



# Tilsyn i utdanningsektoren

Effektiv statleg styring?

av

Olaf Michal Hella

Juni 2016

Boks 133, 6851 SOGNDAL, 57 67 60 00, fax: 57 67 61 00 – post@hisf.no – www.hisf.no

Masteroppgåve i: Masterstudium i organisasjon og leiing – helse- og velferdsleiing og utdanningsleiing

Tittel: Tilsyn i utdanningssektoren – Effektiv statleg styring?

Engelsk tittel: Supervision in the education sector - effectively state-control?

Forfattar: Olaf Michal Hella

Emnekode og emnenamn: MR 691

Kandidatnummer: 16

Publisering i institusjonelt arkiv, HiSF Biblioteket (set kryss):

Eg gjev med dette Høgskulen i Sogn og Fjordane løyve til å publisere oppgåva i Brage.

Eg garanterer at eg har opphav til oppgåva, saman med eventuelle medforfattarar. Opphavsrettsleg beskytta materiale er nytta med skriftleg løyve.

Eg garanterer at oppgåva ikkje inneheld materiale som kan stride mot gjeldande norsk rett.

JA X

Dato for innlevering: 9.6.2016

Eventuell prosjekttilknytning ved HiSF

Emneord (minst fire):

Tilsyn, statleg styring, iverksetjing, regeletterleving og regulering.

### **Tilsyn i utdanningssektoren – effektiv statleg styring?**

Studien «Tilsyn – Effektiv statleg styring?» har som formål å finne ut om tilsyn kommunane får etter opplæringslova har effekt og fører til endring ut i organisasjonen i det systematiske arbeidet i forhold til ulike områder. Funna tyder på at slik utvikling finn stad under gitte forhold. Det er og funn som indikerer at desse endringane berre delvis når ut i organisasjonen. Formål med studien har vore å forstå kva føresetnadar som skal leggje til grunn for at organisasjonen skal få til ei iverksetjing av system og rutinar i heile organisasjonen.

Statleg styring av utdanninga har endra seg sidan 1990-talet. Tilsyn har utover 2000-talet vorte ein stadig meir vanleg styringsreiskap for staten. Kommunen har ansvar etter opplæringslova § 13-10 å ha eit forsvarleg system på dei ulike lovheimlane i opplæringslova. Tilsynet har som mål å kontrollere om kommunen ha på plass det forsvarlege systemet etter lova.

På bakgrunn av dette har eg har valt ein kvalitativ studie med eit semistrukturert intervju som forskingsmetode, der formål har vore å få leiarar og lærarar på fire ulike skular i to ulike kommunar til å fortelje om sine erfaringar og opplevingar knytt til tilsyn. Studien innehar komparative element der aktørar som er direkte involvert i tilsynet og aktørar som ikkje er involvert direkte i tilsynet vert intervjuet. Dei har vidare delt erfaringar om korleis kommunane har arbeidd med endringar i samband med tilsynsystema både før og etter tilsynet. Teorigrunnlaget i studien er i hovudsak iverksetjingsteori med ovanfrå og ned tilnærming (Sabatier og Mazmanian 1989), nedanfrå og opp perspektivet (Hjern 1981), samt nyare perspektiv på iverksetjing (Elmore 1991, Offerdal 2014 og Hill og Hupe 2014). Funna i studien kan tyde på at ein er avhengig av strukturar med tydeleg og prioritert leiing av tilsynsystema frå skuleeigar via rektor og vidare til lærarane for at ein skal få til iverksetjing. Ein må aktivisere og involvere heile organisasjonen. Viktige faktorar i dette arbeidet er avklart ansvar, delegasjon og forventingar til aktørane i organisasjonen.

### **Supervision in the education sector - effectively state-control?**

The study "Supervision in the education sector -Efficient state-control?" has as a purpose to determine whether supervision at the level of municipalities received by the Education Act has any effect and leads to changes to the organization in the systematic work in relation to different areas within the Education Act. The findings suggest that such development is found under certain conditions. There are also findings indicating that these changes only partially reach out to the organization. The purpose of the study has been to try to understand what aptitudes will enclose the reason for the organization to achieve a commissioning system and routines in all of the organization. State government of Education has changed since the 20th century. Supervision beyond the 21st century has become more or less a management tool for the state. The municipality is responsible for the Education Act § 13-10 having constituted appropriate system at the various laws in the Education Act. Authorities aims to verify whether the municipalities have in place a justifiable system by law. On this basis, I have chosen a qualitative study with semi structured interviews as research method, which intentionally has been reached out to leaders and teachers at four different schools in two different municipalities to tell the story of their experiences and experiences related to supervision. The study holds comparative elements where organizations who are directly involved in the supervision and organizations who are not directly involved in the supervision has been interviewed. They all shared experiences on how municipalities have worked with changes in connection with supervision topic both before and after the supervision. The theoretical basis of the study were mainly used by theory of commissioning with a top to down approach (Sabatier and Mazmanian 1989) from the bottom and up perspective (Hjern 1981), and recent popular perspective on commissioning (Elmore, 1991, Offerdal 2014 Hill and Hupe 2014). The findings of the study indicate that the organizations relies on structures which clearly sees a prioritized leadership of supervision topic from the Department of Education to the headmaster and forward to the teachers that should start the actual commissioning. It is a purpose to involve the whole organization. Key factors in this process are clarified responsibilities, delegation and expectations to all the participants in the organization.

## Forord

Masteroppgåva «Tilsyn - Effektiv statleg styring?» er eit endeleg punktum for det fireårige masterstudiet i utdanningsleiing. I periodar har det vore krevjande å gå i djupna på dei ulike emna, men samtidig har det vore ei reise gjennom litteratur, refleksjon, førelesningar og oppgåveskriving som har gitt meg nye perspektiv, innsikt og kunnskap om ein kompleks sektor. Eg vil rette ei stor takk til Høgskulen i Sogn og Fjordane som har hatt den desentraliserte modellen i Bergen. Det har gjort det lettare å følgje opp førelesningane og samtidig ha full jobb. I tillegg vil eg takke både interne og eksterne forelesarar som har tilført meg ny refleksjon, motivasjon og som har vist at det er mogeleg å gjennomføre studiet på normert tid.

Med meg på vegen har eg hatt fleire gode støttespelarar. Eg vil rette ein stor takk til min rettleiar Gigliola Mathisen Nyhagen førsteamanuensis ved Høgskulen i Sogn og Fjordane, som har hjulpet meg gjennom heile prosessen, med å komme i gang, med å setje meg i gang igjen når det har stoppa litt opp og med justering slik at kursen har vore målretta.

Ei takk vil eg og rette til min arbeidsgjevar Lindås Kommune, ved mine leiarar Ragna Midtbø og Kristin Moe som har vore fleksible, oppmuntrande og støttande.

Vidare vil eg retta ein takk til bror min Geir Ove Hella for lånet av hus i Spania, slik at eg fekk ro til å skrive sjølve oppgåva.

Til sist vil eg takke for forståing frå familien for at eg har kunne prioritert samlingar, lesing, fordjuping, transkribering og skriving. I denne perioden har de måtte vente, men har vist stor forståing. Takk til Frida Sofie, Bertine, Erik og Randi. Til saman har dette vore ein lærerik prosess, som eg vil sjå tilbake på med positive minner.

Knarvik, mai 2016.

Olaf Michal Hella

## **Innhald**

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Figuroversyn</b> .....	<b>7</b>
<b>Tabelloversyn</b> .....	<b>7</b>
<b>1.0 Innleiing</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Grunngeving for val av tema</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Problemstilling og forskingsspørsmål</b> .....	<b>2</b>
<b>1.3 Studien sine avgrensingar</b> .....	<b>3</b>
<b>1.4 Aktørane</b> .....	<b>3</b>
<b>1.5 Oppgåva sin struktur</b> .....	<b>5</b>
<b>2.0 Desentralisering av ansvar og oppbygging av statleg tilsynsverksemd</b> .....	<b>7</b>
<b>2.1 Desentralisering av ansvar i skulesektoren</b> .....	<b>7</b>
<b>2.2 Formål med tilsynsordninga</b> .....	<b>8</b>
<b>2.3 Tilsyn som utdanningspolitisk verkemiddel</b> .....	<b>9</b>
<b>3.0 Teori</b> .....	<b>11</b>
<b>3.1 Iverksetjingsteori</b> .....	<b>11</b>
<b>3.1.1 Ovanfrå og ned tilnærminga</b> .....	<b>13</b>
<b>3.1.2 Nedanfrå og opp tilnærminga</b> .....	<b>14</b>
<b>3.1.3 Nyare perspektiv på iverksetting</b> .....	<b>15</b>
<b>3.1.4 Læringsperspektivet på iverksetting</b> .....	<b>17</b>
<b>3.2 Læringsteori</b> .....	<b>18</b>
<b>3.2.1 Behavioristisk læringssyn</b> .....	<b>18</b>
<b>3.2.2 Kognitivt læringssyn</b> .....	<b>19</b>
<b>3.2.3 Sosial konstruktivisme</b> .....	<b>19</b>
<b>4.0 Metode</b> .....	<b>21</b>
<b>4.1 Datainnsamling og empirisk framgangsmåte</b> .....	<b>21</b>
<b>4.2. Casedesign</b> .....	<b>22</b>
<b>4.2.1 Komparativt case</b> .....	<b>22</b>
<b>4.3 Utval og utveljing av informantar</b> .....	<b>23</b>
<b>4.4 Intervjuet</b> .....	<b>23</b>

4.5 Framgangsmåte .....	24
4.6 Gjennomføring av intervjuet og forskarrolla .....	24
4.7 Transkribering og etterarbeid .....	25
4.8 Ethiske problemstillingar og val .....	26
4.9 Analysering .....	27
4.10 Validitet og reliabilitet.....	30
<b>5.0 Analyse - Presentasjon av empiriske funn.....</b>	<b>33</b>
5.1 Verknader etter tilsynet som kan sporast i informantane sine utsegn .....	33
5.2 Regulering, kontroll og regeletterleving .....	34
5.2.1 Oppsummering .....	37
5.2.2 Ulike aktørar sin rolle .....	37
5.3 Læring og forbetring.....	38
5.3.1 Oppsummering .....	42
5.3.2 Ulike aktørar sin rolle .....	43
5.4 Ansvar, systematikk og struktur .....	45
5.4.1 Oppsummering .....	49
5.4.2 Ulike aktørar sin rolle .....	50
5.5 Legitimitet.....	51
5.5.1 Oppsummering .....	53
5.5.2 Ulike aktørar sin rolle .....	54
<b>6.0 Drøfting .....</b>	<b>57</b>
6.1 Regulering, kontroll og regeletterleving – statleg styring av leiarane i kommunen	57
6.2 Læring og forbetring – organisasjonslæring i alle ledd .....	60
6.3 Ansvar, systematikk og struktur – naudsynt for å hindre for store ulikskapar .....	64
<b>7.0 Konklusjon - Avslutning.....</b>	<b>69</b>
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>71</b>
Vedlegg 1: intervjuguide for undersøking i samband med masteroppgåve .....	77
Vedlegg 2: Svar frå NSD.....	83
Vedlegg 3: Brev til deltakarar .....	85

## **Figuroversyn**

<b>3.1 Politikksirkelen (Howlett 2009).....</b>	<b>12</b>
<b>4.1 Berande omgrep i studien.....</b>	<b>29</b>

## **Tabelloversyn**

<b>3.1 Samanlikning av ovanfrå og ned og nedanfrå og opp tilnærmingane.....</b>	<b>16</b>
<b>4.1 Inndeling av grupper for analyse.....</b>	<b>28</b>

## 1.0 Innleiing

Å vera leiar i dagens skule er utfordrande. Det er eit stort ansvar og ein må heile tida prioritere kva oppgåver som til ei kvar tid er viktigast. Ein skal drive skulen, sjå til at elevar og tilsette har ein god kvardag på skulen og i arbeid, medan ein samtidig skal handtere økonomi og sjå til at skulen har gode resultat.

### 1.1 Grunngeving for val av tema

Dei siste tiåra har det vore ei dreining i skuleverket mot målstyring. Karlsen (2006) peikar på at den sentrale tenkinga med målstyringa er å sjå samanheng mellom mål, vurdering og kontroll. Målstyringa erstatta tidlegare regelstyring. I følgje Fuglestad (2007) har ansvaret for skuleutvikling tradisjonelt vore skuleleiaren sitt og skulen har i stor grad sjølv bestemt satsingsområder og tema i utviklingsarbeid.

Imsen seier (2009) slik eg forstår henne at vurdering av skulen sine resultat må sjåast i ei ramme av målstyring og liberalisme der marknadskreftene skal forbetre skulen. Vurderinga vert heile tida sett inn i den politiske utforminga av utdanningssystemet og pedagogikken kan aldri lausrive seg frå politikken. I St. Meld. Nr 30 (2003-2004) Kultur for læring vert det sett fokus på klare målsetingar, kunnskap om resultat, tydeleg ansvars plassering, stor lokal handlefridom og god støtte og rettleiingsapparat. Backmann m. fl (2008) peikar på at lovendinga vart følgd opp med endring av opplæringslova § 13.10 der den moderne skule har nye krav til heilskapleg systematikk. I dette biletet får skuleleiarane andre utfordringar og krav enn kva ein tradisjonelt har hatt. Dagens leiarar innanfor skule sin autonomi vert utfordra av skulepolitikk med sterkare statleg styring gjennom lovrettar for elevane og nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, med offentleggjering av resultat og rangering av skulane på skoleporten og gjennom tilsynsrapportar.

Staten si styring av utdanninga har oppteke meg ei tid. I St. Meld nr 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen vert det varsla ei sterkare nasjonal styring som følgje av fagleg negativ utvikling av sentrale fag og ferdigheiter. Meldinga seier at ein skal styrkje staten sine styringsverkemidlar. Staten har bygd opp eit nasjonalt kvalitetsvurderingssystem der tilsyn er ein viktig del (Aasen 2012). Tema for nasjonalt tilsyn og kvalitetsområder vert bestemt av staten.



Når staten seier at ein vil ha større lokal fridom fører dette til meir kontroll, blant anna gjennom tilsyn. I St. meld nr 19 (2009-2010, s. 38) står det:

*Tilsyn vurderes som et sterkt statlig styringsmiddel overfor kommunene, og må ses i sammenheng med andre statlige virkemidler på området.*

For å sikre at borgarane får den opplæringa dei har krav på må det vere god kunnskap om lovverket både på skuleeigar- og skuleleiarnivå. Desse nivåa må utfylle kvarandre slik at ein samla har tilgjengeleg den kompetansen som er naudsynt.

Fokuset i studien er å sjå om kommunane som har tilsynet gjer endringar eller forbetringar i form av at det etablerer seg kunnskap, kompetanse og ny praksis og rutinar hjå ulike aktørar. For å studere dette har eg gjennomført intervju i to kommunar med både aktørar som har delteke i tilsynet og aktørar som er perifere i forhold til tilsynet. For å sjå dette i forhold til statleg styring vil eg sjå det i lys av iverksetjings- og læringsteori.

## **1.2 Problemstilling og forskingsspørsmål**

Masteroppgåva mi tek sikte på å finne ut om tilsyn kommunane får etter opplæringslova kan ha forventa effektar og fører til påverknad ute i organisasjonen. Forventa effektar vert i denne samanheng sett på som regeletterleving og systematisk sikring av at lov og forskrift vert følgd dagleg. Dei tilsette vert sett på som iverksetjarar som utfører det som er bestemt i lov og forskrift. Tilsynet vert i ein slik tilnærming sett på som ein direkte påverknad av dei formelle strukturane som finnest i organisasjonen. Eg ønskjer å finne ut om ein kan spore effekt av tilsyn i heile sektoren innanfor kommuneorganisasjonen. Problemstillinga eg har arbeidd etter er:

«På kva måte kan tilsyn vere eit effektivt tiltak for staten å styre at elevane sine lovfesta rettar vert følgd opp?»

For å studere dette har eg formulert desse forskingsspørsmåla:

1. Kva verknad har tilsyn på grunnskulen sine rutinar og system?

2. Kan ein finne endringar i dei organisasjonane som har hatt tilsyn?
3. Kva erfaringar og opplevingar har skuleeigar, rektorar og lærarar av nasjonalt tilsyn i eigen organisasjon?

Studien ser eg ut frå eit institusjonelt perspektiv (Hall og Taylor 1996). Innanfor dette perspektivet vert det fokusert på reglar, verdiar og normer, noko som pregar skulen som institusjon. Reformideane som skal innførast bør- difor vere mest mogeleg compatible med skulen sin teknologi, verdigrunnlag og handlingslogikkar for å verte akseptert og inkorporert (Lægreid og Roness 1999 i Røvik 2007).

### **1.3 Studien sine avgrensingar**

Studien tek for seg tilsynsverksemd generelt. Eg gjer ikkje vurderingar i forhold til å definere avgjerder eller tolkingar som ligg til grunn for tilsyn. Askim (2013) hevder slik eg forstår han at det kan setjast spørsmål ved kva aktørar i tilsynskjeda som har mandat til å definere kva standard som er i samsvar med lovas avgjerd. Mine vurderingar vert gjort på bakgrunn av forståing og tolking som informantane gjev om tilsynsprosessen.

Studien er basert på intervju med representant frå skuleeigar, rektorar og lærarar i grunnsopplæringa. Eg vil ikkje sjå på tilsyn innan barnehage, vidaregåande opplæring eller private skular. Mine vurderingar kjem ut av det dei fortel om arbeidet rundt tilsynsverksemd. Eg har ikkje kontrollert at det dei seier er det som faktisk har hendt i den lokale kontekst der tilsyn vart opplevd. Likevel kan eg finne døme i metodehandboka (Utdanningsdirektoratet 2013), i tilsynsrapportar frå fylkesmannen og evalueringar av tilsynsaktiviteten (Helgøy og Serigstad 2004) som er med å underbygge funna.

### **1.4 Aktørane**

I verksettingsprosesser er det mange aktørar. Det er politikarar som gjer vedtak og det er mange byråkratar på ulike nivå. Desse arbeider med utforming og konkretisering av dei politiske avgjerder både før og etter vedtak. Vidare har ein profesjonsutøvarane på kommune-

og avdelingsnivå som skal tolke og forstå vedtak eller lov og utføre det som er vedteke. Ein har andre aktørar som sektorpolitikarar, departement, direktorat, fylkesmann, kommunestyre, rådmann, kommunalsjef, rektorar, lærarar, råd og utval, interesseorganisasjonar, elevar, foreldre og media som har ulike interesser. Nokre av aktørane er sjølvstendigare enn andre i dei formelle prosessane. Frå staten si side er det fylkesmannen som utfører tilsynet for staten. For kommunen er det rådmannen eller kommunalsjefen som har det formelle ansvaret i kommunen. Skular ved rektor kan likevel vere eit tilsynsobjekt inne i kommunen og vere representert ved rektor, lærarar og eventuelt elevar eller foreldre.

Saman skal alle desse påverke, utforme, tolke og følgje opp dei vedtak som vert gjort. Vedtak, forskrifter og lover er ofte «runde» og udefinerte og pålegg kommunane å levera «verdige» eller «tilstrekkelige» tenester.

*«Derfor må bestemmelsene defineres for å kunne legges til grunn ved lovlighetstilsyn. Men ut ifra hensynet til det lokale selvstyret og kommunenes rettsstilling kan det stilles spørsmål med hvilke aktører i «tilsynskjeden» som har mandat til å definere hvilken standard som er i samsvar med lovens bestemmelser.» Askim (2013, s 11).*

Dette medfører at kommunen sitt system må ha definert kva som er «tilstrekkelig» og «godt nok».

Offerdal (2014) seier slik eg forstår han, at skiljet mellom vedtak og iverksetting ikkje er identisk med skiljet mellom politikk og administrasjon. Iverksettingsfasen er når politikk vert gitt innhald og såleis er ein del av ein politisk utformingsfase. Denne fasen er likevel spesiell då den legitimerer ein viss politikk og set grenser for det vi kallar iverksettingspolitikken. For at denne skal verte oppfatta legitimt må det-, dersom det vert ettersett, definerast innanfor rimelege tolkingar av den opprinnelege politikken. Denne kompleksiteten gjer at det ikkje alltid er like lett for dei ulike aktørane å ha den «rette» tolkinga, då vi ser dette ulikt ut frå kva forkunnskapar vi har.

Når ein fører tilsyn på kommunen, må tilsynsmyndigheita klargjere korleis dette vert løyst lokalt og vurderer om det er innanfor minimumskravet i lova. For at tenestene som vert utført

er innanfor det som vert opplevd som legitimt må dei vera innanfor det som var intensjonen bak vedtaket og politikken på området.

### **1.5 Oppgåva sin struktur**

Studien tar for seg verknader som kan sporast ut av tilsyn og korleis dette vert synleggjort i tydelege, kjende, forbetra rutinar eller systemskildringar i kommuneorganisasjonen. Oppgåva er bygd opp i 7 ulike kapittel. Etter innleiing i kapittel 1, følgjer ein gjennomgang av desentralisering av ansvar og oppbygging av tilsynsverksemda. I kapittel 3 vil eg ramme studien inn teoretisk i lys av iverksettingsteori og læringsteori. Her vil eg sjå både på ovanfrå og ned perspektivet og nedanfrå og opp tilnærminga. Mot slutten av kapittelet vil eg sjå på nyare perspektiv i forhold til iverksetting. Til slutt vil eg kort sei noko om læringsteori, då iverksetjing og læring er tett kopla saman. Etter dette vil eg i kapittel 4 gjere greie for metoden studien byggjer på. Studien inneheld eit komparativt element, der eg vil sjå både på sentrale og meir perifere aktørar i tilsynskjeda. Eg vil sjå på i kva grad deltaking og involvering har å seie for iverksetjing i organisasjonen og korleis dei ulike nivåa er viktige. I analysedelen i kapittel 5 vil eg gjere greie for funn eg har gjort i analysen før eg mot slutten av oppgåva i kapittel 6 vil drøfte dei funn eg har gjort og sjå på dei variablane eg vil samanlikne for å sjå om det er eit mønster av ulike fenomen. Det heile vert avslutta med ein konklusjon i kapittel 7 av kva funn eg har gjort og kva dette kan bety.



## 2.0 Desentralisering av ansvar og oppbygging av statleg tilsynsverksemd

I denne delen vil eg sjå på korleis desentralisering av ansvar har vore med å danne grunnlaget for tilsyn og kvifor tilsyn har fått ein sentral plass i staten si styring av utdanninga.

### 2.1 Desentralisering av ansvar i skulesektoren

På 50-, 60-, 70- og 80-talet styrte staten gjennom det vi i dag kallar regelstyring. Det vart sendt ut rundskriv, stillingsinstrukser og øyremerking av midlar. På 70-talet var alle rundskriva samla i «Handbok for skolen». Boka vart tjukkare og tjukkare. I 1983 var denne samlinga på 3 bind og det var vanskelig å ha oversikt over kva rundskriv som hadde rang over kvarandre. Denne regelstyringa vart i 1986 erstatta av eit nytt inntektssystem for kommunane. Prinsippet for dette systemet var at den som skulle gjennomføre og iverksetje tiltak, var den som skulle finansiere det (Langfeldt 2008, s 41). Staten innførte difor ei ordning med rammeoverføring som gav kommunen større fridom innan økonomiske disposisjonar og prioriteringar.

Utover 1980-talet har styring av utdanninga endra seg. Staten sat i førarsetet og «einskapsskolen» var det store målet. Ein skule for alle der ein jamnar ut ulikskapar og gjev alle eit likt tilbod.

*Skolen skal formidle et felles innhald eller ein substans som fungerer som «lim», den skal stimulere til tilhørighet ved at alle skal oppleve like muligheter. Skolen skal også bidra til å formidle demokrati og deltaging – ved hva den underviser, ved de holdninger den formidler og ved den praksis elevene øves opp i (Telhaug og Mediås 2003 i Langfeldt 2008, s. 17).*

I 1992 endra kommunelova seg og kommunane fekk fridom til å organisere organisasjonen sin ut frå lokale føresetnadar. Ein av konsekvensane til dette var at mange kommunar tok bort den tradisjonelle skulesjefen. Denne stillinga vart mange stader tatt inn i kommunen si samla forvaltning under rådmannen si leiing (Langfeldt 2008). Parallelt med denne endringa vart fleire oppgåver som hadde tilhøyrd kommunenivået overført til skulenivået (Langfeldt 2008). Rektor skulle i tillegg til det pedagogiske arbeidet ha ansvar for økonomi, personal og administrasjon. På same tid påla staten kommunane plikter knytt til skulen sitt innhald og gav

gjennom lovgjevinga borgarane nye rettar som kommunane måtte følgje opp (Egeland og Langfeldt 2009).

Desse endringane førte til at kommunane sine disposisjonar av økonomiske ressursar, fagpersonell og fagdepartement vart kraftig redusert. Kommunane organiserte seg ulikt og skulane utvikla seg i ulike retningar. Staten gjekk over til rammeoverføringar og mindre øyremerking av økonomiske tildelingar. Dette gav meir lokal handlefridom og gjorde at staten måtte endra styringsgrepa mot lovrettar og forskrifter (Langfeldt 2008). Vidare førte dette til at staten fekk behov for nye måtar som ein kan føre kontroll med utdanninga og at elevane får oppfylt sine rettar i tråd med lovverk og at kommunane gjer det dei pliktar i samband med borgarane sine lovbestemte rettar. Dette danna grunnlag for utbygginga av det tilsynsapparatet vi kjenner i dag.

## 2.2 Formål med tilsynsordninga

Tilsyn er i følgje Utdanningsdirektoratet (2013) ein del av Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og skal bidra til kvalitetsutvikling, openheit og dialog om skulen si verksemd. Det skal også gje grunnlag for kvalitetsutvikling av den enkelte skule. I det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er nasjonale prøvar, kartleggingsprøvar, eksamensresultata, brukarundersøkingar, internasjonale undersøkingar, statleg tilsyn og nettstaden skoleporten.

Opplæringslova kapittel 14 omhandlar tilsyn med opplæring i grunnskular og vidaregåande opplæring. § 14-1 seier at fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova. Før 2011 var dette mynde delegert vidare til departementet, men var vidare delegert til direktoratet som delegerte vidare til fylkesmannen (Stette 2010).

Utdanningsdirektoratet (2013 s. 8) har definert at:

*Målet med tilsyn er å bidra til å sikre at elevane får det opplæringstilbudet som Stortinget har bestemt.*

Kunnskapsminister Røe Isaksen (2015) har tidlegare peikt på at det er store skilnader i læringsresultat inne i kvar einskild skule. Dette indikerer slik eg forstår han at kommunen og

skulen ikkje har struktur og system til å fange opp ulikskap/skilnader og å sikre ein minstestandard i utdanninga. Tilsynsverksemda er med å hjelpe kommunen som skuleeigar å få dette på plass.

Langfeldt (2008) seier at tilsynsordninga er ei gamal styringsordning. Tilsynet vart tidlegare gjort av skuledirektøren som reiste rundt i kommunane. Dette vart gjort ved å halde foredrag for skuleleiarar, besøke klasserom og å godkjenne ei rekke vedtak som skulestyre fatta i dei aktuelle kommunane.

Etter at tilsynet vart lovregulert i opplæringslova i 2011 har denne vorte ein stor del av fylkesmannen si verksemd. I 2013 kom Utdanningsdirektoratet med eigen instruks for nasjonalt tilsyn og ei handbok for gjennomføring av tilsynet. Dette vart ei standardisering av gjennomføringa. Det vert her delt inn i to typar tilsyn. Det første er dei sentralt initierte tilsyna som er delvis planlagd frå sentralt hald av Kunnskapsdepartementet eller Utdanningsdirektoratet. Det er denne form for tilsyn eg har vald å sjå på i denne studien. Den andre typen tilsyn er dei eigeninitierte tilsyna. Her vel fylkesmannen sjølv tema og tilsynsobjekt. Utval for dette kan vere om fylkesmannen har fått melding eller fleire klagar som dei vil undersøkje nærare.

Ein annan type tilsyn er dei planlagde, hendingsbaserte og oppfølgingstilsyn. Dei planlagde er sett opp etter tema og er sett inn i ein større plan for gjennomføring. Hendingsbaserte tilsyn er ein type eigeninitierte tilsyn. Dette vert planlagt kort tid etter at tilsynsmyndigheita vert kjend med forhold og at tilsynet er direkte relatert til informasjon som er motteke.

Oppfølgingstilsyn kan vere både planlagde og hendingsbaserte. Tema er her det same som eit tidlegare tilsyn. Hensikta her er å kontrollere om endringar som er tidlegare gitte pålegg er utførte (Utdanningsdirektoratet 2013).

### **2.3 Tilsyn som utdanningspolitisk verkemiddel**

Tilsynsaktiviteten i Noreg har som mål å ettersjå at borgarane får stetta sine rettar til tenester og hjelp frå det offentlege. Det er med å definerer kva minimumskrav som ligg i lova. Mange lover og vedtak er «runde» i formuleringa. Dette gjer at ein må tolke kva som er retten til brukarane. Tilsyn «tvingar» tilsynsmyndigheita til å definere minstekrav i loven. Såleis får



kommunen rettleiing i korleis ein skal handtere dei ulike regelverk. For at brukarane skal få dei tenestene dei har krav på etter lover og forskrifter, må alle aktørane utføre dei plikter som dei har. Opplæringslova § 13-10 seier:

*Kommunen... etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest. Kommunen... etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen... etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4..... Det må etablerast gode system som etterser at alle elevane sine rettar vert stetta.*

Kommunen har altså ansvar for at krav i opplæringslov og forskrift vert følgde. Kommunen skal vidare ha eit forsvarleg system for å vurdere om krava i lova vert følgd opp og i tillegg ha eit system for å følgje opp vurderingane frå nasjonale kvalitetsvurderingar.

Utdanningsdirektoratet (2014 s. 10) seier i sin artikkel om tilsyn:

*Gjennom tilsyn kan myndighetene vurdere praksisen i den enkelte skole opp mot loven og gi konkrete tilbakemeldinger om eventuelle lovbrudd.*

Vidare seier Utdanningsdirektoratet (2014 s. 8) at:

*Tilsynet er verdifullt når det på ein effektiv måte fører til at regelverket følgjes i sektoren. I tillegg skal tilsynet bidra til å auke kommunenes evne til å tolke og etterleve regelverket utan direkte pårekning frå oss, og generelt fremme kunnskap om regelverk hos ulike grupper i og utanfor sektoren.*

Staten styrer slik eg ser det grunnopplæringa og får vurdert regeletterlevinga i sektoren. Når ein fører tilsyn på kommunen og den sitt system, må tilsynsmyndigheita vurdere korleis dette vert løyst lokalt og om det er innanfor minimumskravet i lova. For at tenestene som vert utført er innanfor det som vert opplevd som legitimt, må dei vera innanfor det som var intensjonen bak vedtaket og politikken på området (Bukve 2012).

### 3.0 Teori

Eg vil i denne delen i hovudsak konsentrere meg om iverksettingsteori som set søkelys på kva som skjer etter at politiske vedtak er fatta og vedtaket skal setjast ut i livet. I tillegg til iverksetjingsteori vil eg kort gjere greie for sentrale element i læringsteori. Dette fordi iverksetjing og læring er tett kopla saman.

Tilsynsverksemda til staten er ein kontroll av om brukarane får sine rettar oppfylt. Tilsynet er viktig som kontrollfunksjon og har heile tida hatt dette perspektivet. Etter kvart har det også fått ein rettleiande funksjon for kommunen. Ein har sett at det ikkje er nok med kontroll. Kommunane treng rettleiing både for å tolke regelverket og lagning av system og rutinar. Teoriane kan vera med å forklare korleis samhandlinga mellom stat og kommune verkar.

### 3.1 Iverksetjingsteori

Forklaringsfaktorane for korleis iverksetting vert gjort av offentleg politikk har gjennom dei siste åra vorte mange. Det har dermed ikkje vorte meir oversiktleg. O'Toole (1986) gjekk gjennom meir enn 100 iverksettingsstudiar og peiker på over 300 variablar for å forstå offentleg politikk. Det seier seg sjølv at biletet med over 300 variablar som påverkar kvarandre vert for komplekst og uoversiktleg. Etter 80-talet har nok talet variablar auka og. Det har likevel utpeikt seg to hovudretningar innan feltet iverksetting som er «top-down» og bottom-up» eller det vi på norsk kallar «ovanfrå- og- ned» og «nedanfrå- og – opp». Seinare har ein tatt til orde om at ein ikkje berre kan tenke ovanfrå og ned eller nedanfrå og opp, men at ein må ha delar av begge perspektiva for å lukkast med iverksetjing (Elmore 85, Hill og Hupe 2014).

Mykje av den statlege styringa skjer ved lover og forskrifter. Det sikrar rettane til innbyggjarane og er med å binde opp kommunen til å utføre det som er bestemt av staten. I dette perspektivet vert målsetjingane til staten iverksett av kommunen.

Eg vil sjå på iverksettingsteorien opp mot tilsynsverksemda. Dette vil eg gjere ved å kort forklare teorien og korleis denne kan sjåast i samband med tilsynsverksemda.



Fig. 3.1 Politikksirkelen (Howlett 2009 mfl.)

Iverksettingsfasen er stadiet etter at politiske vedtak er gjort og dei skal konkretiserast og setjast ut i livet. Før 1970 var denne fasen lite problematisert, ein hadde fokus på prosessen fram til politiske vedtak vart gjort.

Iverksettingsteori vart først formulert av Pressman og Wildavskys (1973). Omgrepet har stått sentralt i studiet av offentleg politikk og har ut over 1980-talet forklart kvifor iverksetting av offentlege tiltak ofte kan vera mislykka. Det utvikla seg etter kvart to retningar innan for iverksettingsteorien. Dette var ovanfrå- og- ned og den andre retninga som var nedanfrå- og -opp. Desse to retningane dominerte og ein såg for seg at ein ville få mykje forskning i det som Goggin (1990) skildrar som tredje generasjons iverksettingsstudiar på 90-talet, med avgrensa forskingsopplegg på eit større tal saker som vert følgd over tid. Ein såg for seg at ein fokuserer på utforming av politisk design og instrument i iverksetting av offentleg politikk, slik at det stemmer med mål og verkemiddel. Slik gjekk det ikkje, og det vart mindre forskning på dette feltet enn ein trudde (Sætren 2005). Det var ein oppfatning om at feltet «tørka inn» ut over 90-talet men mykje tyder på at iverksettingsstudiar ofte vart publisert i andre tidsskrift enn kjernefagets. Det er mellom anna gjort mange doktorgradsavhandlingar som har omhandla forskning på iverksettingsspørsmål innanfor helse og utdanning (Sætren 2005).

Offerdal (2014) viser at iverksettingsprosesser har dei seinaste åra vorten fanga opp av andre omgrep som «evaluering», «læring», «politikkutforming» og «administrasjon». Han viser til at innføringa av iverksettingsomgrepet har ført til at ein ser iverksetting som meir enn rein

administrasjon og at aktørane som skal utføre vedtaket er viktige. Dette fører til at grensa og skiljet mellom politikk og administrasjon vert mindre tydeleg.

Ser ein dette opp mot Staten sitt tilsyn er det i hovudsak kontroll av aktørane og at dei gjer det som er vedtatt i lover og forskrifter. Staten sine vedtak må tilpassast til verkelegheita og den er ulik i små kommunar sett i forhold til storbyar. Regelverket skal følgjast samstundes som det kravde at det vert justert slik at det vert tilpassa lokale forhold. Såleis kan tankane til Pressman og Wildavsky (1973) vera aktuelle i forhold til iverksetjing av lover og reglar.

Tilsynet vert eit av staten sine bidrag til kontroll, rettleiing og utvikling på dette feltet saman med andre tiltak som til dømes lærande nettverk eller kursverksemd frå Fylkesmannen.

### **3.1.1 Ovanfrå og ned tilnærminga**

Sabatier og Mazmanian (1989) er representantar for denne tilnærminga. Den tar utgangspunkt i avgjerder som vert gjort av aktørar sentralt i leiinga av ein organisasjon og som skal utførast i meir perifere delar av organisasjonen. Døme på dette kan vere eit politisk vedtak eller ein lov. Den kan vere vedteken til dømes av storting, av lokalt kommunestyre eller av kommuneleiing på rådmannsnivå. Det som er sentralt i denne tilnærminga er om iverksettinga samsvarar med organisasjonspraksisen og målsettingane. Målsettingane er gitt av politiske vedtak til dømes som om eit bygg er oppført innan ein tidsfrist, standard eller til eit gitt kostnadsnivå.

Ovanfrå og ned tilnærminga ser, slik eg ser det, på organisasjonen rasjonalistisk og iverksetjing er eit instrument for dei som styrer – det vil seie politikarar, til å få gjennom vedtak og målsettingar. Dette er basert på eit normativt grunnlag, som at demokratiet vert styrt av folkevalde. Forvaltninga har i oppgåve å gjennomføre det som er avgjort etter demokratiske prosessar og lovlege vedtak.

Har ein problem med å gjennomføre vedtak vert det forklart av Offerdal (2014) ut frå tre forhold. Det er: (1) mangel på klare mål med bakgrunn i ein gyldig teori, (2) mangel på klare autoritetsstrukturar, og (3) motstand hjå lokale iverksetjarar og manglande effektivitet lokalt. Når det gjeld å lage lovar eller vedtak med klare mål kan det ofte vere vanskeleg. Vedtak er ofte kompromissar etter prosessar mellom ulike politiske parti. Dette medfører at partia har forhandla seg fram til vedtak som dei alle kan leve med. Vedtak som vert gjort kan vidare

innehalde mange mål og til og med stå mot andre vedtak. Som aktør oppi alt dette kravst det ein god del tolkingskompetanse.

*Pålegg ovenfra må tolkes, relevansen for egne oppgaver må fastlegges, og oppgaver må delegeres videre til underordnede (Dunsire 1978, s 80).*

Bukve (2009) seier at når ein standardiseringspolitikk først er vedteken, er det ikkje rom for forhandlingar eller diskusjon om gjennomføringa. Det som står att å diskutere handlar mest om økonomi og lokale tilpassingar.

I eit tilsynsperspektiv vert dette gjort som ein kontroll av om kommunen løyver nok økonomi for iverksetjing og om det er tilpassa dei lokale forhold slik at dei er innanfor lova eller forskrifta. I skulesektoren kan tilsynet retta seg mot system og formelle strukturar i organisasjonen, til dømes om elevane sine rettar vert oppfylt etter lova. Såleis ser tilsynet lite på det reelle tilbodet som brukaren får, men fokuserer meir på om dokumentasjonen sitt innhald er på plass. Konklusjonen ut frå eit tilsyn kan vere at iverksetjinga er mangelfull sidan dokumentasjonen ikkje er systematisk og god nok i forhold til lova sine krav.

### **3.1.2 Nedanfrå og opp tilnærminga**

Denne retninga er mest kjent gjennom representantane Hjern (1981), hans medarbeidarar O'Porter og Hull. Dei utvikla denne retninga som ein reaksjon mot styringsiveren og optimismen som var skildra i ovanfrå og ned tilnærminga.

For Hjern var iverksetting ein prosess der iverksetjarane ikkje var definert på forhand. Kven som er iverksetjar er eit ope spørsmål som det ikkje er gitt svar på. Dei såg på korleis ein iverksetjingsprosess bidrar til å løyse eit samfunnsproblem. I staden for å sjå på vedtak som løysinga på eit problem stiller dei spørsmål om vedtaka si betydning for å løyse eit problem. Såleis kan dette sjåast i samanheng med evaluering. Ein tenkjer at gjensidigheit, dialog og felles læring skaper endring. Profesjonelle aktørar vil gje eit best mogeleg fagleg tilbod til brukarane. Om ein frigjer den profesjonelle krafta får ein den beste løysinga på problemet. Offerdal (2014) seier at styrken i nedanfrå- og –opp tilnærminga ligg i at den retter søkelyset

mot korleis ein politikk kan utformast slik at effekten vert som ein ønskjer og at den viser ein metode for iverksetjinga.

Svakheita i tilnærminga er i at den seier lite om korleis ein går fram når ein møter motstand i forvaltninga eller i samfunnet. Vidare kan det vera ein svakheit at utviklinga ikkje vert retta mot dei prioriterte utviklingsstrategiar og planar.

Bukve (2012) viser til eit styringssystem der ein søker å tappe av den erfaringskjelda som finnest i medarbeidarane og forbetre og utvikle tenestene ved å setje tenesteytinga i førstelinja for kvalitetsarbeidet, i staden for å setje tenesteytarane i enden av ei iverksetjingskjede.

Tilsyn innanfor grunnskulen og opplæringslova har slik eg ser det, etter kvart fått meir innslag av denne retninga. Ein har dialog om løysingane og dei lokale tilpassingane som vert gjort. Det vert lagt opp til at ein kan lære for kontinuerleg forbetring. Kommunane kan få hjelp til tolking av lover og forskrifter. Såleis støttar dette opp omkring den kulturen staten har støtta opp under arbeidet for at skuleorganisasjonane skal verta lærande. Sidan tilsynsverksemda støtter denne kulturen er den med å gjev legitimitet i det profesjonelle miljø. Når kommunen opplever tilsynet like mykje som støtte som kontroll, vert dette eit godt høve for å lære, forbetre og byggje system og ny kapasitet.

### 3.1.3 Nyare perspektiv på iverksetting

Elmore (1985) var ein av dei som påpeika at prosessar må gå både ovanfrå og ned og nedanfrå og opp. Slik eg forstår han peikar han på at iverksetting er kjenneteiknet på om politikken som skal gjennomførast er i samspel og utvikling mellom intensjonar og realitetar. Han innfører omgrepa «forward mapping» og «backward mapping». Kartlegging der ein ser framover vil sei at ein innrettar politikken og styringa etter den kunnskapen som ein har til ei kvar tid. Baklengs kartlegging byggjer på at ein tek utgangspunkt i eit samfunnsproblem og finn så ut kva tenester det offentlege må gje for å løysa problemet. Dette gjer ein ved å synleggjere kunnskap om behov for overordna nivå i ein organisasjon. Begge desse prosessane utviklar seg over tid gjennom endringar i politikken. Dette vert understøtta av Barretts og Fudge (1981) som ser iverksettingsprosessen som eit samspel mellom handlande og forhandlande aktørar, mellom aksjon og interaksjon. Pollit og Bouckaert (2004) peikar på at det er ulike

politiske vilkår for iverksetting av offentlig politikk. Slik eg forstår dei gjev dette lokale variasjonar i iverksetjinga som ein må sjå i samanheng med strukturelle trekk i forhold til kva som er sentralisert eller desentralisert av makt. Det er vidare samanheng mellom korleis autoritetsstrukturane er, både på stat og kommunenivå.

Ein kan samanlikne dei ulike retningane slik:

	<b>Ovanfrå- og –ned</b>	<b>Nedanfrå -og -opp</b>
Avgrensing av iverksettingsfase	Fase mellom offentlig vedtak og lokal operasjonisering	Alle fasar er relevante
Evalueringskriterier	Samsvar mellom offisielle mål og utfall	Samsvar mellom ønska endring i ein sosial situasjon og faktiske resultat av tiltaket
Iverksetjar	Tilsette i forvaltninga	Tilsette i forvaltning i samspel med andre interessentar
Organisasjonsmodell	Stabile strukturar, formelle autoritetsrelasjonar. Rasjonell organisasjonsteori	Uformelle strukturar, spesielle nettverk mellom likeverdige aktørar. Institusjonell organisasjonsteori
Styringselement	Kontroll, direkte påverknad, regelbruk, påbod	Tilpassing gjennom forhandling, kompromiss og interessepolitikk. Nettverksbygging
Leiingssyn	Leiar som styrar	Leiar som tenar

Offerdal (2014, s 229) etter Kjellmann og Reiten (1995) og Mazermanian og Sabatier (1989)

Tabell 3.1 : Samanlikning av ovanfrå- og – ned og nedanfrå - og - opp tilnærmingane

Ser ein tabellen i eit tilsynsperspektiv er nok ovanfrå og ned styringa overrepresentert med kontroll, regelbruk og direkte påverknad gjennom formelle strukturar der leiar styrer og har ansvar. Ein evaluerer for å sjå om brukarane sine lovrettar er stetta. Det er likevel element av ovanfrå og ned styring i tilsynsverksemda slik eg ser det med lokale system og rutinar som kan forhandlast fram gjennom kompromiss og likeverdige aktørar.

Johnson (2010) peikar slik eg forstår han på at både iverksetjarane og dei som studerer iverksetjing må vere interessert i politikken og utforminga av denne for å forstå djupna i det som skal iverksetjast og kunne analysere korleis ein skal gå fram. Hill og Hupe (2014) seier at det er fleire faktorar som må sjåast på når ein studerer iverksetjing. Dette er at ein først definerer kva som skal iverksetjast, ein må forklare det som treng forklaring, ein må isolere iverksetjing som ein del av ein politisk prosess, handtere juridiske spørsmål, spesifisere forhold som påverkar utanfor organisasjonen, differensiere tilsynsaktivitet, klargjere og identifisere mål, klargjere makrofaktorar og avgjere passande kvalitative og kvantitative forskingsdesign. Dette viser slik eg ser det noko av kompleksiteten i denne type forskning som gjer at alle variablane som påverkar vil til ei kvar tid vera avgjerande for resultatet. Det er dette Hill og Hupe (2014) omtalar som neoimplementering.

Hupe (2014) seier at forskarar rapporterer at studiar på multinivå governance kan ha ein gevinst av kanskje å sjå og skape innsikt i feltet mellom iverksetjing og forskning. Det neste steget for forskinga med eit oppover perspektiv kan vere den vidare utviklinga av det komparative perspektivet, over politiske domene og nasjonale grenser.

#### **3.1.4 Læringsperspektivet på iverksetting**

Dei seinaste åra har det vorte meir fokus på læringsperspektivet og iverksetjing. For alle organisasjonar er det viktig å tileigne seg ny kunnskap om korleis ein får til organisasjonslæring og evna til å læra av vanlege prosessar som kjenneteikn på aktivitetane som skjer dagleg på organisasjonsnivå. Offerdal (2014) peikar på fire viktige vilkår som ein må framheva. Han seier at vilkåra er av teknisk, kulturell, etisk og politisk art. Korleis kommunane fungerer som iverksetjingsorgan avhenger av om kommunen fyller dei fire vilkåra.

Dei tekniske vilkåra for læring er todelt. Den første er kvalitet på kunnskapen som vert brukt ute i organisasjonen. Klarar dei tilsette å tileigne seg ny og betre kunnskapsbasert praksis gjennom bruk av naturvitskaplege forskingsmetodar (Battacharyya og Reeves 2009).

For det andre gjeld kvaliteten på informasjonen som går begge vegar frå iverksettingsnivået til avgjerdsnivået. Den viktige informasjonen og kommunikasjonen i ein læringssamanheng er ikkje ovanfrå og ned men nedanfrå og opp. Offerdal (2014) peikar på at organisasjonar har



først og fremst vanskar med å få fram relevant informasjon nedafrå og opp. Han seier vidare at dette delvis er ein teknisk utfordring, men og ein utfordring i forhold til å utforme målemetodar og resultatindikatorar.

Informasjonsflyten oppover i organisasjonar avhenger av blant anna kulturelle faktorar eller normer der det er aksept for å prøve og feile. Det må vere gjensidig tillit og feil må sjåast på som eit utgangspunkt til å forbetre systematikk og rutinar. I organisasjonar med stor maktavstand er det vanskeleg å kommunisere med overordna. Dersom det er lite aksept for å gjere feil, vil funksjonærane unngå å søkje situasjonar der det er risiko for å gjere feil som ein vert kritisert for, noko som igjen kan føre til passivitet i staden for engasjement og fornying. Læring i organisasjonen reiser vidare i følge Offerdal (2014) og etiske spørsmål. Kva er funksjonærens plikt til å informere overordna leiar om, men og ålmenta om forhold som overordna nivå i organisasjonen ønskjer å skjule av ulike grunnar. Dette kan og gjelde politisk nivå. Skiljet mellom politikk og iverksetjing og læring kan vere usynleg. Organisasjonane må difor utvikle læring slik at ein kan utvikle ny kunnskap om korleis oppnå nye måtar å realisere politiske målsetjingar, men og å lære seg å vurdere måla og kunne endre dei som ein ikkje lengre finn å kunne forsvare ( Offerdal 2014).

## 3.2 Læringsteori

Skilje mellom iverksetjing og læring er i mange situasjonar små. Eg vil difor sei kort korleis ein tenker læring skjer og hovudtankane om læring. Innanfor læringsteori har vi tre hovudretningar. Desse er behaviorisme, kognitivisme og sosial konstruktivisme. Eg vil kort gjere greie for dei ulike syna og vise korleis det er knytt opp mot problemstillinga i studien.

*“Alle læringsteorier går ut fra at mennesket kan skaffe seg kunnskap. Det som skiller de forskjellige teoriene fra hverandre, er forståelsen av hva kunnskap er, hvor kunnskapen kommer fra, og hvordan mennesket får kunnskap” (Helland m.fl. 2013).*

### 3.2.1 Behavioristisk læringssyn

Behaviorismen har sitt utgangspunkt i forkinga til Pavlov og Skinner tidleg på 1900-talet gjennom deira forsøk med åtferda til rotter og hundar. Omgrepa som stimulus og respons er viktig innanfor behaviorismen. Dysthe (2001) seier slik eg forstår henne at kunnskap i

behavioristisk tankegang er objektiv og kvantitativ. Læring skjer ved ytre motivasjon gjennom ulike stimuli som kan observerast og som åtferd forårsaka gjennom belønning og straff. Læringsøktene vert delt opp i sekvensar og læring skjer ved akkumulasjon av kunnskapsbitar trinn for trinn (Jensen og Aas 2011).

### 3.2.2 Kognitivt læringssyn

Det kognitive læringssynet står i motsetning til behaviorismen. Utgangspunktet er at mennesket er grunnleggjande på leit etter ny kunnskap og vil setje den inn i nye system. Imsen (2008) seier Piaget er ambassadørar for denne tenkinga og at kognitivt læringssyn handlar om kva som skjer med våre mentale strukturar under læring. Piaget meinte at kunnskap ikkje kan overførast (som behaviorismen), men at kvar enkelt konstruerer den på nytt i kvar enkelt sitt sinn. Kunnskap vert konstruert gjennom eigenaktivitet og i interaksjon med omverda. Det er sentralt i dette læringssynet at ein treng ein indre motivasjon. Individet reagerer ikkje automatisk på stimuli, men vurderer, tolkar og set det inn i ulike samanhengar.

### 3.2.3 Sosial konstruktivisme

Sosial konstruktivisme tek utgangspunkt i kva kunnskap er. Denne er i følge Imsen (2008) basert på eksistensiell og Marxistisk filosofi og utviklingspsykologi. Vygotsky sine teoriar frå tidleg 1900-tal vert kalla sosialkonstruktivistiske (Imsen 2008). Han meinte at læring skjer gjennom deltaking i eit fellesskap og språket er ein viktig nøkkel. Ut frå sosial konstruktivisme er læring situert og grunnleggjande sosial i eit fellesskap (Dysthe 2001). Den må slik eg forstår Dysthe (2001) sjåast i den samanhengen læringa skjer og at omgivnadane påverkar oss. Interaksjon med andre er avgjerande for det læringsresultatet ein oppnår og korleis ein lærer. Mennesket bidreg sjølv til kunnskap og ein konstruerer vidare kunnskap oppå den kunnskapen ein alt har. Dewey som formulerte omgrepet «Learning by doing» er ein av dei som tilhøyrar denne retninga (Dysthe 2001). Sosial konstruktivisme vert også kalla sosiokulturelt læringssyn. Det er ein aktiv debatt om organisasjonar er i stand til å lære (Roald 2008). Dette tema har utover 2000- talet fått auka merksemd frå forskarane. Eg vil kort nemne nokre hovudretningar innanfor feltet organisasjonslæring.

Cyert og March (1963) snakkar om eit erfaringsbasert læringsomgrep der utgangspunktet er at hendingar, organisasjonar og interne organisasjonsaktørar er stabile og objektive. Dette byggjer på ei behavioristisk tilnærming som i stor grad dreier seg om å endre strukturar, rutinar og prosedyrar for å auke kvaliteten på arbeidet.

Argyris og Schön (1978, 1996) har ein meir kognitiv tilnærming til organisasjonslæringa. Dei fokuserer på individuelle og grupperelaterte prosessar. Etter deira tankar handlar organisasjonslæring om å organisere på nytt mentale strukturar gjennom systematisk refleksjon av aktørane i organisasjonen.

Nonaka og Takeuchi (1995) er døme på sosial konstruktivisme. Dei meinte at ein kan få til organisasjonslæring om ein mobiliserer og transformerer taus kunnskap. For dei var det viktig å balansere praktisk utprøving med teoretisk refleksjon. I skulen kan ein i dette perspektivet få ny kunnskap gjennom systematisk utprøving og refleksjon for å finne optimale læringsøker.

Senge (1990, 1999) har vorte eksponenten for omgrepet lærande organisasjon. Han har vidareutvikla tankegangen om at organisasjonane gjennom analyse kollektivt og individuelt kan få til omforming av kunnskap og kontinuerleg læring. For å klare dette må ein arbeide systematisk over tid med å utvikle organisasjonen. For å lukkast må ein setje saman delar og heilskap og sjå på interne og eksterne aktørar i skulen samtidig.

I samband med tilsynsaktiviteten kan ein sjå læringsteorien i samband med iverksetjing. I eit ovanfrå og ned perspektiv kan dette sjåast i samanheng med eit behavioristisk læringsyn. Staten påverkar handling til dei ulike aktørane gjennom strukturar og rutinar. Målet er at kommunen skal gjennom stimuli lage tilpassa strukturar som sikrar elevane sine rettar. I tillegg ønskjer staten gjennom ulike stimuli at kommunen skal kombinere dette perspektivet og verte lærande og ta i bruk den krafta som ligg i lokale iverksetjarar gjennom eit nedafrå og opp perspektiv. Tanken bak dette er sosial konstruktivisme der ein ønskjer å aktivisere den krafta som er i dei lokale aktørane. Begge desse perspektiva er relevant for min studie.

## 4.0 Metode

I denne delen vil eg gjere greie for kva metodiske val eg har gjort i forhold til studien. Eg vil gjere greie for korleis eg har gjort datainnsamlinga og val av design i studien. Vidare vil eg gjere greie for intervjuet og korleis eg har gjort eit representativt utval for dei ulike gruppene. Til sist vil eg sei noko om korleis eg har gjort undersøkinga og mine val i planlegginga av intervjuet som førebuing til analyse.

Samfunnsvitskapleg metode handlar i følgje Johannessen, Tufta og Kristoffersen (2009) om både framgangsmåte når vi hentar inn informasjon og korleis analysen vert gjort når vi ønskjer å innhente og oppnå ny innsikt i samfunnsmessige forhold.

### 4.1 Datainnsamling og empirisk framgangsmåte:

Andersen (2013) seier om induktiv–deduktiv systematikk at det er ein samanlikning av unike case som kan utnytta og styrka ein slik systematikk. Ein vert slått av likskap og ulikheiter som grunnlag for å danne seg eit bilete av eit fenomen. Det gjev ei ramme som impliserer nye observasjonar.

Eg vil finne ut av er om respondentane gir uttrykk for at tilsyn fører til endring på organisasjonsnivå. Vidare ville eg sjå om det er samsvar eller ulike opplevingar av at tilsynet har ført til endra tilbod til brukarane. Det var relevant å sjå på om dei som hadde ansvar for system og struktur, i mitt case skuleeigar og rektorar, hadde andre opplevingar av endringane enn dei som er meir perifert plasserte i organisasjonen, som her er lærarane. Eg ville belyse dette med å intervjuje tilsette som er ulikt plassert i organisasjonen til å sei noko om kva system og rutinar som gjeld på arbeidsplassen.

Eg ville vidare finne ut korleis opplevingar av tilsyn er for deltakarane. Korleis responderte dei som var med på tilsynet? Korleis vart tilsyna følgde opp internt i organisasjonen? Kva skjedde med avvika? Blir dei retta opp, og korleis? Fører tilsyn og kontroll til auka læring og/eller kvalitetsforbetring i dei organisasjonane som er objekt for tilsyn? Fører dei til klarare ansvarsdeling og ansvarsrelasjonar?

## 4.2. Casedesign

Casestudier er studier av ett eller få tilfelle der ein går i djupna, og gjer ein heilskapleg analyse. Case kjem av det latinske omgrepet casus som tyder tilfelle. Data i casestudier er vanlegvis kvalitative i form av tekst eller symbol (Thagaard 2013). Analysen handlar om å forstå eller tolke teksten eller symbola. I mitt case vil eg nytte empirinære strategiar, som legg vekt på korleis ein kan trekke slutningar ut frå empiriske data til kategoriar og teori ut frå ein induktiv forskingslogikk. Dette er ein meir positivistisk strategi for kvalitativ forskning (Andersen 2013).

### 4.2.1 Komparativt case

Andersen (2013) skildrar forskingsprosessen med komparative design og samanlikning av systema på ein god måte. Denne typen casestudie eignar seg for å undersøke variasjon eller førekomst av ulike mønster og fenomen i samfunnet eller i ein organisasjon. Vidare til å skildre variasjon i mønster og fenomen, ofte ved å identifisere ulike typar prosessar. Vi får hjelp til å forstå det særegne ved dei ulike fenomena, kva som skil dei og korleis dei dannar rammer for ulike typar handlingar og prosessar. Såleis kan vi vidare utvikle testbare hypotesar om kva som er avgjerande for å skilje mellom fenomen, kva konsekvensar dei har og i kva slags kontekstar mønstera eller fenomena oppstår og varer ved. I mitt case ser eg det ut frå eit perspektiv der case er like på alle andre eigenskapar enn dei vi vil undersøke effekten av. Eg vil fokusere på og sjå på om dei som hadde ansvar for system og strukturar hadde andre opplevingar av endringane enn dei som er meir perifert plasserte i organisasjonen, som her er lærarane. Og om dei som deltok direkte i tilsynet har anna oppleving enn dei som ikkje har vore deltakande direkte. Mine case vert dermed aktive case og passive case. Dei ulike nivåa i forhold til informantar er ulike aktørar inne i case og ikkje caset i seg sjølv.

Dei fire skulane som er undersøkt er lik ved at dei har omtrent same storleik. Dei har same organisering og skal forholde seg til det same lovverket. Dei ligg i kommunar som begge har gjennomført tilsyn siste år. Skulane er ulike gjennom at to av dei har gjennomført tilsyn der rektor og lærarar har vore aktive aktørar i tilsynsprosessen. Dei to andre skulane har ikkje hatt kontakt med fylkesmannen som tilsynsmyndigheit. Rektor og lærar på dei to skulane har begge vore passive aktørar i tilsynsprosessen. Eg vil prøve å finne ut om der er samsvar

mellom aktørane sine utsegn om regeletterleving, læring, strukturar og rutinar eller om dei som har vore aktørar i aktive case ser annleis på dette enn dei som har vore passive aktørar i passive case.

### 4.3 Utval og utveljing av informantar

I følgje Andersen (2013) er informantar interessante fordi dei kan kaste lys over hendingar og saker som går utover deira egne opplevingar. Dei har kunnskap om saker, situasjonar, relasjonar og kontekst som ikkje er allment tilgjengeleg.

Eg var ute etter å finne fenomen som kan vere med å påvise effekt av tilsynet i forhold til om organisasjonen har endra seg på systemnivå etter eventuelle avvik som er avdekket i regeletterlevinga. Det var eit mål å leite etter teikn på at endringane har kome heilt ut i organisasjonen og er implementert og kjende i rutinar som vert brukt. Difor var det viktig å intervju to informantar i kvar kommune som ikkje har vore involvert direkte i tilsynet. Sidan det er kommunen kom har tilsynet var det av interesse å få informantar frå ulike deler av organisasjonen. Dette kan gje oversikt over om ein kan finne fenomen som gjev endring på tvers i organisasjonen.

Utvalet av informantar er tilfeldig når det gjeld kjønn, alder og erfaring frå utdanningssektoren. At eg undersøker i to ulike kommunar er for å sjå om det er samanhengar ein kan sjå på tvers av grensa for organisasjonen.

### 4.4 Intervjuet

Andersen (2013) snakkar om aktivt samtalebaseret intervju. Aktiv betyr at forskaren kontinuerleg søker etter å utnytte intervjusituasjonen til å prøve ut egne føresetnader så vel som informantane sine føresetnader for informantane sine observasjonar, skildringar og vurderingar. Intervjuaren er lyttande, men samtidig tek initiativ utan å overstyre eller leie svara i bestemte retningar.

I mine intervju var det spørsmål som berre eignar seg til skuleeigar og andre som berre eignar seg til å spørje rektor eller lærar om. Såleis vart intervjumalen tilpassa til dei ulike

faggruppene. Likevel er det viktig å påpeike at dei aller fleste spørsmåla var like. Alle intervju vart «tatt opp» digitalt slik at eg har med alle oppfølgingsspørsmål og presisjon i dei svara som vert gitt.

I den eine kommunen fekk eg tilgang til intervju med utvalet som eg hadde tenkt. I den andre kommunen fekk eg snakka med skuleeigar og ein rektor. Rektor nr 2 i denne casen fylte kriterium med at han ikkje har delteke aktivt i tilsyn frå fylkesmannen. Kommunen han representerer har hatt fleire tilsyn. Den eine læraren som er intervju kjem frå same skule og kommune som rektor nr 2 kjem frå. Den siste læraren er henta frå ein annan skule som nyleg har gjennomført tilsyn. Læraren kjenner ikkje til nokon av dei andre skulane, men fyller kriterium for utval.

#### **4.5 Framgangsmåte**

Før eg tok kontakt på e-post til aktuelle informantar, meldte eg studien inn til NSD – Personvernombudet for forskning. (Vedlegg 2)

I e-posten eg sendte ut til aktuelle kommunar og informantar hadde eg med informasjonsskriv (vedlegg 3) og samtykkeskjema for deltaking som vedlegg. Her vart det gjort greie for formål med undersøkinga og at det var frivillig å delta. Det var tydeleg i informasjonsskrivet at ein når som helst kan trekke seg frå undersøkinga og at alle data vert behandla konfidensielt. E-post vart følgd opp med telefonsamtale om deltaking. Samlege informantar samtykka til deltaking og det vart avtalt tid for intervju. Informantane fekk komme med forslag til tid og stad for gjennomføring av intervju.

#### **4.6 Gjennomføring av intervjuet og forskarrolla**

Intervju vart gjort då informantane var tilgjengelege. På grunn av noko sjukdom og ferieavvikling gjekk det 8 veker mellom det første og siste intervjuet og 3 av intervju vart gjort på telefon, medan dei andre vart gjort ute på informantane sine arbeidsplassar.

Før intervju starta gjekk eg gjennom formålet med studien munnleg med informantane. Eg gav dei papirkopi av informasjonsskrivet. Eg forsikra om at liste som kan identifisere kven som deltek vert oppbevart åtskild frå lydopptak og transkribert materiale. Alle data vert

anonymisert og det er ikkje mogeleg å identifisere kommune eller personar som har delteke i studien. Transkribering av opptak vart gjort av meg og alt intervjumateriell vert destruert etter at oppgåva er levert.

Kvale og Brinkmann (2010, s. 22) seier dette om intervju:

*Intervju er en utveksling av synspunkter mellom to personer i samtale om et tema som opptar dem begge. I denne samtalen vert det skapt kunnskap i skjæringspunktet mellom synspunktene til intervjueren og informantene.*

I intervjusituasjonen lytta eg oppmerksomt og viste interesse for synspunkta til informantane. Det var viktig at dei kjende seg respekterte og forstått for det dei fortalde. Der dei trengte litt tid fekk dei det og eg braut ikkje inn ved pausar, men lot dei snakke ut. Der dei spurde om spørsmåla , stilte eg spørsmålet på ein annan måte. Eg var nøye med å formulere desse spørsmåla mest mogeleg nøytralt. Spørsmål som vart svart på før eg stilte spørsmålet tok eg ikkje opp att. Eg ba om oppklaringar der det var naudsynt og stilte oppfølgingsspørsmål der eg ønskte at informanten skulle utdjupe eller sei meir for å klargjere forteljinga.

Kvart intervju vart avslutta med at eg spurde informantane om dei hadde noko å tilføre før vi avslutta intervjuet. Dette gav informanten ein ekstra mogelegheit til å ta opp tema som ikkje var kome fram tidlegare eller å repetere tema og synspunkt som dei ville få fram (Kvale og Brinkmann 2009). Kvart intervju tok mellom 30 – 70 minutt.

#### **4.7 Transkribering og etterarbeid**

Kvale og Brinkmann (2009) seier at å transkribere betyr å oversetje noko frå munnleg til skriftleg språk. I denne fasen av arbeidet vert intervju gjort klare for analyse.

Eg tok opp alle intervju med digital opptakar. Dette gjorde at eg fekk mogelegheit til å skrive ned utsegna til informantane så presist som mogeleg. For å sikre meg at ikkje delar av intervjuet skulle gå tapt, tok eg eit tilleggsopptak med telefonen min. Dette viste seg å vere nyttig på dei eine intervjuet, då minnekortet var fullt midt i intervjusekvensen. Eg flytta lydopptaket over til datamaskina mi, og sletta opptaket på opptakaren og telefonen. På denne måten kunne eg ha fullt fokus på informanten og konsentrere meg om temaet. Ved



behov kunne eg stille oppfølgingsspørsmål og følge opp ting som kom fram i intervjuet. Ein annan fordel var at eg kunne spele av fleire gongar dersom eg var usikker på kva informanten egentleg sa. Slik var det ikkje tvil i etterkant om kva informanten sa.

Alle intervju vart transkribert innan to veker etter at intervjuet var gjennomført. Eg skreiv ned alt direkte slik det vart sagt og noterte inn gjentakande ord, latter, sukk og endringar i stemme. Grunnen til at eg gjorde det var for å få fram usikkerheit, at ein tenkte litt før ein svarte eller om svaret kom direkte og bestemt. For å sikre informantane sin anonymitet er alle intervju skriva på nynorsk, skulenamn og kommunenamn som dei seier vart erstatta med kommune 1 og 2. Skulenamn vart erstatta med skule 1 og 2, der skule 1 har vore aktiv deltakar i tilsyn og skule 2 har vore passiv deltakar. Dette gjeld både rektor og lærar på skulane. Totalt er alle dei transkriberte intervju på 136 sider med skrifttype Calibri størrelse 12 med 1,5 linjeavstand.

#### 4.8 Ethiske problemstillingar og val

Andersen (2013) seier slik eg forstår han at alminneleg openheit, ærlegheit og respekt for ein informant er ikkje til hinder for ein meir aktiv og bevisst haldning til kva ein får ut av intervjuar, kva ein med rimelegheit kan spørje om og få informerte og pålitelege svar på. Forskaren ønskjer ei heilskapleg skildring frå ein fagleg ståstad. Hertz og Imber (referert i Andersen 2013, s. 129) hevdar at:

*business maintains trade secrets, ... professionals protect their own, and... politicians have everything to hide...*

Andersen (2013) hevdar slik eg forstår det at informantar kan ha eigne agendaer og oppfatningar om kva som er til den beste, mest reielege og rimelegaste måten å forstå saka på. Han hevder at å tru at informantar umiddelbart skal gje oss sanninga er i beste fall naivt.

Grunnen til at eg anonymiserer informantane er fordi eg ønskjer at dei fortel så fritt som mogeleg og for å få fram mest mogeleg pålitelege svar. Eg opplever informantane som opplyste, ærlege og reflekterte omkring tema. Kvale og Brinkmann (2009) seier om det

kvalitative forskningsintervjuet at kunnskap vert produsert i interaksjon mellom intervjuar og intervjuperson.

På grunn av anonymiseringa vil det for lesaren ikkje vere mogeleg å etterprøve dei data som vert lagt fram. Dette kan vere ein svakheit med oppgåva sin truverdigheit sidan kjeldene ikkje er tilgjengeleg for lesaren. Såleis må lesaren stole på forskaren sin reielegheit.

Andersen (2013, s. 128) seier:

*Informantintervjuing er en bestemt form for sosial samhandling. Forsker og informant kan kjenne hverandre, men og være totalt fremmende. Under alle omstendigheter er slike samtaler preget av spenninger og motsetninger knyttet til ulike roller».*

Det er eit ujamnt maktforhold i ein kvar intervjusituasjon sidan det er forskaren som definerer og kontrollerer samtalen (Kvale og Brinkmann 2009). Dette maktforholdet er viktig å ta med når ein analyserer forskningsintervju. Det ulike maktforholdet og måtar å stille spørsmål på kan vere med på å påverke svar frå informantane.

Maktforholdet mellom intervjuar og informant er viktig å vera bevisst. I mine intervju var informantane leiarar på skuleeigarnivå, rektorar og lærarar. Eg opplevde at lærarane svarte kortare enn leiarane. Mi vurdering ar at det kjem ut frå erfaring med tilsyn, rektorane som ikkje har vore direkte involvert i tilsynet frå fylkesmannen svarte og kortare enn dei som har vore direkte involvert. Eg opplevde alle informantane som avslappa og meddelande. Det at forskarrolla var ukjend for meg trur eg var med på å ta bort det maktforholdet som finnest mellom intervjuar og informant.

Eg vil likevel påpeike at det er ein mogelegheit for at informantane vil framstille både seg og organisasjonen dei representerer i eit best mogeleg lys. Dette har eg tatt omsyn til med å sitere ordrett fleire av informantane sine utsegn.

## 4.9 Analysering

Kvale og Brinkmann (2009) seier at analysere betyr å sjå samanhengen i å dele teksten i mindre bitar eller element. Silverman (2010 i Thagaard 2013) argumenterer i boka «Doing

Qualitative Research» for at vi startar analysen med å stille sentrale spørsmål til materialet. Eit nøkkelspørsmål kan vere om vi ser sentrale omgrep i materialet, og korleis desse omgrepa forholdt seg til kvarandre. Det er viktig å stille spørsmål om kva og korleis før vi stiller spørsmål om kvifor.

I analyseprosessen er siktemålet å få ein oversikt over likskap og ulikheiter i datamaterialet. Analysen er gjort i lys av det som Gilje og Grimen (1995, s 153) skildrer:

*... den hermeneutiske sirkel betegner det forhold at all fortolking består i stadige bevegelser mellom helhet og del, mellom det vi skal fortolke, og den kontekst det fortolkes i, eller mellom det vi skal fortolke og vår egen forståelse. Hvordan fenomenet skal fortolkes, er avhengig av hvordan konteksten fortolkes og omvendt.*

Sjølve analysen min har eg gjort i lys av det Moustakas (1994) kallar fenomenologisk reduksjon. Eg tok utgangspunkt i dei transkriberte dokumenta og behandla alle utsegn likt. Eg brukte tekstmarker og kategoriserte utsegna etter tema og omgrep. Koding og kategorisering vart gjort ved å undersøke materialet grundig samtidig som eg såg etter om det var felles oppleving eller diskrepans i svara ut i frå dei ulike gruppene. Gruppene vart delt inn slik:

	Skuleeigar/ kommunalsjef	Rektor	Lærer
Aktiv deltakar i tilsyn frå fylkesmannen	2 stk.	2 stk. (rektor 1)	2 stk. (Lærer 1)
Passiv deltakar i tilsyn frå fylkesmannen		2 stk. (Rektor 2)	2 stk. (Lærer 1)

Fig. 4.1 Inndeling av grupper for analyse

Andersen (2013) seier vidare at ei systematisk samanlikning fører gjerne til fokusering på nokre hovudvariablar og samanhengen mellom dei.

Berande omgrep/ variablar som eg brukte i analysa var:

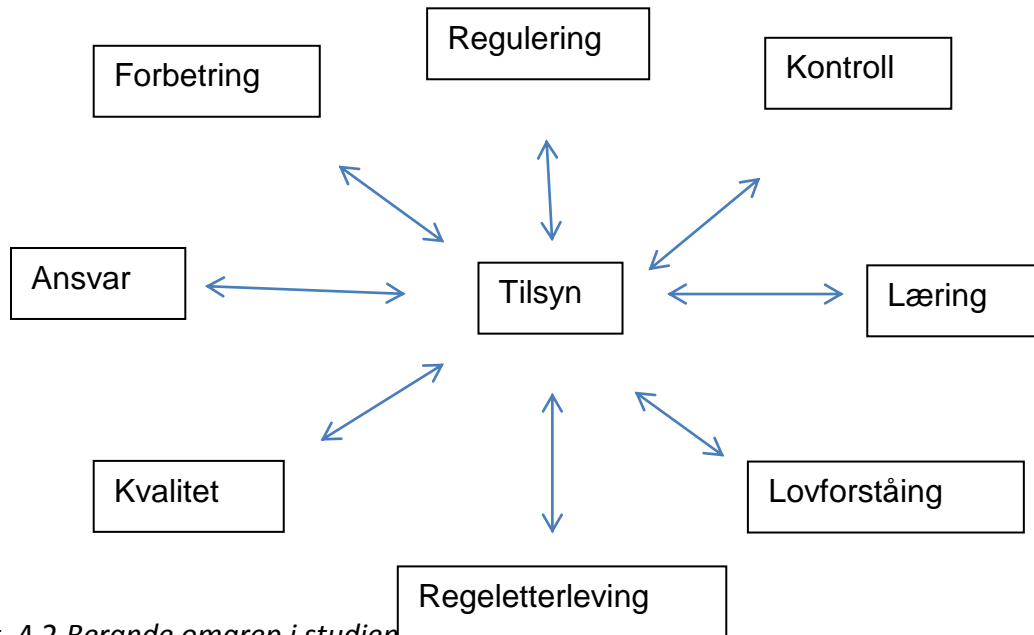


Fig. 4.2 Berande omgrep i studien

Sidan nokre av desse omgrepa går over i kvarandre har eg vidare vald å kategorisere slik:

- Regulering, kontroll og regeletterleving
- Læring og forbetring
- Ansvar, systematikk og struktur
- Legitimitet

Under kvar kategori forsøkte eg å sjå på utsegn som likna på kvarandre og som kunne bidra til å gje eit mønster for kva dei ulike gruppene gav uttrykk for. Eg reduserte heile tida datamaterialet slik at det var handterbart og at det gav eit bilete av det som var sentralt i informantane si forteljing og oppleving. På denne måten fann eg fram til det som Postholm (2005) skildrar som datamaterialet sin essensielle, konstante struktur. Når eg strukturerte datamaterialet på denne måten gav det grunnlag for å få fram likheiter og ulikheiter i materialet.

Etter at eg hadde kategorisert datamaterialet, starta arbeidet med å samanfatte dette til ein tekst som dannar grunnlag for drøftingsdelen. Analysen er gjort i lys av oppgåva si teoretiske ramme. Drøftinga vekslar mellom komprimerte utsegn frå datamaterialet, teoretiske

vurderingar og sitat. Sitat er brukt der det er gjennomgåande i datamaterialet. Eg bruker og sitat for å illustrere poeng og for å få fram stemmen til informantane. Dette vil gje liten avstand til informantane, samt for å få fram utsegn som går på tvers av den vanlege oppfatninga.

#### 4.10 Validitet og reliabilitet

Thagaard (2013) seier at reliabilitet kan knytast til spørsmålet om ei kritisk vurdering av prosjektet gjev inntrykk av at forskinga er utført på ein påliteleg og tillitsvekkande måte. Ho seier vidare at omgrepet reliabilitet referer i utgangspunktet til spørsmålet om ein annan forskar som brukar same metode vil komme fram til same resultatet. Forskaren må gjere greie for korleis data er kome fram i forskingsprosessen og argumentere slik at det overtyder den kritiske lesar om kvaliteten på forskinga.

Thagaard (2013) seier vidare at argumentasjon om reliabilitet inneber at forskaren reflekterer over konteksten for innsamling av data og korleis relasjonen til deltakarane i prosjektet kan influere på den informasjonen forskaren får.

Validitet er knytt til tolking av data. Validitet handlar om gyldigheit av dei data som forskaren kjem fram til (Thagaard 2013). Silvermann seier at vi kan vurdere validiteten av forskinga med blick ut frå spørsmålet om resultatata av undersøkinga representerer den røyndomen vi har studert (Silvermann 2011 i Thagaard 2013).

Studien baserer seg på undersøkingar gjort i to kommunar og på 4 ulike skular. Dette gjer at det er vanskeleg å generalisere resultat til å gjelde for heile utdanningssektoren. Studien sine funn og tolkingar gjeld primært for dei kommunar, skular og informantar som har delteke i studien. Intervjua og resultatata lar seg ikkje direkte overføre frå ein praksis til ein annan. Målet med den universelle generaliseringa er difor erstatta med mogelegheita for å overføre kunnskap frå ein situasjon til ein annan (Kvale og Brinkmann 2009). I mitt prosjekt betyr det at skuleleiarar og lærarar kan oppfatte teksten eller deler av teksten og innhald i den som parallell til egne erfaringar og kjenne seg att og relatere til eigen praksis. Funna kan brukast rettleiande for andre som har tilsyn for å utvikle eigen organisasjon og systematikken. Ein må likevel vere klar over at opplevinga slik det kjem til utrykk frå informantar på ein skule treng

ikkje vere lik på ein annan skule eller kommune. Difor kan ikkje vi snakke om direkte overføring eller generalisering til andre organisasjonar, men ei tilpassing med utgangspunkt i forskningsteksten som er lest. Postholm (2005) kallar dette naturalistisk generalisering. Overføringsverdien kan testast med vidare forskning og kan bidra til å generere ny forskning.

Reliabilitet seier altså noko om forskinga er utført på ein tillitsvekkande og påliteleg måte. I denne studien har eg freista å gjere prosessane så transparent som mogeleg. Mi erfaring, forforståing og relasjonar til informantane har danna grunnlag for dei konklusjonar eg har gjort. Eg har vurdert alle data kritisk, samanlikna og leita etter mønster. All analyse er gjort på bakgrunn av analyse og funn i intervju. I tillegg har eg sett på funna opp mot tidlegare forskning og litteratur for tilsyn.

Postholm (2005) seier at studiens truverdighet er eit mål på om forskingsprosessen er godt skildra og vekker tillit hjå den som lesar. Ovanfor har eg gjort greie for prosessen gjennom å informere om metode og val eg har gjort ved innsamling av ,data, intervjumetode, transkribering og analyse. Gjennom metodekapittelet kan difor lesaren kontrollere undersøkinga si overføringsverdi, reliabilitet og validitet.



## 5.0 Analyse - Presentasjon av empiriske funn

I dette kapitlet vil eg presentere empiriske funn og vil vidare sjå desse i lys av teorigrunnlaget som vart beskrive tidlegare i oppgåva.

Føremål med studien er å finne ut om tilsyn kommunane får etter opplæringslova har effekt og fører til endring ut i organisasjonen. Dei tilsette vert frå ein synsvinkel sett på som iverksetjarar som utfører det som er bestemt i lov og forskrift. Tilsynet vert i ein slik tilnærming sett på som ein direkte påverknad av dei formelle strukturane som finnest i organisasjonen. Eg ønskjer å finne ut om ein kan finne effekt av tilsyn i heile sektoren innanfor kommuneorganisasjonen. Aktørane på rektor og lærarnivå som har vore aktive deltakarar i tilsynet vert i analysen merka rektor 1 og lærar 1. Rektor og lærar som ikkje har delteke direkte i tilsynet er merka med rektor 2 og lærar 2 i den vidare analysen.

Problemstillinga som studien byggjer på er som tidlegare nemnd: «Er tilsyn eit effektivt tiltak for staten å styre at elevane sine lovfesta rettar vert følgd opp?»

For å studere dette har eg formulert desse forskingsspørsmåla:

1. Kva verknad har tilsyn på grunnskulen sine rutinar og system?
2. Kan ein finne endringar i dei organisasjonane som har hatt tilsyn?
3. Kva erfaringar og opplevingar har skuleeigar, rektorar og lærarar av nasjonalt tilsyn i eigen organisasjon.

### 5.1 Verknader etter tilsynet som kan sporast i informantane sine utsegn

Det store datamaterialet som eg har fått gjennom intervjuar har eg kategorisert og systematisert. Det er fleire grunnar til at der er auka interesse for iverksetjing som innfallsvinkel mellom politikk, kommunal styring og forvaltning. Veksten og profesjonalisering av den kommunale organisasjon og endringar i samspelet mellom politikk og administrasjon er relevante i denne samanhengen. Svært mykje av politikken som vert utforma på sentralt nivå skal utførast i lokale organ som oftast er kommunane. I dei seinare åra etter at velferdsstaten har vorte utbygd, har staten brukt kommunane som iverksetjar (Offerdal 2013). Eg vil i dette kapitlet skildre funn eg har gjort i studien, sjå desse opp mot teorigrunnlaget og



leggje inn døme på utsegn frå informantane mine. Der er mange variablar i dette komplekse biletet (O'Toole 1986). Eg vil først og fremst konsentrere meg om organisasjonen klarar å implementere regler og rutinar i heile organisasjonen.

## 5.2 Regulering, kontroll og regeletterleving

Sabatier og Mazmanian (1989) tar utgangspunkt i avgjerder som vert gjort av aktørar sentralt i leiinga av ein organisasjon og som skal utførast i meir perifere delar av organisasjonen. Det som er sentralt i denne tilnærminga er om iverksettinga samsvarar med organisasjonspraksisen og målsettingane. Denne måten å tenke iverksetjing er slik eg ser det, på organisasjonen som rasjonell og iverksetter er eit instrument for dei som styrer. Dette baserer seg på eit normativt grunnlag som gjev politikarane mandat til å styre. Forvaltninga har i oppgåve å gjennomføre det som er avgjort etter demokratiske prosessar og lovlege vedtak. I eit tilsynsperspektiv er regelstyring, påbod og kontroll sterke og viktige element i ei ovanfrå og ned tenking. Organisasjonen vert sett på som ein reiskap gjennom formelle autoritetsstrukturar og relasjonar. Dei tilsette er iverksetjarar av offentlege vedtak og lovar. Dette gjer og at iverksetjarane vert viktige og at grensa mellom politikk og administrasjon vert mindre tydleg (Offerdal 2014).

I datagrunnlaget oppfattar skuleeigar at tilsyn i høg grad vert forstått som regulering og kontroll av utdanningssektoren. Dei opplever at dette perspektivet har kome meir fram i dei seinare åra. Skuleeigar i kommune 1 seier det slik:

*Mine tankar er, sett frå sentrale myndigheiter, så er det ein dobbeltfunksjon. Klart det er ein kontrollfunksjon oppi det. Det er det, men det er jo og hjelp til sjølvhjelp. Sånn ser eg det då. Det er sett frå skuleeigarsida.*

*Hensikta blir at kommunane for det første heldt seg innanfor lover og forskrifter og at elevane får det tilbodet dei har rettmessig krav på. For at eit tilsyn i frå fylkesmannen er eit lovtilsyn. Det går ikkje på kvalitet, det går på om du er utanfor eller innanfor loven. Ja, det er jo det vi skal finne ut da. Me får jo og ei hjelp til å definere for oss sjølve, heilt ut i skulen og heilt ut i klasserommet om det vi gjer er innanfor eller utanfor.*

Tilsynsverksemda i ei slik forståing gjer at staten får kontroll over opplæringa både over kommunen og skule. Såleis gjev det staten oversikt over stoda i opplæringa. Den eine skuleeigarrepresentanten rapporterer vidare at han meiner kommunane i varierende grad er oppteken av regeletterleving, men at tilsyn hjelper kommunen å systematisere, gje oversikt og iverksetje. Regeletterleving må sjåast i samanheng med kapasitet både på kommune og skulenivå. Den eine rektoren rapporterer at han trur tilsynsrapporten gjev eit bilete av regeletterlevinga, medan ein annan rektor seier det kjem an på korleis ein spør. Dette må sjåast i samanheng med at tilsynsmyndigheita berre vurderer system, rutinar og struktur. Samtidig rapporterer dei om at tilsynet bidrar til rettleiing både av kommunen og skulen. Imsen (2009) seier slik eg forstår henne at hensikta med vurdering er ikkje berre å framskaffe kunnskap som kan forbetre skulen sitt indre arbeid, men det skal indirekte skape eit klima for press og konkurranse for å få skulen sine aktørar til å yte meir og at ein kan aldri lausrive pedagogikken frå politikken.

Rektorane opplever tilsynet som kontroll i høg grad. På spørsmål om tilsynet hadde form av å vere kontroll svarar rektor 2 i kommune 1:

*Ja, det ligg jo i korta og det bør det jo og. Tilsynsmyndigheten må jo kontrollere rikets tilstand. Så det kan vi tenke dei må gjere, dei må følgje opp dei lovene dei er sett til å forvalte på ein brukbar måte, så det er legitimt og greitt.*

Vidare ser eg at rektorane samtidig meiner at staten må kontrollere kommunane og skulane. Dette må staten gjere for å sikre at borgarane får opplæring i tråd med regelverket. Alle er oppteken av å følgje lovar og reglar. 3 av rektorane seier at dei trur tilsynsmyndigheita får eit reelt bilete av regeletterlevinga i organisasjonen. Den eine rektoren seier at ein trur det vert «sminka» for at det skal ta seg best ut for skulen og kommunen. Vidare påpeikar tre av rektorane at tilsynet er med å sikre kvaliteten i opplæringa. Dette gjennom at skulen lagar systematiske rutineskildringar for korleis ein skal utøve tenestene. Dei meiner dette er med å bidra til at det vert mindre skilnader frå den eine lærar sin praksis til andre lærarar sin praksis. Såleis er det med å standardisere tenestetilbodet. Ein annan seier at tilsynet bidrar med ein autoritativ tolking av lovverket og at det er bra. Dette gjev tryggleik for rektor i tolking av korleis ein skal utøve tenestetilbodet.

Lærarane opplever kontrollaspektet sterkt. Den eine seier at ein opplevde det like mykje rettleiande. Det vert opplevd som kontroll av kommune, skule og lærar og ei sikring av elevane sine rettar. Dei opplever det som viktig å følge lover og regler. Lærar 1 i kommune 1 seier det slik:

*Eg vil sei at det var meir kontroll. For det var slik at det skal rettast opp i. Det er ikkje slik at vi kan velje å rette opp i dette. Vi må rette opp i dei tinga som vert avdekka, så då vil eg sei at det er meir kontroll enn rådgjeving. Sjølv om vi fekk råd om korleis vi kan gjere dette. Så var det meir kontroll, ja. Vi skulle jo finne fram masse papir, eller kall det beviser på korleis vi gjorde det, så eg vil gjerne sei at kontrollomgrepet var det viktige, at ein oppfatta det slik.*

Den eine læraren seier det kjem an på kor oppteken rektor er av det. To av lærarane seier tilsynsmyndigheita får eit reelt bilete av regeletterlevinga i organisasjonen, medan to meiner dei berre ser på rutinar og system og difor ikkje ser det som reelt skjer. Tre av lærarane påpeikar at tilsynet er med å gjev kvalitativ likheit i tenestetilbodet på ein del områder i utdanninga. Når ein tenkjer at innføring og utarbeiding av rutinar og systematisk arbeid er med å sikre at tenesta vert utført etter ein viss standard kan dette sjåast på som ein del av ein iverksetjings- og læreprosess i organisasjonen. Læringa vert her sett inn i ei sosiokulturell ramme, der organisasjonen si læring vert sett i samheng med dei tilsette si læring (Dysthe 2001). Offerdal (2014) viser at iverksettingsprosesser har dei seinaste åra vorten fanga opp av andre omgrep som «evaluering», «læring», «politikkutforming» og «administrasjon». Han viser til at innføringa av iverksettingsomgrepet har ført til at ein ser iverksetting som meir enn rein administrasjon og at aktørane som skal utføre vedtaket er viktige.

Regelbruk, påbod og kontroll har element av behavioristisk læringssyn. Er alt i orden får organisasjonen ein vinst ved at ein får positiv omtale og dermed støtte og legitimitet. Har ein lovbrøt får ein det motsette gjennom straff som negativ omtale og det kan stillast spørsmål om legitimitet.

Korleis ein lukkast med iverksetjing i heile organisasjonen vil etter mi meining dermed avhenge av korleis ein arbeider med systemforståing ute i heile organisasjonen. Ein må evaluere systemet, forbetre rutineskildringar og tenke dobbeltkretslæring for organisasjonen

(Argyris og Schon 1974).

### 5.2.1 Oppsummering

Ser ein datamaterialet opp mot Staten sitt tilsyn er det i hovudsak kontroll av aktørane og at dei gjer det som er vedtatt i lover og forskrifter. Tilsynsverksemda er i hovudsak styringselement som kontroll, direkte påverknad, påbod og regelbruk. Organisasjonen er ein reiskap gjennom formelle autoritetsrelasjonar og evalueringskriterium for at det skal vere samsvar mellom offisielle mål og utfall. Dette er i utgangspunktet ovanfrå og ned styring. Likevel må staten sine vedtak tilpassast til verkelegheita og den er ulik i små kommunar sett i forhold til storbyar som Oslo og Bergen. Regelverket skal følgjast samstundes som det kravt at det vert justert slik at det vert tilpassa lokale forhold. Dette kan vere døme på at ein har innslag i nedanfrå og opp tenking der ein tilpassar gjennom forhandling og lager lokale rutineskildringar (Kjellberg og Reitan 1995). Såleis kan tankane til Pressman og Wildavsky vera aktuelle i forhold til iverksetjing av lover og reglar. Tilsynet vert eit av staten sine bidrag til kontroll, rettleiing og utvikling saman med andre tiltak som til dømes lærande nettverk eller kursverksemd frå Fylkesmannen.

### 5.2.2 Ulike aktørar sin rolle

Alle informantane seier at tilsyn vert opplevd som kontroll og at det er viktig med regeletterleving. Den eine skuleeigaren seier likevel at han opplever at organisasjonen sin i varierende grad er oppteken av regeletterleving. Skuleeigaren seier likevel at det er viktig med system og rutinar slik at ein får gitt dei tenestene som ein er pålagd. Alle rapporterer at dei meiner at det er naudsynt med den kontrollen som tilsynsmyndigheita utfører. Dette kan forståast som at det er med å gjev organisasjonen legitimitet og aksept i omgjevnadane. Aktørane har slik eg vurderer det ein autorativ forståing av tilsynsmyndigheita si vurdering og det vert sett på som «siste ordet» i saka. For skuleeigar og rektorar sin del ser det for meg ut som at dette er ei hjelp til iverksetjing utan dei store «diskusjonane» som ofte finn stad i personalgruppa. Det er aksept for at tilsynsmyndigheita har juridisk kompetanse som ligg over den kompetansen som vi finn i personalgruppene på skulane. Lærarane gjev eit tydeleg inntrykk av at dei er oppteken av å etterleve reglar og lover. Dei

viser stor forståing for at dette må vere slik og referer til einskapsskulen og likt tenestetilbod i heile landet. Mi forståing av informantane som har delteke i tilsynet er at dei har alle ein djup kunnskap og forståing av kvifor dei er viktig å ha gode system og reglar som sikrar brukarrettane.

Informantane som er passive deltakatar i tilsynsforløpet seier at dei er oppteken av å etterleve reglar og rutinar. Den eine rektoren meiner at ein «sminkar» eller framstiller saker litt betre enn det eigentleg er i eit tilsyn. Det er likevel ikkje stort avvik i denne uttalen, då utsegnet eigentleg handlar om at ein lagar system rett før fristen for innsending av dokumentasjon til tilsynet.

Ein av lærarane seier at det kjem an på overordna nivå korleis ein ser på det med regeletterleving. Dersom leiar er oppteken av regeletterleving, vil resten av lærarane ha meir fokus på det. I datagrunnlaget seier læraren at det er viktig at rektor og skuleeigar forankrar og involverer lærarane i utviklingsarbeid. Dette utsegna er viktig i forhold til påverknad i organisasjonen. Den rolla leiar har og fokuset han har avhenger av korleis dei tilsette følgjer opp reglar og systematikk. Dette vert tydelegare i dei skulane som har vore passive i tilsynsprosessen då leiaråtferd vert spegla nedover i organisasjonen. Slik eg ser det kan dette vere eit uttrykk for at ein ikkje fokuserer like mykje på regeletterleving på skulane som er passive i tilsynet forhold til dei skulane som har delteke aktivt. Dette fordi leiarane som er med i dei aktive case vert tvungen til å fokusere på desse reglane under tilsynet. Dei i passive case er meir uavhengige og regeletterlevinga vert ikkje undersøkt direkte.

I datagrunnlaget er det ikkje tydelege skilje som kan seiast å vere mønster som viser at det er ei høgare regeletterleving i skulane som har vore direkte involvert i tilsynet enn dei andre. Likevel er det slik eg ser det ikkje like stor bevissthet om kvifor system og rutinar er viktig på dei skulane som er passive i tilsynsprosessen som på dei skulane som har vore aktive deltakarar i tilsynsprosessen

### **5.3 Læring og forbetring**

I datamaterialet rapporterer skuleeigarrepresentantane at dei er svært positive til tilsynet og opplever læring i organisasjonen gjennom tilsynet. Dei rapporterer at dei bruker til ein viss

grad rapporteringsordningar i det nasjonale kvalitetssystemet til forbetningsarbeid. Dette er ikkje systematisert frå skuleeigar, men vert opp til den ein skilte rektor og skule å nytte det i tilgjengelege rapportar. Dette kan etter mi vurdering vere eit teikn på autonomi på den eine sida og at skuleeigar stolar på at skulane er kompetente til å gjere vurderingar av drifta si og leggje opp til kontinuerleg forbetring. Det kan vidare vere eit uttrykk for at ein styrer gjennom eit nedanfrå og opp perspektiv der styringselementet er tilpassing gjennom forhandlingar, kompromiss og nettverksbygging (Kjellberg og Reitan 1995). Ein tenker at den profesjonelle krafta med likeverdige partar, som veit kva tiltak som vil heve kvaliteten i tenesta, der dei tilsette er iverksetjarar saman med andre interessentar. På den andre sida kan det vere eit uttrykk for kva kapasitet skuleeigar har til å kontrollere, lage system for sikring av lovetterleving og kvalitetsoppfølging. Skuleeigarane meiner vidare at tilsyn fører til at kommunen får hjelp til å oppdatere system og strukturar på tilsynsområdet. Begge skuleeigarane seier at dei produserer eller skriftleggjer rutinar og gjer systemarbeid som førebuing til tilsyn og dette er ei forbetring. Dei ser det som viktig å følgje opp prosessane ute i organisasjonen med å etterspørje dette viktige arbeidet. Den eine skuleeigaren seier at ein ventar at skulen skal ta tak i det og følgje opp uavhengig av skuleeigar. Begge seier at tilsyn fører til betre tenester for brukarane først og fremst gjennom systematikk og at dette viskar ut ulikskap i opplæringa til ein viss grad. Skuleeigar i kommune 2 uttrykker vidare kor viktig det er med gode system som er kjende for alle i organisasjonen, slik:

*Det vil jo gjerne verte jamnare tenester til brukarane , at det vert eit meir likt tilbod om ein følgjer dei systema som ein lagar. Det er klart, og det er ikkje uvesentleg. Og frå mitt ståstad er det veldig viktig. Dersom eg kan gå å legge meg og eg veit at det er etterlevd, ikkje berre der, men og der ute.*

Rektorane er svært positive til at både dei sjølv og organisasjonen har læring av tilsyn. Rektorane rapporterer at dei i liten grad bruker andre rapporteringsordningar systematisk frå det nasjonale kvalitetssystemet i forbetningsarbeid, unntaket er tilsynsrapportane. Berre ein seier at han gjer systematisk etterarbeid etter nasjonale prøvar. Alle rapporterer at tilsyn er støtte til rektor for å få implementert systematiske rutinar basert på kunnskap.

Ein kan tenkje at eit tilsyn er slik rektor 1 i kommune 2 seier om tilsyn som sikring av regeletterleving:

*Eg trur at ting blir pynta litt på. Eg trur at ein del rutinar og system blir lagd natta før tilsynet kjem. Men eg trur folk er opptatt av å fortelje kva vi gjer, men eg trur ein del skriftleggjing vert gjort i forkant av tilsynet. Eg trur ikkje det er så mange som fortel om ting som ikkje er reelt.*

*Det er eg heilt sikker på, at viss det ikkje hadde kome tilsyn på desse tinga, så er det ein del ting som ikkje hadde blitt gjort skriftleg. For det hadde ikkje blitt prioritert. Eit tilsyn fører til at ein prioriterer det som dei spør etter. Så eigentleg, når vi har eit tilsyn, så kunne dei like godt sei at dette er eit satsingsområde. For det tvinger oss til å gjere ein del ting.*

Når rektorane opplever tilsynet som ei støtte for å få iverksett og systematisert rutinar og system, kan dette vere uttrykk for fleire ting. Som rektor 1 seier i sitatet, så er det aksept for at det er viktig å få på plass dette området. Det er med å gjeve tydelege målsetjingar, klar autoritetsstruktur og effektivitet lokalt (Offerdal 2014).

3 av 4 rektorar seier at ein førebur seg og forbetrar rutinar i tida frå tilsynet er varsla til det vert gjennomført. Den siste som ikkje var direkte deltakar i tilsynet seier at han burde gjort det og vil gjere det neste gong. Alle påpeikar at rutinar og system er forbetra etter tilsynet. Ein av rektorane påpeikar at det er viktig at skuleeigarnivå engasjerer seg for å få til organisasjonslæring og forbetring i heile kommuneorganisasjonen. 3 av 4 brukte tilsynsrapporten til å utarbeide og forbetre rutinar og systemskildringar. Den siste vil vente på beskjed frå kommuneleddet på kva ein skal gjere. Alle rektorane peikar på at betre systematikk fører til betre tenester. Den eine meiner at systematikken må kome frå skuleeigar som eit krav for at det skal verte følgd opp. Ser ein dette i iverksetjingsperspektiv må det frå skuleeigar styrast med påbod, regelbruk, direkte påverknad og kontroll der leiarane styrer i eit behavioristisk ovanfrå og ned perspektiv (Mazermanin og Sabatier 1989).

For lærarane sin del er 3 av 4 svært positive til læring i tilsyn. 1 seier han merkar lite, men ein fekk repetert lovverk, som er nyttig. 2 av lærarane opplever at det er systematisk etterarbeid om nasjonale prøvar, dei to andre rapporterer at det er tilfeldig oppfølging. Dette er slik eg

vurderer det med å indikerer at det ikkje er eit eintydig bilete informantane gjev. Det er med å nyanserer biletet som kjem fram. Alle lærarane rapporterer vidare at det er forventningar til endringar i strukturane og rutinar etter tilsynet. Det vert påpeikt at dette vil vere ei forbetring dersom det når fram til elevane og fører til systematikk i opplæringa i heile organisasjonen. Lærar 1 i kommune 1 synleggjer dette i utsegna:

*Vi veit jo kva det går ut på i alle fall og vi fekk gjort nokon endringar. Så det er klart vi veit meir no kva det går i det vi gjorde før. Vi skjønnte kva det dreier seg om og kva er eigentleg eit tilsyn. Så fekk vi og innsikt i at det dreier seg ikkje om kva vi gjer i praksis, men kva som er nedfelt i dei skriftlege dokumenta som vi styrer etter på skulen. Det har kome på plass ein del dokumenter og det er gjort skrifteleg ein del rutinar som ikkje heilt var på plass tidlegare, så då veit vi kvar vi finn dei rutinane.*

To av lærarane som har vore med på tilsyn frå fylkesmannen merkar at dei vert involvert i forbetringar og rutineskildringar. Dei to som ikkje har delteke direkte i tilsynet, seier at dei merkar ikkje noko til endringar og forbetringar for elevane. 2 lærarar som har delteke direkte i tilsynet seier dei gjekk gjennom tilbakemeldingar og endringar i rutinar i organisasjonen. Dei to lærarane som ikkje hadde delteke direkte med fylkesmannen visste ikkje om at det hadde vore tilsyn. Lærarane seier at dei ikkje ser at tilsyn umiddelbart fører til forbetring i tenestene. Den eine påpeikar at innføring av systematikk jamnar ut ulikskap og kan gje forbetring. Eit av resultatane av tilsyn er at ein får laga skriftlege rutinar. Dette tyder på at iverksetjing av tilsyn blir forstått som formalisering av rutinar og reglar meir enn endring av praksis. Denne formaliseringa kan vera gjennomgåande i heile organisasjonen og den kan skje på skulenivå. Det handlar om korleis omgivnadane påverkar oss og kor relevant det vert opplevd for dei som skal lære. Den rollen andre personar (lærarar, medelevar, arbeidskameratar) spelar i læringsprosessane, går ut på å gje stimulans og oppmuntring for individuell konstruksjon av kunnskap. Samhandling med andre i læringsmiljøet er avgjerande både for kva som vert lært, og korleis. Dei intellektuelle og praktiske ressursane vi har tilgang til, påverkar korleis vi forstår omverda og handlar. I alle disse prosessane er kommunikasjon og interaksjon mellom menneske heilt sentralt (Dysthe 2001). Slik eg ser det må det vere ein del føresetnadar på plass for at lærarane skal oppleve læring i forhold til funna som er skissert over, dei må



engasjerast inn i organisasjonen sine prosessar. Dei to lærarane som seier dei ikkje visste om tilsynet, kan vere eit døme på manglande involvering og iverksetjing. Både skuleeigar og rektor er viktige premissleverandørar i dette biletet. Dersom ikkje heile organisasjonen deltek i desse læreprosessane, kan ein mangle kunnskap, forståing og ein samhandlar ikkje i tråd med organisasjonen sine mål. For at dette skal lukkast må ein ha avklarte forventningar, tydeleg ansvar, avklaring og delegasjon. Dette biletet er komplekst og slik eg ser det ei blanding av nedanfrå og opp og ovanfrå og ned tilnærminga. I eit iverksetjingsteoretisk perspektiv seier Bukve (2012) at eit styringssystem der ein søker å tappe av den erfaringskjelda som finnest i medarbeidarane og forbetre og utvikle tenestene ved å setje tenesteytinga i førstelinja for kvalitetsarbeidet i staden for å setje tenesteytarane i enden av ei iverksetjingskjede. Tapping av erfaringane til bland anna lærarane finn vi døme på i datagrunnlaget. Det er spesielt dei aktive aktørane som deltek i utarbeiding av rutinar og systematisk arbeid på organisasjonsnivå, men det er eit eksempel frå kommune 2 der ein ser korleis heile organisasjonen vert involvert og aktivisert i etterarbeidet etter tilsyn.

Eg ser det som interessant at informantane i liten grad rapporterer at dei bruker datagrunnlaget i det nasjonale kvalitetssystemet som t.d. nasjonale prøvar til systematiske forbetringar. Unntaket er tilsynet, som ser ut til å verte gjort meir etterarbeid med. Ut frå mi vurdering kan ein av grunnane til det, vere at kommunen er ansvarleg for å rette opp lovbrøt som er avdekkja i tilsynet og staten krev at kommunen gjer greie for korleis dei vil ordne opp og at dette er offentleg informasjon. For kommunen sin del er dei avhengig av tillit og legitimitet blant innbyggjarane. Det er øydeleggjande for kommunen både internt og eksternt å ha eit omdømme der ein ikkje tek lovbrøt alvorleg og ryddar opp snarast. Dei andre elementa i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet har ikkje liknande oppfølging frå staten si side.

### **5.3.1 Oppsummering**

Ut frå datagrunnlaget ser eg eit mønster der aktørane opplever læring i samband med tilsynet. Opplevinga av læring er sterkare for dei aktive aktørane i tilsynskjeda. Det vert opplevd mindre læring for dei passive aktørane og det forsterkar seg utover i dei ulike nivåa.

Dette vert i første rekke operasjonalisert gjennom systemarbeid som skriftlege rutinar. Det er gjennomgåande at ikkje skuleeigar har klare system og forventningar til korleis oppfølging av det nasjonale kvalitetssystemet skal brukast og følgjast opp i organisasjonen. Her ser vi ei uklar styringslinje og rektorane handlar ut frå eigen tanke om korleis dette kan gjerast og ut i frå prioritering saman med andre arbeidsoppgåver. Dei som har dialog om løysingane og dei lokale tilpassingane som vert gjort, opplever størst endring. Det vert lagt opp til at ein kan lære for kontinuerleg forbetring (Senge 1990, 1999). Kommunane får i tilsynsprosessen hjelp til tolking av lover og forskrifter. Såleis støttar dette opp omkring den tilnærminga staten har støtta opp under arbeidet for at skuleorganisasjonane skal verte lærande. Sidan tilsynsverksemda støtter denne kulturen, er den med å gjev legitimitet i det profesjonelle miljø. Når informantane opplever tilsynet like mykje som støtte som kontroll, vert dette ei god mogelegheit for å lære, forbetre og byggje system og ny kapasitet. Føresetnaden for at dette skjer i heile organisasjonen avhenger av korleis skuleeigar engasjerer og aktiverer resten av organisasjonen i ei blanding av ovanfrå og ned - og nedanfrå og opp styring.

### 5.3.2 Ulike aktørar sin rolle

Skuleeigarrepresentantane seier at dei til ein viss grad bruker rapportane frå det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og at dette ikkje er systematisert. Ser ein dette opp mot opplæringslova §13-10 er ikkje dette i tråd med lova. Skuleeigarane ser nytte av tilsynet for at organisasjonen skal lære og forbetre det systematiske arbeidet som vert gjort i organisasjonen. Det som er interessant i skuleeigar sine utsegn er at dei forventar at skulane skal ta hand om dette utan at dei har tankar om korleis skulane skal gjere dette. Det er forventa at den som er rektor på skulen, skal ta tak i dette utan koordinering av arbeidet. Skuleeigar set slik sett ikkje rammer for dette arbeidet og overlèt mykje av det systematiske arbeidet til skulane. Utsegna til skuleigaren under viser at det er problematisk når dette skjer. Det gjev og eit bilete av kvifor systematikk og tydelege ansvarsstrukturar må vere på plass. Skuleeigar i kommune 2 seier om avvik og systematikk:

*Så var det faktisk ganske mykje å ta tak i. Og det er jo faktisk sånn at ein tenker. Oi, er det faktisk sånn det er, for det er jo store (avvik, min kommentar). Når vi hadde det*

*tilsynet, så hadde vi faktisk ganske store forskjellar i forhold til korleis skulane handterte dette. Og det er, eg kan ikkje gå ut å sjå på skulane då, eg må sjå på meg sjølv. Altså på vårt eige system. Kva er det som gjer at vi i ein relativt liten kommune har tillat så stor variasjon, som faktisk ikkje er i samsvar med opplæringslova på dette feltet, som faktisk er ganske viktig. Det er jo ikkje berre kjekt.*

I utsegna ligg det ein erkjenning om at dette arbeidet er viktig og må prioriterast.

Tilsynsverksemda er med å gjev skuleeigar oversikt over korleis stoda er og korleis variasjonen intern i organisasjonen er. Rektorane opplever i høg grad læring og forbetring etter tilsyn. Det vert tydeleg at deltaking i tilsyn betyr noko når den eine rektoren som har delteke i fleire tilsyn påpeikar at organisasjonen si læring avhenger av skuleeigar sitt engasjement. Han understreker at skuleeigar sin rolle er avgjerande for korleis kompetansen på tilsynsområdet spreier seg vidare i heile organisasjonen. Dersom rektorane opplever at dei vert aleine med arbeidet rundt tilsynet vert kompetansen som skulen har opparbeidd seg, verande på skulenivå. Ein får ikkje den ynskte organisasjonslæringa (Nonaka og Takeuchi 1995) ut over denne eine skulen. I eit iverksetjingsperspektiv kan det forklarast med at arbeidet tapte i konkurransen med andre prioriterte oppgåver for skuleeigar og rektor eller at det er uklare autoritetsstrukturar og utydelege mål på organisasjonsnivå (Offerdal 2014).

Alle lærarane seier at dei forventar at det skal verte oppdaterte rutineskildringar etter tilsyn. Lærarane som har vore aktive deltakarar i tilsynet, seier at rutinane er oppdaterte, dei er diskuterte og sette i verk.

Den eine rektoren seier at han ikkje har førebudd seg gjennom rutinar og systematisk arbeid i forkant av tilsyn, men vil gjere det neste gong. Dette kan på den eine sida vere eit uttrykk for at ein har lært at det er viktig å gjere det, medan på den andre sida kan det gje mindre etterarbeid etter tilsynet. Medan tre av rektorane rapporterer at dei har brukt tilsynet som grunnlag for å forbetre system og rutineskildringar i organisasjonen. Den siste som er passiv aktør i tilsynet seier direkte, at ein vil vente på kva skuleeigar seier at ein skal gjere. Dette er eit uttrykk for uklare mål frå skuleeigar og at ein meiner det må på plass overordna retningslinjer på kommunenivå. Det er viktig at aktørane veit kva som er forventa av dei frå skuleeigar og at det er klare autoritetsstrukturar ut i organisasjonen.

På lærarnivå ser ein noko av det same mønsteret. Alle seier at ein opplever læring av tilsyn. Likevel kan ein spørje kor djupt denne læringa går. I den eine kommunen har ein fått til eit godt læringsarbeid i begge skulane der det var informantar. Det som informantane rapporterer i denne samanhengen er at ved dette tilsynet vart heile kommunen engasjert frå politikarar, skuleeigar, rektorar og lærarar. Tilsynet vart diskutert i kommunestyret, på rektormøter og på utviklingsmøter på skulane. Alle har i denne samanheng forventningar til at det skal koma ut oppdaterte rutinar og systemskildringar. Vidare kan dette tyde på at fokus og etterspørjing har noko å sei for graden av læring i organisasjonen.

Begge lærarane som har vore passive aktørar i tilsynet seier at dei ikkje har opplevd noko endring i systematikk eller rutineskildringar i ettertid av eit tilsyn. Dette kan vere eit uttrykk for at kommunen ikkje klarer å i verksetje oppdaterte systemskildringar heilt ut i organisasjonen. Det at to av lærarane, som ikkje har delteke aktivt i tilsynet, seier at dei ikkje kjende til at det eine tilsynet var gjennomført og kva som kom ut av det, kan understøtte at skuleeigar og rektorar saman må vere med å tydeleggjere målsetjingar, ansvarsstruktur og vitalisere effektivitet lokalt (Offerdal 2014).

#### **5.4 Ansvar, systematikk og struktur**

I datamaterialet rapporterer skuleeigarrepresentantane at skuleeigar har overordna ansvar for systematikk og struktur i organisasjonen. Dei seier vidare at skuleeigar må styre prosessen med oppfølging og forbetring i organisasjonen. Begge meiner tilsyn fører til klarare ansvarsdeling og tydeleg ansvarsrelasjon i organisasjonen. Dei er bevisst eige ansvar i forhold til systematisk arbeid jfr opplæringslova § 13-10. Dei meiner at tilsyn er staten sin måte å tvinge kommunane og skulane til system og struktur i ei behavioristisk ovanfrå og ned styring der organisasjonsmodellen er stabile strukturar og formelle autoritetsrelasjonar (Kjellberg og Reitan 1995).

Skuleeigar rapporterer at tilsynet dei har gjennomgått ikkje fekk konsekvensar for organisering av kommunen eller skular som dei kjenner til. Kvifor dette ikkje er gjort kan det vere fleire grunnar til slik eg ser det. Skulen har ein lang tradisjon for organisering og inndeling av undervisningsøktene. Skal ein endre på organiseringa vil det endre store delar av

organisasjonen. Samtidig er ein avhengig av aktørar utanfor skulen, som igjen skal ha eit ord med i laget. Døme på dette er foreldre, kommunen, reiseselskap som transporterar elevane til og frå skulen. Informantane seier ein tilpassar eventuelle endringar til den gjeldande organisering av skulen. Organisasjonsendringar vert tunge prosessar og eg trur difor at ein så langt som råd prøver å finne løysingar innanfor gjeldande organisering. Skuleeigar i kommune 2 set ord på dette på denne måten: :

*Og organisasjonsendring er vanskeleg. Eg har med interesse lest ein del forskingsrapportar det siste året. For eksempel på kvalitet på skular og mellom skular. Det forskarane seier er at i Norge er det større forskjellar inne på den enkelte skule enn mellom skular. Og det er ein utfordring for oss som er leiarar. Både på skulenivå, men og på kommunenivå. Det å drive organisasjonsendring og organisasjonslæring som får betydning for heile organisasjonen, det er krevjande men nødvendig og viktig. Det opplever sikkert du som rektor og, kor godt det er når du lukkast og du kjenner at dette lærte heile organisasjonen noko av.*

To av rektorane opplever at det er rektor sit ansvar å følgje opp i ettertid av tilsyn, begge har vore direkte deltakarar i tilsynet. Slik eg ser det opplever dei rektorane som eg har med som informantar seg som viktige for å sikre god iverksetjing i organisasjonen. Dette kan ein sjå både i frå eit ovanfrå og ned – og eit nedanfrå og opp perspektiv eller ein blanding av dei to perspektiva. Dei ser sin rolle som viktig for at oppfølginga av tilsynet når ut på skulenivå til lærarane. Rektor 1 i kommune 2 seier det slik.

*Når det er ein skule som det er her, som er plukka ut for tilsyn. Sjølv om det skal ha ein overføringsverdi til dei andre skulane så tenker eg at det er noko som kommunalsjefen må ta ansvar for. Vi har i alle fall gjort ein del erfaringar og har gjort ein jobb. Vi kan dele det med dei andre skulane, men det krev at dei tar litt hand om det på nivået over oss, tenker eg. Dei har ikkje vore noko flink til det før. Men eg har jo håp om at dei får litt meir fokus på det no. Så dei bør jo sjå til at dei andre skulane følgjer nokon lunde same rutinar.*

Utsegna viser korleis rektoren tenker om den kunnskapen som har kome til på skulenivå. Den eine rektoren rapporterer vidare at ein opplever støtte frå skuleeigar, medan den andre

kjenner seg aleine. Alle seier det er viktig at ein følgjer opp tilsynet i etterkant. Rektorane er delt i forhold til om tilsyn fører til klarare ansvarsdeling og ansvarsrelasjonar i organisasjonen. Berre ein seier at dei gjer det. Dei andre er usikker fordi dei opplever skuleeigar som passiv. Dette kan skape utfordringar i forhold til iverksetjing, då ein har uklare styringslinjer (Offerdal 2014). Rektor 2 i kommune 1 seier det slik:

*Ja, for det er eit godt spørsmål, for er det eit system? Eller kva system er der? Det er ikkje alltid ein i alle ting får auge på dette der, og det er ikkje alltid at det tilsynelatande heng like godt saman alle ting. Så synes eg at som vanleg er det jo slik at ein skylder gjerne på seg sjølv, først og fremst. Altså eg har ikkje følgd med eller fått med meg eller eit eller anna sånt. Men det kan jo og rett og slett hende at det ikkje er utarbeidd (rutinar, min kommentar).*

Rektorane ser på skuleeigar som støtte til rektor. Berre ein viser til skuleeigar sitt ansvar for overordna system. Slik eg vurderer dette er rektorane ikkje tydeleg på forventningar til skuleeigar som ansvarleg i verksetjar for overordna mål og systematikk i organisasjonen ut frå den formelle rolla skuleeigar har. Alle ser det som rektor si oppgåve å lage system og å implementere det i eigen organisasjon, såleis ser rektorane seg som viktige for at ein skal få til iverksetjing ut i organisasjonen. Tre av fire rektorar seier at dei har begynt å arbeide med å lage system og rutinar i etterkant av tilsynet. Den siste som ikkje har delteke direkte i tilsynet med fylkesmannen, ser ikkje kva system kommunen har på området. To av rektorane rapporterer at dei har endra organisering og strukturar i rutinar og i utviklingsmøter etter tilsyn.

Lærarane rapporterer at dei opplever det ulikt kven som har ansvar for å følge opp system og rutinar på skulen. Dei to som har vore involvert i sjølve tilsynet har delteke i prosessar med systematikk. Lærer 1 i kommune 2 seier om etterarbeidet til tilsynet:

*I etterkant så har vi gjort ein stor jobb i alle ledd, både leiing, alle team og alle lærarar. No er det på ein måte skrive ned på papiret det system som ein har hatt. Ein har hatt system, men det har ikkje stått nokon stad. Så det har vore veldig kjekt å vere med på det og då lærer du veldig mykje om korleis systemet er. Du finner fram lovar og reglar som vi følgjer. Men vi kan alltid verte betre.*

Dette viser at i nokre samanhengar lukkast ein med involvering og iverksetjing heilt ut til lærarane og at dei er kjend med dei prosessar som skjer i samband med tilsynsprosessen. Alle lærarane seier det er rektor sitt ansvar å følgje opp tilsynet i etterkant. Dei to av lærarane som har delteke direkte i tilsynet rapporterer om tydeleggjering av ansvarsforhold etter tilsyn. Dei to frå kommune 2 opplever at ein arbeider mykje med systematikk på lærarnivå på skulane.

Dei to andre som ikkje har vore aktive deltakarar i tilsynsprosessen gjev uttrykk for at dei ikkje har eigarforhold til rutinar og systemarbeid og ser ikkje seg sjølv i nokon rolle her. Dei rapporterer vidare at dei ikkje ser endringar etter tilsynet og at rektor har oversikt over lover og systematikk. Dei seier vidare at dei er ukjend med rutinar på områder der det har vore tilsyn. Begge lærarane i kommune 1 rapporterer at dei merka endringar i dokumenter etter tilsyn. I kommune 2 merka dei ikkje endringar.

Offerdal (2014) peiker på at iverksetjingsteori forklarar problem med å gjennomføre vedtak ut frå tre forhold. Det er: (1) mangel på klare mål med bakgrunn i ein gyldig teori, (2) mangel på klare autoritetsstrukturar, og (3) motstand hjå lokale iverksetjarar og manglande effektivitet lokalt. Ser vi dette opp mot dei funna som er vist over kan dette forklarast med manglande effektivitet lokalt. Det er ikkje klare teikn på motstand i datagrunnlaget, men lærarane er lojale til iverksetjinga og har aksept for fylkesmannen si tolking. Frå rektorane si side er det uklare forventningar frå skuleeigar om kva som skal gjerast på skulenivå, noko som kan sjåast i samanheng med uklare autoritetsstrukturar lokalt. Har kommune og skuleleiinga manglande kunnskap om iverksetjing vert det vanskeleg å setje klare mål. Er det utydelege autoritetsstrukturar inne i organisasjonen er det vanskeleg å lage og iverksetje rutinar og strukturar i organisasjonen. I datagrunnlaget seier rektor 1 i kommune 2 om dette med klare autoritetsstrukturar:

*Vi slit jo litt med planar i kommunen. Som for eksempel delegasjonsreglementet. Eg visste ikkje kva det var før eg begynte for litt sidan. Vi har ikkje eit oppdatert delegasjonsreglement, kven som har ansvar og kven som har lov til å gjera kva. Så der slit vi litt og det gjennomsyrrer organisasjonen vår.*

Ut frå dette datagrunnlaget ser eg her to mønstre. Det eine er frå kommune 2, der alle informantane rapporterer om fenomen som kan tyde på at tilsynet fører til ein gjennomgang

av ansvar, system og rutinar i ettertid. Alle vert involvert og får eit eigarforhold til det. Ser vi dette i samanheng med Sabatier og Mazmanian (1989) måte å sjå iverksetjingsteori fungerer iverksetjinga frå stat –kommune –skule –klasserom.

Rektorane rapporterer i datagrunnlaget at dei opplever det uklart kven som har ansvar for oppfølging av tilsyn med system og rutineskildringar. Dette inntrykket vert støtta av lærarane. Mi tolking er at i dei tilfella der skuleeigar tek overordna styring fungerer dette godt og ein får til medskaping og dei ulike aktørane i heile organisasjonen har eit avklart forhold til kva som skal gjerast. Det er ein føresetnad for at alle skulane og heile organisasjonen lærer av tilsynet ut frå det som Senge (1990, 1999) kallar for omforming av kunnskap og kollektiv læring. I dei tilfella der skuleeigar er passiv, vert det tilfeldig kva som kjem ut i organisasjonen i ettertid etter tilsynet og kunnskapen vert på den enkelte skule. Det kan likevel vera vellykka prosessar på skulenivå utan ei rasjonell styringslinje. Eg finn døme på dette i datagrunnlaget mitt og der har rektor teke ansvar for å leie prosessane internt på skulen. I dette tilfellet vart kunnskapen verande på skulenivå og ein fekk ikkje spreidd det til dei andre skulane. På den andre sida er lærarane uvitande om tilsyn. Lærer 2 i kommune 2 seier dette om kva som skjedde etter at tilsynet var ferdig:

*Lærarane veit ikkje at vi har hatt tilsyn, så dei tenkjer ingenting.*

I kommune 1 og 2 seier to av lærarane at dei ikkje kjenner til rutinar og system på tilsynsområdet. Ingen av dei har vore direkte involvert i tilsynet frå fylkesmannen. Dette kan tyde på at organisasjonen ikkje har implementert tilsynsområdet heilt ut i organisasjonen. Desse døma kan i følgje Offerdal (2014) forklarast med mangel på klare autoritetsstrukturar og eller motstand hjå lokale iverksetjarar og manglande effektivitet lokalt.

#### **5.4.1 Oppsummering**

Tilsynet førte ikkje til endring av organiseringa av tilbodet. Skuleeigar har innsikt i eigen rolle og ansvar for oppfølging etter eit tilsyn. Skuleeigar meiner vidare at tilsynet er med å tvinge kommunane til å lage system og strukturar.

Rektorane opplever seg som viktige aktørar for å iverksetje nye system og rutinar, men dei kjenner seg aleine i dette arbeide og opplever for lite støtte frå skuleeigar. Rektorane er delt i



synet på om tilsyn fører til klarare ansvarsdeling, dette ser eg i samanheng med at fleire av dei opplever at skuleeigar er fråverande og dei opplever at dei vert overlatne til seg sjølve. Det systematiske arbeidet må koordinerast frå skuleeigar om ein skal få til ein gjennomgåande iverksetjing i heile organisasjonen. I dei prosessane der ein har fått til ei god iverksetjing i heile organisasjonen har alle nivå vore aktivisert. I dette tilfellet har ein lukkast med å få til informasjonsflyt begge vegar i organisasjonen. Slik eg forstår Offerdal (2014) peikar han på at kommunikasjonen i eit læringsperspektiv ovanfrå og ned er viktig, men det er minst like viktig at kommunikasjonen nedafrå og opp kjem fram.

Lærarane rapporterar ulikt kva forhold dei har til systematikk og oppfølging etter eit tilsyn. Det vert her tydelegare at dei som er aktive aktørar har eit anna forhold til rutinar og systematikk enn dei som er passive aktørar. Dei passive aktørane kjenner ikkje alltid til det som er gjeldande rutinar på området. Unntaket er der ein har hatt ein aktiv skuleeigar som har involvert alle rektorane i det systematiske arbeidet.

#### **5.4.2 Ulike aktørar sin rolle**

Skuleeigar rapporterer i datagrunnlaget at dei er medviten sitt eige ansvar for systematisk arbeid etter § 13-10 i opplæringslova.

Rektorane rapporterer at dei kjenner sterkt på ansvaret om at det er dei som skal følgje opp og forbetre systematikk og rutinar etter tilsynet. Dei seier vidare at dei opplever det uklart kven som har ansvar for oppfølging. Den eine seier det så sterkt som at ein kjenner seg einsam i dette arbeidet. Heile 3 av rektorane opplever at skuleeigar er passiv i etterarbeidet etter tilsyn. Den eine rektoren rapporterer at han opplever at tilsynet førte til klarare ansvarsdeling i organisasjonen. To av rektorane som har delteke direkte i tilsyn seier vidare at dei har arbeidd mykje med rutinar og systematikk etter tilsynet vart gjennomført. På lærarnivå vert dette bilete styrka. Lærarane som har vore direkte involvert i tilsynet rapporterer at dei har forbetra rutinar, systematikk og har ei klar ansvarsdeling.

Den eine rektoren, som ikkje har delteke direkte i tilsyn, går så langt som å sei at han ikkje ser kva system som gjeld, han er undrande til kva som er bestemt.

På den andre sida har vi dømet frå kommune 2, der rektorane viser til eit tilsyn der dei fekk

engasjert heile organisasjonen. I dette tilsynet fekk ein utarbeidd systematikk, rutinar og tydeleg ansvarsdeling. I eit iverksetjingsperspektiv kan dette forklarast med at det er samsvar mellom ønska endring i ein sosial situasjon og faktiske resultat av tiltaket (Kjellmann og Reiten 1995).

Dei to lærarane som ikkje har delteke på tilsynet rapporterer at det er uklart kva som gjeld av rutinar, system og ser det som rektor sitt ansvar å handtere dette. Det er uklart kva som er lærar sitt ansvar.

Her ser vi ein tydeleg skilnad mellom iverksetjinga på dei som har vore direkte med i tilsynet og dei som er meir perifere. Dette kan setjast i samanheng med skuleeigar sitt engasjement og evne til å involvere heile organisasjonen eller at rektor ser seg aleine til å følgje opp tilsynet på eigen skule. I eit iverksetjingsperspektiv kan dette sjåast på som mangel på stabile strukturar og formelle autoritetsrelasjonar (Kjellmann & Reiten 95).

## 5.5 Legitimitet

I datagrunnlaget gjev skuleeigar sine representantar utrykk for at dei har stor respekt for fylkesmannen og opplever at fylkesmannen sine representantar opptrer ryddig og har legitimitet. Den ein representanten for skuleeigar rapporterer at det er stort samsvar med tilsynsrapport og eigen oppleving av korleis det reelt er i organisasjonen, medan den andre var ueinig i fylkesmannen si framstilling og lovtolking. Begge seier det er viktig å lukke avvik snarast råd. Eg vurderer dette som at det er semje om prosessen og at det er aksept for fylkesmannen si vurdering til tross for usemje. Dette underbyggjer at ein respekterer fylkesmannen som den som har «siste ord» eller ei drøfting. Skuleeigar i kommune 1 seier om lovtolkinga:

*Fylkesmannen sitt syn på kommunen er ut frå dei dokumenta vi sendte inn, pluss dokumenter som ligg ute. Men vi var vel - det gjekk på tolking av forskrifter. Vi var ikkje einig. Me drog ikkje inn jurist eller noko slikt. Vi var ikkje heilt. Vi var ikkje heilt. Den første tilsynsrapporten som sa at vi hadde avvik på eit av 4 punkt på gjennomføringa. Der var ikkje vi einige i. Me tolka det ikkje slik som fylkesmannen tolkar det.*

Rektorane gjev utrykk for respekt for den autoriteten fylkesmannen sine folk har. Dei gjev einseitig utrykk for at den lovtolkinga som vert gjort er legitim. Alle rektorane kjenner seg att i skildringa som er gitt i tilsynsrapporten. Dei uttrykker at dei vil lukke avvik snarast råd. Rektor 2 i kommune 2 understreker samarbeidet med fylkesmannen slik;

*Vi har vore veldig tett på fylkesmannen, for å vera sikker at vi følgjer lover og regler. Så hadde ting gått heilt smurt her og vi ikkje hadde hatt tilsyn og vi hadde ikkje hatt nokon vanskelege saker. Så hadde nok kanskje ikkje eg vore så opptatt av kva som står i opplæringsloven som eg er blitt. For når vi havnar i litt krevjande situasjonar, så blir vi jo ganske opptatt av det, synest jo eg då. Det er raskt å ringe (Fylkesmannen, min kommentar), men det er ikkje alltid så raskt å få svar.*

Lærarane gjev uttrykk for at dei har stor tillit til at fylkesmannen opptrer ryddig, har vurdert korleis tilsynet kan gjennomførast på ein måte som gjev eit best mogeleg bilete av organisasjonen som er objekt for tilsyn. Tre av lærarane seier tilsynsrapporten viser eit korrekt bilete av organisasjonen. Den siste har ikkje sett den. Alle rapporterer at avvika er lukka. Lærar 1 i kommune 2 seier dette om kvalitetsforbetring og påverknad tilsynet har;

*Dei aller fleste organisasjonane trenger det. Fordi det er mykje taus kunnskap. Og då får vi sjå at vi faktisk føl kompetansemåla og at alle elevane får det dei skal og at vi på ein måte føl dei måla som vi har sett oss. Skulen vert meir einskapleg i staden for mange einingar inne i ein, så er vi faktisk ei eining. Det å lære av andre, sjå korleis dei har gjort det og sjå korleis dei legg fram målsetjingar og arbeider med klassen sin. Det gjev veldig innsikt.*

Weber (1971) formulerte ei kategorisering av kjelder til legitimitet som har blitt ein standardreferanse. Karismatisk legitimitet, eller ideen om at nokon har rett til å styre fordi det er ein usedvanleg person (heroisk, heilag eller førebiletleg). Tradisjonell legitimitet, eller ideen om at nokon har rett til å styre fordi det har vore slik i fortida/fordi det følgjer landet sin tradisjon (kongen). Legal-rasjonell legitimitet, eller ideen om at nokon har rett til å styra fordi det følgjer lover og regler, og at dei som har laga lovane og reglane igjen hadde rett til å gjere det.

I samband med tilsynet er det difor snakk om ein legal –rasjonell legitimitet. For at tilsyns

kjeda skal ha legitimitet må dette vere forankra på ulike nivå. Opplæringslovens kapittel 14 utgjer rammer for tilsynet og bruk av reaksjonar i utdanninga. I tillegg støttar lovverket både i kommunelova, forvaltningsloven og grunnleggjande forvaltningsrettslege prinsipp krav til korleis tilsynet skal gjennomførast (Utdanningsdirektoratet 2013). Vidare er fylkesmannen delegert myndigheita på vegne av staten til å gjennomføre tilsynet. For at tilsynsmynde skal verte opplevd ute som legitim, må den juridiske tolkingskompetansen vere på plass, slik at det ikkje vert diskusjonar omkring tolking som tilsynsmynde legg til grunn. I datamaterialet kan det sjå ut som det er aksept for lovtolkinga. Ein skuleeigar påpeikar at det var usemje om lovtolkinga, men aksepterer den tolkinga som vert lagt til grunn ut frå den tilgjengelege dokumentasjon. Naastad (2016) seier det er samanheng mellom legitimitet og makt. Han seier at dersom ein godtek den makta som vert utøvd, har ein gjort makta legitim. Når aktørane aksepterer den maktutøving som eit tilsyn er, har ein samtidig gitt legitimitet til tilsynet. Ein treng ikkje vere einig i konklusjonen til tilsynsmynde, men ein er ikkje ueinig i at det er fylkesmannen si rett og plikt til å gjennomføre tilsynet.

Ut frå informantane sine utsegn kan det sjå ut som om tilsynsmynde har legitimitet. Ved hjelp av dette datamaterialet kan ein sjå eit mønster at aktørane i tilsynskjeda har tiltru til tolkinga av lovverket som vert gjort av tilsynsmynde. Det er ein gjennomgåande oppleving at tilsynsmynde har ein lovkompetanse som er høgare enn det som er blant aktørane.

### **5.5.1 Oppsummering**

Informantane rapporterer at dei har stor respekt og tillit til dei vurderingane som er gjort av tilsynsmynde. Det vert opplevd som stor grad av samsvar mellom dei opplevingane som ein har av tilstanden internt i organisasjonen og det som vert gjengitt i tilsynsrapporten. Informantane seier at dei vil lukke eventuelle avvik snarast råd. Ut frå informantane sine utsegn ser eg eit mønster i at aktørane opplever at tilsynsmynde har legitimitet.

### 5.5.2 Ulike aktørar sin rolle

I forhold til legitimiteten til aktørane i tilsynskjeda er både skuleeigar, rektorar og lærarar samstemte. Alle rapporterer at dei ser tilsynsmynde sin legitimitet som gyldig. Skuleeigar i kommune 2 seier :

*Det kan det og då trur eg at det er veldig viktig at det er drøfta med lærarane kva er det vi vil ha ut av dette tilsynet. Det å erkjenne det at det er kontrollaspekt og det skjønner ein ganske fort. Men at det kan ha ein verdi utover det og at ein har ein felles oppfatning av det, Det trur eg er ein nøkkel i forhold til det å få mest mulig ut av tilsynet. ... Mats Sandmann kjenner du kanskje? Han har vel og vore statsråd. Han har og vore leiar for dette rådmannsutvalet i ein del år. Han skreiv ein veldig innsiktsfull kronikk i - eg trur det var i kommunal rapport om dette forholdet mellom stat og kommune og var veldig kritisk til staten sitt auka fokus på å kontrollere kommunane og at det faktisk gjekk ut over eller kunne gå ut over kommunen sin muligheit til å utvikle seg, ta sjansar i det innovative arbeidet i kommunane for det dei heile tida var redd for å gjere feil, fordi det var veldi mykje fokus på tilsyn og kontroll. Dette her er på makronivå.*

Skuleeigaren set i denne utsegna spørsmålsteikn med om tilsyn og kontrollen som vert utført kan vere hemmande i forhold til utvikling. Dette er eit stort spørsmål og må sjåast i samanheng med staten si styring av kommunane. Dersom staten si styring av kommunane skal endrast, krev det store grep. Ser ein datagrunnlaget opp mot denne utsegna, kan det stillast spørsmål med korleis kommunane kan sjå til at alle innbyggjarane får opplæring i tråd med lova om ein ikkje arbeider systematisk for å sikre at alle sine rettar vert følgd opp.

Vidare seier skuleeigar i kommune 2;

*Det er jo frå det kollektive fokuset. Det gjeld heile utviklinga av velferdsstaten. Det merkar vi jo og i skulen at det vert mindre fokus på det kollektive og meir fokus på retter. Individuelle retter, både på helse og på skule og på heile systemet. Det gjer jo at heile byråkratiet bruker veldig mykje ressursar på å legge til rette for individuelle løysningar, medan det kollektive som vi som skule og skuleleiarar har vore opptatt av*

*tidlegare, det kjem litt i bakgrunnen og får mindre fokus og det vert ein slags engsteleg individfokus på veldig mykje av det som vi gjer.*

Ser ein dette opp mot iverksetjing og politikksirkelen til Howlett mfl (2009). handlar dette om dei politiske strømmingar som samfunnet vår har hatt dei siste 30-40 år. Påverknaden som New Public Management som styringsdiskurs har hatt i Norden har vore annleis enn i USA, Storbritannia og New Zealand. Hos oss i Noreg har reiskapane for å auke effektiviteten vore desentralisering, resultatansvar, kontraktstyring og brukarmedverknad. Det offentlege har hand om styringa og gjev lovar og brukarrettar til innbyggjarane (Hansen mfl. 2012).

Det einaste som skil seg ut i datagrunnlaget er den eine læraren som ikkje har delteke i tilsynet direkte, som rapporterer at ein ikkje har sett eller høyrd om tilsynsrapporten. I denne samanhengen må det sjåast inn i eit perspektiv der organisasjonen ikkje har spreidd kunnskapen som kjem ut av tilsynsaktiviteten.



## 6.0 Drøfting

For å kunne svare på problemstillinga- «På kva måte kan tilsyn vere eit effektivt tiltak for staten å styre at elevane sine lovfesta rettar vert følgd opp?», har eg i analysedelen kategorisert og analysert ved hjelp av forskingsspørsmåla mine. I drøftingsdelen vil eg sjå dette frå fleire sider. Eg vil vidare ta utgangspunkt i forskingsspørsmåla og operasjonaliseringa av desse. Eg vil samanlikne, problematisere og diskutere ulike delar av datagrunnlaget opp mot teori.

Når det gjeld mine data og forholdet mellom nasjonalt tilsyn og iverksetjing på skulenivå vil eg sjå dei i lys av iverksettingsteori, læringsteori og omgrepa verknad, endring og erfaringar.

### 6.1 Regulering, kontroll og regeletterleving – statleg styring av leiarane i kommunen

I dette kapittelet vil eg drøfte kva verknad tilsyn har på grunnskulen sine rutinar og system i forhold til regulering, kontroll og regeletterleving.

Hovudfunna i analysedelen er slik eg ser det at tilsynsverksemda vert i hovudsak sett på som staten sin kontroll av opplæringa. Ein ser samla på tilsyn som regulering av grunnutdanninga. I datagrunnlaget mitt ser eg eit tydeleg mønster av at aktørane meiner at staten må kontrollerer kommunane og dette er med å gje kommunane legitimitet blant brukarane. Det er gjennomgåande at ein er oppteken av at ein skal etterleva reglar og påbod frå staten. Det er vidare understreka at leiarfokus og leiaråtferd både frå skuleeigar og frå rektor har betydning i forhold til korleis dei tilsette tenker om regeletterleving.

Røvik (2007) si skildring av det han kallar styringsoptimisme og ovanfrå og ned orientering kor eit av kjenneteikna for den ny-rasjonalistiske dreininga som vi har hatt etter hundreårsskiftet, kan vere relevant her. Det kjem til uttrykk i ein overtyding om at organisasjonar er styrbare, og at dei kan og må styrast frå toppen. Som eit ledd av dette må avgjerdsmynde difor trekkast inn og sentraliserast . Leiarane må sjå til å skaffe seg så gode styringsreiskapar som mogeleg. I eit iverksetjingsperspektiv vert kontroll, regelbruk, påbod og direkte påverknad brukt i eit ovanfrå og ned perspektiv. Tilsyn kan sjåast i dette biletet frå staten si side som styring



ovanfrå og ned av utdanningssektoren. Ein kan sjå på det som ein del av ein iverksetjingsfase mellom offentlege vedtak og lokal operasjonisering (Offerdal 2014).

I datagrunnlaget vert tilsynet vurdert av skuleeigar som regulering og kontroll av Utdanningssektoren. Dette perspektivet er av skuleeigarrepresentantane vurdert til at det har forsterka seg dei siste åra. Forholdet mellom staten og kommunen og staten si styring av utdanninga er komplisert. På den eine sida vil staten styre utdanninga, medan dei berre kan få dette til å skje gjennom lover og forskrifter. I denne samanhengen vert tilsynsaktiviteten viktig. Staten har som Serigstad og Helgøy (2004) påpeikar, ikkje instruksjonsmyndigheit over kommunen. Dette må sjåast i samheng med endringa i kommunelova i 1992. Når staten no vedtek lover og forskrifter vert dette dermed ein del av den statlege styringa.

Kaplan og Norton (2005 i Røvik 2007) seier at ein må kontinuerleg måle effektane som vert oppnådd, på utvalde indikatorar og man må vere villig til å justere styringsgrepa slik at dei er mest moglege treffsikre. Dette må sjåast i samheng med både med statlege styringsgrep og det systematiske arbeidet som vert gjort lokalt i organisasjonen. Røvik (2007) peiker på at styring av organisasjonar på denne måten framstår som ein vitenskapleg prosess der grepa som vert tatt er underbygd av hypotesar, målingar, data og dokumentasjon og dermed byggjer på så sikkert kunnskapsgrunnlag som muleg. I datagrunnlaget mitt seier ein at tilsynet kan vere med å måle effektane av kva som vert oppnådd for staten. Dette kan ein først og fremst måle gjennom dei systemskildringane og rutinane som kommunane har. Staten får etter eit nasjonalt tilsyn informasjon om tilstanden ute i vårt langstrakte land på tilsynsområdet. Tilsynsaktiviteten er vidare avhengig av legitimitet. Det er funn i datagrunnlaget som seier at det er både brei legitimitet oppover til tilsynsmynde av dei aktørane som har gitt data til mi undersøking og at dei opplever tilsynsmynde som ryddig. Dette er viktig for at staten skal få ut den effekten av tiltaket som ein ønskjer. Dersom det vert stilt spørsmål eller tvil om legitimiteten til tilsynsmynde vil heile styringslogikken rundt tilsynet verta svekka. Nettopp derfor bør den gjennomlysast, diskutert og kritisert (Engebretsen og Heggen 2012).

Staten si styring av grunnutdanninga skjer i stor grad i eit ovanfrå og ned tilnærming med regelstyring gjennom lov- og forskriftsrettar. I tillegg følgjer ein opp med kontroll. Tilsyn er eit kontrollaspekt i dette biletet. Informantane eg har i datagrunnlaget opplever dette

kontrollaspektet sterkt, samtidig er det rektorar som tek til orde for at dei meiner det er på sin plass at staten kontrollerer og at det er ei sikring både for elevane, skulane og staten at lovar og forskrifter vert etterlevd. Informantane i studien opplyser at dei opplever at aktørane er oppteken av å følgje lover og reglar i eit ovanfrå og ned perspektiv. Det er i datagrunnlaget funn som understøttar at dette vert opplevd sterkare etter høgare ein kjem i organisasjonen. Grunnane til det er nok fleire. Ein av dei viktigaste kan slik eg ser det vera at ein forheldt seg til lovverket på ein annan måte når ein saksbehandlar på skuleeigar og rektornivå enn det lærarane gjer i den daglege undervisninga og møte med eleven. Det vert i datagrunnlaget påpeikt at leiaråtferd er viktig i samheng med regeletterleving i organisasjonen. Om leiar fokuserer på lovar, reglar og rutinar, vil nivået under gjere det same. Om leiar uttrykker at det ikkje er så farleg vil dette inntrykket spreie seg nedover i organisasjonen. I eit ovanfrå og ned perspektiv vert dette styrt gjennom blant anna formelle autoritetsstrukturar, kontroll og regelbruk (Mazermanian og Sabatier 1989).

Ut frå eit instrumentelt iverksettingsperspektiv tenkjer ein at når staten har laga lover, så er det opp til kommunen å iverksetje. Skuleeigar skal lage system og rutinar som vert innført i heile kommuneorganisasjonen. På skulenivå er rektor ansvarleg for at system er tilpassa til drifta og kjend for lærarane, som utfører eller melder avvik om ikkje brukaren får retten sin. I utgangspunktet er dette enkelt, når ein ser isolert på det. På den eine sida veit vi at ein kan oppleve motstand lokalt. I datagrunnlaget mitt er dette lite omhandla, noko eg tenker er overraskande. Informantane viser lite motstand frå aktørar vi vanlegvis forbind med resistens og fagleg autonomi. På den andre sida viser Offerdal (2014) til at når det gjeld å lage lovar eller vedtak med klare mål kan det ofte vere vanskeleg. Vedtak er ofte kompromissar etter prosessar mellom ulike politiske parti. Dette medfører at partia har forhandla seg fram til vedtak som dei alle kan leve med. Vedtak som vert gjort kan vidare innehalde mange mål og til og med stå mot andre vedtak. Som aktør oppi alt dette kravst det ein god del tolkingskompetanse. Pålegg ovanfrå må tolkast, relevansen for egne oppgåver må verte fastlagd, og oppgåver må delegerast vidare til underordnande.

Informantane er samstemte på at tilsynsverksemda er staten sin kontroll av grunnutdanninga. Når den eine rektoren seier at han meiner staten bør kontrollere kommunane og skulane, kan

det vere eit uttrykk for at det tvingar kommunen til å ha fokus på korleis ein kan oppfylle lovrettane til brukarane. Slik eg ser det kan dette vere eit uttrykk for forventning av at kommunen vert kontrollert samtidig som ein seier at dersom ein ikkje kontrollerer vil ein ikkje følgje opp rettane på same måte. Det er vidare eit uttrykk for at tilsynet og kontrollfunksjonen er så viktig for implementering at dersom staten og fylkesmannen ikkje gjennomfører tilsynsverksemda, så vil ikkje kommunane og skulane prioritere systematisk arbeid og dermed vert ikkje elevane sine rettar stetta. I denne samanhengen tyder dette at tilsynet vert forstått som mistillit i motsetnad til tillit. Kjellmann og Reiten (1995) peikar på at kontroll, regelbruk, påbod og direkte påverknad er viktige styringselement i ovanfrå og ned tilnærminga. Det er dette som vert støtta i utsegna til informantane, når dei påpeiker at tilsyn er kontroll og det bør staten gjere i grunnutdanninga. På den eine sida gjev tilsynsaktiviteten staten ein oversikt over korleis kommunane handterer dei ulike lov og forskriftsrettane til elevane. Såleis veit ein om gjeldande politikk vert implementert ute i landet. På den andre sida får kommunane hjelp og rettleiing på korleis staten forventar at elevane sine rettar vert stetta.

Tilsynet har såleis verknad på kommunane sine rutinar og system gjennom fokus på regeletterleving og skriftlege rutinar for sikring av desse. Dette vert direkte kontrollert av tilsynsmynde og kommunen må skriftleg svare på korleis dei eventuelt skal utbetre manglar eller lovbrøt.

## **6. 2 Læring og forbetring – organisasjonslæring i alle ledd**

Eg vil i dette kapitlet sjå på om funn i studien i samband med læring og forbetring, og sjå dei i lys av forskingsspørsmålet om ein kan finne endringar i dei organisasjonar som har hatt tilsyn.

Funna i studien min peiker på at aktørane opplever læring i samband med tilsynet. Dette vert opplevd sterkare for dei aktive deltakarane i tilsynet enn for dei passive deltakarane. Det er sterkast for dei som er sentralt plassert i organisasjonen og svekker seg utover i nivåa i organisasjonen. Forbetringsarbeidet kjem i første rekke til syne gjennom forbetringar i skriftlege rutinar og system i organisasjonen. Det er tydeleg at dei undersøkte kommunane i studien min ikkje har rutinar og system for oppfølging av det nasjonale kvalitetssystemet. Funna støttar at tilsynsprosessar der dei ulike nivå vert involvert og aktivert får ein størst

læringseffekt i organisasjonen. Det er tydeleg at skuleeigar og rektor si rolle er viktig i forhold til kva resultat ein har i samband med læring og forbetring.

Roald (2012) seier at skular og kommunar kan utvikle kunnskap. Han peikar på at auka tilgang til resultatinformasjon kan vera eit viktig bidrag til målretta pedagogisk utvikling. Hensikta med kvalitetsutvikling er å setje den informasjonen vi har inn i ein samanheng som skapar kollektiv innsikt og engasjement. Fullan (2012) seier vidare at «man blir ikkje profesjonell aleine.» Robinson (2011) si forskning støttar også dette, når ho fokuserer på at leiing må leggje til rette for profesjonsutvikling. Det som har størst effekt i forhold til hennar forskning er når skuleleiar deltar og involvere seg i lærarane si læring og utvikling. I eit iverksetjingsperspektiv vert dette ei tilpassing gjennom forhandling, kompromiss og nettverksbygging nedanfrå og opp (Kjellmann og Reiten 1995). Datagrunnlaget mitt viser det same som Robinson (2011) seier. I dei tilsynsprosessane der ein lukkast i heile organisasjonen er læringsarbeidet styrt og dei ulike nivå er aktivisert. Det vert viktig å ta i bruk den profesjonelle krafta i dei profesjonelle analysane og systematiske arbeidet som vert gjort i organisasjonen. Dette må likevel styrast. Om ein ikkje har hand om dette frå skuleeigarnivå vil det vere uklart for rektorar og lærarar kva som er venta av dei. Dette er viktig å avklare i forhold til forventningar og ansvar (Offerdal 2014). Vidare er læringsperspektivet viktig for å forbetre tenestene. Pålegg og lovar må tolkast og sjåast i samanheng med relevansen for eige arbeid. Vidare må dette gjerast kjent og komme til uttrykk i rutineskildringar som skal utførast av aktørane (Dunsire 1978). Det er tydeleg at dei som er involvert i tilsynsprosessen opplever læringa sterkare enn dei som ikkje har delteke. Det kan vere eit uttrykk for at dei er delaktige i tilpassing og kompromiss i forhold til systematisk arbeid og rutineskildringar som vert arbeidd med i samband med tilsynet (Offerdal 2014).

Tilsynsverksemda er slik eg ser det det einaste av elementa i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som krev direkte oppfølging frå kommunen, der ein aktivt må svare for korleis ein vil sjå til at det ikkje skjer lovbrøt. Det er ikkje slike direkte krav i forhold til nasjonale prøvar, eksamensresultat, elevundersøkinga eller kartleggingsprøvar. Det er interessant at informantane mine seier at dei berre til ein viss grad gjer seg nytte av resultatata frå dei ulike elementa i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og at der er ikkje

systematiske føringar frå skuleeigar om korleis ein skal gjere seg nytte av dette i forbetningsarbeidet. Såleis skil tilsynsverksemda seg frå dei andre elementa i kvalitetsvurderingssystemet i forhold til oppfølging i organisasjonen fordi det krev at kommunen aktivt må svare på korleis dei vil arbeide med problemstillingane som vert reist i samband med tilsynet. Det kan på den andre sida vera eit uttrykk for at organisasjonen og profesjonane skal kunne nytte kunnskap og autonomi og dermed kan ein ta dette inn gjennom tilpassing og forhandling lokalt og skape eit engasjement og iverksetjing som går nedanfrå og opp (Offerdal 2014).

Lærar sin autonomi og kreativitet vert på eine sida utfordra av systematisk tenking og manualbasert tilnærming i skulen. Når ein på den eine sida styrkar systematikken vil ein etter mi vurdering kanskje på andre sida miste noko av kreativiteten og autonomien for profesjonane. For nokre lærarar kan dette vere med å gje tryggleik, for andre kan det opplevast demotiverande.

Tilsynsverksemda har som mål å sjå at kommunen utfører dei pliktene som dei har for brukarane av tenestene. I hovudsak går det på å sjå at kommunen har på plass det systematiske arbeidet, slik att ein sikrar at lova vert følgd. Såleis er tilsynsverksemda ei direkte evaluering om det er samsvar mellom den politikken som er vedteken og om dette har ønska utfall. Evaluering og resultatoppfølging vert viktig av dei profesjonelle partane som arbeider tett på brukarane. På den andre sida er tilsynsaktiviteten eit døme på at koordineringsbehovet er stort for å kontrollere og hjelpe kommunane til å systematisere tenestene. Tilsynsmynde gjev kommunen hjelp til tolking av lovar og vurdering av det systemretta arbeidet. Dette gjev kommunen gode rammer for å lære og utvikle kompetansen innanfor lovforståing og juss. Dette er slik eg ser det eit viktig funn. Når ein aukar kompetansen med tolking av lovar og reglar er det med å hjelper organisasjonen til å lime saman styringsnivåa og få til ei vellukka iverksetjing. I datagrunnlaget rapporterer alle rektorane at tilsyn førte til betre systematikk og rutinar. Dette er eit funn som tyder på at det er høg grad av samsvar mellom det som er staten sine mål og det som er iverksett ute i kommunane. På den andre sida står utsegna til lærarane i motsetning til dette der dei påpeikar at systematiske endringar ikkje fører til umiddelbare endringar i klasserommet. Dette er slik eg ser det eit uttrykk for at iverksetjinga skjer på ulike nivå. På den eine sida meir formelt og i form av formalisering av rutinar og på

den andre sida i form av praksis og endring hjå læraren i klasserommet. Den første delen av iverksetjinga verkar etter mi vurdering meir vellukka medan den andre delen verkar meir komplisert. Systematiske endringar må gjerast kjend for alle tilsette og dei må forholde seg til og arbeide ut frå dei rutineskildringane som finnest. Dersom ikkje alle aktørane kjenner til kva rutinar og system som finnes på tilsynsområdet, har ein ikkje lukkast med iverksetjinga. Såleis er det ikkje god nok iverksetjing og samsvar mellom offisielle mål og utfall (Offerdal 2014).

Dersom kommunen gjennom tilsynet klarer å utvikle eller vidareutvikle eit system som involverer dei ulike aktørane og sikrar at lov og forskrift vert gjennomført, har staten lukkast i styringa av utdanninga. At det vert betre opplæring for alle elevane er meir usikkert. Det som kan vere vinsten er at ein sikrar at ikkje det vert for store ulikskap i mellom klasserom på same skule eller i same kommune (Solhjell 2009 og skuleeigar 2). På den andre sida får skulen som har gjennomført tilsynet ei vurdering av korleis skulen arbeider med det tema som vert tatt opp. Informantane er tydeleg på at det er god læring i å ha tilsyn og dersom ein klarer å kombinere kontrollaspektet der staten regulerer og kontrollerer ovanfrå og ned (Sabatier og Mazmanian 1989) med nedanfrå og opp perspektivet (Hjern mfl. 1981) er beste måte å få til iverksetjing. Hjern mfl (1981) sitt perspektiv var at iverksetting bidreg til å løyse samfunnsproblem og at ein gjer dette best ved å sjå på korleis vedtaka må vere for å løyse problemet. Ved å tenkje gjensidigheit, dialog og felles læring skaper det endring. Profesjonane vil til ei kvar tid gje eit best mogeleg tilbod til brukarane. Hjern mfl. (1981) hevda at dersom ein frigjer den profesjonelle krafta, så får ein den beste løysinga og lovteksten på problemet.

Kan ein så finne endring i organisasjonar som har hatt tilsyn. Ein kan finne endringar i system og rutinar i dei organisasjonane som har hatt tilsyn. Korleis organisasjonen lærer avhenger av fleire faktorar. Engasjement og styring frå leiar er sentralt. I dei tilfelle ein klarer å engasjere dei ulike nivåa i organisasjonen ser eg i datagrunnlaget mitt at det gjev det beste resultatet der ein får til iverksetjing og læring i heile organisasjonen. For at tilsynet skal få ønska utfall er det viktig at ein tek med og involverer dei ulike aktørane i evaluerings- og systemarbeidet.

### 6.3 Ansvar, systematikk og struktur – naudsynt for å hindre for store ulikskapar

Forskingsspørsmålet «kva erfaringar og opplevingar har skuleeigar, rektorar og lærarar av nasjonalt tilsyn i eigen organisasjon?» vil eg her sjå opp mot funn i studien som går på ansvar, systematikk og struktur samt teori som eg meiner er relevant.

I datagrunnlaget kjem det fram at skuleeigar er medviten sitt ansvar for systematikk i organisasjonen og meiner tilsynsverksemda er med å tvingar staten til å lage skriftlege system og struktur. Rektorane kjenner sterkt på ansvaret for å iverksetje god systematikk på dei ulike område innanfor opplæringslova. Rektorane opplever i stor grad at skuleeigar er passiv på dette området og tek ikkje nok ansvar for overordna system og dei kjenner seg aleine med dette arbeidet. Dette biletet forsterkar seg vidare til lærarane. Både rektorar og lærarar rapporterer at dei er usikker på kven som har ansvar for å utvikle systematikk og samt kva ansvar kvar einskild har i forhold til utøving av regeletterleving. Det er her eit tydelegare skilje på iverksetjing av system og rutinar for dei som har vore aktive aktørar i tilsynsprosessen i forhold til dei som har vore passive aktørar. For dei som har vore passive aktørar er det i ein del saker usikkerheit om kva systematikk som gjeld.

I eit ovanfrå og ned perspektiv er alle tilsette i forvaltninga sett på som iverksetjarar (Offerdal 2014). I datagrunnlaget ser vi at dei ulike aktørane har ulik funksjon. Nokre er viktigare iverksetjarar enn andre for at ein skal få spreidd systematikk og rutinar. Rektorane peiker i datagrunnlaget på skuleeigar. For at dei skal gjere noko vidare på eigen skule, ventar dei at dette arbeidet vert koordinert gjennom autoritetsstrukturen av skuleeigar. I dei tilfella det har skjedd, har iverksetjinga vore god og dei endringar eller oppdateringar som er gjort på systemnivå er kjende ut i organisasjonen.

Når rektorane i datagrunnlaget opplever at dei er aleine med ansvar for iverksetjing kan det vere eit uttrykk for utydeleg delegasjon på den eine sida. På den andre sida kan det og vere eit uttrykk for at skuleeigar ikkje prioriterer oppfølging av tilsynet. Slik eg ser det kan det vere mange grunnar til det. Blant anna kan skuleeigar sin kapasitet gjere at andre driftsoppgåver presser seg fram før det systematiske arbeidet og oppfølging av tilsyn. Mange kommunar er små og krav til rapportering både til stat og internt i organisasjonen krev stor innsats. På den eine sida handlar tilsyn om brukarane sine lovpålagde rettar og på den andre sida handlar det like mykje om systematisk arbeid. Tida der den tause kunnskapen fekk leve i

organisasjonane er slik eg ser det over. I datagrunnlaget peikar fleire av informantane mine på at tilsynet ser lite på det reelle tilbodet som brukaren får, men fokuserer meir på om systematikk og dokumentasjonen sitt innhald er på plass. Konklusjonen ut frå eit tilsyn kan vere at iverksetjinga er mangelfull sidan dokumentasjonen ikkje er systematisk og god nok i forhold til lova sine krav, sjølv om praksis kanskje viser noko anna.

Dagens krav til systematikk og rutinar er stort. Informantane mine som har delteke direkte i tilsyn er tydeleg på at tilsynet fører til ein betre systematikk. Dette gjev samanfall med tankane til statsråd Røe Isaksen (2015) og offentleg politikk dei siste åra. «God skuleleiing vil seie å ta ansvaret for elevane sine læringsresultat og læringsmiljø. Dette krev kompetanse i styring og administrasjon, samarbeid og organisasjonsbygging» (Meld. St. 19 2009-2010: 13). Dersom ikkje skuleeigar har gjort tydeleg forventningar og ansvar til skulane på tilsynsområdet kan iverksetjinga stoppa opp på skulenivå. Såleis er skuleeigar og autoritetsstrukturane sentrale for at det vert prioritert innsats for at iverksetjinga fungerer ut i organisasjonen. På same måte er rektor sentral gjennom autoritetsstrukturen på skulenivå. Dette gjeld både dei rektorane som er direkte deltakande i tilsynet og dei som ikkje er direkte involvert. Ein må hugse at det er kommunen som er tilsynsobjekt, dermed vert alle avdelingar eller skular like viktige og at tilsynet vert følgt opp i ettertid med systematikk og oppdaterte rutinar.

Det er stor kompleksitet i måten kommunen skal iverksetje lovane som stortinget har bestemt. Dette vert gjort gjennom blant anna forskrifter, rutineskildringar og kontroll. Mitt datagrunnlag støttar at tilsyn er frå staten si side kontroll på den eine sida medan ein på andre sida får rettleiing og hjelp til å forstå lovtekstene. Dersom kommunen lagar og eller forbetrar system og rutineskildringar har kommunen sitt på det tørre. Dersom det i motsett fall ikkje er skriftlege rutinar og system, vert det vanskeleg for kommunen å dokumentere kva ein gjer. Sidan systemet ikkje skal vere personavhengig er det viktig at det er skriftlege og kjende rutinar i organisasjonen. Alle mine informantar peikar på at dei har forventningar til at rutinar og system er tilgjengeleg og kjend for alle i organisasjonen.

Ser ein leiing ut frå eit nedanfrå og opp perspektiv vert leiar sett på som tenar (Kjellmann og Reiten 1995). Leiaren skal vere med som ein likeverdig part som sett tema på dagsorden og ser til at dei involverte aktørane sine stemmer når fram. I datagrunnlaget finn vi døme på



vellukka prosessar på skulenivå der det ikkje har vore ei rasjonell styringslinje. I dette tilfellet har rektor styrt prosessane og vore delaktig slik at aktørane på skulenivå har hatt god iverksetjing. Ein har likevel ikkje klart iverksetjing i heile kommuneorganisasjonen. Ut frå iverksetjingsperspektivet til Offerdal (2014) kan dette forklarast med mangel på klare mål for organisasjonen, mangel på klare autoritetsstrukturar eller manglande effektivitet lokalt. Både leiarnivå hjå skuleeigar og på skulane skal drifte skulane samtidig som det skal lagast system, drive utvikling og følgje opp nasjonalt kvalitetssystem. Kvifor det systematiske arbeidet frå tid til anna vert lagt til side og gjort som skippertak ved tilsyn kan forståast innanfor dei utsegnene som informatane kjem med at det er komplekse prosessar som skal kjørast parallelt med drift og oppfølging av elevar, føresette, tilsette, politikarar og andre aktørar .

For at ein skal ha ei god regeletterleving, må delegasjon av ansvar og mynde vere på plass. Organisasjonsstrukturane må vere klare og tydelege for alle i organisasjonen. Dersom dette er uklart vert ansvaret pulverisert og ingen tek tak i det til beste for heile organisasjonen og iverksetjinga vert mangelfull (Offerdal 2014). Tilsynsaktiviteten kan på eine sida hjelpe kommunen og skulane til å systematisere, strukturere og tydeleggjere ansvar i forhold til tilsynsområdet. Rektorar som er usikker på delegasjon og ikkje veit kva som er venta av dei, kan slik eg ser det ikkje gjere ein god nok jobb. I desse situasjonane stoppar iverksetjinga og ein er usikker på kva som er venta. Dette viser at ein må vere tydeleg på dei formelle ansvarsstrukturane og forventningane til dei ulike iverksetjarane. Delegasjon og forventningsavklaring er eit leiaransvar og det må avklarast ovanfrå og ned slik at ein har stabile strukturar og formelle autoritetsrelasjonar internt i organisasjonen (Kjellberg og Reitan 1995). Dersom ein baserer seg på uformelle strukturar gjennom likeverdige aktørar, må det vere avklart frå skuleeigarnivå, slik at rektorane veit kva som er venta av dei.

Her er det eit stort ansvar som ligg på skuleeigar som har ansvar for å lage overordna system som skulane må tilpasse lokalt og iverksetje ute i organisasjonen. Dette må sjåast i samanheng med opplæringslova §13-10, som seier at skuleeigar har ansvar for å lage system for korleis heile opplæringslova skal etterlevast i organisasjonen. Om skuleeigar meiner dette skal gjerast på skulenivå, må det delegerast ansvar og mynde. At dette er klargjort avhenger mykje av

rektor sitt engasjement i tilsynet og kva forventningar som er tydelege for aktørane. Dette vert vidare understreka av Fullan (2014) som seier at skulen sin måte å strukturere alle lærarar og systemet i skulen har mest innverknad på elevane si læring. Roald (2012) peikar på at det i stor grad er opp til den einskilde yrkesutøvar om synsmåtar som kjem fram i den faglege diskusjonen skal ha innverknad på arbeidet. Det er difor viktig å utvikle system som er forskningsbasert på skulane. I utviklingstida må skulane arbeide med profesjonsutvikling. I eit iverksetjingsperspektiv passar dette inn i Elmore (1985) sitt perspektiv at der må vera både ovanfrå og ned styring og nedanfrå og opp styring der ein ser eit samspel mellom intensjonar og realitetar.

Tilsyn kan vere komplekse prosessar som altså kan gå begge vegar i organisasjonen, men går i hovudsak ovanfrå og ned. Det har vore fokus på å byggje kompetanse til å leie skulen gjennom komplekse prosessar der tilsyn er ein av desse, slik at skulane kan møte utfordringar som kjem i framtida. I 1999 la regjeringa fram Stortingsmelding nr 12 (1999-2000) – «...og yrke skal båten bere...» . Meldinga handlar om korleis ein best mogleg kan nytte dei ressursane som skulen har. Arbeid med utviklingsprosessane inne på skulen er på den eine sida viktig medan ein på den andre sida skal ha normal drift og sjå til at dei elevane ein har kjem ut med best mogeleg resultat. Her er det fleire viktige forhold. Det eine er at det er ulikskapar inne i skulen, det andre er at ein opplever det som komplekst å arbeide med desse prosessane frå kommunenivå for at det skal fungere heilt ut i klasserommet på kvar einskild skule.

Korleis organisasjonen går inn i eit tilsyn er slik eg ser det vidare avgjerande for resultatet i ettertid. Dersom alle aktørane er einige om at her kan vi få til eit kollektivt løft der ein forbetrar, lærer og utviklar organisasjonen har ein mest igjen. Det som er avgjerande for både staten og tilsynsmynde er at det vert systematisert kunnskap og dette vert gjort kjend og etterlevd for alle som arbeider i organisasjonen. Dette er god iverksetjing frå staten si side. Organisasjonen må ha eit system på plass som er kjend internt på tilsynstidspunktet.



## 7.0 Konklusjon - Avslutning

For å kunne svare på problemstillinga - «Er tilsyn eit effektivt tiltak for staten å styre at elevane sine lovfesta rettar vert følgd opp?», har eg i studien sett på staten si styring av utdanninga og vurdert nokre av faktorane som verkar inn for at ein skal få ei god iverksetjing ute i kommunane. Det er nokre mønstre som eg meiner eg ser att i utsegnene til informantane, analysen og drøftinga. Samtidig viser datagrunnlaget mitt at der er nokre forhold som må vera på plass for at iverksetjinga skal vera vellukka i heile organisasjonen.

Etter at kommunelova vart endra i 1992 og kommunane fekk mykje større lokal handlefridom, fekk staten behov for nye styringsreiskapar. Tilsynet har som mål å føre kontroll med kommunen og er eit viktig reiskap i den statlege styringa av utdanninga. Målet med tilsynet er i følgje Utdanningsdirektoratet (2013) å sikre at elevane får det opplæringstilbodet som Stortinget har bestemt og å sjå til at alle elevane får eit tilbod av ein viss standard.

Tilsynsverksemda vart lovregulert i opplæringslova 2011 og har etter dette vore ein ny måte å kontrollere kommunane på. Tilsynet har vorte eit viktig utdanningspolitisk verkemiddel for staten til å styre grunnutdanninga i den retninga som staten til ei kvar tid ser det høveleg. Det er vidare eit mål med tilsynet å auke kompetansen kommunen har til å tolke, etterleve og å fremje kunnskap om regelverket utan påverknad frå staten. Desse intensjonane samsvarer i stor grad med funn om at tilsynet er kontroll for å sikre opplæringstilbodet og å gje kommunane kompetanseheving i regeltolking.

I studien min ser eg mønster av at tilsyn er med å gjev kommunen auka fokus og kompetanse i regeletterleving. Resultatet av dette ser eg att som utarbeiding av standardar, systematikk og rutineskildringar. Dette er med å gjev ein garanti for at kvar elev får eit minimumstilbod.

Vidare funn av tilsynsaktiviteten er at kommunen opplever at ein får legitimitet både internt og eksternt og tryggleik på at ein har eit forsvarleg system.

Røvik (2007) peikar på organisasjonar i eit ovanfrå og ned perspektiv er styrbare og må styrast frå toppen. Funn i studien min tyder på at aktørane har forventning til at det vert utarbeidd rutineskildringar og systemskildringar etter eit tilsyn. Ein føresetnad for at system vert laga og sett i verk er klare forventningar og delegasjon til aktørane i organisasjonen. Min studie viser at kommunar og skular kan utvikle kunnskap. For at ein skal lukkast med dette må ein setje kunnskapen ein har inn i ein samanheng som skaper kollektiv innsikt og engasjement.

Gjennom tilsyn har staten ei målsetjing om at kommuneorganisasjonen skal tileigne seg ny kunnskap og etter kvart få tilført ny kompetanse til organisasjonen. Funn i studien min viser at dei aktive informantane i tilsynsprosessen i større grad enn dei passive, opplever at ein utviklar kunnskap og ser samanhengar mellom regelverket og tilbodet til brukarane i nytt lys gjennom tilsynsprosessane.

Funn i studien min viser at tilsyn er det einaste verkemiddelet som vert systematisk følgt opp i kommunane. Staten sine styringsverktøy er med å gjev oversikt over kvaliteten som den ein skilde kommune og skule har.

Funn i studien min tyder på at tilsyn fører til at kommunane standardiserer og lagar minimumskrav til opplæringa etter tilsyn. Dette er ei kvalitetssikring av elevane sitt opplæringstilbod. Vidare meiner eg at det skjer meir enn berre standardisering av opplæringa. Sentrale aktørar av informantane peiker på at det skjer læring av regelforståing innanfor opplæringa. Dette er i seg sjølv med å heve tilbodet til elevane. Vidare vert tilbodet til elevane forbetra gjennom standardisering av rutinar og systematikk slik at alle elevane får eit kvalitativt minimumstilbod som stettar lovkravet.

## Litteraturliste

Allerup, P., Kovacs, V., Kvåle, G., Langfeldt, G. og Skov, P. (2009). Evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, FoU- rapport nr 8/2009. Kristiansand: Edgard Høgfeldt Trykkeri.

Andersen, S., (2013). Casestudier – Forskningsstrategier, generalisering og forklaring. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Argyris, C., & Schon, D. (1974). Theory in practice: Increasing professional effectiveness. San Francisco: Jossey Bass.

Argyris, C. og Schön, D. (1978). Organizational learning: A theory of action perspective. Reading, Massachusetts: Addison-Welsey.

Argyris, C. og Schön, D. (1996). Organizational learning II: Theory, method and practice. Reading, Massachusetts: Addison-Welsey.

Askim, J., Baldersheim, H., Klausen, J. E., Renå, H., Smith, E., og Zeiner, H. (2013). Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret? (Vol. 2013:20). Oslo: NIBR.

Aasen, P. (2008). Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I Sivesind, G, Langfeldt, G og Skedsmo (Eds), Utdanningsledelse. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Aasen, P. (2012). Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen. Rapport 20/12. Oslo: Nordisk institutt av innovasjon, forskning og utdanning.

Bachmann, K., Bergem, R., Birkeland, J. R, Elstad, E., Egeland, Ø., Garmannslund, P. E, Hernes, H., Hopmann, S., Isaksen, L. S., Kvåle, G., Langfeldt, G., Løfsnæs, E., Roald, K. og Sivesind, K. (2008). Ansvarlighet i skolen, Politiske spørsmål og pedagogiske svar. Oslo: Cappelen Damm.

Bukve, O. (2012). Lokal og Regional Styring – Eit institusjonelt perspektiv. Oslo: Samlaget.

Barrett, S. og Fudge, C. (1981). Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy. Wallingford, England: AwesomeBooks.

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H., Legreid, P. og Roness, P. (2010). Forvaltning og politikk. Oslo: Universitetsforlaget.

Cyert, R. M., og March, J. (1963). A behavioral theory of the firm. New Jersey: Prentice-Hall International.

Dunsire, A. (1978). Implementation in a Bureaucracy. York: St. Martin's Press

Dysthe, O. (2001). Dialog, samspel og læring. Oslo: Abstrakt forlag, 2001.

Egeland, Ø. og Langfeldt, G. (2009). Forholdet mellom stat og kommune i styring av norsk utdanningspolitikk 1970 -2008. Oslo: Acta Didactica

Engebretsen, E. og Heggen K. (2012). Makt på nye måter. Oslo: Universitetsforlaget.

Fuglestad, O. L. (2007). Leiing "nedanfrå" – handling, samhandling og forhandling. I Fuglestad, O. L. & Lillejord (red.). (2007). Pedagogisk ledelse – et relasjonelt perspektiv. Bergen: Fagbokforlaget.

Gilje, N. og Grimen, H. (1995). Samfunnsvitenskapens forutsetninger: Innføring i samfunnsvitenskapens vitenskapsfilosofi. Oslo: Universitetsforlaget.

Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Köln, Germany: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Hansen, G., Helgesen, M. K. og Vabo, S. (2011). Politikk og demokrati, En innføring i stat- og kommunalkunnskap. Oslo: Gyldendal akademisk.

Hargreaves, A. og Fullan, M. (2012). Professional capital: Transforming teaching in every school. New York, NY: Teachers College Press.

Heggen, K. og Engebretsen E. (2012). Makt på nye måter. Oslo: Universitetsforlaget

Manger, T., Lillejord, S., Nordahl, T, Helland, T. (2013). Livet i skolen 1 – Grunnbok i pedagogikk og elevkunnskap: Undervisning og læring. (2. Utgave). Bergen: Fagbokforlaget

Helgøy, I. og Serigstad S. (2004). Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene. <http://www.ub.uib.no/elpub/rokkan/N/N09-04.pdf>

Hjern, B. og Porter D. (1981). Implementations Structures: A new unit of administrative analysis. *Organizational studies*.

Hill, M. (2014). What happens on the ground: Persistent Issues in implementation research, Public policy and administration. Rotterdam, The Netherlands: Sage.

Howlett, M., Ramesh, A. og Perl, A. (2009). Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. (3. utg.). Canada: Oxford University Press.

Hupe, P. og Hill, M. (2014). Implementing public policy: An introduction to the study of operational Governance, 3<sup>rd</sup> edition. London, UK: Sage.

Imsen, G. (2005). Elevens verden. Innføring i pedagogisk psykologi. Oslo: Universitetsforlaget.

Imsen, G. (2009). Lærerens verden. Innføring i generell didaktikk. Oslo: Universitetsforlaget.

Jensen, M. og Aas, R. (2011). Å utforske praksis: grunnskolen. Oslo: Cappelen Damm.

Johannessen, A., Tufte, P. A., og Kristoffersen, L (Eds) (2009). Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. Oslo: Abstrakt forlag.

Johanson, S. (2010). Implementing evidence based practices and programmes in a human service: Lesson from research in public administrations. *European journal of social work*.

Karlsen, G. (2006). Utdanning, styring og marknad, Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv. Oslo: Universitetsforlaget.

Karseth, B., Møller, J. og Aasen P. (2013). Reformtanker – Om fornyelse og stabilitet i grunnskolelæringen. Oslo: Universitetsforlaget.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009). Det kvalitative forskningsintervju. (2. opplag). Oslo: Gyldendal akademiske.



Klausen, K. og Ståhlberg, K. (1998). *New Public Management i Norden*. Odense: Universitetsforlag.

Langfjæran, D. og Jøsendal, J. S (2009). "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte". Tønsberg: PriceWaterHouse Coopers og KS.

Langfeldt, G. (2008). *Ansvar og kvalitet. Strategier for styring av skolen*. (1. utgave). Oslo: Gyldendal akademiske.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Moustakas, C. (1994). *Phenomenological Research Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Naastad, N. (2016). *Makt og Legitimitet*, NDLA, samfunnsfag. URL 20.3.2016  
<http://ndla.no/nb/node/15091>.

Nonaka, I., og Takeuchi, H. (1995). *A knowlwdge creating company*. New York: Oxford University Press.

Offerdal, Audun. (2014). *Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel*. I Rose L. og Baldersheim H. (2014). *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.

Postholm, M. B. (2005). *Kvalitativ metode. En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. (2. utgåve). Oslo: Universitetforlaget.

Riksrevisjonen. (2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet. Administrativ rapport 2 2014 (2013-2014)* Offentliggjort 03.03.2014  
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/StatligTilsyn.aspx>.

Roald, K. (2008). *Organisasjonslæring i skolar- teoretiske og praktiske perspektiv*. R-NR 2/2008 Avdeling for lærarutdanning og idrett. Høgskulen i Sogn og Fjordane.

Roald, K. (2012). Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap. Bergen: Fagbokforlaget.

Robinson, V. (2007). Student Leadership. San Fransisco: Jossey-Bass Leadership library in education.

Rose, L. og Baldersheim H. (2014). Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Oslo: Fagbokforlaget.

Røvik, K. A.(2007). Trender og translasjoner. Ideer som former det 21.århundrets organisasjoner. Oslo: Universitetsforlaget.

Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.

Senge, P. M. (1999). *The dance of Change: A Fifth discipline Resource*. New York: Random house, Doubleday.

Solhjell, B. V. (2009). Reformpause i skulen, Henta frå URL 16.03.2016:  
[http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Reformpause-i-skulen-6610359.html#.U33\\_anJ\\_sXs](http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Reformpause-i-skulen-6610359.html#.U33_anJ_sXs).

Stette, Ø. (red). (2010). Opplæringslova og forskrifter. Med forarbeid og kommentarar 2010. Oslo: Pedlex Norsk skoleinformasjon.

St. meld. Nr. 12. (1999-2000). Og yrket skal båten bera. Oslo. Kyrkje, utdannings- og forskningsdepartementet. Henta frå URL 20.3.2016:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/19992000/stmeld-nr-12-1999-2000-.html?id=431667>.

St.meld. nr. 30. (2003-2004). Kultur for læring. Oslo. Det kongelige krike, utdannings- og forskningsdepartement. Henta frå URL 20.3.2016:  
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/030/PDFS/STM200320040030000DDDPDFS.pdf>.

St.meld. nr. 31. (2007-2008). Kvalitet i skolen. Oslo. Kunnskapsdepartementet. Henta frå URL 20.3.2016: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2007-2008-/id516853/>

Telhaug, A. og Mediås, O. (2003). Grunnskolen som nasjonsbygger – fra statspietisme til nyliberalisme. Oslo: Abstract forlag.

Thagaard, T. (2013). Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode. (4. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Utdanningsdirektoratet (2013). Tilsynsinstruks for felles nasjonalt tilsyn 2012. (versjon 4). Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2010). Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Henta frå URL 20.03.2016: <http://www.udir.no/Tilstand/Forskning/Rapporter/Ovrige-forfattere/Evaluering-av-Nasjonalt-kvalitetsutviklingssystem/>.

Utdanningsdirektoratet (2013). Metode for tilsyn. Henta frå URL 23.01.2014: <http://www.udir.no/PageFiles/78842/Metodehandbok-tilsyn.pdf?epslanguage=no>.

Weber, M. (1971). «Makt og byråkrati». Oslo: Gyldendal akademiske.

Røe Isaksen, T. (2015). Slik skal forskjeller i skolen bekjempes. Henta frå URL 12.3.2016: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kunnskapsminister-Torbjorn-Roe-Isaksen-H-Slik-skal-forskjellsskolen-bekjempes-8125801.html>

Lovdata (2003). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL\\_16#KAPITTEL\\_16](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_16#KAPITTEL_16).

## Vedlegg 1: intervjuguide for undersøking i samband med masteroppgåve

### Intervjuguide undersøking i samband med masteroppgåve – skuleeigar.

#### Oppleving av tilsyn før og under gjennomføring – mål

1. Korleis var dykkar oppleving av å ha tilsyn?
2. Opplevde de læring i tilsynet, korleis?
3. Kva er dine tankar om målet og hensikt med tilsynet ?
4. Hadde tilsynet form av å vera rådgjevande?
5. Hadde tilsynet form av å vera kontroll?
6. Korleis responderte dei som vart intervjuet?
7. I kva grad gjorde organisasjonen førebuingar i tida frå tilsynet vart varsla til gjennomføringa?
8. Kva er det viktigaste bidraget av tilsynet for kommunen?
9. Kva er viktigaste bidraget av tilsynet for staten?
10. Korleis vert det best mogeleg prosess i samband med tilsynet?
11. Har det påverknad på tilsynet kven som deltek?
12. Burde andre delteke på tilsynet enn dei som var med?
13. Opplever du at organisasjonen har systematisk fokus på å etterleva lover og reglar?
14. På kva måte føl organisasjonen opp med system?

#### Oppfølging og etterarbeid

1. Kva skjedde etter at tilsynet er ferdig?
2. Tenker du at tilsynet vert følgd opp internt i organisasjonen?
3. Kven i organisasjonen føl opp etter tilsynet?
4. Fekk tilsynet konsekvensar for organisering?
5. Kan du gje eksemplar på kva ein gjorde?
6. Kva tenkjer du er årsakene til at ein gjorde dette?

7. Korleis samsvarar tilsynsrapporten etter di meining med ditt bilete av korleis det er i organisasjonen?
8. Kva skjer med avvika?
9. Blir avvika retta opp?
10. Korleis vert avvika retta opp?
11. Kven tok initiativ til å rette avvika?
12. I kva grad fører endringar til klarare ansvarsdeling og ansvarsrelasjonar i organisasjonen?
13. Kva er skuleeigar sitt ansvar?
14. Kva er rektor sitt ansvar?
15. Korleis blir ulike rapporteringsordningar brukte i forbetningsarbeid?

### **Generelt om tilsyn**

1. Kan tilsyn og kontroll bidra til konflikhtar?
2. Kan slike konflikhtar komme av ulik forståing av hensikta med tilsynet?
3. Kan slike konflikhtar komme av ulik rolleforståing i organisasjonen?
4. I kva grad fører etter di meining tilsyn og kontroll til auka læring og/eller kvalitetsforbetring i dei organisasjonane som er objekt for tilsyn?
5. På kva måte fører det til kvalitetsforbetring?
6. Får tilsynsmyndigheten eit representativt bilete av korleis regeletterlevinga i organisasjonen er?
7. I kva grad meiner du generelt at tilsyn fører til betre tenester til brukaren?
8. Kva meining har du om at deltakarar kan påverke tilsyn?
9. Kan skuleleiaren påverke tilsyn, Korleis?
10. Kan læraren påverke tilsyn? Korleis?

## **Intervjuguide undersøking i samband med masteroppgåve – skuleleiar.**

### **Oppleving av tilsyn før og under gjennomføring – mål**

1. Korleis var dykkar oppleving av å ha tilsyn?
2. Opplevde de læring i tilsynet, korleis?
3. Kva er dine tankar om målet og hensikt med tilsynet ?
4. Hadde tilsynet form av å vera rådgjevande?
5. Hadde tilsynet form av å vera kontroll?
6. Korleis responderte dei som vart intervjuja?
7. I kva grad gjorde organisasjonen førebuingar i tida frå tilsynet vart varsla til gjennomføringa?
8. Kva er det viktigaste bidraget av tilsynet for skulen?
9. Kva er det viktigaste bidraget av tilsynet for kommunen?
10. Kva er viktigaste bidraget av tilsynet for staten?
11. Korleis vert det best mogeleg prosess i samband med tilsynet?
12. Har det påverknad på tilsynet kven som deltek?
13. Burde andre delteke på tilsynet enn dei som var med?
14. Opplever du at organisasjonen har systematisk fokus på å etterleva lover og reglar?
15. På kva måte følg organisasjonen opp med system?

### **Oppfølging og etterarbeid**

1. Kva skjedde etter at tilsynet er ferdig?
2. Tenker du at tilsynet vert følgd opp internt i organisasjonen?
3. Kven i organisasjonen følg opp etter tilsynet?
4. Fekk tilsynet konsekvensar for organisering av skulen?
5. Kan du gje eksemplar på kva ein gjorde?
6. Kva tenkjer du er årsakene til at ein gjorde dette?

7. Korleis samsvarar tilsynsrapporten etter di meining med ditt bilete av korleis det er i organisasjonen?
8. Kva skjer med avvika?
9. Blir avvika retta opp?
10. Korleis vert avvika retta opp?
11. I kva grad fører endringar til klarare ansvarsdeling og ansvarsrelasjonar i organisasjonen?
12. Kva er skuleeigar sitt ansvar?
13. Kva er rektor sitt ansvar?
14. Korleis blir ulike rapporteringsordningar brukte i forbetningsarbeid?

### **Generelt om tilsyn**

1. Kan tilsyn og kontroll bidra til konflikthar?
2. Kan slike konflikthar komme av ulik forståing av hensikta med tilsynet?
3. Kan slike konflikthar komme av ulik rolleforståing i organisasjonen?
4. I kva grad fører etter di meining tilsyn og kontroll til auka læring og/eller kvalitetsforbetring i dei organisasjonane som er objekt for tilsyn?
5. På kva måte fører det til kvalitetsforbetring?
6. Får tilsynsmyndigheten eit representativt bilete av korleis regeletterlevinga i organisasjonen er?
7. I kva grad meiner du generelt at tilsyn fører til betre tenester til brukaren?
8. Kva meining har du om at deltakarar kan påverke tilsyn?
9. Kan skuleleiaren påverke tilsyn, Korleis?
10. Kan læraren påverke tilsyn? Korleis?
11. Kan skuleleiaren påverke tilsyn, korleis?
12. Kan læraren påverke tilsyn? Korleis?

## **Intervjuguide undersøking i samband med masteroppgåve – Lærar.**

### **Oppleving av tilsyn før og under gjennomføring – mål**

1. Korleis var dykkar oppleving av å ha tilsyn?
2. Opplevde du læring i tilsynet, korleis?
3. Kva er dine tankar om målet og hensikt med tilsynet ?
4. Hadde tilsynet form av å vera rådgjevande?
5. Hadde tilsynet form av å vera kontroll?
6. Korleis responderte du i forhold til dei spørsmåla du fekk?
7. I kva grad gjorde organisasjonen førebuingar i tida frå tilsynet vart varsla til gjennomføringa?
8. Kva er det viktigaste bidraget av tilsynet for lærarane?
9. Kva er det viktigaste bidraget av tilsynet for kommunen?
10. Kva er det viktigaste bidraget av tilsynet for staten?
11. Korleis vert det best mogeleg prosess i samband med tilsynet?
12. Har det påverknad på tilsynet kven som deltek?
13. Burde andre delteke på tilsynet enn dei som var med?
14. Opplever du at organisasjonen har systematisk fokus på å etterleva lover og reglar?
15. På kva måte føl organisasjonen opp med system?

### **Oppfølging og etterarbeid**

1. Kva skjedde etter at tilsynet er ferdig?
2. Tenker du at tilsynet vert følgd opp internt i organisasjonen?
3. Kven i organisasjonen føl opp etter tilsynet?
4. Fekk tilsynet konsekvensar for organisering på skulen?
5. Kan du gje eksemplar på kva ein gjorde?
6. Kva tenkjer du er årsakene til at ein gjorde dette?
7. Korleis samsvarar tilsynsrapporten etter di meining med ditt bilete av korleis det er i organisasjonen?



8. Førte tilsynet til at elevane fekk eit anna tilbod enn dei tidlegare har hatt?
9. Kva skjer med avvika?
10. Blir avvika retta opp?
11. Korleis vert avvika retta opp?
12. Kven tok initiativ til å rette avvika?
13. I kva grad fører endringar til klarare ansvarsdeling og ansvarsrelasjonar i organisasjonen?
14. Kva er rektor sitt ansvar?
15. Kva er lærar sitt ansvar?
16. Korleis blir ulike rapporteringsordningar brukte i forbetningsarbeid?

### **Generelt om tilsyn**

1. Kan tilsyn og kontroll bidra til konflikhtar?
2. Kan slike konflikhtar komme av ulik forståing av hensikta med tilsynet?
3. Kan slike konflikhtar komme av ulik rolleforståing i organisasjonen?
4. I kva grad fører etter di meining tilsyn og kontroll til auka læring og/eller kvalitetsforbetring i dei organisasjonane som er objekt for tilsyn?
5. På kva måte fører det til kvalitetsforbetring?
6. Får tilsynsmyndigheten eit representativt bilete av korleis regeletterlevinga i organisasjonen er?
7. I kva grad meiner du generelt at tilsyn fører til betre tenester til brukaren?
8. Kva meining har du om at deltakarar kan påverke tilsyn?
9. Kan skuleleiaren påverke tilsyn, Korleis?
10. Kan læraren påverke tilsyn? Korleis?

## Vedlegg 2: Svar frå NSD

**Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS**  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47-55 58 21 17  
Fax: +47-55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org.nr. 985 321 884

Gigliola Mathisen Nyhagen  
Avdeling for samfunnsfag Høgskulen i Sogn og Fjordane  
Postboks 133  
6851 SOGNDAL

Vår dato: 16.11.2015

Vår ref: 45109 / 3 / KH

Deres dato:

Deres ref:

### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 10.10.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

45109	<i>Verknadar av tilsyn i utdanningssektoren</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskulen i Sogn og Fjordane, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Gigliola Mathisen Nyhagen</i>
<i>Student</i>	<i>Olaf Michal Hella</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.06.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Kjersti Haugstvedt

Kontaktperson: Marie Strand Schildmann tlf: 55 58 31 52

Vedlegg: Prosjektvurdering

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

*Avdelingskontorer / District Offices:*

*OSLO:* NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. [nsd@uio.no](mailto:nsd@uio.no)

*TRONDHEIM:* NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. [kyrre.svarva@svt.ntnu.no](mailto:kyrre.svarva@svt.ntnu.no)

*TROMSØ:* NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. [nsdmaa@sv.uit.no](mailto:nsdmaa@sv.uit.no)

## Personvernombudet for forskning



### Prosjektvurdering - Kommentar

---

Prosjektnr: 45109

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Høgskulen i Sogn og Fjordane sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Forventet prosjektslutt er 15.06.2016. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lyd-/bilde- og videoopptak

## Vedlegg 3: Brev til deltakarar

### Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

#### ”Verknader av tilsyn i utdanningssektoren»

##### Bakgrunn og formål

Gjennom masterstudiet innanfor utdanningsleing ved Høgskulen i Sogn og Fjordane gjennomfører eg eit forskingsprosjekt. Masteroppgåva mi tek sikte på å finne ut om tilsyn kommunane får etter opplæringslova har effekt og fører til endring ut i organisasjonen. Dei tilsette er iverksettarar som utfører det som er bestemt i lov og forskrift. Tilsynet vert i ein slik tilnærming sett på som ein direkte påverknad av dei formelle strukturane som finnest i organisasjonen. Eg ønskjer å finne ut om ein kan finne effekt av tilsyn i heile sektoren innanfor kommuneorganisasjonen.

Eg vil velje ut to kommunar som nyleg har gjennomført tilsyn og snakke med ein representant frå skuleeigar, to rektorar og to lærarar i kvar kommune. Vi vil snakke om *utbyte, læring og målsetjingar innanfor tilsynsystema før og etter tilsynet*. Eg vil gjennomføre *intervju med rektor og lærar på ein skule som har hatt tilsyn og rektor og lærar på skule som ikkje har vore direkte involvert i tilsynet*.

##### Kva betyr det å delta i studien?

Dei som deltek i studien vert anonymisert. Det vil vidare gjera at ein ikkje kan sei kva kommunar som deltek, heller ikkje kven som har vore med frå dei ulike nivå i kommunen. Sjølve undersøkinga vert gjort som eit intervju. Eg vil gjere lyd opptak i intervjuet, slik at eg kan gå inn å analysere svara grundig. Sjølve gjennomføringa ser eg for meg tek 30 – 45 minutt. Eg vil vidare finne ut korleis tilsynet sine deltakarar sin opplevingar av tilsyn er. Aktuelle spørsmål kan vere: Korleis responderer dei som blir kontrollerte? Kan kontroll skape konflikhtar? Korleis blir tilsyna følgde opp internt i organisasjonen? Kva skjer med avvika? Blir dei retta opp, og korleis? Fører tilsyn og kontroll til auka læring og/eller kvalitetsforbetring i

dei organisasjonane som er objekt for tilsyn? Fører dei til klarare ansvarsdeling og ansvarsrelasjonar? Korleis blir ulike rapporteringsordningar brukte i forbetningsarbeid? Hender det at ein «dekker over eller sminker» for at det skal sjå betre ut enn det er?

### **Kva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysningar vil bli behandla konfidensielt. Det er berre student og rettleiar som vil ha tilgang til personopplysningar. Namneliste over kven som har vore intervjuar vil verte oppbevart åtskild frå sjølve lyd opptaket for å sikre anonymitet. Ingen av intervjuobjekta vil verte identifiserte med namn i masteroppgåva som vil verte offentleggjort.

Prosjektet skal etter planen avsluttas 1. juni 2016. Alt datamateriale i tilknytning til prosjektet vil verta destruert etter at det er avslutta.

### **Frivillig deltaking**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke utan å gje nokon grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysningar om deg bli anonymisert.

Dersom du ønskjer å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Olaf Michal Hella på telefonnummer 47462749 eller e-post [olaf.hella@lindas.kommune.no](mailto:olaf.hella@lindas.kommune.no). Studentrettleiar vil vere førsteamanuensis Gigliola Mathisen Nyhagen ved Høgskulen i Sogndal. Ho kan kontaktast på [Gigliola.Mathisen@uib.no](mailto:Gigliola.Mathisen@uib.no)

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Helsing

Olaf M Hella

Student Masterstudiet i organisasjon og leiing

Utdanningsleiing

Høgskulen i Sogn og Fjordane