veiledningen har bidratt positivt til det lokale utviklingsarbeidet. Funnene fra casebesøkene støtter opp om et bilde av svært fornøyde veisøkere og veiledere.

Veisøkerne vurderer i det store og hele at veilederne har hatt god kompetanse, både fag- og veilederkompetanse. Samlet sett vurderer 89 prosent at veilederne i stor eller i svært stor grad har hatt god veilederkompetanse, mens 95 prosent oppgir at veilederne i stor eller i svært stor grad har hatt god fagkompetanse. Veisøkerne vurderer også sin egen kompetanse som tilstrekkelig for å nyttiggjøre seg veiledningen. 93 prosent oppgir at de i stor eller i svært stor grad har hatt tilstrekkelig kompetanse.

Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder imidlertid på at skoleledere noe mer fornøyde med veiledernes og sin egen kompetanse enn skoleeierne. 44 prosent av skolelederne mener veileder i svært stor grad har hatt god veilederkompetanse, mens 28 prosent av skoleeierne mener det samme. Tilsvarende mener 42 prosent av skolelederne at veilederne i svært stor grad har hatt god fagkompetanse, mens 26 prosent av skoleeierne mener det samme. Når det gjelder veisøkers vurdering av sin egen kompetanse, oppgir 28 prosent av skolelederne at de i svært stor grad har hatt tilstrekkelig med kompetanse, mens 13 prosent av skoleeierne mener det samme. Forskjellen mellom de to gruppene er imidlertid bare å finne i fordelingen mellom de to svarkategoriene «i svært stor grad» og «i stor grad», og begge grupper er i utgangspunktet fornøyde.

Figur 7-2 illustrerer forskjellen mellom skoleledere og skoleeiere i deres vurdering av veiledernes og sin egen kompetanse.

Figur 7-2: Skoleledere og skoleeieres oppfatning veilederes og sin egen kompetanse



Videre viser resultatene fra spørreundersøkelsen blant veiledere at 91 prosent av veilederne i stor eller svært stor grad vurderer at veisøker har hatt tilstrekkelig kompetanse til å nyttiggjøre seg veiledningen.

Samlet sett indikerer resultatene fra spørreundersøkelsen at både veisøkere og veiledere opplever sin samlede kompetanse som tilstrekkelig og ser på veiledningen som et positivt bidrag til det lokale utviklingsarbeidet. Spørsmålet som da stiller seg er hva det er ved ordningen som medfører at veilederne og veisøkerne er så positivt innstilte til ordningen, og i hvilken grad ordningen har lyktes med å skape endringer i veisøkernes praksis som har styrket deres forutsetninger for å drive utviklingsarbeid på egenhånd. Funn fra casebesøkene kan tyde på at ordningen har dekket et behov for støtte og veiledning blant både skoleeiere og skoleledere, fremfor kontroll og resultatstyring.

7.1 Hva har veiledningen medført for veisøkerne?

Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at veiledningen størst grad har bidratt til endring og utvikling på skoleledernivå, og i mindre grad har medført endringer på skoleeiernivå. Funn fra spørreundersøkelsen og casebesøkene indikerer at veiledningen i stor grad har bidratt til økt bevissthet om skoleutvikling blant de deltagende skolelederne og skoleeierne, samt bidratt til organisasjonsendringer og praksisendringer på skolenivå.

7.1.1 Økt bevissthet om skoleutvikling, særlig på skoleledernivå

Funn fra spørreundersøkelsen viser at veiledere og veisøkere opplever at veiledningen har ført til en økt bevissthet om skoleutvikling. Dette gjelder særlig på skoleledernivå. 90 prosent av skolelederne og 96 prosent av skoleeierne oppgir at de i stor eller i svært stor grad mener veiledningen har ført til en økt bevissthet om skoleutvikling blant skolelederne. Tilsvarende oppgir 72 prosent av skolelederne og 76 prosent av skoleeierne at veiledningen i stor eller svært stor grad har ført til økt bevissthet om skoleutvikling på skoleeiernivå. Også veilederne mener veiledningen har ført til en endret bevissthet om skoleutvikling hos veisøkerne, og da særlig på skolenivå. 100 prosent av veilederne som har deltatt i spørreundersøkelsen mener at veiledningen i stor eller svært stor grad har ført til økt bevissthet blant skoleledere, mens 91 prosent mener det samme for skoleeier på administrativt nivå.

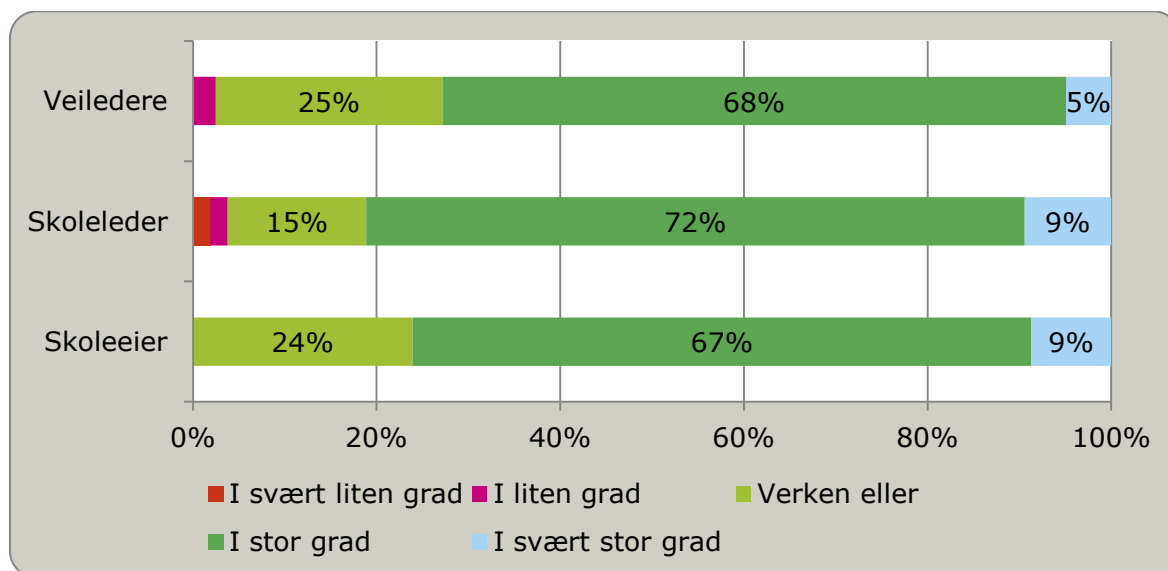
Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det veisøkere og veiledere i mindre grad mener veiledningen har ført til en økt bevissthet om skoleutvikling på politisk nivå og blant lærere. Funn fra casebesøkene viser at politisk ledelse og lærere i liten grad har vært involvert i veiledningen. I den grad de har vært involvert har dette gjerne vært på større felles samlinger, og de har bare unntaksvis vært direkte involvert i veiledningen. Det er med andre ord rimelig å anta at årsaken til at en lavere andel mener veiledningen har ført til økt bevissthet om skoleutvikling blant lærere og på politisk nivå, er at disse i mindre grad har vært involvert i veiledningen.

7.1.2 Har veiledningen ført til praksisendringer?

Et sentralt mål for Veilederkorpsset har vært å bistå skoleeier og skolene til å etablere et permanent utviklingsarbeid og gjøre skoleeier og skolene i bedre stand til selv å drive utviklingsarbeid. Veiledernes metodikk har tredelt og har bestått av en initieringsfase, implementeringsfase og en institusjonaliseringsfase. Evalueringen pekte i avsnitt 5.3.1 på at det i initieringsfasen har vært lagt stor vekt på kartlegging og bruk av analyseverktøy. Implementeringsfasen handler i stor grad om å gjennomføre endringene eller tiltakene som bygger på resultatene fra analyseverktøyene. Spørsmålet er da hvorvidt veiledningen har ført til endringer i veisøkernes praksis, med andre ord om veiledningen har gått inn i en implementeringsfase.

Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at både veisøkere og veiledere mener veiledningen har medført endringer i veisøkers praksis. 81 prosent av skolelederne, 76 prosent av skoleeierne og 73 prosent av veilederne mener veiledningen i stor eller i svært stor grad har ført til endringer i skolens praksis. Figur 7-3 viser veisøkernes og veiledernes vurdering av hvorvidt veiledningen har ført til endringer i skolens praksis.

Figur 7-3: Veisøkeres og veilederes vurdering av hvorvidt veiledningen har medført endringer i praksis (skoleeiere = 47, n skoleledere = 106, n veiledere = 82)



Det fremgår av figur 7-3 at det er veilederne og skoleeierne som er mest kritiske til veiledningens betydning for praksisendringer. Dette kan ha sammenheng med flere aspekter, for eksempel kan det tenkes at det er vanskelig for veilederne å se de endringene som gjøres ved skolene ettersom de ikke er til stede i hverdagen. Dette sammenfaller i så fall med at skolelederne i størst grad mener å se endringer i praksis ved skolen, da de også er de som sitter nærmest endringene som har blitt gjennomført ved skolene.

Funn fra casebesøkene viser at mange av endringene som er gjort er av relativt liten karakter, i den forstand at det ikke nødvendigvis er snakk om store omveltninger i skolens hverdag. For eksempel peker flere skoleledere på at de i større grad enn før benytter plandager til diskusjoner om egen pedagogisk praksis, fremfor formidling av informasjon. Andre peker på at de har

arbeidet konkret med å utvikle en ny leseplan, nytt årshjul, en plan for kommunikasjon med politisk ledelse, og lignende. Evalueringen tyder på at praksisendringene som er gjennomført er tett knyttet til veisøkers behov og at flere av disse endringene har vært et resultat av veiledningen, da veisøker har reflektert over egen praksis, i tillegg til å motta tips og triks fått tips og triks om potensielle løsninger.

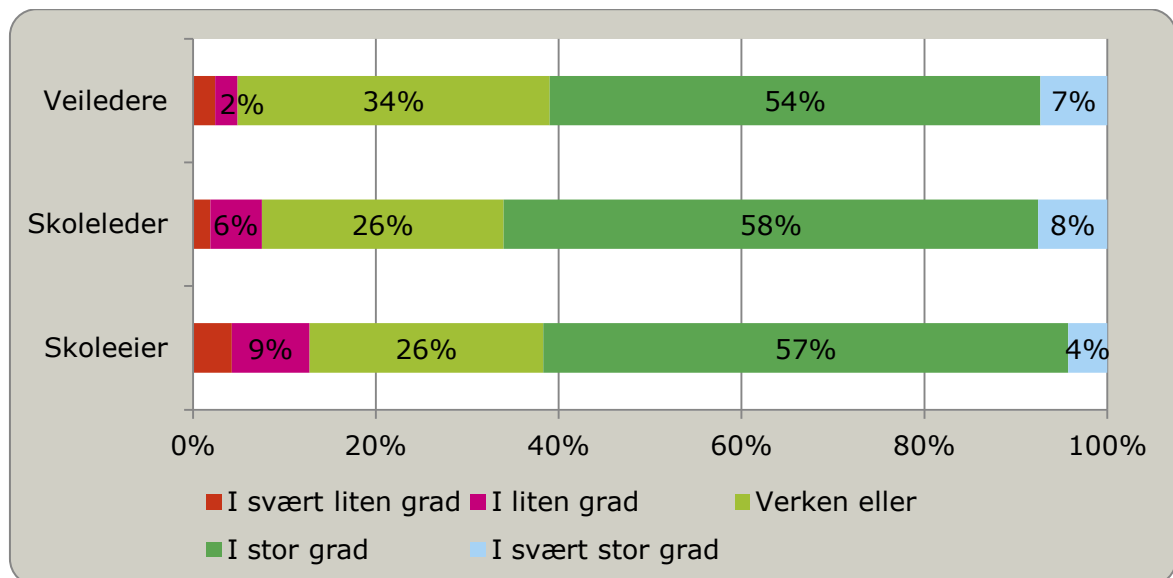
7.1.3 Har veiledningen ført til organisasjonsendringer hos skoleeier?

Evalueringen viser at flertallet av skoleeierne, skolelederne og veilederne mener veiledningen har ført til endringer i organisasjonen på skolenivå og på skoleeiernivå.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at skoleeiere, skoleleder og veiledere mener det særlig på skolenivå har skjedd endringer i organisasjonen som en følge av veiledningen. 61 prosent av veilederne, 66 prosent av skolelederne og 61 prosent av skoleeierne mener veiledningen i stor eller svært stor grad har bidratt til organisasjonsendring på skolenivå. Igjen er tendensen at det er skolelederne som i størst grad opplever at veiledningen har ført til endringer på skolenivå.

Figur 7-4 viser veilederes, skolelederens og skoleeieres vurdering av hvorvidt veiledningen har bidratt til organisasjonsendringer på skolenivå.

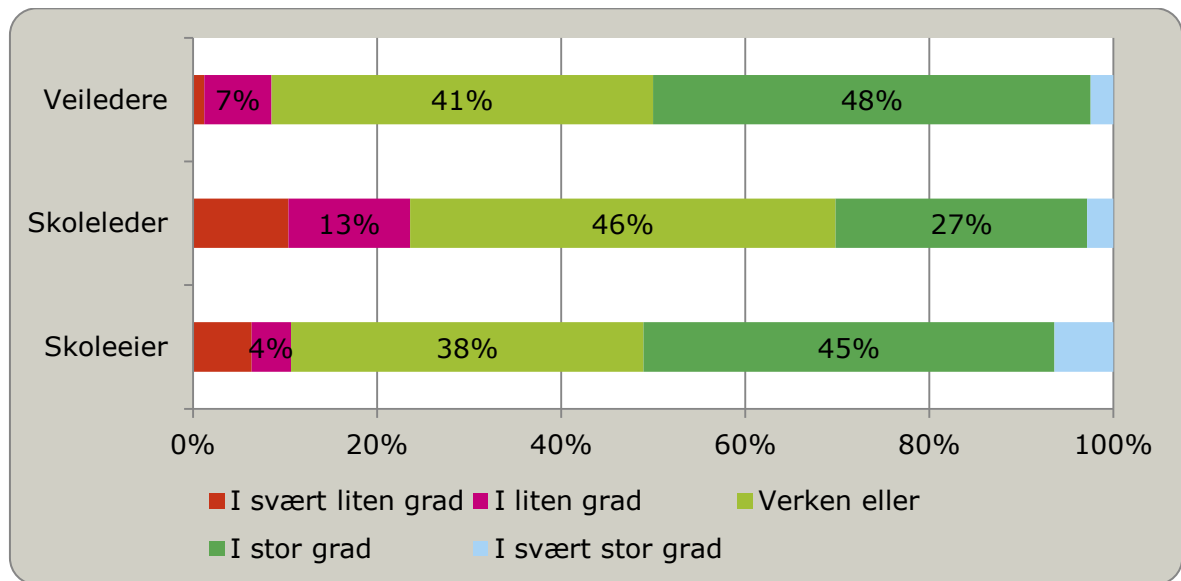
Figur 7-4: Veilederes og veisøkeres vurdering av veiledningens bidrag til organisasjonsendring på skolenivå (n skoleeiere = 47, n skoleledere = 106, n veiledere = 82)



Sammenlignet med andelen som mener veiledningen har ført til organisasjonsendringer på skolenivå er det færre som mener veiledningen har ført til organisasjonsendringer på skoleeiernivå. 50 prosent av veilederne, 51 prosent av skoleeierne og 30 prosent av skolelederne oppgir at de mener veiledningen i stor eller i svært stor grad har bidratt til organisasjonsendringer på skoleeiernivå. Funn fra casebesøkene indikerer at det er noe mer utfordrende å skape endringer og utvikling på skoleeiernivå.

Figur 7-5 viser veilederes, skoleeieres og skolelederens oppfatning av hvorvidt veiledningen har medført organisasjonsendringer på skoleeiernivå.

Figur 7-5: Veilederes og veisøkeres vurdering av veiledningens bidrag til organisasjonsendring på skoleeiernivå (n skoleeiere = 47, n skoleledere = 106, n veiledere = 82)



Det fremgår av figur 7-5 at det er en betydelig lavere andel skoleledere enn skoleeiere som mener veiledningen har medført organisasjonsendringer på skoleeiernivå. Dette kan indikere at skolelederne ikke «ser» de endringene som er gjort hos skoleeier. En slik hypotese understøttes noe av at veilederne i større grad er samstemte med skoleeiers oppfatning, da veilederne i større grad vil ha oversikt over de endringene som er blitt gjort på skoleeiernivå. På den andre siden tyder funn fra casebesøkene på at det i mindre grad er skjedd endringer på skoleeiernivå, som en følge av veiledningen. Både veiledere og enkelte skoleeiere oppgir at det i liten grad har skjedd endringer på skoleeiernivå.

8. LITTERATURLISTE

Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S., & Hertzberg, F. (2012). Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen (Vol. 20/2012). Oslo: NIFU.

Croxford, L., Grek, S., & Shaik, F. J. (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Scotland: promoting self-evaluation within and beyond the country. *Journal of Education Policy*, 24(2), 179-193.

Hudson, C. (2007). Governing the Governance of Education: the state strikes back? *European Educational Research Journal*, 6(3), 266-282.

Hudson, C. (2011). Evaluation: the (not so) softly-softly approach to governance and its consequences for compulsory education in the Nordic countries. *Education Inquiry*, 2(4), 671-687.

Kunnskapsdepartementet (2008) Oppdragsbrev 51/08 til Utdanningsdirektoratet

Kunnskapsdepartementet (2011). Motivasjon - mestring - muligheter: ungdomstrinnet (Vol. nr. 22 (2010-2011)). [Oslo]: [Regjeringen].

Levin, B. (2009). How to change 5,000 schools. *Second International Handbook of Educational Change*, 309-322.

Moos, L. (2009). Hard and Soft Governance: the journey from transnational agencies to school leadership. *European Educational Research Journal*, 8(3), 397-406.

Utdanningsdirektoratet (2008) Notat til beslutning: Etablering av Veilederkorps

Utdanningsdirektoratet (2008) Prosjektmandat for Etablering av Veilederkorps

Utdanningsdirektoratet (2008) Saksframstilling av arbeidet med etablering av Veilederkorps

Utdanningsdirektoratet (2009) Forslag til etablering av Veilederkorpset i fullskalavirksomhet: Med forslag til plan for implementering fra 2010

Utdanningsdirektoratet (2009) Sluttrapport for prosjektet etablering av Veilederkorps

Utdanningsdirektoratet (2010) Forslag til organisering og drift av Veilederkorps 2010

Utdanningsdirektoratet (2010) Notat om veilederskolering og kompetansekrav

Utdanningsdirektoratet (2011) Vedlegg organisering av Veilederkorpset 2011

Utdanningsdirektoratet (2011) Vedlegg til beslutningsnotat: Organisering og drift av Veilederkorpset 2011 – 2013