

# «Men vi skal jo følge opp – og det er det som er problemet»

*Forsvarlig system med lokalt handlingsrom*

**Katharine Jakola og Christina Zahl**

*STV-3909 Masteroppgave i organisasjon og ledelse for offentlig sektor (MPA)  
Mai 2018*





## Forord

Så er vi ved veis ende med dette arbeidet. For oss er veien blitt til mens vi har gått, og tidvis har det vært den mer panikkartede nordnorske varianten «båten blir til mens vi ror».

For hvilken retning skal man velge og hvor starter man egentlig? Jo, først interesserer man seg for et emne – i vårt tilfelle opplæringsloven og norske elevers rett til opplæring som gir dem et godt utbytte og dermed en god plattform for videre læring. Så begynner man å sirkle seg inn mot en problemstilling. Skal det handle om tilsyn? Styring? Kvalitetsutvikling? Hvilke verktøy har skoleeier egentlig å hjelpe seg med? RefLex for eksempel – er det til noe hjelp? Hvordan da i så fall?

Disse og mange andre spørsmål har vi stilt oss underveis. Noen har vi klart å finne svar på, andre er lagret til «neste gang». For som de fleste andre masterstudenter har vi identifisert en 8-10 andre mulige masteroppgaver i prosessen. De vil neppe se dagens lys.

Og det er nok våre nærmeste – takk for tålmodighet og støtte, kolleger – takk for god sparring, ungene våre – ja, nå skal det bli mer oppmerksomhet til dere igjen – glade for.

Tusen takk til informantene våre som har lånt oss av sin egentlig nesten ikke-eksisterende tid, delt erfaringen og kunnskapen sin med oss og vist oss stor tillit i form av ærlighet og åpenhet.

Og takk til Josef og Whisky som på sitt helt spesielle vis har satt sine potavtrykk på denne oppgaven – *Katt på hett tastatur* var lenge en mulig tittel.

Vadsø, 2. mai 2018

Katharine Jakola og Christina Zahl

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema for oppgaven.....	3
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål.....	6
1.3	Definisjoner og avgrensninger.....	7
1.3.1	Skoleeier.....	7
1.3.2	Forsvarlig system.....	7
1.3.3	Handlingsrom.....	8
1.3.4	Kapasitet og kompetanse.....	9
1.3.5	RefLex.....	9
1.4	Oppgavens oppbygging.....	9
2	Metode.....	9
2.1	Forskningsdesign.....	10
2.1.1	Om fenomenologiske studier.....	11
2.2	Kvalitativt intervju.....	12
2.2.1	Semistrukturert intervju.....	12
2.2.2	Valg av informanter.....	13
2.3	Kvalitet i undersøkelsen.....	14
2.3.1	Reliabilitet.....	14
2.3.2	Validitet.....	15
2.4	Analysemetoder.....	16
2.5	Etikk og vår rolle som forskere.....	16
3	Bakgrunn: Regelverk og stortingsmeldinger.....	17
3.1	Opplæringsloven § 13-10 - forsvarlig system.....	18
3.2	Stortingsmeldinger.....	18
4	Teori.....	21

4.1	Skoleeier som offentlig organisasjon .....	21
4.2	New Public Management.....	25
4.3	Handlingsrom .....	27
4.4	Oppsummering .....	31
5	Empiri.....	32
5.1	Skoleeiers beskrivelse av sitt forsvarlige system .....	32
5.1.1	Skoleeier A – Østby .....	32
5.1.2	Skoleeier B – Lilleby.....	33
5.1.3	Skoleeier C – Storby .....	35
5.1.4	Skoleeier D – Vestby.....	35
5.2	Handlingsrom .....	36
5.2.1	Skoleeier A - Østby .....	36
5.2.2	Skoleeier B - Lilleby .....	37
5.2.3	Skoleeier C – Storby .....	38
5.2.4	Skoleeier D – Vestby.....	39
5.3	Statlige verktøy og tilsyn som faktor i et forsvarlig system .....	40
5.3.1	Skoleeier A – Østby .....	40
5.3.2	Skoleeier B – Lilleby.....	40
5.3.3	Skoleeier C – Storby .....	41
5.3.4	Skoleeier D – Vestby.....	41
5.4	Oppsummering av hovedfunn .....	42
6	Analyse, drøfting og konklusjon .....	44
6.1	Skoleeiers forsvarlige system – opplevde utfordringer .....	44
6.2	Skoleeiers opplevde handlingsrom innenfor det forsvarlige system.....	47
6.2.1	Størrelse og organisering som faktor .....	47
6.2.2	Kapasitet som faktor.....	50

6.2.3	Kompetanse som faktor.....	51
6.2.4	Politisk dagsorden som faktor .....	52
6.3	Statlige verktøy og tilsyn.....	53
6.4	Skoleeiers handlingsrom - autonomi eller kontroll?.....	56
6.5	Konklusjon og avslutning.....	59
	Litteratur.....	64
	Vedlegg 1. Utdrag fra Veileder til forsvarlig system - § 13-10 .....	67
	Vedlegg 2. Intervjuguide.....	68
	Vedlegg 3. Informasjon til informanter.....	70



# 1 Innledning

*«En vanlig dag? Tror nesten ikke det finnes en vanlig dag her på kontoret.*

*Denne uka har jeg gjennomført intervjuer med fire nye lærere, levert en sak om utvidelse av barnehagen i sentrum til behandling hos formannskapet og hatt medarbeidersamtaler med de to som jobber i bassenget. I tillegg har jeg begynt å forberede kvalitetssamtalene som vi skal ha med to av skolene i neste uke. Vi skal ta utgangspunkt i resultatene fra Elevundersøkelsen – vi ser at mobbetallene er på vei oppover igjen for 7. trinn, så det må vi ta tak i. Den ene skolen har også veldig høyt sykefravær siste kvartal. Det må vi også finne ut av. Ellers har vi jo noen satsingsområder som skal følges opp videre. Tidlig innsats er et av dem. Vi har fryktelig høye spesialundervisningstall på ungdomstrinnet i denne kommunen. Det må vi få ned hvis budsjettet skal holdes fremover.*

*Jeg er kommunalsjef for både oppvekst og kultur, så det er relativt mange oppgaver som hører til mitt ansvarsområde – både barnehage, skole, kultur, ungdomsklubben og bassengtjenesten er under meg. Heldigvis har jeg en skolefaglig rådgiver på kontoret som bidrar mye på driftssida. Jeg skulle gjerne hatt en egen barnehageansvarlig også, men det er det ikke økonomi til nå.*

*Det er mange oppgaver som blir skjøvet på, og ikke alt vi får gått like grundig inn i. Jeg skulle gjerne fordypet meg mer i mange ting, men det er det ikke tid til. For eksempel har vi fått pålegg fra Fylkesmannen som går på at vi ikke fører tilsyn med barnehagene våre på riktig måte. Jeg skulle gjerne hatt bedre oversikt over barnehageloven. Og ofte må vi snu oss raskt, fordi vi får bestillinger fra politikerne. Nå sist var det avisoppslag om mangel på barnehageplasser som gjorde at vi måtte hive oss rundt her.*

*Men sånn er den kommunale virkeligheten. Det må vi bare forholde oss til.»*

Sitatet ovenfor er fiktivt, men slik fortøner virkeligheten seg for mange skoleeiere i Norge: mange oppgaver, brede ansvarsområder, mange lovverk å forholde seg til og få folk å fordele arbeidet på. Hvordan klarer kommunen å møte krav fra både brukere, ansatte og staten?

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd sier: «Skoleeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriften blir oppfylte. (...)». Sagt på en annen måte: den som eier skolen må undersøke om de som jobber på skolen gjør jobben sin slik Stortinget har bestemt at den skal gjøres.

Skoleeier skal altså kontrollere at skolene gjør det de skal, men kan selv bestemme *hvordan* kontrollen skal skje. Gjennom stortingsmeldinger og andre styringsdokumenter sier staten at det er et stort lokalt handlingsrom for skoleeier til selv å utforme et forsvarlig system. Hvor

stort dette handlingsrommet oppleves lokalt, er imidlertid ikke en konstant størrelse, og forskningsrapporter<sup>1</sup>, stortingsmeldinger<sup>2</sup> og annen litteratur, for eksempel Roald (2012) og Christensen mfl. (2015), identifiserer flere faktorer som vesentlige for skoleeiers handlingsrom: størrelse og organisering, kompetanse, kapasitet og politiske signaler/agenda.

Den kommunale virkeligheten preges dessuten av multifunksjonalitet og krysspress. Mange oppgaver skal løses med begrensede midler. Interessentene er mange og disse har til dels svært ulike agendaer. Evnen til å oversette statlige styringssignaler til egen lokal virkelighet, blir dermed svært viktig. Hvordan utnytte den lokale handlefriheten under en ikke ubetydelig statlig «tvang»?

Det gjelder å finne balansen mellom autonomi og kontroll, slik at lovkravet etter § 13-10 kan oppfylles. Dette skal løses i en kommunal virkelighet hvor sterk statlig styring frem til midten av 1980-tallet, er erstattet av mål- og resultatstyring i en New Public Management (NPM)-tenkning med stor grad av fristilling av kommunale enheter (Roald 2012, Christensen mfl. 2014). Dette innebærer delegasjon av ansvar, myndighet og oppgaver til enhetene, her skolene. Skolenes resultater kontrolleres i stor grad gjennom et kvalitetsvurderingssystem som inkluderer for eksempel nasjonale prøver og brukerundersøkelser som Elevundersøkelsen. Dette som en følge av innføringen av nasjonalt kvalitetssystem med stortingsmeldingene<sup>3</sup> som kom tidlig på 2000-tallet, og den samtidige endringen av lovkravet om forsvarlig system. I denne perioden endrer mange kommuner organisering til tonivåkommuner, og mellomledelse som det gamle skolekontoret, blir borte.

Skoleeierskapet innenfor den kommunale virkeligheten stiller høye kompetansekrav til et nedbemannet skoleeiernivå der kapasiteten er presset. Skoleeierskapet skal dessuten utøves slik at fristilte, relativt autonome enheter blir kontrollert på en slik måte at man er sikker på at alle lovkrav oppfylles, lovkrav man er forventet å ha inngående kunnskap om. Skiftende politiske prioriteringer nasjonalt og lokalt er også en del av dette bildet (Roald 2012). Hvilket handlingsrom opplever de å ha, skoleeierne? Avhenger dette av hvordan kommunen er

---

<sup>1</sup> Difi-rapport 2013:14 *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene – sluttrapport*

<sup>2</sup> St.meld. 31 (2007-08) *Kvalitet i skolen*

<sup>3</sup> St.meld. 30 (2003-04) *Kultur for læring*



organisert slik at kapasitet spiller en rolle? Eller er det kompetansekrav på mange felt som spiller inn? Og hvordan påvirkes skoleeierens handlingsrom av nasjonale føringer og kontroll?

Det er det denne oppgaven skal handle om.

## **1.1 Tema for oppgaven**

Valg av tema henger nok sammen med det vi til daglig opplever som viktig i arbeidet vårt hos Fylkesmannen i Finnmark: elevene skal få oppfylt sine rettigheter slik Stortinget har bestemt, og *noen* – de som har ansvaret – må passe på at de får det.

Utgangspunktet vårt er at oppfyllelse av regelverket, og dermed også intensjonene som ligger bak regelverket, fører til et kvalitativt godt opplæringstilbud for norske skoleelever. En slik grunnholdning innebærer samtidig også det motsatte: når loven ikke følges, blir opplæringa ikke god nok. Og *noen* må kontrollere at regelverket oppfylles for elevene. Dette ansvaret ligger etter opplæringsloven § 13-10 hos skoleeier, men får de det til?

Det kan se ut som om kommunene har ulik kapasitet og kompetanse til å sette seg inn i og oppfylle regelverket, og det er store lokale forskjeller på hvordan man følger opp regeletterlevelsen i skolene. Utdanningsdirektoratets rapport om Fylkesmannens tilsyn med skoleeiers forsvarlige system fra 2006<sup>4</sup> sa at mange skoleeiere manglet gode nok systemer. Fylkesmennene fant avvik hos 38 av de 55 kommunene det ble ført tilsyn med.

I rapporten trekkes det frem at kommuner har handlingsrom, men at de ikke har systemer som sikrer at handlingsrommet praktiseres forsvarlig. Dette krever blant annet at man har et system som sikrer at arbeidstakerne har kunnskap og tilgang til aktuelt regelverk på opplæringsområdet, sier direktoratet i rapporten.

Meld. St. nr. 19 (2009-2010) *Tid til læring* sier at etterlevelse av regelverket er en stor utfordring i skolesektor, og at kravet til forsvarlig system ikke følges opp av skoleeierne. I

---

<sup>4</sup> <https://www.udir.no/Upload/Tilsyn/5/RapportFellesNasjonaltTilsyn2006.pdf>

perioden 2014-2017 er det på nytt i de felles nasjonale tilsynene, gjennomført tilsyn med skoleeiers forsvarlige system. Også i disse tilsynene har skoleeiere fått avdekket lovbrudd<sup>5</sup>.

I Rapporten *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*<sup>6</sup> er også Fylkesmannens tilsyn med skoler og skoleeier et område som undersøkes. 15 fylkeskommuner og 95 kommuner har svart på denne undersøkelsen, i tillegg til mange skoler. I undersøkelsen oppgir 85 prosent av fylkeskommunene og 78 prosent av kommunene at det er avdekket brudd på regelverket gjennom tilsyn.

Kommunens oppgave er å levere tjenester til innbyggerne i tråd med hva Stortinget bestemmer. En del av dette oppdraget er å selv kontrollere og følge opp kvaliteten på tilbudet. Dette henger sammen med den samfunnsutviklingen vi har sett gjennom flere år, med en dreining fra sterk statlig styring til mål- og resultatstyring og fristilling av enheter kombinert med kontroll, etter ideer vi kjenner fra New Public Management (Roald 2012, Christensen mfl. 2014).

I stortingsmeldingen *På rett vei* fra 2013 uttrykkes dette slik:

*Regelverket for grunnsopplæringen skal både sikre elevenes rettigheter og stille krav som er av sentral betydning for kvaliteten på opplæringen. Derfor må skoleeierens internkontroll av oppfølgingen av lovverket fungerer tilfredsstillende (Meld. St. 20 På rett vei (2012-2013)).*

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomførte i 2013 en undersøkelse *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*, på oppdrag fra Fornyings – administrasjons og kirkedepartementet (FAD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Formålet med undersøkelsen var å få mer kunnskap om hvordan direktoratenes styring påvirker kommunenes handlingsrom og realisering av mål innenfor spesielt fem sektorer, blant annet grunnskole.

Ett av funnene i rapporten er at kapasitet og kompetanse er utfordringer for kommunene på skoleområdet. Dette begrenser deres muligheter for å kunne følge opp realisering av nasjonale

---

<sup>5</sup> <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/tilsyn/tilsynsrapport-2016.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2018/sporsmal-till-skole-norge.pdf>

mål, herunder oppfyllelse av regelverket, og til å utføre alle oppgaver de er pålagt. Her nevnes blant annet at to tredjedeler av alle kommuner mangler jurister på de sektorområdene som rapporten omhandler.

Svært lav bemanning på noen av sektorområdene, er et annet funn i Difi-rapporten.

Utdanningsdirektoratet trekker i denne rapporten frem størrelsen på kommuner som en faktor som kan være avgjørende for å utnytte kommunens handlingsrom best mulig. Et hovedfunn for flere av sektorene er at kommunene opplever at lokalt handlingsrom begrenses av nasjonale reguleringer og statlig tilsyn og kontroll (Difi 2013).

Denne rapporten har vært viktig i arbeidet med vår studie. Kommunestørrelse og dermed organisering, kompetanse, kapasitet og politiske styringssignaler nasjonalt og lokalt, er identifisert som vesentlige for handlingsrommet kommunene opplever å ha. I tillegg oppgis statlig kontroll som begrensende. Imidlertid viser Difis rapport fra 2016 helt andre resultater. Kommunene oppgir at de er positive til statlig tilsyn, og at det ikke innebærer urimelig belastning i form av tidsbruk.

På bakgrunn av det vi vet, om Fylkesmannens tilsyn og om kommune-Norge; ulik størrelse, ulik organisering, ulik kompetanse og kapasitet, ulik oppfølging av skoler m.m., er det interessant for å oss å undersøke nærmere hvordan skoleeier ser på det lokale handlingsrommet som finnes innenfor regelverket knyttet til kravet om å ha et forsvarlig system. Hvordan opplever skoleeier dette handlingsrommet? Hvordan utnyttes det?

Temaet for denne masteroppgaven er lokalt handlingsrom hos den offentlige skoleeieren og hvilke faktorer som påvirker dette handlingsrommet. For å avgrense oppgaven tar vi utgangspunkt i kravene som ligger i opplæringsloven § 13-10 om skoleeiers forsvarlige system, og hvilket lokalt handlingsrom skoleeier opplever å ha innenfor denne bestemmelsen i spennet mellom autonomi og kontroll.

Formålet med denne studien er altså å undersøke hvilke faktorer som påvirker handlingsrommet når skoleeier skal oppfylle lovkravet i § 13-10. Opplever også våre respondenter at størrelse, organisering, kompetanse, kapasitet og politisk styring er viktige faktorer slik forskning viser? Og hvilken rolle spiller tilsyn og statlige virkemidler i denne sammenhengen?

## 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

En undersøkelse kan ha mange formål. Det kan være et ønske om å forklare, forutsi eller å endre et fenomen. I det videre arbeidet vil vi *beskrive* fenomenet skoleeiers forsvarlige system, undersøke skoleeiers *opplevelse* av lokalt handlingsrom (knyttet til dette) og hvilke faktorer som kan *påvirke* dette handlingsrommet.

Problemstillingen skal bidra til å avgrense og gi retning til det videre arbeidet, sier Johannesen mfl. (2010). Denne oppgaven skal gi svar på følgende problemstilling:

### **Hva påvirker det lokale handlingsrommet når skoleeier skal kontrollere at skolene oppfyller regelverket?**

For å belyse problemstillingen har vi spurt hvordan den enkelte skoleeier beskriver sitt forsvarlige system. Vi har også spurt hvordan skoleeier vurderer handlingsrommet de har innenfor det forsvarlige systemet, og hvilken evne og mulighet de har til å ta i bruk handlingsrommet.

Videre har vi spurt om skoleeier benytter statlige verktøy, som for eksempel *RefLex*<sup>7</sup>, som faktorer i sitt forsvarlige system. Er statlige tilsyn et virkemiddel som benyttes som en del av skoleeiers forsvarlige system? De to siste spørsmålene er interessante for oss, fordi det fra statlig hold understrekes at det lokale handlingsrommet til skoleeier ikke må føre til at elevenes rettigheter blir svekket. Derfor skal staten gi skoleeiere nødvendig støtte og veiledning, og fremdeles drive tilsyn og kontroll med skoleeiers oppfølging av regelverket (St.meld. nr. 31 (2007-2008)).

Vi legger til grunn at oppfyllelse av regelverket, og dermed også intensjonene som ligger bak regelverket, fører til et kvalitativt godt opplæringstilbud, og samtidig også det motsatte: at når loven ikke følges, blir opplæringa ikke god nok. Det forsvarlige systemet skal sikre at regelverket oppfylles.

---

<sup>7</sup> <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/egenvurdering/reflex/>

Vi har videre konkretisert problemstillingen med følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan beskriver skoleeier sitt forsvarlige system og hvilke utfordringer opplever de å ha når systemet skal være forsvarlig?
- Hvilket handlingsrom opplever skoleeier at de har?
  - Påvirkes opplevelsen av handlingsrom av skoleeiers:
    - størrelse og organisering
    - kapasitet
    - kompetanse
    - politisk dagsorden
- På hvilken måte brukes statlige verktøy og tilsyn i det forsvarlige systemet for å følge opp regeletterlevelse i skolene?

### **1.3 Definisjoner og avgrensninger**

I vår oppgave er det noen begreper vi ser vil være nødvendig å presisere nærmere: skoleeier, forsvarlig system, handlingsrom, kapasitet, kompetanse og RefLex. I denne presiseringen vil vi også gjøre en avgrensning.

#### **1.3.1 Skoleeier**

Når vi snakker om skoleeier i vår studie, er det skoleeier for offentlige skoler det handler om. I utgangspunktet er det det politiske nivået i en kommune som er skoleeier. Men det administrative nivået i en kommune opptrer på vegne av politikerne, og har fått delegert myndighet til å iverksette vedtak og tiltak, samt kontrollere og følge opp underliggende enheter. Ofte snakker vi her om kommunalsjef, opplæringsjef eller skolefaglig ansvarlig. I vår studie er det dette som er skoleeier.

#### **1.3.2 Forsvarlig system**

I følge opplæringslovens § 13-10 er det å ha et forsvarlig system å følge opp at lov og forskrifter følges. Og dette er skoleeiers ansvar.

Opplæringsloven § 13-10 sier:

*Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole 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/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. (Opplæringsloven, 2017-2018)*

Skoleeieren må ha et system for å holde oversikt over alle lovkrav som gjelder. Dessuten må systemet være rigget slik at skoleeier selv er i stand til å avdekke feil. Det betyr blant annet at skoleeier må stille de riktige spørsmålene til riktig tid, og på den måten innhente riktig informasjon ofte nok til at feil praksis blir rettet opp innen rimelig tid.

I vår studie vil vi altså konsentrere oss om de delene av denne bestemmelsen som omhandler kontroll av regeletterlevelse. Vi vil i liten grad komme inn på oppfølging av nasjonale kvalitetsvurderinger selv om dette omtales av informantene. Dersom vi også skulle ha fulgt opp dette, ville studien blitt for omfattende.

I vår oppgave er dermed *forsvarlig system* de tiltakene skoleeier systematisk setter i verk for å følge opp regeletterlevelsen hos skolene sine.

### **1.3.3 Handlingsrom**

Handlingsrom kan defineres som mulighet til å styre eller handle innenfor gitte rammebetingelser.

I Difi-rapporten fra 2013 beskrives kommunens handlingsrom slik:

*Det kommunale selvstyret forutsetter at kommunene skal ha en viss grad av autonomi i forhold til staten. Dette kan best forstås som at det bør finnes vesentlige områder som ikke er underlagt nasjonal regulering, slik at kommunene kan ta beslutninger på fritt grunnlag, samt at nasjonale mål og reguleringer som kommunene plikter å iverksette og/eller etterleve, bør gi rom for lokale tilpasninger der dette er mulig. Til sammen vil dette utgjøre det kommunale handlingsrommet (Difi 2013:12).*

Skoleeiers handlingsrom er innrammet av lovverket. Vi forstår handlingsrom som kommunens mulighet til å gjøre lokale tilpasninger innenfor nasjonal lovgiving. I vår studie ser vi på handlingsrommet skoleeier har innenfor å påse regeletterlevelse i sine virksomheter, og hvordan skoleeier opplever dette. Handlingsrommet skoleeier opplever rundt arbeidet med kvalitetsutvikling eller andre områder, vil vi ikke komme inn på.



### **1.3.4 Kapasitet og kompetanse**

I vår studie bruker vi begrepene kapasitet og kompetanse i betydningen ressurser til rådighet for å utføre de oppgavene man er pålagt. Dette omfatter juridisk kompetanse, pedagogisk eller skolefaglig kompetanse, antall årsverk på skoleeiernivået, tid, økonomi mm.

### **1.3.5 RefLex**

I oppgaven omtaler vi flere steder det statlige hjelpemiddelet *RefLex*. Dette er et web-basert egenrederingsverktøy for lærere, skoleledere og skoleeiere der de kan undersøke egen regeletterlevelse og -forståelse. Utdanningsdirektoratet har utviklet verktøyet for flere sentrale områder i opplæringsloven, for eksempel skolemiljø, elevs rett til spesialundervisning og tidlig innsats. RefLex inneholder ja- og nei-spørsmål om skolens praksis og gir forklaringer på hvordan loven skal forstås i praksis. RefLex brukes ved Fylkesmannens tilsyn.

## **1.4 Oppgavens oppbygging**

I det videre vil vi først gjøre rede for metodevalg, før vi viser vårt teoretiske grunnlag. I arbeidet med denne oppgaven har vi tatt utgangspunkt i statlige styringsdokumenter, New Public Management-tenkningen og teori knyttet til offentlige organisasjoner og hvordan disse fungerer, samt teorier om offentlige organisasjoners handlingsrom.

Vi vil deretter beskrive funnene vi har gjort gjennom en fenomenologisk studie, før disse blir analysert i lys av teori og statlige styringsdokumenter. Avslutningsvis oppsummerer vi våre forskningsfunn og forsøker å trekke noen konklusjoner basert på hva vi har sett i våre undersøkelser.

## **2 Metode**

Samfunnsforskning, til forskjell fra naturvitenskapen, studerer mennesker og deres meninger og oppfatninger, sier Johannesen, og samfunnsforskeren er deltaker i samfunnet, «og kan ikke bare være tilskuer til det han studerer.» (Johannesen mfl. 2010:31). Dette kan vi kjenne oss igjen i. I samtalen vi har hatt med informantene våre har vi vært relativt aktive deltakere. Dette har sammenheng med metoden vi har valgt – semistrukturert intervju. Dette kommer vi tilbake til litt senere i dette kapitlet.

I forkant av oppgaveskrivingen gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant 40 skoleeiere om deres bruk av det elektroniske verktøyet RefLex. Vi ønsket gjennom denne kvantitative undersøkelsen å undersøke hva skoleeierne mente om dette verktøyet, og hvordan de brukte

det. Deretter ville vi følge dette opp med dybdeintervju (kvalitativ undersøkelse).

Tilbakemeldingene vi fikk av spørreundersøkelsen var nedslående. Kun 6 av 40 svarte oss på undersøkelsen, og av de som svarte, var det bare to som hadde brukt verktøyet utenom tilsyn.

Thagaard (2013) skriver om det å være åpen for endringer i løpet av forskningsprosessen; dersom informasjonen en får gjennom innsamlet data ikke er relevant for forskningen, må en kunne endre kurs. Også Busch (2013) omtaler muligheten for å endre fokus og tema underveis. Vi har sett oss nødt til å gjøre nettopp dette.

Vi har med vår masteroppgave hatt som formål å få mer kunnskap om hvordan skoleeier beskriver sitt forsvarlige system rundt oppfølging av regeletterlevelsen i skolene sine, og hvilket handlingsrom skoleeier mener de har knyttet til det forsvarlige systemet. For å få mer innsikt i dette, har vi valgt å benytte en kvalitativ metode. Den kvalitative tilnærmingen har gitt oss fleksibilitet, spesielt i intervjusituasjonen, der vi har ønsket å stille åpne spørsmål ut fra problemstillingen vår. Dette henger sammen med det Johannesen sier om samfunnsforskning der menneskers opplevelser og oppfatninger studeres (Johannesen mfl. 2010).

I dette kapittelet vil vi gjøre rede for de metodiske valgene vi har gjort.

## **2.1 Forskningsdesign**

Forskningsdesignet sier noe om de valg vi må gjøre i forbindelse med undersøkelsen vi skal gjennomføre: Hvem som skal undersøkes, hva man skal undersøke, hvor og hvordan undersøkelsen skal utføres (Thagaard 2013).

I vår undersøkelse er det skoleeier som er forskningsobjektet representert ved fire skoleeiere som informanter (hvem). Vi har ønsket å få vite mer om hvordan skoleeier beskriver sitt forsvarlige system og hvilke utfordringer de opplever å ha når systemet skal være forsvarlig. Videre undersøker vi hvilket handlingsrom de oppfatter at de har innenfor deres forsvarlige system og om dette handlingsrommet påvirkes av deres organisering, størrelse, kapasitet og kompetanse og av politiske føringer nasjonalt og lokalt (hva) og på hvilken måte statlige verktøy og tilsyn brukes i det forsvarlige systemet for å følge opp regeletterlevelse i skolene. Den metodiske tilnærmingen vi har valgt er kvalitative intervju med fire skoleeiere (hvordan).

I tillegg til intervjuene, har vi tatt for oss statlige styringsdokumenter og føringene som gis der. Dette handler om hvilke rammer skoleeier må bevege seg innenfor, og dermed kan dette være en faktor som påvirker skoleeiers opplevelse.

### **2.1.1 Om fenomenologiske studier**

Vi ønsker å forstå informantene slik de oppfatter fenomenene og har derfor valgt å bruke en fenomenologisk tilnærming.

Utgangspunktet for fenomenologien er individenes subjektive opplevelser og erfaringer om fenomener. I fenomenologiske studier benytter en gjerne kvalitative intervju nettopp for å kunne reflektere sammen med informantene. Thagaard uttrykker at forskeren kan ta utgangspunkt i egne erfaringer og på bakgrunn av dette reflektere over fenomener, men sier videre at det viktigste er å ha fokus på de som intervjues og deres beskrivelser og erfaringer (Thagaard 2013).

I en studie som vår, bruker vi en fenomenologisk tilnærming for å se nærmere på og beskrive menneskers (her: skoleeiers) erfaringer med og forståelse av et fenomen. Dette fenomenet kan i vår sammenheng sammenfattes til *faktorer som oppleves å påvirke lokalt handlingsrom* når skoleeier er pålagt å sørge for at skolene følger loven ved hjelp av et forsvarlig system.

Johannesen sier at vi møter fenomener eller andre mennesker med et sett forutinntatte holdninger og meninger. Denne *forforståelsen* avgjør hvordan vi tolker omverdenen. For oss baseres denne forforståelsen blant annet på hvilke erfaringer vi har gjort oss gjennom arbeidet hos Fylkesmannen. Informantene vil møte med *sin* forforståelse av fenomenet vi undersøker (Johannesen mfl. 2010).

Fenomenologi brukes for å utforske menneskers erfaringer og forståelse av et fenomen. Dette til forskjell fra for eksempel en case-studie hvor forskeren skaffer seg detaljerte data om selve casen som studeres. En slik case kan være både et program, en aktivitet, et individ, et sammensatt system osv. (ibid.).

I vår studie kunne dette vært gjort dersom vi studerte det forsvarlige systemet til en eller flere skoleeiere, slik vi gjør i tilsynssammenheng. Vi ønsket imidlertid å beskrive skoleeieres *erfaring og forståelse* av forsvarlig system og handlingsrom, og hvordan de opplever at ulike faktorer hemmer eller fremmer handlingsrommet deres.

## 2.2 Kvalitativt intervju

Det kvalitative forskningsintervjuet karakteriseres ofte som en samtale med en struktur og et formål. Strukturen handler om hvilke roller samtalepartene har, her vi som intervjuere og skoleeierne vi har snakket med, som informanter. Vi som intervjuere stiller spørsmål og følger opp svarene, mens informantene svarer på spørsmålene og forklarer nærmere når vi ber dem om det. Til forskjell fra et spørreskjema som typisk vil bli brukt i en kvantitativ undersøkelse, er intervjuet mer en dialog enn bare spørsmål og svar (Johannesen mfl. 2010).

Begrunnelsen vår for å bruke intervjuet som metode, samsvarer med det Johannesen omtaler i sin bok: vi ønsker den fleksibiliteten vi kan oppnå gjennom intervjuet når informantene er med og bestemmer innholdet, i stedet for at vi forhåndsprogrammerer svaralternativer. Intervjusituasjonen som sosial situasjon kan være med å få frem det komplekse og nyansene i informantens erfaringer (ibid.).

Det kvalitative intervjuet kan struktureres i ulik grad. Helt *ustrukturerte intervjuer* er uformelle, og karakteriseres av at kun temaet er gitt på forhånd. Resten av intervjuet tilpasses den aktuelle situasjonen som oppstår. Et *semistrukturert intervju* tar utgangspunkt i en intervjuguide hvor tema og spørsmål er forberedt på forhånd, men hvor rekkefølgen kan endres underveis etter som intervjuet og dialogen utvikler seg. I et *strukturert intervju* er tema, spørsmål og rekkefølge fastsatt og det er faste svaralternativer for forskeren å plassere informantens svar i (ibid.).

### 2.2.1 Semistrukturert intervju

Et semistrukturert intervju gir altså forskeren frihet til å tilpasse rekkefølge og oppfølgingsspørsmål til svarene informanten gir, samtidig som vi får datamateriale som ikke er absolutt kontekstavhengig. I det helt ustrukturerte intervjuet risikerer man at det kan bli vanskelig å sammenligne svarene informantene har gitt, fordi samtalen har forløpt helt ulikt. For selv om vi ikke gjør en sammenlignende studie, synes vi det er vesentlig at dataene blir brukbare til å studere det samme *fenomenet*. En helt ustrukturert intervjusituasjon, vil kunne vanskeliggjøre dette (ibid.).

Et annet moment er at i ustrukturerte intervjuer løper man alltid en risiko for at relasjonen mellom forsker og informant blir avgjørende for informasjonen som kommer frem (ibid.). I vårt tilfelle, der vår rolle som ansatte hos Fylkesmannen kan komme i veien for oss som

forskere, siden informantene våre er skoleeiere og derfor er vant til å forholde seg til Fylkesmannen som myndighet, har det vært særlig viktig å minimere denne risikoen.

Vår rolle som forskere kommer vi tilbake til i kapittel 2.5.

Det semistrukturerte intervjuet er altså fundert på en forberedt intervjuguide. Intervjuguiden deles inn i relevante deltemaer som inngår i hovedproblemstillingen. I tillegg inngår underpunkter i hvert deltema slik at informanten kan inviteres til å utdype svarene sine ytterligere (ibid). Vår intervjuguide fulgte dette oppsettet.

### **2.2.2 Valg av informanter**

Til kvantitative studier eller studier der man ønsker å kunne gjøre statistisk generalisering, er det vanlig, og ofte avgjørende for reliabilitet og validitet, med et tilfeldig og representativt utvalg av informanter. I en kvalitativ studie er dette mindre vanlig, siden hensikten med en kvalitativ studie er å få mest mulig kunnskap om et fenomen, ikke å generalisere (Johannesen mfl. 2010). Dette gjelder også for vår undersøkelse.

For å finne frem til skoleeierne vi ville intervju, startet vi slik vi har nevnt tidligere, med en enkel spørreundersøkelse blant skoleeiere i to fylker av omtrent samme størrelse.

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var å finne frem til skoleeiere som på eget initiativ hadde brukt verktøyet RefLex. Liten respons gjorde at vi til slutt endret både designet vårt og problemstillingen.

For å finne frem til respondenter, måtte vi gjøre det som i litteraturen kalles *purposeful sampling* eller strategisk utvelgelse (ibid.) I en strategisk utvelgelse må forskeren identifisere aktuell målgruppe å rekruttere fra, for deretter å velge ut personer fra denne målgruppen. Det er altså ut fra hva som er hensiktsmessig, ikke hva som er representativt eller generaliserbart, at informantene velges. Slik ble også våre informanter valgt ut.

Vi valgte å intervju fire offentlige skoleeiere vi hadde noe bakgrunnskunnskap om. Vi visste noe om organiseringen deres (størrelsen på skoleeiernivå) og antallet skoler de hadde ansvar for. Det var et poeng for oss å komme i kontakt med skoleeiere med ulik organisering og størrelse, siden flere av dokumentene vi har brukt i studien omtaler skoleeiers størrelse som en begrensende faktor for handlingsrom. Dette vurderte vi kunne være med på å øke kvaliteten på oppgaven vår.

## **2.3 Kvalitet i undersøkelsen**

Hva er så god kvalitet i en slik undersøkelse? Innenfor forskning snakker man ofte om reliabilitet og validitet og utfordringene med å skaffe data som oppfyller slike krav til kvalitet (Yin 2014). Dette kommer vi tilbake til. Men først av alt må man være i posisjon til å innhente data.

I starten av prosessen med å skrive oppgave skjønnte vi raskt at vårt arbeidsforhold hos Fylkesmannen kunne være en trussel i informasjonsinnhenting; problemstillingen vår er både inspirert av og tett knyttet opp mot vårt arbeid.

Vår kjennskap til sektor har vi vurdert som både en fordel og en ulempe. Fordelen er at vi kjenner til både styrker og svakheter hos skoleeiere, men dette kan fort bli en ulempe ved at vi går inn med forutinntatte holdninger og forventninger til undersøkelsen vår, slik fenomenologien også sier. På bakgrunn av dette er det viktig å diskutere reliabiliteten og validiteten i undersøkelsen vår. Det har dessuten vært viktig for oss å gi informantene god informasjon i forkant av intervjuene om at dette ikke er et tilsyn, selv om vi snakker om §13-10 i opplæringsloven.

### **2.3.1 Reliabilitet**

Med reliabilitet menes hvor pålitelig forskningen er. Thagaard eksemplifiserer dette ved å stille spørsmålet: Vil andre forskere ha tillit til forskningen? Videre sier hun at forskeren må kunne skille mellom data som fremkommer av undersøkelser, og de vurderingene en selv gjør på bakgrunn av disse (Thagaard 2013).

I intervjusituasjonen har vi forberedt informantene på at vi gjennom arbeidet vårt kjenner godt til sektor. Vi har også vært åpen og klar på at det er deres beskrivelse av forsvarlig system, erfaringer og oppfatninger knyttet til dette vi er interesserte i, ikke hvordan vi vurderer at de oppfyller skoleeierrollen, eller vår mening om de har et forsvarlig system eller ikke, slik vi ville gjort i et tilsyn.

Før intervjuet startet, informerte vi om hovedspørsmålene vi ville stille dem, og vi opplyste etter intervjuet om at dersom de kom på noe annet, eller ønsket å endre eller legge til noe, kunne de bare kontakte oss. Ingen av informantene har gjort det.



Vi vurderer det slik at reliabiliteten av data ville vært lik, selv om vi hadde gjennomført samme intervju på nytt på et senere tidspunkt. Spørsmålene vi stilte var som nevnt svært åpne, men ble fulgt opp med oppfølgingsspørsmål dersom informanten bevegde seg «ut av» tematikken. Denne måten å stille spørsmål på har vært en fordel for oss, nettopp fordi vi kjenner godt til tematikken. På den måten mener vi at vi har fått belyst forskningsspørsmålene våre godt. Intervjuene ble transkribert, dermed har vi ikke tolket svarene annerledes enn slik de faktisk ble fremlagt.

Når det gjelder reliabiliteten av vurderingene knyttet til informasjonen vi fikk, er det en fordel at vi er to som har gjort disse vurderingene. Reliabiliteten styrkes ved at flere tar del i dette arbeidet (Thagaard 2013). Det at vi er to styrker oss i arbeidet, men samtidig har vi ganske lik bakgrunn og vurderer ofte spørsmål ganske likt. Det gjør arbeidsprosessen effektiv, men det er vanskelig å si om reliabiliteten ville blitt ytterligere styrket dersom en av oss hadde hatt en annen yrkes- og arbeidsbakgrunn.

### **2.3.2 Validitet**

Validitet kan oversettes til gyldighet. Thagaard (2013) sier at her handler det om å spørre seg om tolkningene en har kommet frem til, stemmer med virkeligheten og det man har forsket på. Om resultatene som fremkommer er riktige.

Valg av metodisk fremgangsmåte og bruk av andres forskning og teori, bidrar til at vår studie er valid. Her vurderer vi vår erfaring fra tilsynsarbeid som viktig i forhold til å kunne fortolke data opp mot teorier. Vi har erfaring med å vurdere det som fremkommer av dokumentasjon og i tilsynsintervju opp mot lovkrav. Uten sammenligning for øvrig, ser vi at fremgangsmåten er ganske lik. Dette vurderer vi som en viktig faktor for validiteten av de vurderingene vi har gjort.

Tove Thagaard stiller spørsmålet: «Hva representerer forskeren for intervjupersonen?» (Thagaard, 2013:113). Dette spørsmålet er vesentlig i denne sammenhengen – er vår tilknytning til Fylkesmannen en hindring for oss som forskere? Vil informantenes tidligere erfaringer med og forventninger til Fylkesmannen skape en avstand som forringer forskningsresultatene? Eller er denne allerede etablerte relasjonen en fordel i forskningen?

Thagaard (2013) omtaler nettopp det vi har nevnt tidligere, at det at vi jobber der vi jobber, kan både være en ulempe og en fordel. Ulempen er når forskeren kjenner godt til sektor, så vil

forskeren kunne la seg styre av egne erfaringer i sine vurderinger og ta mindre hensyn til informantenes. Fordelen med en kjent sektor er at forskeren sine selvopplevde erfaringer gjør det enklere å forstå det informantene forteller.

Thagaard (2013) er inne på betydningen relasjonen mellom forsker og intervjuperson har, når forskeren skal analysere dataene sine. Hun sier at forskeren allerede i intervjusituasjonen er i gang med sin analyse, ved at man allerede da tolker situasjonen og intervjupersonens svar. For eksempel har dette betydning for hvilke oppfølgingsspørsmål man stiller. Kan det hende at vi farges av vår tidligere erfaring med og forventning til informantene siden vi kjenner noen av dem fra før gjennom jobben vi gjør hos Fylkesmannen? Også innenfor fenomenologien snakker man om denne forforståelsen som en faktor.

Validiteten til forskningen vår må selvsagt vurderes i lys av vår tilknytning til sektor. Dette er det vanskelig for oss å vurdere fullt ut selv.

## **2.4 Analysemetoder**

I vår analyse av dataene har vi brukt det Yin kaller mønstermatching – pattern matching (Yin 2014). Yin sier at med denne metoden sammenlignes empiriske mønstre med mønstre man har spådd eller forutsett vil forekomme i studien.

I utformingen av forskningsspørsmålene for å belyse problemstillingen, tok vi utgangspunkt i faktorene størrelse, organisering, kompetanse og kapasitet hos skoleeier, som er de samme som for eksempel Difis rapport (2013) omtaler. Vi la også til politiske styringssignaler, fordi statlige styringsdokumenter er vesentlige for offentlig sektor. Dette har vi valgt å holde fast på gjennom arbeidet med å analysere empirien.

Også når vi har studert nasjonale styringsdokument som stortingsmeldinger og lovtekst, har vi sett hva disse sier om størrelse, organisering, kapasitet og kompetanse knyttet opp mot forsvarlig system og lokalt handlingsrom. Vi har i våre drøftinger sammenlignet funn i disse med hva informantene sier om de samme faktorene.

## **2.5 Etikk og vår rolle som forskere**

Som forberedelse til undersøkelsene til denne masteroppgaven, sendte vi som vi tidligere har nevnt, et kort spørreskjema til alle kommuner i to fylker. Vi fikk ikke mange svar, men et av svarene var formulert som et spørsmål: «Jeg går ut fra at dere spør som privatpersoner?».

I kontakten med informantene, har det vært viktig for oss å understreke at vi intervjuer dem som masterstudenter, ikke som Fylkesmann. Vi har derfor lagt stor vekt på at de funn vi gjør i denne studien, ikke på noen måte skal tas med i vårt arbeid hos Fylkesmannen. Alle intervjuer ble slettet etter at de var transkribert. Når masteroppgaven er levert, er også de transkriberte versjonene slettet.

Det har også vært et bevisst valg å anonymisere intervjuobjektene. Det har vært viktig for oss at informantene svarer ærlig og reflekterer over eget forsvarlig system og handlingsrom, uten at de trenger å være redde for at dette skal kunne brukes mot dem av verken ansatte i egen organisasjon, kommuneledelse, kommunens innbyggere eller lokalpresse. Det er små forhold i de fleste kommuner i Norge, og skoleeiernivået vi har undersøkt, er oftere en *person* (eller noen få personer) enn en *organisasjon*. Vår undersøkelse må dermed ikke bidra til at noen «henges ut». I tillegg har vi valgt å kontakte informanter også utenfor vårt eget fylke.

Som vi har redegjort for tidligere, er intervjusituasjonen kjent for oss og vi er vant til å vurdere dokumentasjon før vi konkluderer. Vi tror derfor at i sum, har vi en fordel av bakgrunnen vår i dette arbeidet, og vi tror ikke resultatene vi har kommet frem til svekkes av dette.

### **3 Bakgrunn: Regelverk og stortingsmeldinger**

Vi vil i et eget teorigapittel vise til teorier som underbygger skoleeiers formelle handlingsrom og hvordan det kan bli påvirket av ulike forhold som mål- og resultatstyring og strukturell fristilling, men analysen våre skjer også i lys av statlige styringsdokumenter. Det er derfor først nødvendig å redegjøre for ulike offentlige styringsdokumenter.

Vi vil her trekke frem noen av forventningene og føringene statlige myndigheter har til skoleeierne beskrevet i noen stortingsmeldinger i perioden 2003-2017, og få frem det som sies om skoleeiers forsvarlige system og handlingsrommet knyttet til oppfølging av regelverket.

Bakgrunnen for at vi konsentrerer oss om denne perioden, er at endringen i bestemmelsen om forsvarlig system trådte i kraft fra 2004. Skoleeier pålegges å ha et forsvarlig system for å følge opp sine virksomheter, og nå omfattes også oppfølging av resultater og dermed

kvalitetsutvikling av denne bestemmelsen. Samtidig innførte staten sitt nasjonale kvalitetsvurderingssystem der nasjonale prøver for første gang ble prøvd ut.

I årene etter denne meldinga ser vi på nytt at statens fokus på kontroll øker gjennom meldingene fra og med 2007-08., uten at intensjonen er at handlingsrommet skal strammes inn. I 2016-17<sup>8</sup> beskrives til slutt den gode skoleeier som en som utnytter handlingsrommet innenfor statlige rammer.

### **3.1 Opplæringsloven § 13-10 - forsvarlig system**

Frem til 2004 var det altså kun første ledd i opplæringslovens § 13-10 som gjaldt; at skoleeier har *ansvar* for at opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt. Loven ble endret i 2004. Da kom kravet om at skoleeier også skal ha et *system for vurdering* av om kravene i opplæringsloven og forskrifter til loven blir oppfylt<sup>9</sup>.

Som et resultat av tilsynene som ble gjennomført i 2006, der det ble avdekket flere lovbrudd knyttet til det forsvarlige systemet, besluttet nasjonale myndigheter i samarbeid med KS å lage en veileder om innhold og krav i opplæringsloven § 13-10 annet ledd. Denne kunne være til hjelp i utarbeidelsen av et forsvarlig system, men det var frivillig å bruke den<sup>10</sup>.

### **3.2 Stortingsmeldinger**

Styringen av grunnopplæringen og handlingsrommet for skolesektoren har endret seg siden 80-tallet. Fra å være sterkt statlig styrt, har ansvaret for grunnopplæringen blitt mer desentralisert, helt ned til den enkelte skole (St.meld. nr. 31 (2007-2008)).

Med bakgrunn i vår problemstilling, vil teorigrunnet også være knyttet til sentrale stortingsmeldinger. Her presenteres en oversikt over noen av de viktigste meldingene.

**St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*.** Med denne meldinga kommer mål- og resultatstyring for fullt i skolen. Lokalt handlingsrom skal bidra til at skoleeiernivået skal

---

<sup>8</sup> Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*

<sup>9</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringsloven>

<sup>10</sup> <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Skoleeiersansvar/Forsvarlig-system---Veileder-om-kravet-til-skoleeiere/>

kunne organisere seg slik man finner best ut fra lokale forhold, men uten at dette skal gå ut over kvaliteten på tilbudet. Samtidig er ansvarsplasseringen tydeligere for skoleeiere, skoleledere og lærere. Når vi ser denne meldingen opp mot studien vår, er det særlig fokuset på det lokale handlingsrommet som er interessant.

**St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*** omtaler forholdet mellom lokale skoleeiere og statlig styring, kvalitet og skoleeiers handlingsrom. Staten tar kritikk på den økte handlingsfriheten som tidligere er gitt den enkelte skole og den enkelte skoleeier. Denne handlefriheten passer ikke alle. Her vises det til manglende kompetanse og dårlig oppfølging på lokalt nivå. Det nevnes spesielt at dette kan være utfordrende i små kommuner med flat struktur. Det legges opp til at staten må være tydeligere i sin styring, og at styringsvirkemidlene skal styrkes. Da vil også skoleeierne kunne bruke det lokale handlingsrommet bedre.

**Meld. St.nr.19 (2009-2010) *Tid til læring***. Skoleeier må gi støtte og veiledning til skolelederne, samt ha god regelverksforståelse. Videre omtales felles nasjonale tilsyn, som har hatt en dreining fra ren kontroll til mer veiledning, som et viktig virkemiddel for skoler og skoleeiere for å forstå regelverket. I denne meldingen omtales altså kompetanse hos skoleeier, i form av regelverksforståelse. Dette er en av faktorene vi undersøker i vår studie.

I **Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel***, står det at rammestyring av kommunesektoren skal være et hovedprinsipp i styringen av kommunene. Dette gir kommuner og fylkeskommuner et handlingsrom til å gjøre lokale og individuelle tilpasninger av sine tjenester. Videre står det at når det gjelder rettsikkerheten til innbyggerne vil likevel regelverket være styrende for tilbudet som gis.

Også i **Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei***, er lovverket og det å ha et forsvarlig system omtalt som sentralt i styringen av grunnopplæringen. Skoleeier må ha klare retningslinjer for delegasjon og ha klare rapporteringsrutiner fra skoleledernivået til skoleeiernivået i sitt forsvarlige system.

Denne meldingen er vesentlig for vår oppgave, fordi den enda tydeligere enn de tidligere styringsdokumentene forklarer innholdet og hensikten med det forsvarlige systemet kommunen må ha. Dette bruker vi som grunnlag for våre undersøkelser. I tillegg fokuserer

meldingen på kompetanse, kapasitet og organisering, for eksempel ved delegasjon, uavhengig av kommunens størrelse. Dette er viktige faktorer i vår undersøkelse.

**I Meld. St. 28. (2015-2016) Fag – Fordypning – Forståelse.** Kunnskapsdepartementet påpeker at skoleeierne er ulike når det gjelder kompetanse og kapasitet til å følge opp skolene sine. Faktorer departementet trekker frem er blant annet geografi, innbyggertall, økonomi og demografi. Det vises også til forskjeller mellom store og små kommuner, men det poengteres at det ikke er en klar sammenheng mellom elevresultater og kommunestørrelse.

Også i denne meldinga trekkes kompetanse og kapasitet frem som viktige faktorer for utnyttelse av lokalt handlingsrom. Vi ser at disse momentene stadig nevnes som viktige for handlingsrommet.

**I Meld. St. 21 (2016-2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen** beskriver den gode skoleeier som en som utnytter handlingsrommet sitt innenfor rammene som myndighetene har fastsatt for skolens oppdrag.

For å oppsummere meldingene og det som omhandler skoleeiers rolle og ansvar i disse, ser vi at begreper som forsvarlig system, eller også i noen tilfeller internkontroll, og handlingsrom er gjengangere i meldingene. Det legges vekt på at skoleeier må kunne ta i bruk sitt lokale handlingsrom innenfor rammestyringen som gis fra statlig hold. Skoleeier er en viktig part i arbeidet med å utvikle skolen. Grunnlaget for kvalitetsutvikling ligger i en god regelverksforståelse på alle nivåer i sektor. Skoleeier er ansvarlig for å kontrollere og følge opp dette.

Vi ser altså at fra å være fristilte med få statlige føringer, opplever kommunene utover på 2000-tallet at staten innfører flere kontrollsystemer. Det skjer en innstramning gjennom innføring av kvalitetsvurderingssystemet til staten, samt en utvikling av Fylkesmannens tilsyn.

Felles nasjonale tilsyn gjennom hele denne perioden, viser at regeletterlevelsen ikke er god nok. Nasjonale myndigheter er klar over at det er flere faktorer som bidrar til det, men kapasitet og kompetanse hos skoleeier nevnes spesielt. Staten vil derfor ha større fokus på veiledning og gode støttesystemer.



## 4 Teori

Vi vil gjøre våre drøftinger i lys av teorier fra New Public Management (NPM) om mål- og resultatstyring i kommunene, der kontroll og styring er en side av dette, mens fleksibilitet og autonomi også kommer inn under denne styringsformen. Det handler altså om handlefrihet innenfor regelverket. Det er også viktig å plassere skoleeier i en organisatorisk setting, og vi vil derfor sammenholde noen teorier rundt det. Lokalt handlingsrom er den tredje faktoren vi mener er viktig å forstå teorien bak.

### 4.1 Skoleeier som offentlig organisasjon

I vår studie handler det om eiere av offentlige skoler, og dermed offentlige organisasjoner. Det er derfor nødvendig å si noe om hvordan offentlige organisasjoner fungerer og hva som preger skoleeier som offentlig organisasjon. Vi vil i dette kapitlet også gjøre rede for hvordan kommunene har endret seg de siste 30 årene, hvor vi ser en endring fra sterk statlig til mer desentralisert styring.

Om kommunal skolesektors utvikling de siste 30 årene, sier Møller og Presthus at fra og ha vært sterkt sentralt styrt frem til slutten av 80-årene, fikk kommunene på 90-tallet en mye friere stilling. Dette kom også som et resultat av den nye kommuneloven av 1992 som også må sees i lys av NPM. Nå var det ikke lenger krav om å ha skolesjef og skolestyre i kommunen, det var tilstrekkelig med skolefaglig kompetanse i administrasjonen (Møller og Fuglestad 2006).

I 2003 overføres forhandlingsansvaret for lærere fra staten til kommunene og skoleeieransvaret med krav om å ha et forsvarlig system presiseres i opplæringsloven, jf. § 13-10. I alle sentrale politiske dokument fra 2003 og til i dag, omtales kommunalt ansvarlige for skolesektor konsekvent som «skoleeier». Dette omfatter både politisk og administrativt nivå i kommunen (ibid.).

Kommunene fikk i denne perioden større handlefrihet. Kommunestyret fikk ansvar for å følge opp sentrale politiske føringer for skolesektoren, både for utviklingsoppgaver og for drift av skolene. Det var likevel mulig å delegerer oppgaver til både administrasjonen og til de enkelte enhetene (ibid.). Informantene i vår studie representerer i stor grad en slik organisering.

På slutten av 90-tallet og starten av 2000-tallet var det mange kommuner som endret på organisasjonsstrukturen. Flere kommuner gikk fra trenivå til tonivåkommune. Hensikten var å få en flatere struktur, fjerne mellomleddet, oppnå tydeligere rolle- og ansvarsfordeling i organisasjonen, klarere styringslinjer og reduserte administrative kostnader. Som et resultat av dette nedbemannede mange sine tradisjonelle skolekontor, og ansvar for økonomi og resultater ble delegert til enhetsledere. I en del kommuner forsvant skolesjefen/oppvekstsjefen, og enhetslederne rapporterte direkte til rådmannen. Dersom rådmann eller noen i hans stab hadde skolefaglig bakgrunn, var dette tilstrekkelig for å oppfylle kravet om å ha skolefaglig kompetanse på skoleeiernivået, jf. opplæringsloven § 13-1.

Dette har gitt ulik organisering av skoleeiernivået i mange kommuner, og har resultert i at flere oppgaver og myndighet er blitt delegert ned til skoleledere, som har blitt kommunale enhetsledere (Møller og Fuglestad 2006 og Christensen mfl. 2014). Hvordan har dette påvirket skoleeiers mulighet til å følge opp skolene sine?

Møller og Presthus viser til tidligere undersøkelser gjort i kommuner med ulik styringsstruktur, at organisatoriske strukturendringer kan ha betydning for hvordan skoleeier klarer å ivareta sitt ansvar, men er ikke avgjørende i seg selv (Møller og Fuglestad, 2006). Langfeldt mfl. (2012) viser imidlertid i Finstad og Kvåles undersøkelse (2003), at organisering i to- eller trenivåkommuner ikke er avgjørende for hvordan skoleeier ivaretar sitt ansvar. Dermed er ikke funnene entydige når en undersøker om kommuners organisering er avgjørende for hvordan kommunen ivaretar ansvaret sitt som skoleeier.

I vår oppgave ser vi på organisering som en faktor for skoleeiers opplevde handlingsrom. Hvordan opplever våre informanter dette? Kan det tenkes at de kommunene som er organisert med to og et halvt nivå opplever handlingsrommet som mer begrenset enn trenivåkommunen gjør (Møller og Fuglestad 2006)?

Thorsteinsen (2012) benytter begrepet *resultatenhetsmodell* om kommuner som består av autonome enheter med ansvar for resultater og økonomi. Kommunen har ofte bare to nivåer hvor kommunalsjefen har ansvar for en portefølje på tvers av sektorområder. Imidlertid er norske kommuner i ferd med å forlate den rene tonivåmodellen til fordel for det som kalles to og et halvt-nivå. I slike kommuner nærmer man seg på nytt en sektorinndeling der

kommunalsjefen har ansvar for enheter innenfor sin sektor i stedet for et tverrsektorielt ansvar (Thorsteinsen 2012). Dette er tilfellet for tre av fire skoleeiere i vår studie.

Også Christensen mfl (2014) omtaler det samme fenomenet. Andelen rene tonivåkommuner har avtatt de siste årene, og mellomledernivået; kommunalsjefen, er styrket. Det kan se ut som om kommunene beveger seg tilbake til en mer sektorbasert organisering.

Kan dette henge sammen med at kravene fra staten blir så omfattende at kommunen må omorganisere igjen?

Offentlige organisasjoner er multifunksjonelle og må ta hensyn til både styring, kontroll, deltakelse og medbestemmelse, og samtidig åpenhet, forutsigbarhet og kostnadseffektivitet (Christensen mfl. 2015). For kommunen betyr dette at organisasjonen er en tjenesteleverandør som må ta hensyn til mange faktorer.

Også Jacobsen og Thorsvik (2013) beskriver offentlige organisasjoner som multifunksjonelle. Organisasjonen har mange krav og hensyn å ta, gjerne motstridende. Skoleeierne i vår studie skal altså oppfylle sentrale politiske vedtak inkludert lov og forskrift, samtidig som brukernes lokale behov ivaretas innenfor økonomiske rammer som ofte oppleves som relativt trange.

I vår studie møter vi informanter som ikke bare har ansvar for skolesektor, men også andre sektorer. Her må kommunalleder ikke bare ta underliggende og overliggende hensyn som gjelder skolesektoren, men også ta hensyn til og oppfylle forventninger om å levere gode tjenester innenfor andre sektorområder. Dette samsvarer med beskrivelsen til Thorsteinsen (2012).

De er representanter for det Christensen mfl. (2014) omtaler som multifunksjonsløsninger eller generalistkommuneprinsippet. Kommunen skal ivareta et bredt spekter av oppgaver, der en legger vekt på tverrsektoriell tenkning og samhandling mellom ulike sektorer, i stedet for en sektorvis inndeling etter den gamle hovedutvalgsmodellen som var vanlig i kommunene tidligere. Nå er mange ulike sektorer samlet under en felles kommunalsjef. Dette skal bidra til at man ser tjenester i sammenheng i kommunen til det beste for brukeren.

En utfordring med denne organiseringen er likevel at kompetanse og kapasitet ikke alltid strekker til når kravene blir mange. På den ene siden vil det være en fordel i små kommuner å

samordne oppgavene fra flere sektorer når det er korte avstander mellom de ulike nivåene, men samtidig kan det bli vanskelig å følge opp alle ytre krav, hvis disse blir for detaljerte og omfattende.

Christensen mfl. (2014) peker på at statens sterke interesser i hvordan kommunen løser sine enkelte oppgaver, fører til at rommet for lokale løsninger begrenses, og det lokale handlingsrommet blir ikke like stort i praksis som generalisttenkningen skulle tilsi.

Kirkhaug (2015) beskriver hvor komplekse organisasjoner kan være. Han omtaler organisasjonen som en sammensetning av en rekke faktorer som samspiller. Disse faktorene påvirker hverandre gjensidig. Dermed kan man ikke kun studere organisasjonens enkeltfaktorer for å forstå hvordan den fungerer. Det vil være slik at for eksempel organisering, oppgaver og aktører gjensidig påvirker hverandre.

I vår studie har vi sett på kommuneorganisering i to og en halv- og trenivåkommuner, mange oppgaver på skoleeiernivået og ulikheter når det gjelder hvor nære de ulike nivåene i organisasjonen opplever å være. Arbeidet med å drøfte ulike faktorer som påvirker handlingsrommet har vært krevende, fordi kompleksiteten som Kirkhaug omtaler, fører til at alle faktorene henger sammen og påvirker hverandre og det har vært vanskelig å drøfte dem enkeltvis.

Jacobsen og Thorsvik beskriver organisasjoner som «et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål» (Jacobsen og Thorsvik 2013:18). For å dra parallellen til vår oppgave kan en si at skoleeier har ansvaret for å realisere nasjonale mål som er gitt på opplæringsområdet. Et forsvarlig system til å følge opp måloppnåelse, eller som vi fokuserer på i denne oppgaven, regeletterlevelse, er derfor et lovkrav.

Når vi i vår studie ser på det lokale handlingsrommet innenfor det forsvarlige systemet, tar vi for oss variablene organisering/størrelse og kommunens oppgavemengde. Er det slik at disse styrer kommunens kapasitet? Og dessuten er bestemmende for kompetansebehovet? Er det slik at mange oppgaver innenfor et bredt felt, der staten har sterke interesser uttrykt gjennom for eksempel den omfattende opplæringsloven, er bestemmende for det lokale handlingsrommet?

## 4.2 New Public Management

New Public Management (NPM) har gjort sitt inntog i kommunal skolesektor. Roald (2012) beskriver NPM som en sammenfatning av markedsinspirerte reformelementer for offentlig sektor. Han viser til Øgårds modell fra 2005 hvor NPM oppsummeres i tre hovedpunkter. Det første er tro på ledelse, herunder at ledere gis mulighet til å lede gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegasjon. For det andre mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet, for eksempel gjennom mål- og resultatstyring, delegering av ansvar og myndighet og fokus på kvalitetssikring. Det tredje punktet til Øgård er brukerfokus, ved for eksempel rettighetslovgivning og brukerundersøkelser. Innenfor skolen har vi blant annet fått den obligatoriske *Elevundersøkelsen*<sup>11</sup>.

Økt delegasjon av myndighet for å gi leder handlingsrom for å kunne oppnå resultater, i tråd med NPM-tenkningen. Dette krever imidlertid en skoleeier som følger opp virksomhetene sine med tanke på kvalitetssikring. Dette omfatter både regeletterlevelse og riktig kompetanse.

Gjert Langfeldt viser sammenhengen mellom en slik skoleutvikling og NPM-tenkningen:

*«[Styringsmodellen] setter fokus på den enkelte elevs resultater og bidrar til at en bygger opp styringssystemer som overvåker hva som skaper resultater. Desentralisering eller tydeliggjøring av den enkelte skole er en del av den samme styringsmodellen. Den knytter produksjon av resultater til den enkelte virksomhet. Økt vekt på sjefsrollen kan òg sees som en kopling til en slik tydeliggjøring.» (Møller og Fuglestad 2006:82-83)*

I Norge ble målstyring presentert gjennom Stortingsmelding nr. 37 (1990-91), som la føringer for politikken som er blitt ført i årene etter. Til tross for motstand i utdanningssektoren, ble målstyring etter hvert etablert som styringsstrategi (Møller og Fuglestad, 2006).

Roald (2012) kaller denne politikken en gradvis innføring av NPM-elementer gjennom fristilling av offentlige selskap og direktorater, før Bondevik II-regjeringa i 2001 gjennomførte en reform som innebar fristilling og geografisk utflytting med økt vektlegging

---

<sup>11</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/>

på statlige tilsyn. Dette innebar også en sterkere styring av skolen gjennom en kombinasjon av tilsyn og måling av elevresultater.

Kommuneloven gir legitimitet for statlig kontroll; Fylkesmannens tilsyn er hjemlet i kommuneloven. Kommunalt selvstyre ekskluderer dermed ikke statlig kontroll eller statlig styring, og i vår sammenheng er kravene til skoleeiers forsvarlige system et eksempel på hvordan kommunen må forholde seg til statens krav om kontroll, selv om det er gitt et lokalt handlingsrom for hvordan kontrollen skal skje.

Hovedkomponentene i NPM er altså mål- og resultatstyring, men også strukturell fristilling og konkurranseutsetting. Kostnadseffektivitet etterstrebes.

*«Under NPM vris kontrollen fra tradisjonell input-kontroll (kontroll av budsjetter) og prosedyremessig kontroll (kontroll av regelverket og gjeldende fremgangsmåter er fulgt) mot kontroll av output (aktiviteter) og resultater.»* (Christensen mfl. 2014: 203).

Resultater og ikke minst resultatforbedring skal være hovedfokus hos skoleeier. På den andre siden understreker stortingsmeldingene som kom utover på 2000-tallet at det lokale handlingsrommet ikke må gå ut over regeletterlevelsen og dermed rettssikkerheten til innbyggerne. Statlig tilsyn blir derfor utviklet.

Strukturell fristilling dreier seg ifølge Christensen mfl. (2014) om friheten til å styre. Kommunene gis fra statlig hold autonomi til å bestemme hvordan de vil benytte ressursene sine, under forutsetning av at nasjonal rammestyring blir fulgt. En utfordring rundt dette er hvor stor autonomi underliggende enheter skal ha. Skoleeiere har et lokalt ansvar for å følge opp sine enheter, lage lokale mål og strategier for opplæringen som gis, og de rapporterer i stor grad på elevresultater, jf. tilstandsrapporten.

Mål- og resultatstyring er en organisasjonsoppskrift som nevnes av Røvik (2007) under kategorien virksomhetsstyring. Den brukes for å utvikle eller forbedre styringen i organisasjoner. Som vi har vist til tidligere, er dette også tanken til sentrale styremakter slik de kommer til uttrykk i stortingsmeldingene vi har brukt.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet kan være et godt eksempel på mål- og resultatstyring. Det ble etablert i 2003-04, og kom fordi nasjonale skolemyndigheter ønsket å øke lokalt handlingsrom for skolesektor, men også for å styrke kvaliteten. Skoleeier og



skoleleder kunne nå selv vurdere kvaliteten på opplæringen som ble gitt til elevene i sine skoler (St.meld. nr. 30 (2003-2004)).

Når Christensen mfl. (2015) omtaler mål- og resultatstyring i offentlig sektor, snakker de om å styre handlingene til organisasjonen på bakgrunn av målene som er satt, for deretter å evaluere målene og utvikle organisasjonen.

Er regelverksetterlevelse et mål, og hvordan følges dette opp i skoleeiers forsvarlige system? Eller står regelverksetterlevelsen på agendaen overhodet?

Nasjonale myndigheter legger ingen føringer for hvordan skoleeier utformer sitt forsvarlige system innenfor de statlige føringer som er gitt. Med andre ord så har skoleeier i utgangspunktet stor autonomi i hvordan oppgaveporteføljen skal løses, men det må skje innenfor lov- og regelverk og med utgangspunkt i statlige styringssignaler (Meld. St. 21 (2016-2017)).

NPM-tenkningen vektlegger altså tydelige mål og resultater (hva), tydelig plassert ansvar (hvem) og større lokal handlefrihet (hvordan). Samtidig innebærer mål- og resultatstyring at staten gir tydelige føringer for hva skoleeier skal oppnå lokalt. Statens kontroll av kommunen gjennom tilsyn gir føringer for hvordan kommunen skal etterleve lovverket. Er det slik at nasjonale føringer både i form av lovverk og tilsyn, er en viktig faktor for hva som kan påvirke skoleeiers handlingsrom?

### **4.3 Handlingsrom**

I boka *Livet som leder* vises det til at det formelle handlingsrommet blir påvirket av to organisasjonsmessige forhold: «Det første er jobbkrav (forventninger), og det andre er føringer og begrensninger i form av hierarki, makt, ansvar, spesialisering, ressurser, regler og normer.» Det understrekes at handlingsrommet påvirkes av formelle krav, prosedyrer og rutiner. Faktorer som kompetanse og kapasitet vil kunne ha betydning for om handlingsrommet blir benyttet (Rønning mfl. 2013:111).

I vår studie undersøker vi hva som påvirker skoleeiers handlingsrom i oppfølgingen av regeletterlevelsen til skolene. Vi ønsker derfor å belyse hva ulike forskere sier om kommunalt handlingsrom og hva som eventuelt kan påvirke det.

Jøsendal mfl. (2012) beskriver utviklingen av skoleeiers handlingsrom fra 1984 til 2000-tallet, der utdanningspolitiske styringsdokumenter går fra sentral styring til mer desentralisert styring. Dette er helt i tråd med den internasjonale styringstrenden «accountability», eller på norsk ansvarsstyring eller *resultatstyring* (Møller og Fuglestad 2006), som er en del av NPM-tenkningen. Jøsendal mfl. (2012) forklarer ansvarsstyring, som det blir beskrevet i St.meld. nr. 30 (2003-2004), som skoleeiers frihet til å styre økonomi, organisering og utviklingsstrategier. Samtidig får skoleeier ansvar for å kontrollere skolene sine og vurdere resultatene. Handlingsrommet utvides for den enkelte skoleeier, samtidig som statlig tilsyn og nasjonale kvalitetsvurderingssystemer utvikles. Altså gis det med den ene hånden, mens det strammes inn gjennom tilsyn og kontroll med den andre.

Røvik mfl. (2014) viser til Mulgan (2000) som drar accountability-begrepet i offentlig forvaltning i retning av mer kontroll. Kommunene blir kontrollert gjennom blant annet tilsyn, rapporteringer, prosedyrer, rutiner og formaliserte styringssystemer. For skolesektor kan en kjenne dette igjen i faktorer som ligger i nasjonalt kvalitetsvurderingssystem.

Ifølge Roald (2012) stiller kommunale politikere og ledere seg spørrende til om ansvarsstyring egentlig har utvidet handlingsrommet slik stortingsmeldinger og andre statlige styringsdokumenter gir uttrykk for. Samtidig som politisk og administrativ styring er gitt større handlingsrom, har skolene opplevd større detaljstyring, gjennom statlige tilsyn helt ned på klassenivå, og tester og brukerundersøkelser ned på elevnivå. Dette kan forstås som at det er staten som legger føringer for hva som skal skje på lokalt nivå gjennom sitt kvalitetsvurderingssystem og tilsyn.

Roald (2012) sier videre at det reelle kommunale handlingsrommet avhenger av om de lokale aktørene håndterer kvalitetsvurderingsarbeidet på en god måte eller om arbeidet i hovedsak skaper spenninger og dermed økt avstand mellom nivåene.

Kvalitetsvurderingsarbeid er kommunens arbeid med egne resultater eller måloppnåelse. Dette arbeidet avhenger av både kompetanse og kapasitet i organisasjonen. Når *håndtering* av kvalitetsvurderingsarbeidet av Roald nevnes som en kritisk faktor for å ta i bruk det reelle handlingsrommet, forstår vi det som at både kapasitet og kompetanse på skoleeiernivået er avgjørende for å kunne ta handlingsrommet i bruk.

Christensen mfl. (2015) beskriver ansvarsforholdene for ledere i offentlige organisasjoner som komplekse. En skal se til at rutiner og prosedyrer blir fulgt, men også følge opp resultater. Dette kan absolutt være en parallell til skoleeiers ansvar, jf. § 13-10. Utover dette har administrativ skoleeier gjerne andre oppgaver, både innenfor skolesektor, men også andre. Dette vil være faktorer som gjensidig påvirker hverandre, jf. kompleksitetsteorier (Kirkhaug 2015).

Christensen mfl. (2015) beskriver også forholdet mellom autonomi og kontroll i organisasjoner som vanskelig, det kan lett oppstå motsetninger mellom disse. På den ene siden skal organisasjonen kunne drifte fritt og på den andre siden drive kontroll og oppfølging. Å finne en god balanse mellom disse er i praksis ikke enkelt. Skoleeier skal både drive utviklingsarbeid og kontroll av at regelverket blir fulgt. Hvordan drive kontroll uten at det skaper avstand og kanskje til og med mistillit mellom nivåene?

Torsteinsen (2012) omtaler sammenhengen mellom autonomi og *prestasjon*: «Ved å gi mennesker frihet til å bestemme selv hvordan de skal utføre arbeidet sitt, antar en at de blir mer motiverte, mer kreative og mer effektive, og at de vil skape bedre resultater.» (Torsteinsen 2012:23). Innenfor en NPM-tenkning er dette et av elementene. En ser for seg at ansvar for økonomi og resultater og autonomi til å utføre arbeidet, skaper utvikling og bedre resultater.

Delegasjon av myndighet kan gjøre handlingsrommet for ledere på lavere nivå større, men samtidig kan dette føre til at den øverste ledelsen mister kontroll og oversikt. Et eksempel fra skolesektor kan være den delegerte myndigheten skoleledere får til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Skoleeier kjenner gjerne til hvor mange enkeltvedtak som fattes og antallet årstimer som blir gitt, dette fins det rapporteringsrutiner på. Kvaliteten på vedtakene, innholdet i dem, rapporteres vanligvis ikke. Så dersom skoleeier ikke ber om å få se noen vedtak, vet skoleeier ikke noe om dette. Det er blant annet dette det forsvarlige systemet skal ivareta for skoleeier – kontroll av autonome, fristilte enheter (skoler).

Ressursutnyttelsen på skoleeiernivå kan også ses i sammenheng med dette. Disponeres ressursene en har til rådighet som en vil, eller er det rapportering og kontroll av regeletterlevelsen de må benyttes til (Christensen mfl. 2014)?

Videre sier Christensen mfl. (2014) at både kapasiteten og kompetansen til administrasjonen er avgjørende for hvordan oppgavene blir utført og med hvilken kvalitet. Kommunene i Norge er av ulik størrelse og har ulik organisering, jf. kapittel 4.1. Flere kommuner har små staber på administrativt skoleeiernivå, mange løser oppgavene sine ved å delegere disse, samt delegere myndighet til underliggende nivå. En kan derfor stille seg spørsmål om kapasitet og kompetanse også har betydning for utformingen av et forsvarlig system og oppfølgingen av det. Vil delegasjon av myndighet påvirke hvor effektivt det forsvarlige systemet fungerer?

Langfeldt mfl. (2008) trekker frem flere faktorer som virker inn på skoleeiers handlingsrom. De mener at organisering, antall ledelsesnivåer ikke har betydelig innvirkning på hvordan lokalt handlingsrom benyttes. Videre sier de at den statlige desentraliseringspolitikken har ført til at en stor del av den kommunale styringen er delegert til rektornivået, og at statlige føringer og styring fortsatt har stor innflytelse for politikken som føres lokalt.

Kommunenivået utnytter ikke den muligheten de har til å utvikle og sette agenda for lokal skolepolitikk, og avvikskontroller preger kommunenes styring av underliggende nivåer. Noen kommuner kan ha så store økonomiske og faglige utfordringer i sin rolle som skoleeier, eller innenfor andre sektorområder, at de av den grunn ikke har ressurser til å håndtere alle sine oppgaver. Dette kan bety at kommuner som ikke har kapasitet eller kompetanse nok på skoleeiernivå, vil ha utfordringer med å utnytte lokalt handlingsrom.

Dette er nettopp det vi ønsker å belyse gjennom vår studie – har også våre informanter den samme oppfatningen av at handlingsrommet deres bestemmes av kapasitet og kompetanse?

Nasjonale styringsdokumenter poengterer at skoleeier skal oppleve autonomi og fleksibilitet, samtidig som skoleeier blir statlig styrt og kontrollert, f.eks. gjennom tilsyn. Kildene vi viser til i vår studie, mener alle at handlingsrommet er til stede i kommunale virksomheter, men utnyttes av flere årsaker ulikt. Der ressursene er små, vil det å kunne finne en balanse mellom autonomi og kontroll synes som mer utfordrende.

Når det gjelder lovkravet i § 13-10, er kontroll av regelverket en viktig faktor, samtidig har flere skoleeiere gjennom ansvarsstyring og stor grad av tillit delegert myndighet til skolene sine. Noen vil kanskje derfor se på det som nødvendig med sterkere statlig styring enn andre. Da vil muligens tilsyn og andre statlige verktøy oppleves som støttende i et forsvarlig system og dermed utvide handlingsrommet?

I Pricewaterhouse Coopers AS sin rapport *Kom nærmere!* (2009) drøftes også skoleeiers handlingsrom i spenningsfeltet mellom statlig og lokal styring. Det vises her til at det fins tilhengere av begge fronter, som argumenterer for hvordan handlingsrommet blir påvirket. På den ene siden finner en de som er kritiske til at handlingsrommet reduseres av for sterk statlig styring i et desentralisert system. På den andre siden finner en de som ønsker sterkere statlig styring fordi for stort handlingsrom krever svært mye av kommunal forvaltning. Prosjektet viser imidlertid at det fins et handlingsrom for skoleeiere som utøver et aktivt skoleeierskap, og har både kapasitet og kompetanse til å utøve det (2009).

Kan det tenkes at forventninger, i form av kompetansekrav, og føringer som nasjonale og lokale politiske styringssignaler, ressurser til rådighet og hvordan kommunen er organisert, vil påvirke det lokale handlingsrommet til skoleeier?

#### **4.4 Oppsummering**

I vår studie ønsker vi å undersøke hvilke faktorer skoleeiere opplever som styrende for handlingsrommet. Vi har avgrenset oppgaven til å handle om handlingsrom knyttet til utformingen av et forsvarlig system. Opplevelse av handlingsrom er dermed den avhengige variabelen i vår studie.

Vi har gjennom teorien vi har brukt, sett at faktorene organisering og dermed multifunksjonalitet, størrelse og kapasitet, kompetansekrav og politisk styring og kontroll går igjen som variabler. Dette er de uavhengige variablene vi har valgt å undersøke. Samtidig må vi understreke at disse variablene ikke kan sees som uavhengige fullt ut. Kapasitet henger sammen med organisering og multifunksjonalitet. Kompetanse henger sammen med kapasitet og organisering og størrelse. Nasjonale føringer henger sammen med oppgaveportefølje og dermed både kompetanse og kapasitet.

Det er ikke mulig å få isolert disse variablene gjennom vårt opplegg. Dette er noe av bakgrunnen til at studien vår er fenomenologisk – vi ønsker å se på skoleeierens *opplevelse* av handlingsrommet. I hvilken grad opplever skoleeierne autonomi? Eller opplever de at kontroll er mer førende for hvordan de kan rigge sitt forsvarlige system?

## 5 Empiri

I dette kapittelet vil vi presentere innholdet fra de fire intervjuene vi har gjort.

Problemstillingen vi jobber ut fra er altså: **Hva påvirker det lokale handlingsrommet når skoleeier skal kontrollere at skolene oppfyller regelverket?** Og for å belyse denne har vi gått ut fra tre hovedkategorier av forskningsspørsmål:

- Hvordan beskriver skoleeier sitt forsvarlige system?
- Hvilket handlingsrom opplever skoleeier at de har?
- På hvilken måte brukes statlige verktøy og tilsyn i det forsvarlige systemet for å følge opp regeletterlevelse i skolene?

### 5.1 Skoleeiers beskrivelse av sitt forsvarlige system

#### 5.1.1 Skoleeier A – Østby

Skoleeier A fra Østby representerer en kommune i størrelsesordenen 10 000-20 000 innbyggere. Kommuneøkonomien er relativt anstrengt, selv om man de senere årene har hatt et lite oppsving. Østby kommune har 10 skoler.

Østby har en kommunalsjef som dekker flere områder innenfor oppvekst og utdanning, en skolefaglig rådgiver, en ikke nærmere definert merkantil støtte, samt rektorer med mange oppgaver delegert til sitt nivå. Kommunen kan dermed beskrives som en to og en halv-nivå kommune, hvor mellomledernivået er litt utvidet fra rent tonivå.

Kommunen benytter det web-baserte systemet 1310.no<sup>12</sup> utviklet av selskapet Moava AS. Dette beskrives som et system som «tar for seg alle områder fra skolestart til du skriver ut vitnemål». Skolene får varsler om oppgaver som skoleeier setter opp.

Informanten sier at systemet virker som et årshjul som skal sikre at de driver etter opplæringsloven, og at dette er godt egnet til å følge opp lovkravene. Det forsvarlige systemet skal sikre både kontroll og kvalitet, fordi disse henger nøye sammen:

*I en kontroll ligger det jo veldig mye, ja kanskje enda mere kvalitetsutvikling. (...) jeg er her for at elevene skal ha et forsvarlig tilbud, og da blir det – altså både deres*

---

<sup>12</sup> <https://www.1310.no/index.php?pageID=14>

*rettssikkerhet, men også kvaliteten på tilbudet, og det henger i hop. Kanskje ikke så enkelt, men sånn tenker nå jeg om det, og derfor er det vanskelig å se om det er det ene eller det andre. Det er begge deler.*

Informanten legger til at 1310-systemet deres er enkelt å bruke, siden det følger opplæringsloven. Når skoleeier ønsker tilbakemeldinger fra skolelederne sine, benytter de dette. Men systemet benyttes ikke jevnlig, på grunn av kapasitet.

Om kompetanse i virksomheten sier informanten at dette ideelt sett sikres gjennom stillingshjemler og tilsetting. Kompetansen som kreves på skoleeiernivået er kjennskap til kravene i opplæringsloven og skolefaglig kompetanse for å kunne veilede skolene på lovforståelse; hva er forsvarlig, hva er godt nok?

Når informanten får spørsmål om systemet er egnet til å fange opp manglende kompetanse på skoleledernivå og dermed mulige lovbrudd, for eksempel på områder skoleleder er delegert myndighet, svarer han: «Systemet vårt er ikke bygd opp slik at skoleeier på den måten skal inn å sjekke enkeltsaker. Vi får ikke kopi av alt. Derfor er ikke systemet fullgodt.»

Informanten legger likevel til at 1310-systemet de benytter, i seg selv er egnet som et forsvarlig system, «det ivaretar alle paragrafene og leddene i opplæringsloven».

### **5.1.2 Skoleeier B – Lilleby**

Lilleby er organisert på samme måte og er en to og en halv-nivå kommune som Østby, med en kommunalsjef som har ansvaret for mange hovedområder, og med en rådgiver med ansvar for skole. Rektorene nevnes ikke særskilt av denne informanten som del av systemet der oppgaver delegeres.

Lilleby kommune er en kommune i størrelsesordenen 5 000-10 000 innbyggere.

Kommuneøkonomien er anstrengt, og man har nylig opplevd at en av kommunens store arbeidsplasser er nedlagt. Lilleby har 4 skoler.

Lilleby benytter et kvalitetsutviklingssystem som består av styringsdokumenter med utgangspunkt i bestemmelsene i opplæringsloven, og videre ulike planer som læreplaner, tiltaksplaner og kvalitetsplan. I systemet inngår også den skolebaserte vurderingen som blant annet skjer med bakgrunn i nasjonale kartlegginger og prøver, som gjennomgås i en halvårlig kvalitetsutviklingssamtale der mål for den enkelte skolen bestemmes. Også her har man

jevnlige rektormøter der ulike problemstillinger diskuteres. Tilsyn kommunen har hatt fra Fylkesmannen nevnes som aktuelt tema til diskusjon. «Alt handler om læring, også opp mot lovkravene,» sier informanten.

Informanten beskriver systemet slik:

*Vi har lagd et system (...) hvor jeg satte inn opplæringsloven og forskrifter med lenker, som de kan gå inn på. Og så har vi lagd interne dokumenter under det her – og det er lokale rutiner og prosedyrer for alt mulig, blant annet rapportering i 9a, og på spesialundervisning, for de skal også rapportere på hvor mange enkeltvedtak de gjør, særlig særskilt språkopplæring.*

Om systemets egnethet, sier informanten:

*Ja, altså er systemet egnet til å avdekke om skolene følger lovverket? Det er nå det ene, men det handler ikke bare om lovverket i min forstand, for det er jo kjempe lett å lage – en plan – det kan jo alle som er god på planarbeid lage. Men vi skal jo følge opp – og det er det som er problemet. (...) Så jeg synes ikke kvalitetssystemet vi har i dag, og jeg er usikker på om vi noen gang vil kunne ha, et system som kunne fange opp alt som kreves av oss som skoleeiere. For da må man inn i praksis, relativt ofte.*

Videre forteller informanten at når lovbrudd er avdekket for eksempel gjennom

Fylkesmannens tilsyn med skolene, er skoleeier «på», men informanten er usikker på om systemet i seg selv avdekker lovbrudd godt nok. Dette handler også om kapasitet – skoleeier gir føringer, men mener at de i mindre grad følger dette opp.

*Vi gir mange føringer. (...) Så er spørsmålet, hvordan følger vi opp? Og der er vi ikke gode nok. Og vi kan skylde så mye vi vil på kapasitet, men det handler litt om struktur og, tenker jeg. (...) Vi følger kvalitetssystemet. Men det beste verktøyet vi har per i dag er dialogmøtene. Så kan man si: Er dette å etterspørre og følge opp? Derfor er jeg der vi var innledningsvis, får du noen gang et system som er godt?*

Av påkrevd kompetanse nevnes ferdigheter, holdninger og personlig egnethet hos skolelederne. Dette sikres i tilsettingsprosessen. «Noen i skoleledelsen må kunne forvaltning og lover og forskrifter,» sier informanten. Videre nevnes pedagogisk-, analytisk- og IT-kompetanse, samt lokalkunnskap og kunnskap om egne skolers utvikling.

Skoleeiernivået oppdaterer seg ved å delta på Fylkesmannens samlinger eller bruke tilsynserfaringer aktivt.



### **5.1.3 Skoleeier C – Storby**

*Storby* er en trenivåkommune med 50 000-100 000 innbyggere. Kommunen har relativt god økonomi og har en skolefaglig stab på mange personer som administrerer 15 skoler. *Storby* representerer en skoleeier med et stort administrativt nivå i vår studie, og dette trekkes frem som en fordel, blant annet har de muligheten til å diskutere vanskelig spørsmål sammen: «*Så når vi får et vanskelig spørsmål, og det skjer ganske ofte (..) så setter vi oss ned og prater om det.*»

Også denne skoleeieren har kjøpt 1310-systemet som *Østby* bruker, og beskriver systemet som et system der det gis en oversikt over ansvars plassering, rutiner og struktur. Mange oppgaver er delegert til rektornivået, og også denne skoleeieren har jevnlig møter med rektorene der ulike spørsmål drøftes.

Informantene sier videre at de ikke bruker 1310-systemet for å kontrollere regeletterlevelsen på alle underliggende nivå. Rektor er delegert myndighet til å følge opp sine ansatte:

*Vi kan ikke frata skolene deres autonomi i forhold til en del ting. (..) Vi er forsiktig med å styre dem. Og bestemme overfor dem. På enkelte ting. (...) Men vi etterspør: Hvordan jobber dere med dette?*

Kompetansekrav inkluderer «*(...) en viss evne til å sette seg inn i lovverket og hvordan dette skal operasjonaliseres,*» sier informanten, som selv har fått kompetanseheving gjennom diskusjoner med kolleger, samt informasjon fra Utdanningsdirektoratet eller Fylkesmannen.

### **5.1.4 Skoleeier D – Vestby**

*Vestby* er en kommune med 10 000-20 000 innbygger. Kommuneøkonomien er god, og *Vestby* har 11 skoler og om lag fire årsverk i sin skolefaglige stab. Det administrative nivået har ansvar også for barnehagesektoren. Kommunen har egen barnehagefaglig ansvarlig. Kommunen beskriver seg selv som to og en halv-nivåkommune. *Vestby* benytter det samme 1310-systemet som *Østby* og *Storby*. I tillegg har skoleeier årlige kvalitetssamtaler med skolene og jevnlig skolefaglige møter.

Utover møtepunktene trekker informanten også frem planverket deres som en del av det forsvarlige systemet. Informanten understreker at planer og rutiner må gjenspeiles i skolens praksis:

*(..)sånn som vi forstår oppfølging av skolene, eller skoleeiers forsvarlige system så handler det ikke kun om opplæringsloven eller læreplanen som en forskrift, men det er måten vi har oversatt den til vår praksis og reelle tiltak vi ønsker å følge opp. Så kan du si at det går jo i en nedadgående linje i de dokumentene. Det henger sammen. Og det som skjer i klasserommet, det er jo en praktisering av læreplanen, vil jeg tro, eller håper jeg.*

Informanten fra Vestby trekker frem det å bli vurdert av noen utenfra som viktig i et forsvarlig system. På den måten blir regeletterlevelsen gjennomgått, og de kan endre praksis. Informanten vurderer selv av de ikke har et godt nok system for å kontrollere regeletterlevelsen på sine skoler.

*Så det som vi vet om per nå, det er at vi er flink til å ta tak i ting, hvis ting blir påpekt fra noen utenfra. Det kan da være Fylkesmannen i et tilsyn, eller det kan være foreldre i en misnøye eller klage, som går gjennom, eller som går forbi rektorene våre. Da etterser vi regeletterlevelsen, og sørger for at det blir varige endringer gjennom å rette opp, og så fall forsøke å endre praksis. Og ikke bare på den enkelte virksomhet det ble oppdaget på, men det skal ha relevans for resten av kommunens praksis da. Så vet vi og, at det å ha et system, og ta stikkprøver av en slik type regeletterlevelse, det er ikke satt i et fast system.*

Skoleeier D fra Vestby beskriver 1310.no som et system der store lovendringer oppdateres automatisk i systemet, men skoleeier må selv vedlikeholde og tilpasse systemet til deres eget for at det skal være godt nok.

Informanten trekker frem at det er viktig å ha skoleerfaring, og spesielt rektorerfaring, når en jobber på administrativt skoleeiernivå. Dette for å kunne forstå hvordan skolene jobber. Informanten sier også at ledererfaring er viktig. Vestby har juridisk kompetanse på kommunenivået som de av og til benytter seg av.

## **5.2 Handlingsrom**

### **5.2.1 Skoleeier A - Østby**

Når skoleeier i Østby kommune reflekterer over handlingsrom innenfor lovkravene i § 13-10, er kapasitet en faktor som har stor betydning; det er problemer med å finne tid til alle oppgaver. Informanten skulle gjerne brukt enda mer tid på å utnytte mulighetene som ligger i det elektroniske systemet de har anskaffet for å ivareta oppgavene som følger av lovkravet:

*Det er nok kapasitet i hverdagen. Men jeg burde nok ha brukt det for å få enda bedre kapasitet. Det er en sånn litt ond sirkel, fordi det så mange slike brannslukningsoppgaver. Det er så vanskelig å frigjøre seg.*

Informanten vurderer videre at mange nok kjøper seg tid ved å kjøpe et ferdig system slik de selv har gjort:

*Er det egentlig noe handlingsrom? Loven skal følges, men jeg har ikke tid til å lage meg et system. Jeg tror ikke i dag at det handlingsrommet er så veldig stort, ikke reelt i hvert fall.*

På den annen side sier informanten at egentlig har man et stort handlingsrom til å utforme sitt eget forsvarlige system, og legger til:

*Så vi har nok ganske stor frihet til å velge, men jeg skulle ønske – og vi kommer sikkert inn på det – at her burde liksom staten, på nasjonalt hold, rett og slett lage ferdig ting, så slapp vi å kjøpe det her.*

Informanten beskriver videre lovkravene i seg selv som begrensende på handlingsrommet til skoleeier siden det er mange detaljerte krav som skal oppfylles, og disse må omfattes av systemet. Juridisk kompetanse kreves i utformingen av systemet, og tid:

*Jeg kunne sikkert ha gjort det altså, men da ville jeg jo ha brukt et år på det. I hvert fall et skoleår. Og det verktøyet ligger jo der, ikke sant. Det er mer et tidsspørsmål også.*

### **5.2.2 Skoleeier B - Lilleby**

I Lilleby opplever man at det finnes et handlingsrom, men at handlingsrommet ikke blir brukt i den grad man skulle ønske det ble brukt:

*Ja, vi har et handlingsrom. Opplæringsloven gjelder jo uansett. Forskriftene og. Men hvordan utnytte det? Vi gjør ikke det! (...) For her ligger det stor fleksibilitet. Dette gjelder også organisering av opplæring – hvor mye folk du skal ha, hvordan du skal bruke dem, hvordan bruke kompetansen.*

Informanten fra Lilleby fremhever at det er viktig for skoleeier å ha lokalkunnskap om skolene sine for å kunne ta i bruk handlingsrommet:

*Ja, når vi lager systemer her er det kjempe viktig å vite noe om skolene. Du må ha en bra oversikt over skolene for å forstå. Du må ha innsikt i det meste for å kunne holde på med dette. Du må jo ha bra kompetanse på lovverk og læreplaner og i det hele tatt om det som rører seg i skolen, kanskje både i fortid og nåtid. (...). Og du må ha statistikk- og analysekompetanse. Alt dette synes jeg er komplisert, og tidkrevende.*

Informanten trekker også frem forholdet mellom skoleeier og skoleleder som en faktor for å kunne ta i bruk handlingsrommet: «Ja, hvor tett på kan man være før man må trekke seg unna igjen? Og samtidig oppfylle 13-10? Det er klart det må være et tillitsforhold.»

Om struktur og organisering som faktorer for hvilket handlingsrom skoleeier har, sier informanten:

*Jeg tror heller ikke nivåene er dimensjonert for dette arbeidet. Det er noe med dimensjonering og delegasjon ute. Hvem gjør hva? Det handler også om en organisasjon, for dette skal fungere i en organisasjon. (...) Hvis vi hadde vært mange her, et skolekontor, så er det ikke sikkert. (...) Ofte er det sånn, at vi må ha et system uansett, som virker når noen forsvinner. Det er et viktig poeng. Ellers så har vi ikke et forsvarlig system.*

I tillegg trekker informanten fra Lilleby frem kapasitet i skolene som begrensende faktor for hvordan det forsvarlige systemet kan utformes: «*For det ligger en del rapportering i det, og da må vi se, har skolene kapasitet til dette? Noen har, noen ikke.*»

Informanten trekker også frem politikernes involvering og prioriteringer som en utfordring. Fordi de er så få på det administrative nivået som jobber med skole, hender det at de må legge bort planlagte oppgaver, og prioritere annerledes:

*I går var det formannskapsmøte (...) så kommer det en bestilling (...) Skal vi ha et system, så må det prioriteres! Når vi har satt av datoen til rektormøter, så er det den datoen som gjelder, alt annet skal vekk. Det er ikke så enkelt det her.*

### **5.2.3 Skoleeier C – Storby**

Storby beskriver handlingsrommet innenfor bestemmelsen om forsvarlig system slik:

*Ja, det er jo gedigent. Det er jo kjempesvært. Det eneste kravet er jo at du skal ha et forsvarlig system. Det står ingenting om hvordan det skal være. (...) Så friheten i forhold til både å utforme sitt eget system, bruken av det er veldig fri.*

Videre sier informanten at friheten ligger i å finne ut hva som passer best for egen virksomhet, og deretter følge opp, men på den annen side:

*(...) Jeg har vært i diskusjoner der folk – hvor andre skoleeiere – ikke mener at det er regulert nok. Og det kan jeg skjønne. Hvis du er en liten kommune som har en og to stykker, så skjønner jeg det at det hadde vært mye smartere å – eller opplevdes mye enklere – og hatt et mer regulert system og flere krav om hvordan det skulle brukes. Men da hadde du tatt vekk den autonomien og den friheten du har til å drive innenfor lovverket sånn som det er. (...) Men det er klart, i og med at vi er så mange, så har vi jo en ganske stor fordel i forhold til mindre, hvor de bare er en.*

Informanten fra Storby trekker frem kompetanse som en faktor i å kunne utnytte handlingsrommet: «*Kompetanse øker handlingsrommet. Kjenner du til kravene i lov og forskrift har du et stort handlingsrom.*»

#### 5.2.4 Skoleeier D – Vestby

Når informanten snakker om handlingsrommet til kommunen i et forsvarlig system, er det spesielt størrelsen på kommunen som trekkes frem som en faktor for hvilket handlingsrom en har:

*I små kommuner, som for oss, og sånn som mange av landets kommuner, så sitter vi så tett på våre virksomhetsledere, vi sitter så tett på praksisfeltet. Vi har så spredte oppgaver. Det er veldig stort spenn i det jeg gjør innenfor en arbeidsdag. Men hvis jeg hadde satt det opp mot en stor kommune, som for eksempel Oslo, Trondheim, Bergen, så er de mye mer avhengig av tydelige, konkrete, mangfoldige rutiner og handlingsdokument som styringsverktøy, og som kanskje forsvarlige system vektlegger. Men vi er ikke så avhengige, fordi vi sitter tettere på dem.*

Informanten legger altså vekt på at nærheten til sine virksomheter, kort avstand mellom de to nivåene, bidrar til at handlingsrommet er ganske stort. På en annen side mener informanten at trykket av statlige satsinger de siste årene har redusert handlingsrommet:

*Jeg ble rektor da Kunnskapsløftet – fra ord til handling kom. Og da kom liksom bølgen av nasjonale satsinger som igjen gikk gjennom Fylkesmannen, og Fylkesmannsembetet hadde jo sin samvittighet ovenfor sin oppdragsgiver igjen med å finne kommuner (...) som (...) historisk sett har vært dårlige på en del statistikker. Alt i fra resultater til sosiale statistikker. Det ble litt sånn: her skal vi lykkes, derfor pøser vi bare på med enda mer. Og da er det jo sånn at da er du med på noe det ene året og så har du overlapping til noe annet det neste året, og så er du med på noe – sånn ble det litt. Sånn at den styringa var ikke kun kommunal, den var egentlig statlig gjennom Fylkesmannen til kommunen.*

Videre sier informanten at retningslinjer og maler muligens ville kunne bidratt til å frigjøre tid for små skoleeiere:

*Gjennom – altså både når jeg jobbet som rektor og jobbet i en annen kommune, så har jeg opplevd dette med forsvarlig system som kanskje litt for åpent. At vi kanskje skulle ha mer retningslinjer på det, slik at – holdt på å si – ferdig utfylte maler, som ... «Dette består det forsvarlige systemet av».*

Når vi spør informanten om dette handler om kapasitet, bekrefter informanten dette:

*Ja, det handler om kapasitet. For i en stor organisasjon, så tror jeg en kunne håndtert dette opp mot sitt eget forsvarlige system på en god måte. I en liten organisasjon, så tror jeg kanskje at en klarer å involvere få på skoleeiernivå i noen felles møter, og så har en arbeidsfordeling seg imellom, så følger en opp det, og så skal en etter det implementere endringer ute på virksomhetsnivå. Det er så mye arbeid med det, på få personer. I en større organisasjon tror jeg det hadde gått bedre, for da kunne en*

*frigjøre folk. Folk har mer konsentrerte oppgaver. (...) Det ville kanskje frigjøre kapasitet da til å jobbe med det som du sier er det viktigste. Det som skjer nært eleven.*

### **5.3 Statlige verktøy og tilsyn som faktor i et forsvarlig system**

I vår studie har vi spurt spesielt om det statlige verktøyet RefLex, som alle informantene har kjennskap til gjennom tilsyn fra Fylkesmannen, er et verktøy som kan benyttes for å vurdere regeletterlevelsen i egen organisasjon, evt. om skoleeier benytter seg av andre statlige verktøy til dette. Siden de fleste av stortingsmeldingene omtaler tilsyn som et virkemiddel for å kontrollere regeletterlevelsen, var vi også interessert i å undersøke om Fylkesmannens tilsyn benyttes til dette også av kommunen.

#### **5.3.1 Skoleeier A – Østby**

RefLex-verktøyet er brukt i forbindelse med tilsyn. I tillegg har en av skolene i kommunen brukt RefLex på egenhånd. Skoleeier har ingen erfaring med bruk av RefLex ut over dette.

Når det gjelder andre statlige verktøy sier informanten:

*(...) undersøkelser, nasjonale prøver, eksamen – alle de tingene. Vi bruker alle parameterne – det gjør vi, men ikke verktøy sånn spesielt. Men som jeg sier – det kunne gjerne ha vært, vi hadde brukt det hvis det hadde vært tilgjengelig.*

På spørsmål om også Fylkesmannens tilsyn kan anses som et verktøy i et forsvarlig system, svarer informanten bekreftende:

*(...) Det er jo ikke bare Fylkesmannen som får se, kommunen får jo også sjøl se at – gjør vi det rett det her på tilsynsområdet? Og jeg tenker at det er jo en veldig god start. (...) fordi at det Fylkesmannen gjør, det er å avdekke praksis, og her er det ikke bra nok, eller har ikke skolen kontroll, full oversikt. Og i den grad man retter opp, så har man jo forbedret praksis, tenker nå jeg. Så tilsyn er viktig på den måten.*

#### **5.3.2 Skoleeier B – Lilleby**

Informanten fra Lilleby har brukt RefLex som refleksjonsverktøy for egen del:

*Jeg har i allefall hatt hjelp i fra RefLex. Hvis vi hadde vært mange her, et skolekontor, så er det ikke sikkert. (...) RefLex (...) stiller gode spørsmål. Selv om det er et egenvurderingsverktøy, så kan man bruke det – jeg har hatt god bruk for det. Når man nå sitter her (..), må man ha noen å drodle med. Jeg bruker RefLex! RefLex har jeg brukt mer i kontrolløyemed, fra vår side. Gjør nå vi og skolene det vi skal? (..) Og så handler det jo om at vi er få – og jeg er mye alene og spekulerer, og man blir ikke god av det – man gjør ikke det.*

Utover egenrefleksjon benyttes spørsmålene til flere av områdene som fins i RefLex i dialogmøter med skolene: «*Overfor skolene har jeg brukt RefLex mer som et verktøy for å få oversikt og innsikt. Stjålet spørsmål, og knyttet disse til dialogmøtene.*»

Informanten legger til at dette utmerket kan brukes som et styringsverktøy. I tillegg nevner informanten at de bruker det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet; og gjennomgår resultatene som fremkommer, analyserer noen av dem og drøfter disse i dialogmøtene med skolene.

På spørsmål om også Fylkesmannens tilsyn kan anses som et verktøy i et forsvarlig system, svarer informanten: «*Fylkesmannens tilsyn har gjort noe – det kan jeg love*». Ifølge informanten er det gjerne ved tilsyn av lovbrudd avdekkes og utvikling i skolene skjer. Tilsyn medfører felles refleksjon mellom skolelederne og dette følges gjerne opp med felles planer. Også Fylkesmannens klagebehandling nevnes som faktor der det avdekkes regelbrudd i skolene.

### **5.3.3 Skoleeier C – Storby**

Informanten fra Storby har ikke kjennskap til RefLex som verktøy, og svarer at de muligens ville brukt RefLex mer dersom de hadde kjent til bruksmulighetene før.

Når det gjelder tilsyn, brukes resultater herfra til erfaringsdeling ved at Fylkesmannens tilsynsrapport når skoler har hatt tilsyn, tas opp på rektormøter. Det som avdekkes på *en* skole, vil ofte gjelde for flere av skolene, sier informanten. Fylkesmannens tilsyn omtales også som bestemmende for utformingen av det forsvarlige systemet:

*Så friheten i forhold til både å utforme sitt eget system, bruken av det er veldig fri. Hvis noe er hemmende, så er det jo det andre – og med andre tenker jeg Fylkesmannen. For at Fylkesmannen kommer og skal gjøre en del tilsyn - må også kunne lett få tak i det systemet. Det må ikke bli så organisasjonsspesifikt at det for andre blir vanskelig å skjønne hva som er der. Det må være gjenkjennelig.*

### **5.3.4 Skoleeier D – Vestby**

Vestby uttrykker et informasjonsbehov for å kunne utnytte RefLex bedre, men forteller at RefLex er brukt i tilsynssammenheng. I det siste er informanten også blitt gjort kjent med ytterligere bruksmuligheter i verktøyet, men uttrykker behov for mer tid til å sette seg inn i det.

Tilsyn nevnes som ett av flere elementer i skoleeiers forsvarlige system.

*I tillegg så har vi valgt å følge element i fra nasjonale tilsyn. Sånn at når vi hadde nasjonalt tilsyn på for eksempel XXX skole for et par år siden på elevenes utbytte av opplæringen, så hentet vi spørsmålene derfra inn i tilsynet med resten av skolene.*

Videre omtales Fylkesmannens tilsyn som bestemmende for utformingen av det forsvarlige systemet. I utgangspunktet er små forhold i kommunen en fordel, men dokumentasjonskrav påvirker utformingen av systemet:

*Vi har god oversikt, men da får vi igjen utfordringen når vi skal dokumentere vårt forsvarlige system i praksis på alle punkt som blant annet Fylkesmannen kommer dragende med.*

## **5.4 Oppsummering av hovedfunn**

Vi finner gjennom våre undersøkelser at forsvarlig system av alle våre informanter oppfattes som kvalitetsutviklingssystemet deres. I våre spørsmål har vi i utgangspunktet fokusert på kontroll av regeletterlevelse, men flere av informantene uttrykte at det like mye handler om resultatforbedring gjennom kvalitetsforbedring der lover og regler er *en* variabel som påvirker resultatene.

Alle de fire skoleeierne omtaler forsvarlig system som skoleeiers system for å sikre kontroll og kvalitet i skolene. Alle viser til regelverket som en grunnleggende faktor i et forsvarlig system, men gjennom intervjuene fremkommer det at mye av deres fokus handler om kvalitet og oppfølging av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og mindre om regelverksetterlevelse. Dette er et funn vi vil følge opp i drøftingen.

Skoleeierne fra Lilleby og Storby uttrykker at handlingsrommet innenfor lovkravene er stort bare man vet å benytte det. Skoleeierne fra Østby og Vestby stiller spørsmål ved om det egentlig *er* et handlingsrom. Østby knytter dette til tid, mens Vestby nevner andre krav fra staten som begrensninger. Ingen nevner kompetanse som begrensende faktor hos seg, men alle anser det som en betingelse for å kunne utnytte handlingsrommet. Kompetanse er en av faktorene vi tar for oss nærmere i drøftingen.

Lilleby sier at en annen begrensning på deres handlingsrom, er krav om rask leveranse når politikerne i kommunen pålegger skoleeier oppgaver. Det planlagte må vike for hva som er på politikernes dagsorden. Politiske føringer lokalt, men også fra nasjonalt hold, er faktorer vi drøfter nærmere.



Både skoleeierne i Østby, Lilleby og Vestby snakker om at handlingsrommet også utfordres av de prioriteringer administrativ skoleeier må gjøre, dette sett i forhold til kapasitet knyttet til størrelsen og organiseringen på administrativt skoleeiernivå.

For Østby, Lilleby og Vestby som alle har en relativt liten stab på skoleeiernivået, er det en opplevd utfordring at oppgavesammensetningen på skoleeiernivået omfatter mye mer enn skole og at oppgavemengden er stor. Oppfølging av skolene og deres regeletterlevelse oppleves som noe av det vanskeligste, dette på grunn av skoleeiers kapasitet og prioriteringer de hele tiden må gjøre. Storby har ikke den samme opplevelsen, og opplever at det er en fordel å være mange.

Størrelse og organisering er derfor faktorer vi drøfter nærmere i våre analyser.

Det statlige verktøyet RefLex er brukt av alle de fire skoleeierne i tilsynssammenheng, utover dette er det kun Lilleby som benytter dette som en del av sitt kvalitetssystem. Det er ulike årsaker til at verktøyet ikke er tatt i bruk; liten kjennskap til bruksmulighetene, bruk av andre verktøy og kapasitet nevnes som årsaker til dette. Men spørsmålene som fins i RefLex, som er benyttet i tilsynssammenheng, har skoleeier gjerne brukt i møter med rektorene sine i etterkant av tilsyn.

Skoleeierne nevner også at staten burde hatt flere verktøy tilgjengelig til bruk i et forsvarlig system, her nevnes både retningslinjer, maler og ferdige systemer. Dette ville kunne frigjort kapasitet, både økonomisk og tidsmessig. Dette er et interessant funn med tanke på hvilke verktøy staten vil kunne bidra med overfor sektor.

Alle de fire skoleeierne bekrefter at Fylkesmannens tilsyn benyttes som en del av deres forsvarlige system. Fylkesmannen avdekker lovbrudd de ikke selv har klart å avdekke. Tilsyn nevnes også som en begrensende faktor for utformingen av det forsvarlige systemet.

Er det slik at statlig tilsyn dermed både er en hjelp for skoleeier, men samtidig en rammefaktor som påvirker handlingsrommet? Dette funnet drøfter vi nærmere i neste kapittel.

## 6 Analyse, drøfting og konklusjon

I denne delen av oppgaven vil vi vurdere våre funn fra empirien og drøfte disse opp mot vårt teoretiske rammeverk. For å kunne besvare problemstillingen vår, vil de statlige styringssignalene også ligge til grunn for drøftingen.

### 6.1 Skoleeiers forsvarlige system – opplevde utfordringer

I dette kapitlet viser vi hvilke utfordringer skoleeierne opplever når de skal følge bestemmelsen i § 13-10, og drøfter disse funnene opp mot nasjonale styringsdokumenter og teori. Hvordan handlingsrommet blir påvirket av systemet deres, vil vi komme tilbake til i de neste kapitlene.

I opplæringsloven § 13-10 står det at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å påse at lov og regler følges i skolene. Dersom regelbrudd avdekkes, skal skoleeier følge dette opp og sette inn adekvate tiltak. I Meld. St. 20 (2012-2013) poengteres det at dersom ikke lovverket følges opp godt nok, vil det gå utover kvaliteten på opplæringen.

Informantene er samstemte i at det er lovverket som setter rammer for det forsvarlige systemet deres, og at systemet deres er bygd opp etter opplæringsloven og gode kommunale rutiner. Alle de fire informantene reflekterer over om systemet deres egentlig er godt nok, eller noen gang blir godt nok. Dette oppleves som en utfordring. Som en av informantene sier: *«Får du noen gang et system som er godt nok?»*

Spørsmålet de stiller seg er: Hvordan følge opp, og hvor tett på skal man være? Lilleby uttrykker dette slik: *«Ja, hvor tett kan man være før man må trekke seg unna igjen? Og samtidig oppfylle 13-10?»* Storby sier: *«Vi kan ikke frata skolene deres autonomi i forhold til en del ting. (..)Vi er forsiktig med å styre dem.»*

Informantene uttrykker at de må finne en balanse mellom det å kontrollere og tillate autonomi. Denne balansegangen gjør det utfordrende å oppnå et system som er godt nok til at det oppfyller intensjonen i loven. Utfordringen er å lage et system som er finmasket nok til at lovbrudd avdekkes, samtidig som den enkelte skoles autonomi som resultatenheter ikke svekkes. Dette med bakgrunn i det Torsteinsen (2012) sier om sammenhengen mellom autonomi og prestasjon.

Tilbakemeldingene fra informantene våre er i tråd med den kritikken også Roald retter mot kontrollfokuserte regimer i kommunene (Roald 2012), der han uttrykker at dette ikke skaper gode prosesser for skoleutvikling. Våre undersøkelser tyder dermed på at det oppleves som vanskelig for skoleeier å oppfylle § 13-10 når det gjelder kontroll av regeletterlevelse i skolene. Dette kommer i konflikt med skoleeiers arbeid for kvalitetsutvikling i kommunen, særlig hvis man legger til grunn teori om autonomi og prestasjon. Dersom skolelederne detaljstyres for sterkt fra skoleeiernivået, kan en se for seg at kreativitet og effektivitet svekkes (Thorsteinsen 2012). Oppfølgingen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem beskrives av informantene som en enklere oppgave. Om denne oppfølgingen oppleves som mindre «farlig», eller mindre kontrollerende, sier informantene ikke noe om.

En forklaring på at informantene opplever kvalitetsoppfølgingen som enklere enn kontroll, kan være informantens bakgrunn og kompetanse. Alle informantene er pedagoger og har derfor et godt utgangspunkt og interessefelt for å kunne gjøre pedagogiske vurderinger. Som en informant uttrykker det: «*Men det som ligger et pedagogisk hjerte nærmest, er jo kvalitetsoppfølginga. (..) Så det er det viktigste aspektet, og det bør ta mest plass*». Det kan altså ha betydning for skoleeiers opplevelse av hvilke utfordringer de har knyttet til forsvarlig system, at kompetansen er større på pedagogisk utviklingsarbeid enn på regelverksoppfølgingen.

Tillit mellom nivåene er en annen opplevd utfordring. Informanten fra Lilleby uttrykker dette slik:

*Det er klart det må være et tillitsforhold. (..) men det er noe å anerkjenne dette nivået, som kanskje har vært fraværende. (..) Hva er nå den der skoleeieren som krever? Man er ikke vant til å forholde seg til en krevende skoleeier, tror jeg.*

Dette kan henge sammen med at denne kommunen er gått over til en to og en halv-nivåorganisering (Torsteinsen 2012), hvor skoleeiernivået gjør seg mer gjeldende overfor enheter som har vært autonome. Tillit mellom nivåene må derfor bygges opp på nytt. De tre andre informantene uttrykker ikke dette som en utfordring i samme grad.

Å kvalitetssikre og følge opp oppgaver som er delegert, oppfattes også som vanskelig. Som en informant sier:

*Men det er jo delegert til rektorene, så da er det vår jobb å følge det opp, at det skjer riktig. Vi går og kvalitetssikrer det som skjer, men det er en litt vanskelig oppgave – som kanskje ikke dette systemet sier noe om ...».*

En annen uttrykker at delegasjon kan gjøre oppfølgingen vanskeligere: «*Jo, lenger ut man slipper det, jo vanskeligere er det å følge opp.*»

Det oppstår dermed et spenningsfelt mellom skoleeiers ønske om å delegere både oppgaver og myndighet i et effektivitets- og resultatperspektiv, og skoleeiers plikt til å kontrollere regelleterlevelse. For mye kontroll fører til tap av gevinst på andre områder.

I studien vår oppgir alle de fire skoleeierne at myndighet er delegert ned til skoleledernivået. Herunder også vedtaksmyndighet innenfor enkelte lovområder. Christensen mfl (2015) omtaler delegasjon og ansvarsfordeling som vanlig i offentlige organisasjoner og sier at organisasjonsstrukturen er avgjørende for hva som blir delegert til hvem. For skoleeierne kan organisering, ansvarsfordeling og delegasjon av myndighet være faktorer som kan være avgjørende for om systemet deres vurderes som forsvarlig. Som rapportene til Utdanningsdirektoratet (2006, 2016) sier, avdekkes det brudd på lovverket i mange tilsyn med skoleeiers forsvarlige system. Kan det være slik at delegasjon fører til for svak kontroll? Og hvordan skal skoleeier balansere dette mot resultatstyring og autonomi?

Den neste utfordringen skoleeierne i vår studie omtaler, er krav fra politikere, både lokale og sentrale, som er opptatte av å måle resultater, eller egentlig resultatforbedring. Dermed brukes en del tid på nettopp dette. Studien vår viser med andre ord at politiske prioriteringer og «trender» er avgjørende for hvilke oppgaver noen skoleeiere prioriterer å gjøre. Det kan få konsekvenser for å følge opp lov- og regelverk på en forsvarlig måte.

Når det gjelder oppfølging av lov- og regelverk, så rapporteres det til skoleeierne på for eksempel antall vedtak som blir fattet i skolen. På denne måten får skoleeier oversikt og kjennskap til *at* dette gjøres. Informantene oppgir at det å kontrollere innholdet i vedtakene ikke alltid følges opp godt nok. De påpeker at det gjerne er Fylkesmannen som avdekker regelverksbrudd i slike sammenhenger, ikke skoleeier selv.

Dette begrunnes som nevnt ovenfor, med at det er vanskelig å utøve kontroll i passende mengde, og at oppfølging er krevende, også på grunn av manglende kapasitet på

skoleeiernivået. Dette gjelder spesielt skoleeiere som er organisert med en liten stab. Vi kommer tilbake til kapasitet som faktor for skoleeiers handlingsrom litt senere.

Ingen av informantene er altså sikre på at systemet deres er godt nok, og det er fordi det krever mer detaljstyring enn de kanskje ønsker, eller har kapasitet til å følge opp. Videre nevnes tillit som en faktor. På den ene siden ønsker skoleeier å vise skolelederne tillit ved ikke å drive for streng kontroll. På den annen side nevnes også manglende tillitsforhold mellom nivåene ved at skoleeier oppleves som fraværende. Politiske interesser spiller også inn. Alle disse momentene kan tenkes å påvirke opplevelsen av handlingsrom.

## **6.2 Skoleeiers opplevde handlingsrom innenfor det forsvarlige system**

I intervjuene valgte vi å stille et relativt åpent spørsmål om hvordan skoleeier opplever sitt handlingsrom. Vi ønsket ikke å påvirke svarene deres på noen måte. Derfor har ikke alle fire sagt noe om alle underpunktene vi har trukket frem, nemlig om opplevelsen av handlingsrommet påvirkes av skoleeiers:

- størrelse og organisering
- kapasitet
- kompetanse
- politisk dagsorden

Dette er faktorer som fremkommer i både den teorien vi har lest og i stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter. Derfor vil vi drøfte disse faktorene og de funnene vi har sett i lys av disse.

Som vi oppsummerte teorikapittelet med, er det vanskelig å isolere disse faktorene, fordi de henger nøye sammen og påvirker hverandre gjensidig. Vi har likevel valgt å omtale dem hver for seg for å få strukturert drøftingene bedre.

### **6.2.1 Størrelse og organisering som faktor**

Når vi vurderer faktoren organisering, ser vi på om kommunene er en tre- eller tonivåkommune, eller som i vår studie to og en halv-nivåkommuner. Størrelse handler om antall mennesker på skoleeiernivået. Dette henger også nøye sammen med kapasitet som vi diskuterer i neste kapittel.

Ifølge veilederen til forsvarlig system (vedlegg 1) står skoleeier fritt til å utforme sitt eget system, men systemet må være slik at det er tatt hensyn til nødvendige risikovurderinger, lokale forhold og organisering. Det samme handlingsrommet fremkommer av selve lovteksten. Både St.meld. nr.31 (2007-2008) og Meld.St.28 (2015-2016) omtaler kommunal organisering og størrelse som kritiske faktorer.

Så på den ene siden åpner nasjonale skolemyndigheter for å utforme sitt eget system og sier at valg av organisering er et lokalt anliggende. På den andre siden omtales kommunal organisering og størrelse som kritiske faktorer for å kunne følge opp regeletterlevelsen.

Hvordan kommunen er organisert, og hvor stor bemanningen på skoleeiernivået er, vil ha noe å si for hvordan ressursene på kommunalt nivå blir utnyttet, og for hvilke oppgaver som blir delegert videre til skoleledere. Dette omtalte vi i forrige kapittel.

St.meld. nr.31 (2007-2008) oppgir at i kommuner som er organisert med en flat struktur, vil mange oppgaver være delegert ned til skoleledernivået. Det samme fremkommer hos Torsteinsen (2012) og Roald (2012). Vi vil her ikke drøfte om en tradisjonell hierarkisk struktur er bedre enn en flatere struktur med tanke på forsvarlig system, men heller prøve å belyse det informantene sier om deres organisering og hva dette har å si for det opplevde handlingsrommet.

Skoleeierne i vår studie er organisert noe ulikt. Storby har med sin store stab, et annet utgangspunkt enn de tre andre. Storby har heller ikke ansvar for andre sektorområder enn opplæring, som betyr at ressursene på skoleeiernivå kan benyttes til å jobbe med skole. Storby har en organisasjon som er godt bemannet på flere områder, med egen personalavdeling, egen økonomiavdeling m.m. For de tre andre skoleeierne bærer den kommunale organiseringen preg av en flatere struktur, og skole og opplæring er bare ett av flere områder kommunalsjefen jobber med. En del oppgaver og myndighet er dermed delegert ned til skolelederne. Studien vår viser at denne delegasjonen kan være utfordrende for noen skoleeiere, når de skal følge opp at lov og regelverk oppfylles (jf. kap 6.1).

Christensen mfl. (2015) og Jacobsen og Thorsvik (2013) beskriver offentlige organisasjoner som multifunksjonelle. En utfordring for skoleeierne i vår studie, er at de har mange oppgaver å ivareta. De er offentlige tjenesteleverandører, og de har mange krav og hensyn å ta, gjerne

motstridende. De opplever gjerne et krysspress fra flere, både fra overordnede nivå – staten og Fylkesmannen, underliggende nivå – ansatte, brukere, og samfunnet ellers – lokalmiljøet, interesseorganisasjoner og media, i å levere gode kommunale tjenester.

Studien vår viser at det kan bli en konflikt mellom den friheten kommunene har til å organisere seg og hvor stort handlingsrom de har. Studien vår viser også at handlingsrommet skoleeier benytter seg av, gjerne dreier seg om å delegere myndighet til skoleledernivået. De tre skoleeierne med liten stab uttrykker ganske klart at organiseringen og mengden med oppgaver skoleeier skal forvalte, er utfordrende. Som en av informantene uttrykker det: «*Og så tror jeg ikke at nivåene er dimensjonert for dette arbeidet.*» En informant nevner også at antallet oppgaver er økt, mens bemanningen er som før.

Et annet interessant perspektiv er hvordan nivåene i skolesektor forholder seg til hverandre. En informant uttrykker at den nærheten skoleeier i små organisasjoner har til sine virksomheter, kan virke positivt for det handlingsrommet skoleeier har. Han omtaler nærhet og små forhold absolutt som en fordel. Deres forsvarlige system trenger ikke være så preget av rutiner og prosedyrer, som det nok må i større kommuner. Jevnlig og tett kontakt med skoleledere vil kunne erstatte dette.

Studien viser dermed at organiseringen og størrelse på skoleeiernivået kan slå ut begge veier. Det samme finner vi belegg for i teorien vi har brukt. Møller og Presthus viser til undersøkelser der organisatoriske strukturendringer *kan* se ut til å ha betydning for hvordan skoleeier klarer å ivareta sitt ansvar (Møller og Fuglestad 2006). Langfeldt mfl. (2012) viser på den annen side til andre undersøkelser som viser at det *ikke* er avgjørende om kommunen er organisert som to- eller trenivåkommune.

De tre informantene fra to og en halv-nivåkommuner nevner organisering som en faktor for at ikke kapasiteten strekker til, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel, og videre at organiseringen har medført at mange oppgaver og myndighet er delegert. Det kan se ut som at dette er en årsak til at de mener det er vanskelig å kunne utnytte handlingsrommet innenfor rammestyringen i regelverket.

Våre informanter tar dermed til orde for at størrelsen, og dermed kapasiteten, på skoleeiernivået til en viss grad har betydning for hvordan handlingsrommet oppleves å være.

Størrelsen på skoleeiernivået henger igjen sammen med hvordan kommunen er organisert: i to- eller to og en halv-nivåkommuner er det administrative skoleeiernivået lavere bemannet enn i trenivåkommuner.

### **6.2.2 Kapasitet som faktor**

Organisasjonsstruktur sier ikke uten videre noe om faktisk handlemåte i en organisasjon, men kan likevel skape kapasitet og legge føringer for hvordan oppgaver blir utført (Christensen mfl. 2015). Dette henger også sammen med to- eller trenivåkommunestruktur, som vist ovenfor.

St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* omtaler nedbygging av skolefaglig kompetanse på kommunenivået som årsak til at kommunene har vanskeligere for å ha en aktiv oppfølging av skolene. Dette har ført til svekket kapasitet for oppfølging.

Både Christensen mfl. (2015) og Roald (2012) omtaler skoleeiers kapasitet som avgjørende for handlingsrommet. I følge våre informanter, påvirkes også *opplevd* handlingsrom av kapasiteten på skoleeiernivået.

I vår studie er alle unntatt en skoleeier organisert med få organisasjonsmedlemmer. Disse har også ansvaret for flere sektorområder enn skole, jf. kommuners multifunksjonalitet som Christensen mfl. (2014) og Jacobsen og Thorsvik (2013) omtaler. På denne måten er relativt mange oppgaver på få hender. En kan derfor tenke seg at kapasitet i form av tid til å utføre oppgaver påvirker den opplevde handlefriheten innenfor det forsvarlige systemet.

Både Lilleby og Storby uttrykker at handlingsrommet innenfor lovkravene er stort bare man vet å benytte det, mens skoleeierne fra Østby og Vestby stiller spørsmål ved om det egentlig *er* et handlingsrom. Østby knytter dette til tid, mens Vestby nevner statlige føringer.

Lilleby uttrykker at selv om handlefriheten er stor, er likevel kapasiteten i skolene på ledersiden en begrensende faktor for hvordan det forsvarlige systemet kan utformes. Denne informanten uttrykker også at dersom man var et skolekontor, ville det vært enklere å ha et *forsvarlig* kontrollsystem.

I vår empiri er det dermed bare en av informantene som ikke nevner kapasitet som begrensende faktor for handlefrihet, og dette er skoleeier med den største organisasjonen. De



små skoleeierne knytter i stor grad opplevd handlingsrom til kapasitet, enten på skoleeiernivået eller på skolenivået.

Våre funn er dermed sammenfallende med funn presentert i stortingsmeldinger som omtaler redusert skolefaglig kapasitet som en av årsaken til at kommunen ikke har en god og aktiv oppfølging av skolene i kommunen. Dette kommer også frem i rapportene fra Difi (2013) og Pricewaterhouse Coopers AS (2009). Dette kan tyde på at størrelse på organisasjonen som skal utføre de ulike oppgavene slik vi viste i forrige kapittel, påvirker den opplevde handlefriheten når oppgavene skal følges opp innenfor det forsvarlige systemet.

### **6.2.3 Kompetanse som faktor**

St.meld. nr. 31 (2007-2008) belyser skoleeiers manglende kompetanse og dårlig oppfølging på lokalt nivå som en kritisk faktor for å kunne forvalte deres handlingsrom. I meldingen nevnes det videre at skoleeier må ha både skolefaglig kompetanse og kompetanse til å vurdere elevenes rettssikkerhet. Også i senere stortingsmeldinger<sup>13</sup> nevnes kompetanse som en kritisk faktor for å kunne utnytte handlingsrommet.

Difis rapport (2013) omtaler manglende juridisk kompetanse på kommunenivået som begrensende for handlefriheten, og peker spesielt på dette som en utfordring for små kommuner. I rapporten til Pricewaterhouse Coopers AS (2009) trekkes kompetanse hos skoleeier frem som viktig for å kunne utnytte handlingsrommet skoleeier har.

Vi ser her at både nasjonale myndigheter og forskningsmiljøer trekker frem manglende kompetanse som en faktor som kan begrense skoleeiers handlingsrom.

I vår studie er det ingen av informantene som nevner kompetanse som begrensende faktor hos seg; det er kapasitet og tid til å utføre alle oppgaver som opptar dem mest, men alle anser kompetanse som en betingelse for å kunne utnytte handlingsrommet. Skoleeier i Storby for eksempel, sier at handlingsrommet øker om en har god kjennskap til regelverket.

Informantene innehar alle pedagogisk kompetanse, og sier at dette, i tillegg til ledererfaring og noe juridisk kompetanse er viktig for å kunne ivareta sitt ansvar som skoleeier. Ingen av

---

<sup>13</sup> Meld. St. nr. 19 (2009-2010) og Meld. St. 28 (2015-2016)

informantene vi har snakket med har juridisk formalkompetanse. Lovverket har de i stor grad fått kjennskap til gjennom Fylkesmannens fagsamlinger, Utdanningsdirektoratets publikasjoner, innenfor egen organisasjon og på egen hånd.

Informantene våre opplever selv å ha god pedagogisk kompetanse og benytter denne i stor grad i arbeidet med å følge opp det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Mye av skoleeiers tid benyttes til nettopp denne oppgaven. Informantene legger ikke skjul på at det kreves god kompetanse i å forstå lovverket, og ikke minst ha god oversikt over kravene i opplæringsloven. Som en av dem sier: «*Det er så mange detaljerte krav som skal oppfylles*». Også her er det altså kapasitet til å oppfylle mange detaljerte krav som er i fokus.

Kompetansen informantene i studien vår snakker om, dreier seg i hovedsak om pedagogisk og juridisk kompetanse. Studien vår viser at kravene til skoleeiers kompetanse som ligger innenfor det å ha et forsvarlig system, er omfattende. Noen av skoleeierne i vår studie har i tillegg ansvar for andre sektorområder. Dette betyr at kompetansekravet er enormt.

Dersom skoleeier ikke har god nok kompetanse om lovkravene, kan det på den ene siden føre til at rettssikkerheten til elevene ikke er god nok, eller blir fulgt godt nok opp. På den andre siden kan dette virke inn på handlingsrommet deres. Lovkravene i opplæringsloven er et minimumskrav. Dersom skoleeier ikke har god kjennskap til lovverket, vil de kanskje heller ikke benytte det handlingsrommet som fins innenfor lovverket.

At kompetanse er viktig for å utnytte handlingsrommet til skoleeier, som også nasjonale myndigheter og forskningsmiljøene trekker frem, er åpenbart, men vi ser også at andre faktorer må være til stede for at kompetansen skal kunne utnyttes til det beste for elevenes rettssikkerhet, som for eksempel kapasitet. Slik vi har vært inne på tidligere, henger flere faktorer i vår studie nøye sammen.

#### **6.2.4 Politisk dagsorden som faktor**

Politikk både på nasjonalt og lokalt nivå er en annen faktor som kan tenkes å påvirke handlingsrommet til skoleeier.

Informanten fra Lilleby er inne på dette når hun beskriver en situasjon der skoleeiers planlagte oppfølging av skoler denne dagen, må vike på grunn av beslutninger tatt av formannskapet

dagen før. Men også i nasjonal målestokk og i et lengre tidsperspektiv påvirker politiske endringer skoleeierskapet.

Knut Roald sier at økt lokalpolitisk interesse for læringsresultater kan «bere preg av å ville overvaka fagfolka i skolen (...)» (Roald 2012:198) Mens Svein Sjøberg (2014) beskriver skolepolitikken før det såkalte «Pisa-sjokket» slik: «Samfunnet stolte på at skolen var bra og at læreren gjorde jobben sin. (...) Skolens kvalitet var et trosspørsmål.» (Røvik 2014:197-198).

I stortingsmeldingene og de andre offentlige publikasjonene vi har brukt i arbeidet med denne oppgaven, beskrives det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. En politisk dreining fra å være fornøyd med å *tro* slik Sjøberg uttrykker det, til et nasjonalt system med tester og deltakelse i internasjonale kartlegginger for å sammenligne elevprestasjoner i Norge med elever fra andre land, er tydelig.

I samme periode er styringsreformen New Public Management blitt innført i kommunal sektor, slik vi har gjort rede for tidligere i oppgaven. I denne styringsformen kontrolleres *output* og resultater i stedet for tradisjonell *input*-kontroll ved budsjettkontroll og kontroll av prosedyrer (Christensen mfl. 2014).

Også i våre undersøkelser uttrykker informantene fokus på resultatoppfølging og kvalitetsutvikling i form av resultatforbedring. Dette er dermed sammenfallende med den politiske dreiningen vi har sett fra full tiltro til at norsk skole er kvalitetsmessig god, til et felles nasjonalt kunnskapsgrunnlag bestående av testresultater og andre undersøkelser, for eksempel den obligatoriske Elevundersøkelsen.

Det er altså resultater som har fokus både hos politikere nasjonalt og lokalt. Dette, men også øvrig politisk dagsorden, legger føringer for hva administrativ skoleeier skal prioritere. Når kapasitet er en utfordring slik vi har vist ovenfor, vil derfor politisk dagsorden påvirke handlingsrommet.

### **6.3 Statlige verktøy og tilsyn**

I dette kapitlet vil vi drøfte funnene vi har gjort når det gjelder hvilken måte statlige verktøy og tilsyn påvirker utformingen av det forsvarlige systemet, og hvordan disse brukes.

I Meld. St. nr. 19 (2009-2010) trekkes statlig tilsyn frem som et virkemiddel for at skoleeier skal forbedre sin regelverksforståelse. Det understrekes her at veiledningsperspektivet i tilsynet er vel så viktig som selve kontrollen i tilsynet.

I St.meld. nr. 31 (2007-2008) understrekes det at det er viktig å justere balansen mellom lokalt handlingsrom og statlig styring. Det uttrykkes fra statlig hold bekymring for at det lokale handlingsrommet i noen kommuner blir brukt slik at det faktisk går på bekostning av rettssikkerheten til elevene. Som følge av dette skal statlige myndigheter bidra med sterkere støtte og veiledning. Informantene i vår studie formidler at de ønsker flere statlige retningslinjer og maler. Dette for å slippe å gjøre alt selv så presset som de ofte er på tid.

RefLex er et statlig egenvurderingsverktøy som kan brukes av skoleeier for å få oversikt over egen og skolens praksis. I tilsynssammenheng benyttes verktøyet av Fylkesmannen, hvor dette er en del av dokumentasjonen som kreves av kommunen.

I studien vår understrekes det av informantene, at statens bidrag med kompetanseheving om regelverket, både gjennom fagsamlinger, annen veiledning og gjennom tilsyn, er viktig for spesielt «små» skoleeiere, da de ikke har mulighet til å fordype seg i dette godt nok på egen hånd. Som skoleeier fra Lilleby uttrykker det: «*Fylkesmannens tilsyn har gjort noe – det kan jeg love.*» Også klagebehandling utført av Fylkesmannen, løftes frem som en faktor som bidrar til kompetanseheving.

På den annen side uttrykker skoleeierne fra Storby og Vestby at Fylkesmannens tilsyn er bestemmende for *utformingen* av det forsvarlige systemet deres, fordi tilsyn utløser krav om dokumentasjon. Denne dokumentasjonen må være både forståelig for utenforstående og dekke alle lovkrav som tilsynet omfatter. Vestby uttrykker at dette gjør at de må ha et mer detaljert system enn de egentlig hadde trengt siden de har god oversikt i en relativt liten organisasjon. Dermed kan man si at tilsyn virker begrensende på skoleeiers handlingsrom knyttet til utformingen av det forsvarlige systemet. Dette fordi skoleeier må bruke av sin begrensede kapasitet i form av tid, for å utarbeide dokumentasjon som Fylkesmannen kan akseptere.

Når det gjelder bruk av det statlige verktøyet RefLex uttrykker alle informantene at de ser at dette kan være et godt verktøy for å kontrollere regeletterlevelsen i skolene, og å kontrollere sitt eget forsvarlige system. Som en informant uttrykker det:

*Jeg har i alle fall hatt hjelp av RefLex. Hvis vi hadde vært mange her, et skolekontor, så er det ikke sikkert (..) RefLex stiller gode spørsmål. (..) RefLex har jeg brukt mer i kontrolløyemed, fra vår side. Gjør nå vi og skolene det vi skal?*

To av informantene begrunner det at de ikke har brukt verktøyet, med manglende informasjon om bruksmuligheter. Samtidig uttrykker informantene at kapasitet og kompetanse i hvordan bruke verktøyet også er faktorer som spiller inn. Skoleeierne opplever dermed at også i denne sammenheng spiller kapasitet og kompetanse en rolle for å kunne ta i bruk statlige verktøy. Som en av informantene sier: «Men for min del krever det mer kunnskap og tid, sette meg ned, finne ut, tenke igjennom, se fremover.»

Tre av informantene uttrykker at de nok ville ha brukt andre statlige verktøy dersom disse fantes. Her etterlyses blant annet statlige maler og retningslinjer, slik at ressurser på skoleeiernivå kan frigjøres til andre oppgaver. Ferdige maler vil også kunne virke forebyggende på manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Dette gjelder spesielt for de «små» skoleeierne som i utgangspunktet ofte sliter med kapasitetsutfordringer, slik vi redegjorde for i kapittel 6.2.1.

Tre av fire skoleeiere uttrykker at de bruker RefLex kun i tilsynssammenheng. Dermed kan man stille seg spørsmål ved om målet med å utvikle dette verktøyet, er oppnådd. Er det mest til hjelp for skoler og skoleeiere, eller egner det seg best for Fylkesmannen i tilsynssammenheng? På den andre siden så er dette et verktøy som er helt frivillig å bruke. Det ligger med andre ord helt innenfor skoleeiers handlingsrom å ta det i bruk i andre sammenhenger enn ved tilsyn med egne skoler. En av informantene har blant annet valgt å ta i bruk spørsmålene fra RefLex til refleksjon i kvalitetssamtalene med sine skoleledere.

På denne måten ser vi at statlige verktøy kan bidra som faktor i skoleeiers forsvarlige system, men det avhenger av god informasjon om verktøyet og kapasitet til å sette seg inn i det.

## 6.4 Skoleeiers handlingsrom - autonomi eller kontroll?

Skoleeiers handlingsrom beveger seg i spennet mellom autonomi og kontroll, og forholdet mellom disse kan være vanskelig, fordi det lett oppstår motsetninger (Christensen mfl.2015).

Å finne en god balanse er dermed ikke nødvendigvis så enkelt.

Kravet i § 13-10 er at skoleeier skal føre kontroll med regeletterlevelsen i virksomhetene. Høye forventninger til skoleeier og krav fra både nasjonale og lokale myndigheter, gjør at skoleeier må delegerer oppgaver og myndighet for å få jobben gjort. Til tross for at dette svekker muligheten for kontroll. Delegasjon gir ledere på lavere nivå større myndighet, men kan samtidig redusere øverste ledelses kontroll og oversikt. Dette bekreftes i våre undersøkelser.

Flere av informantene omtaler problemer med oppfølging i en organisasjon der både oppgaver og myndighet er delegert til underliggende nivå. Dermed kan det se ut som at organiseringen har betydning for hvordan skoleeier opplever å lykkes med kontroll av sine virksomheter. Når myndighet og oppgaver er delegert til underliggende enheter, kan det føre til tap av kontroll for skoleeier.

Samtidig sier en av informantene at kontrollbehovet reduseres når det er nærhet mellom nivåene. To av de andre informantene snakker i tillegg om at tillit mellom nivåene kan redusere det opplevde kontrollbehovet. Dette henger også sammen med det vi tidligere har omtalt om skoleeierens ønske om å ikke gripe for mye inn i enhetenes daglige drift. For sterk styring og kontroll kan komme i konflikt med skoleeiers ønske om å bidra til utvikling i skolene. Torsteinsen (2012) peker på at autonomi i arbeidet kan føre til mer kreativitet og motivasjon. Dette er faktorer skoleeier vil være avhengig av i en organisasjon som skal drive kvalitetsutvikling. Dermed blir det vesentlig å finne balansen mellom autonomi og kontroll.

I en organisasjon der skoleeier gir skolene mye frihet og tillit til å utføre oppgavene uten å bli kontrollert, øker risikoen for at regelbrudd ikke avdekkes. Skoleeierne i vår undersøkelse snakker i denne sammenhengen også om *tid* til å følge opp.

Samtlige stortingsmeldinger som inngår i vårt materiale, omtaler kapasitet som en lokal utfordring. Informantene i vår studie knytter særlig dette til bemanning og dermed tid. Flere

snakker om at det er vanskelig å ha tid til oppfølging, fordi mer ad hoc-pregede oppgaver krever umiddelbar oppmerksomhet.

Dette kan tyde på at skoleeiers kapasitet som følge av hvor mange man er til å utføre oppgavene, har betydning for det opplevde handlingsrommet. I vår studie er det bare Storby som ikke nevner kapasitet som en begrensende faktor, mens de øvrige er samstemte i at de ikke rekker alle oppgaver de gjerne skulle utført.

Ressursutnyttelse kan også sees i sammenheng med dette. Hva blir ressursene brukt til? 3 av 4 informanter i vår studie, har andre oppgaver i tillegg til oppgaver knyttet til skoleeierskapet. De må dermed fordele sine ressurser på mange områder, så selv om de vet hva de skal gjøre, det vil si har analysekapasitet, er det ikke sikkert handlingskapasiteten strekker til (Christensen mfl. 2014). Christensen mfl. er også inne på at ressursene man har, muligens ikke kan disponeres fritt, men må brukes til kontroll. Det samme hevder Langfeldt mfl (2008), når de omtaler kommuner med så store økonomiske og faglige utfordringer at de ikke har kapasitet til å utføre alle pålagte oppgaver. Avvikskontroller preger disse kommunenes styring.

Vårt materiale tyder ikke på dette. Skoleeierne prioriterer ikke lovkontroll foran for eksempel resultatforbedring. Fylkesmannens tilsyn brukes dessuten som et element i deres forsvarlige system ved at mye av det som avdekkes i tilsyn, brukes i dialog med virksomheter i kommunen som ikke har hatt tilsyn. Dette frigjør kapasitet til øvrige oppgaver. Dermed kan man kanskje hevde at skoleeierne utnytter sitt handlingsrom, fordi Fylkesmannen ivaretar kontrollfunksjonen.

Difi-rapporten fra 2013 sier imidlertid at statlige tilsyn reduserer opplevd lokalt handlingsrom. Det sammenfaller ikke med våre funn. Difi-rapporten fra 2016 samsvarer bedre med hva vi finner i våre undersøkelser. Her går det frem at skoleeierne i liten grad opplever tilsyn som begrensende for eget handlingsrom. Det har skjedd en omlegging av statlige tilsyn de siste årene, og tilsynene har endret karakter fra ren systemkontroll til mer veiledning. Dette kan ha bidratt til våre skoleeieres opplevelse.

Informantene uttrykker et behov for statlige støttesystemer som veiledninger, maler og retningslinjer for å frigjøre tid og dermed kapasitet. Dette gjelder særlig de «små» skoleeierne

i vårt materiale. RefLex som verktøy for internkontroll, er i liten grad utforsket av våre informanter.

Stortingsmeldingene vi har brukt i vår studie, understreker at staten fortsatt må bidra sterkt på dette området for å støtte skoleeiere som har begrensede ressurser. På denne måten vil skoleeierne kunne utnytte handlingsrommet sitt bedre, og også utnytte kapasitet til å bygge opp egen kompetanse ytterligere.

Christensen mfl. (2015) snakker om kompetanse som ordinær fagkompetanse, men også ferdigheter og evne til å utføre oppgaver. Difi-rapporten (2013) omtaler manglende dybdekunnskap om lovverket og forvaltning generelt som en utfordring for kommunal sektor, og sier dette kan bidra til at handlingsrommet begrenses.

Informantene i vårt materiale snakker om kjennskap til lovverk og rammer, lokalkunnskap og skolefaglig kompetanse som nødvendig kompetanse. Dermed kan det se ut til at kunnskap om hvordan lovverket skal forstås og omsettes til praksis i skolene deres, er nødvendig kompetanse. God innsikt i hvordan lovverket er ment å fungere i praksis, vil dermed kunne øke handlingsrommet når skoleeier skal omsette regelverk i praksis, men ikke minst kontrollere at praksis er i tråd med regelverket. Dybdekunnskap kan derfor tenkes å utvide handlingsrommet, fordi det fører til at du har bedre oversikt over hva som er nødvendig og mulig innenfor regelverket. Autonomien øker. Overflatekunnskap vil på den annen side kanskje føre til en mer rigid praksis, der handlingsrommet reduseres.

St.meld. nr. 30 (2003-2004) sier at skoleeiere gis autonomi når det gjelder økonomistyring, organisering og å drive skoleutvikling, samtidig som de får ansvaret for å kontrollere skolene sine og vurdere resultatene. Handlingsrommet utvides fra statlig hold gjennom denne meldingen.

I følge Roald (2012) stiller kommunalforskere seg tvilende til at det kommunale handlingsrommet faktisk er blitt større, siden staten har gått inn med mer detaljert styring av skolen gjennom nasjonale kartlegginger, undersøkelser og tester. Våre informanter bekrefter dette. Skoleeiers fokus dreier seg om oppfølging av disse kvalitetsvurderingssystemene, og mye av kapasiteten benyttes til dette samtidig som skoleeier også skal løse sine oppgaver på



andre sektorområder, jf. kommunenes multifunksjonalitet som omtales av Jacobsen og Thorsvik (2013) og Christensen mfl. (2015).

Handlingsrommet er, slik vi har vist, påvirket av mange ytre krav. Nasjonale føringer som nye læreplaner, nasjonale satsinger, kartlegginger og resultatkrav for eksempel på nasjonale prøver, eksamen og gjennomføring i videregående opplæring, rapporteringer og regeletterlevelse gir rammer for virksomheten. Statlige tilsyn kommer også inn under ytre krav. Det samme gjelder lokale krav i form av politiske føringer fra kommunestyret og økonomistyring, eller andre saker som lokalsamfunnet er opptatt av, for eksempel skolestruktur i kommunen. Videre påvirkes handlingsrommet av organisasjonens egne krav til output i form av resultatforbedring og gode kommunale tjenester.

Difi-rapporten (2013) viser til at statlig styring over tid gjennom politiske strategier, har lagt vekt på å øke kommunenes handlingsrom. Dette gjennom rammelover og rammeoverføring, som gir kommunene rom for skjønnsutøvelse, fremfor å detaljstyre kommunene. Samtidig oppleves det av kommunal sektor at ressursene deres beslaglegges gjennom at nasjonale myndigheter i andre politiske målsettinger og reguleringer, begrenser handlingsrommet.

Dette er i tråd med NPM-tenkingen og det som dreier seg spesielt om mål- og resultatstyring. Virksomhetene gis en strukturell fristilling slik blant andre Roald (2012) omtaler, der staten gir kommunene autonomi i forhold til å bestemme hvordan ressurser skal benyttes, mot at nasjonal politikk følges opp.

I mange kommuner, også representert blant våre informanter, er imidlertid ressursene få. Dette medfører begrenset kapasitet til å ta i bruk handlingsrommet, selv om organisasjonen har kompetansen som trengs.

## **6.5 Konklusjon og avslutning**

For å få svar på problemstillingen vår: **Hva påvirker det lokale handlingsrommet når skoleeier skal kontrollere at skolene oppfyller regelverket?** har vi interessert oss for skoleeiers frihet til å utforme sin måte å føre kontroll på. Hvor stor frihet opplever skoleeier å ha egentlig? Og hvilke faktorer påvirker denne opplevelsen av frihet – eller handlingsrom – innenfor utformingen og utøvelsen av et forsvarlig system?

Forskningsspørsmålene våre er utformet for å belyse problemstillingen nærmere.

- Hvordan beskriver skoleeier sitt forsvarlige system og hvilke utfordringer opplever de å ha når systemet skal være forsvarlig?
- Hvilket handlingsrom opplever skoleeier at de har?
  - Påvirkes opplevelsen av handlingsrom av skoleeiers:
    - størrelse og organisering
    - kapasitet
    - kompetanse
    - politisk dagsorden
- På hvilken måte brukes statlige verktøy og tilsyn i det forsvarlige systemet for å følge opp regeletterlevelse i skolene?

I vår oppgave har vi konsentrert oss om første del av opplæringsloven § 13-10 andre ledd, som omhandler kontroll av regeletterlevelse og å ha et forsvarlig system som vurderer regeletterlevelsen.

Våre undersøkelser tyder på at skoleeier er mer opptatt av kvalitetsutvikling i form av resultatforbedring enn av kontroll av virksomhetens regeletterlevelse. Dette sammenfaller med hvilket fokus nasjonal skolepolitikk har hatt de siste 15 årene spesielt, og hvilke støttesystemer staten har bidratt med i samme periode, for eksempel analyseverktøy for nasjonale prøver<sup>14</sup>, ståstedsanalysen<sup>15</sup> og Vurdering for læring-satsingen<sup>16</sup>.

Det henger også sammen med omleggingen av offentlig sektor i den samme perioden, hvor mål- og resultatstyring og tonivåkommuner i stor grad dominerer kommunestrukturen. De gamle skolekontorene er blitt nedbemannet og som en følge av dette har skoleeiernivået mistet kompetanse. Som en av våre informanter uttrykker det: *«Husk på dette med to- og trenivåkommuner. Og vi kan jo huske det fra det gamle skolekontoret. All kompetansen forsvant fra dette nivået.»*

---

<sup>14</sup> <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/finn-analyser-og-bruk-resultatene-fra-nasjonale-prover/>

<sup>15</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/stastedsanalyse/>

<sup>16</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/vurdering/>

I små kommuner har få mennesker ansvaret for et bredt spekter av oppgaver. Administrativ skoleeier har også ansvaret for en rekke andre oppgaver knyttet til oppvekstområdet. Dette er hva både Christensen mfl. (2014) og Jacobsen og Thorsvik (2013) omtaler som multifunksjonelle organisasjoner.

Informantene i vår studie består utelukkende av pedagoger. Kompetansen på skoleeiernivået i våre undersøkelser, er dermed først og fremst skolefaglig og ikke juridisk. Dette kan ha noe å si for hvordan våre informanter prioriterer å bruke tiden sin når antallet oppgaver er stort og kapasiteten i form av tid og mennesker begrenset. For å gjenta vår informant: *«Det som ligger et pedagogisk hjerte nærmest, er jo kvalitetsoppfølginga.»*

Når vi har undersøkt hvordan våre informanter opplever handlingsrommet sitt, har vi hatt fokus på de fem faktorene som omtales i stortingsmeldinger og Difi-rapporten fra 2013 som inngår i vår studie. Omtalen av disse her, samsvarer i hovedsak med våre funn, men manglende kompetanse vektlegges ikke i særlig grad av våre informanter. De opplever å ha kompetansen som kreves på sitt nivå for å kunne utnytte handlingsrommet de er gitt, men ikke alltid kapasiteten til å utføre alle oppgaver.

Alle trekker frem organisering og størrelse som en faktor for handlingsrommet. Selv om Storby ikke opplever dette i egen organisasjon, så uttrykker også denne forståelse for at små skoleeiere kan ha utfordringer når handlingsrommet skal tas i bruk. Alle informantene beskriver organisasjoner der delegasjon av oppgaver og myndighet er tatt i bruk.

Det er dermed i spennet mellom autonomi og kontroll skoleeier beveger seg. På den ene siden har de lovkravet i § 13-10 som uttrykkelig krever kontroll for at systemet skal være forsvarlig, på den andre har de enheter som gis stor grad av tillit og autonomi gjennom delegasjon. Den desentraliserte myndigheten som Roald (2012) beskriver, finner vi dermed også i våre studier. Våre informanter forteller om kontroller som i hovedsak handler om *at* enheten utfører pålagte oppgaver, ikke kvaliteten på oppgaveløsingen. Manglende regeletterlevelse er det dermed Fylkesmannen som avdekker. Dette kommer også frem i Utdanningsdirektoratets rapport (2006) om felles nasjonale tilsyn.

Kommunestørrelse kan ha betydning for handlefriheten. Dette bekreftes for noen områder i vår studie også. På den ene siden påvirkes skoleeiers kapasitet og dermed handlingsrom av

størrelsen på organisasjonen, men på den andre siden omtales liten størrelse, og dermed nærhet mellom nivåene, som en styrke når skoleeier skal følge opp praksis i virksomhetene. Det er altså ikke størrelsen det kommer an på når vi snakker om oppfølging.

Fylkesmannens tilsyn kan tenkes å begrense lokalt handlingsrom. Vår studie viser imidlertid at tilsyn ikke fører til begrensninger for handlingsrommet i seg selv for å kunne utøve kontroll, fordi skoleeierne aktivt bruker tilsynsfunn til kontroll. De styrker også sin lovforståelse gjennom tilsyn, og dette kan øke handlingsrommet – økt kompetanse øker handlingsrommet, sier våre informanter. Dermed kan det se ut som om Fylkesmannen faktisk bidrar til å styrke kommunens autonomi gjennom tilsyn.

Tilsyn legger imidlertid føringer for hvordan det forsvarlige systemet kan utformes. Det må kunne forstås av utenforstående (eg. Fylkesmannen som kommer på tilsyn) og dette er bestemmende for hvordan systemet kan være når det gjelder skriftlighetskravet. Dette oppleves som begrensende for handlingsrommet, sier våre informanter. I små kommuner med stor grad av nærhet mellom nivåene, kunne man klart seg med et mindre detaljert *skriftlig* system, fordi møtepunktene er mange.

En ny underliggende faktor som da gjør seg gjeldende, er tillit. Tillit mellom de ulike nivåene er en viktig faktor for å bestemme i hvilken grad skoleeier skal føre kontroll, sier våre informanter. Tillit mellom nivåene kan redusere kontrollbehovet. Dette er et moment som ikke nevnes betydelig i statlige styringsdokumenter eller rapporter, men som kommer tydelig frem i våre undersøkelser.

Vi har ikke fulgt denne tråden i vår oppgave, men ser at dette er et interessant spor som krever nærmere undersøkelser. Ytterligere forskning er nødvendig for å avdekke om tillit også er bestemmende for handlingsrommet.

Et annet moment som er kommet frem gjennom våre undersøkelser, er små kommuners ønske om mer statlig støtte til det forsvarlige systemet. Fokus de siste årene har vært på verktøy for kvalitetsutvikling, ikke for kontroll. Kanskje skulle staten utarbeide et nytt verktøy i form av et forsvarlig system som oppdateres når nye lovkrav kommer, slik at kommunene ikke trenger å kjøpe det, slik informant fra Østby tar til orde for? Dette ville frigjort ressurser i form av tid og penger for små kommuner.

Kompleksitet i organisasjoner slik Kirkhaug (2015) beskriver det, handler om hvordan ulike faktorer samspiller og påvirker hverandre. Det er vanskelig å studere en faktor, uten at de andre følger med. Slik har det vært også når vi har studert den delen av kommuneorganisasjonen som utgjør skoleeier.

Det viktigste stikkordet vi sitter igjen med etter arbeidet med denne studien er likevel *kapasitet*. Kapasitet henger sammen med organisering og multifunksjonalitet. Kompetanse henger også sammen med kapasitet, og dessuten organisering og størrelse, og nasjonale føringer henger sammen med oppgaveportefølje og dermed både kompetanse og kapasitet. Kapasitet går gjennom handlingsrommet som en tydelig rød tråd.

Da er det nærliggende å se sammenhengen med den pågående kommunereformen der sammenslåing av kommuner til større enheter skal føre til større og mer robuste kommuner med større kapasitet og mindre sårbarhet når det gjelder tjenesteyting.

Et ekspertutvalg ledet av Signy Irene Vabo, leverte sin sluttrapport i desember 2014: *Kriterier for god kommunestruktur* (KMD 2014). Her vurderer de oppgaveløsning, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling knyttet til kommunestørrelse, og tar utgangspunkt i en anbefalt minstestørrelse på 15-20 000 innbyggere.

Vi ser at dette kunne vært en interessant vei å gå videre på for å undersøke variabelen *kapasitet* nærmere. Organisasjonsstørrelse har vi tidligere sett i sammenheng med kapasitet for oppgaveløsning, og hvor stor må man være for å bygge tilstrekkelig kapasitet? Dette kunne også vært en interessant problemstilling for en studie. Vår studie handler imidlertid om handlingsrom knyttet til skoleeiers forsvarlige system. Hvilke faktorer påvirker handlingsrommet? Og hvordan utnytte autonomi uten at kontrollen glipper?

«Men vi skal jo følge opp – og det er det som er problemet,» sier en av våre informanter om det forsvarlige systemet. Dette hjertesukket har gitt navn til oppgaven vår, fordi det på mange måter oppsummerer spagaten mellom autonomi og kontroll. Det er lett å få strekk.

## Litteratur

- Busch, Tor (2013): *Akademisk skriving – for bachelor- og masterstudenter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægreid, Per, Roness, Paul G., Røvik, Kjell Arne (2015), 3. utgave: *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægreid, Per, Aars, Jacob (2014), 4. utgave: *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Jakobsen, Dag Ingvar (2015): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2013), 4. utgave: *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannesen, Asbjørn, Tufte, Per Arne og Christoffersen, Line (2010), 4. utgave: *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Jøsendal, Jan Sivert, Langfeldt, Gjert og Roald, Knut (red.) (2012): *Skoleeier som kvalitetsutvikler – Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kirkhaug, Rudi (2015): *Lederskap. Person og funksjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Langfeldt, Gjert, Elstad, Eyvind og Hopmann, Stefan (red.) (2008): *Ansvarlighet i skolen – Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Møller, Jorunn og Fuglestad, Otto Laurits (red.) (2006): *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roald, Knut (2012), 3. opplag: *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring – Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, Rune, Brochs-Haukedal, William, Glasø, Lars og Matthiesen, Stig Berge (red.) (2013): *Livet som leder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne, Eilertsen, Tor Vidar og Furu, Eli Moksnes (red.) (2014): *Reformideer i norsk skole – Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Røvik, Kjell Arne (2007), 3. opplag: *Trender og translasjoner – Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stette, Øystein (red.) (2017): *Opplæringslova og forskrifter – Med forarbeider og tolkninger 2017-2018*. Oslo: Pedlex.
- Thagaard, Tove (2013), 4. utgave: *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Torsteinsen, Harald (2012): *Resultatkommunen*. Oslo: Universitetsforlaget

Yin, Robert K. (2014): *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, California, USA: SAGE Publications, Inc.

### **Stortingsmeldinger:**

St.meld. nr. 30 (2003-2004): *Kultur for læring*. Oslo: Det kongelige utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Meld. St. nr. 19 (2009-2010): *Tid til læring*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Meld. St. 12 (2011-2012): *Stat og kommune – styring og samspel*. Oslo: Det kongelige kommunal- og regionaldepartement.

Meld. St. 20 (2012 – 2013): *På rett vei*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Meld. St. 28 (2015-2016): *Fag- Fordypning – Forståelse*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

Meld. St. 21 (2016-2017): *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.

### **Andre offentlige publikasjoner:**

Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene - sluttrapport (Difi-rapport 2013:14)* [https://www.difi.no/sites/difino/files/2013-14-direktoratenes-rolle-i-statens-styring-av-kommunene\\_1\\_0.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/2013-14-direktoratenes-rolle-i-statens-styring-av-kommunene_1_0.pdf)

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016): *Statens tilsyn med kommunene - Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter (Difi-rapport 2016:5)* [https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport\\_2016-5\\_statens\\_tilsyn\\_med\\_kommunene\\_organisering\\_omfang\\_nytte\\_og\\_forbedringsmuligheter.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-5_statens_tilsyn_med_kommunene_organisering_omfang_nytte_og_forbedringsmuligheter.pdf)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD): *Sluttrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god kommunestruktur. Desember 2014* [https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_sluttreport.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf)

Pricewaterhouse Cooper (2009): *Sluttrapport fra FoU-prosjektet Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevens læringsutbytte* <https://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utdanning-og-oppvekst/skole/084013rapport-hvordan-lykkes-som-skoleeier.pdf>

Utdanningsdirektoratet (2016): *Alle barn har rett til... Fylkesmennenes tilsyn med barnehage og opplæringsområdet i 2016*

<https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/tilsyn/tilsynsrapport-2016.pdf>

Utdanningsdirektoratet (2011): *Forsvarlig system 13-10 - Veileder om kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10* <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk/etter-tema/Skoleeiersansvar/Forsvarlig-system---Veileder-om-kravet-til-skoleeiere-/>

Utdanningsdirektoratet (2006): *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006* <https://www.udir.no/Upload/Tilsyn/5/RapportFellesNasjonaltTilsyn2006.pdf>

Waagene, Erica, Larsen, Even, Vaagland, Karin og Federici, Roger André (2017): *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017 – Analyser og resultater fra utdanningsdirektoratets spørreundersøkelser til skoler og skoleeiere. Rapport 2017:31*. Oslo: NIFU.

<https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2018/sporsmal-till-skole-norge.pdf>

### **Lenker:**

Informasjon om Elevundersøkelsen: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/>

Informasjon om RefLex: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/egenvurdering/reflex/>

Informasjon om 1310.no: <https://www.1310.no/index.php?pageID=14>

Informasjon om ståstedsanalysen: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/stastedsanalyse/>

Informasjon om Vurdering for læring: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/vurdering/>

Informasjon om analyse av nasjonale prøver: <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/finn-analyser-og-bruk-resultatene-fra-nasjonale-prover/>



## Vedlegg 1. Utdrag fra Veileder til forsvarlig system - § 13-10

Følgende elementer bør inngå i et forsvarlig system:

- *Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til regelverkets gjennomføring.*
- *Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling (eks: delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.*
- *Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket.*
- *Rutiner for å sikre informasjonsflyt i virksomheten for rapporteringer og tilbakemeldinger.*
- *Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand - og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.*
- *Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.*
- *Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten.*
- *Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.*

*Systemet skal kunne dokumenteres skriftlig.*

## Vedlegg 2. Intervjuguide

<b>Intervjuguide</b>	<b>Skoleeier- administrativt nivå</b>
<b>Åpningsspørsmål</b>	<p><b>Fortell kort om din kommune og hvilket ansvarsområde du har (antall skoler, andre sektorer etc.).</b></p> <p>Hvor mange <b>administrative årsverk</b> er satt av til å arbeide med skolesektoren i din kommune?</p>
<b>Forsvarlig system</b>	<p><b>Kan du beskrive kommunens forsvarlige system, § 13-10?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva vektlegges i dette systemet? (stikkord: resultater, rapportering, kvalitet, kontroll etc.)</li> <li>• Kan du si noe om ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene (noen oppgaver/myndighet som er delegert og distribuert)?</li> <li>• Hvordan skjer oppfølgingen av regelverksetterlevelsen?</li> <li>• Hvilke utfordringer fins i oppfølgingen? (kompetanse på skoleeiernivå, kapasitet, delegasjon/tillit?)</li> <li>• Hvordan vurderer dere selv at systemet fungerer?</li> </ul>
<b>Handlingsrommet</b>	<p><b>Innledning:</b> Mål- og resultatstyring er styringsform som er kjent for offentlige virksomheter, så også skolesektoren. Skoleeierne blir statlig styrt, spesielt gjennom statlige styringsdokumenter og lov- og regelverk. Det stilles bla krav til dere som skoleeiere om å ha et forsvarlig system. Samtidig åpner denne styringsformen for fleksibilitet og autonomi – f.eks. det å utforme sitt eget forsvarlige system.</p>
	<p><b>Kan du si noe om hvordan du opplever kommunens handlingsrom knyttet til kravet om å ha et forsvarlig system?</b></p> <p><b>Er det noen faktorer du mener påvirker handlingsrommet – som utvider det/begrenser det. Utdyp.</b></p> <p>(kompetanse, kapasitet, størrelse, organisering, politisk agenda)</p> <p>Autonomi – kontroll – hvordan oppleves dette spennet?</p>
<b>Verktøyet - RefLex</b>	<b>Innledning:</b>

	Verktøyet RefLex er utviklet av staten til hjelp for å vurdere regeletterlevelsen etter opplæringsloven (egenvurdering).
	<p><b>Hvordan benytter dere RefLex?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• i tilsynssammenheng, egeninitiert?</li> <li>• hvilken nytteverdi ser dere i det?</li> <li>• brukes dette som en del av deres forsvarlige system?</li> </ul> <p><b>Brukes andre statlige verktøy?</b></p>
<b>Statlig tilsyn</b>	<b>Innledning:</b> Når Fylkesmannen varsler og gjennomfører tilsyn, opplever kommunene dette ulikt.
	<p><b>Hvilken betydning har tilsynet for oppfølging av regelverket – og dermed for skoleeiers forsvarlige system? Utdyp.</b></p> <p><b>Vil verktøyet RefLex og/eller tilsyn kunne gjøre handlingsrommet til kommunen større/mindre i forhold til kravene om et forsvarlig system? Utdyp.</b></p>
<b>Avslutning</b>	Er det noe du ønsker å tilføye som du synes er viktig, og som vi ikke har spurt om?

## Vedlegg 3. Informasjon til informanter

Henvendelse til skoleeier

Informasjon om intervju i forbindelse med datainnsamling om skoleeiers forsvarlige system, handlingsrom og bruk av tilsyn og RefLex

Vi er masterstudenter i offentlig organisasjon og ledelse ved UIT Norges arktiske universitet og holder på med en avsluttende masteroppgave.

I vår studie ønsker vi å få innsikt i hvordan skoleeier opplever kommunens handlingsrom sett i forhold til kravet om å ha et forsvarlig system, § 13-10, og om verktøyet RefLex, samt tilsyn, vil kunne ha innvirkning på det. Når det gjelder det forsvarlige systemet vil vi fokusere på det som omhandler skoleeiers oppfølging av regeletterlevelsen i skolene sine.

For å finne ut om dette ønsker vi å intervju representant for administrativ skoleeier i fire kommuner. Spørsmålene vil dreie seg om å beskrive kommunens forsvarlige system knyttet til oppfølging av skolens regeletterlevelse, hvilke tanker skoleeier gjør seg om handlingsrommet i et forsvarlig system, hva som kan påvirke det, og beskrivelse av hvordan skoleeier benytter verktøyet RefLex og tilsyn i sitt forsvarlige system.

Vi vil ta opp intervjuet og ta notater underveis. Tidsrammen for intervjuet vil være omtrent en time.

Opplysningene som fremkommer i intervjuet vil bli behandlet konfidensielt, og verken kommuner eller enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Vi vil ikke benytte informasjon vi får gjennom intervjuene i vårt arbeid hos Fylkesmannen.

Alle innsamlede data vil bli slettet når oppgaven er ferdig, senest innen utgangen av 2018.

På forhånd takk for samarbeidet.

Med vennlig hilsen

Christina Zahl      Katharine Jakola