



Kirsten Sivesind

JUSS + PED = SANT?

Om felles nasjonalt tilsyn i Oslo og Akershus 2008

Kirsten Sivesind

Juss + ped = sant?

Om felles nasjonalt tilsyn
i Oslo og Akershus 2008

Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling
Universitetet i Oslo

© ILS og forfatteren, Oslo, 2009

ISSN: 1503-8076

ISBN: 978-82-90904-88-8

Utgiver og redaksjon for webpublikasjon:

Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling
Postboks 1099 Blindern
0317 OSLO

www.ils.uio.no

Telefon: 22 85 50 70

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen
i strid med åndsverkloven eller
avtaler om kopiering inngått med Kopinor,
interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forord

I desember 2007 ble Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling tildelt midler til et utviklingsoppdrag av Utdanningsavdelingen ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus. En del av dette oppdraget har gått ut på å undersøke Fylkesmannens arbeid med felles nasjonalt tilsyn. Utdanningsdirektoratet har det overordnede ansvaret for gjennomføring av tilsynet. Rapporten baserer seg på bakgrunnsdokumenter og analyser av samtaler med personer som har hatt et utøvende ansvar i tilsynsarbeidet.

Jeg vil i denne anledning takke for engasjerende møter, gode samtaler og tilbakemeldinger fra ledelsen og de ansatte ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dere har alle bidratt til erfaringsformidling og kunnskapsutvikling gjennom å delta i denne undersøkelsen. Takk til Professor Jorunn Møller, ILS, for gjennomlesning og gode innspill i avslutningsfasen.

Dessuten vil jeg takke Tove Lisbeth Olsen for hjelp med språkvaske og Karl Henrik Flyum som har bistått i publisering av rapporten i serien Acta Didactica ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling ved Universitetet i Oslo.

7. april 2009

Kirsten Sivesind

Førsteamanuensis, ILS

Innhold

INNLEDNING.....	7
DEL I TILSYN OG FORVALTNING.....	11
1 Tilsyn: før og nå.....	11
2 Et faglig tilsyn i rammen av regelforvaltning	12
3 Tilsyn og kvalitet.....	16
4 Regelstyring og/eller kvalitetsstyring	19
DEL II TILSYNETS BEGRUNNELSER	23
5 Et felles nasjonalt tilsyn – hensikt og funksjon.....	23
6 Et forsvarlig system.....	26
7 Spesialundervisning.....	31
8 Tilpasset opplæring.....	35
DEL III ORGANISERING AV TILSYN – ERFARINGER OG UTFORDRINGER	39
9 Fag, ledelse og læring i organisasjonen	39
10 Juridisk og pedagogisk skjønn	47
11 Tilsynsmannens rolle: kontroll eller utvikling?	50
DEL IV	53
12 Intervjuguide.....	53
13 Referanseliste	54

Innledning

Denne rapporten beskriver tilretteleggingen av et felles nasjonalt tilsyn overfor seks kommuner i Oslo og Akershus i løpet av våren og forsommeren 2008. Rapporten baseres på analyser av offentlige dokumenter og samtaler med åtte personer som har utøvd nasjonalt tilsyn. Undersøkelsen er gjennomført av Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling (ILS) på oppdrag fra Utdanningsavdelingen ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Hensikten er å fremskaffe kunnskap om fagligheten ved organisering av et slikt tilsyn.

Det nasjonale tilsynet har benyttet en metodikk som kalles *systemrevisjon*. Det betyr at tilsynet er gjennomført etter bestemte begreper og prosedyrer som angir hva tilsynet skal omhandle og hvordan det skal utføres. Prosedyrene er beskrevet i en veileder som er fastsatt av Utdanningsdirektoratet. Denne veilederen er ikke gjort kjent for allmennheten, skoleeier og skolene. En tilsvarende framgangsmåte er utviklet for helsesektoren (Helsetilsynet 2008: 7).

Et felles nasjonalt tilsyn i skolesektoren ble første gang gjennomført i 2006 etter at Stortinget hadde behandlet saken (St. prp. nr. 1. (2005-2006)). Tilsvarende tilsyn er utført i 2007 og 2008. Et overordnet tema for tilsynet har vært ”å kontrollere om skoleeier har et forsvarlig system som sikrer at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og at barn under skolepliktig alder som har behov for spesialpedagogisk hjelp får dette” (Utdanningsdirektoratet 22. des. 2007).

Rapporten beskriver erfaringer som tilsynsgruppene har gjort seg i arbeidet og drøfter balansen mellom regler og skjønn. Videre undersøkes betydningen av faglige kompetanser og ikke minst forholdet mellom juridiske og pedagogiske overveielser i tilsynsarbeidet. Generelt sett kan man hevde at et faglig og praktisk skjønn er sentralt i enhver offentlig virksomhet som reguleres av staten. Det gjelder også offentlig tilsyn, og særlig i de tilfeller der tilsynet gjør konkrete vurderinger og avveininger som ikke er avklart i form av regelverket. Derfor eksisterer det også et spenn mellom regler og skjønn.

Rapporten tar utgangspunkt i en definisjon av *skjønn* som den konkrete avveining av hvilke kriterier som skal ligge til grunn for vurderinger i en praktisk beslutningssituasjon. Denne begrepsforståelsen samsvarer med Lorentzens definisjon:

”ta stilling til hvilke kriterier som er relevante i den konkrete beslutningssituasjonen, og hvordan de ulike kriteriene skal forstås og anvendes. Regelbaserte beslutninger viser til situasjoner der beslutningstakers fullmakter er mer bundet gjennom formelle normer som legger føringer på beslutningstakers vurderinger og beslutninger”. (Lorentzen 2005)

Det aktuelle oppdraget går ut på å belyse både regelverkets og skjønnets betydning i et felles offentlig tilsyn av skoleverket i Norge. Undersøkelsen er begrenset til det nasjonale tilsynet utført i 2008 av Fylkesmannen i Oslo og Akershus og tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

"Hvordan begrunnes og organiseres felles nasjonalt tilsyn av utdanning i 2008?"

Følgende underspørsmål belyses:

- *Hva er det politiske og faglige grunnlaget for nasjonalt tilsyn?*
- *Hvordan omstilles roller og oppgaver i forvaltningen som følge av et felles nasjonalt tilsyn?*
- *Hvilke krav stilles til bruk av regler og skjønn?*
- *Hvordan balanseres faglige kompetanser og hensyn i utøvelse av nasjonalt tilsyn?*

Tilsynet omhandler både regelverket og ulike *læreplanbaserte midler*. Slike læreplanbaserte midler er forstått som alle de planer og utviklingstiltak som utarbeides sentralt, regionalt og lokalt for å iverksette skolens formål og oppgaver. Disse midlene er læreplanbaserte ved å relatere mål og innhold i de nasjonale læreplanene til skolens pedagogiske arbeid lokalt (Bachmann et al. 2004). I dette perspektivet vil også kvalitetsutvikling i form av målinger og rapportering vise til mandatet for skolen. Evalueringene er i denne sammenheng først og fremst forstått i relasjon til skolefaglige problemstillinger som gjelder undervisning og læring i skolen.

En konklusjon er at tilsynet forutsetter både juridiske og pedagogiske overveielser som igjen tilsier avveininger mellom juridisk og pedagogisk skjønn. Rapporten drøfter hva slike overveielser betyr i det nasjonale tilsynet. I siste del av rapporten rettes oppmerksomheten mot det interne omstillingsarbeidet ved utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus. I denne organisasjonen har organisasjonslæring inngått som fornyelsesstrategi med fokus på faglige kompetanser og oppgaver.

Rapporten tar utgangspunkt i en klassisk forståelse av begrepet organisasjonslæring som innebærer at handlinger og beslutninger tilpasses fortolkninger av erfaringer som medlemmene gjør seg i en organisasjon (March & Olsen 1975). I denne sammenheng er utprøving og evaluering sentralt. Det vil si at tidligere erfaringer er utgangspunktet for beslutninger som sikter mot forbedring av politikktutforming på det aktuelle området. Videre er erfaringer en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse for at omstilling finner sted. Organisasjonslæring forutsetter fortolkninger både individuelt og i fellesskap.

I senere organisasjonsteori er fellesskapsorienteringen assosiert med fremtidsrettet teamarbeid som drives fram av forventninger snarere enn av formelle krav og betingelser (Roald 2006: 149). Slike forventninger er også sentrale i organiseringen av det nasjonale tilsynet. Hvordan kravene imøtekommes gjennom organisasjonsforståelse og fortolkning, har igjen betydning for evnen eller kapasiteten til omstilling.

Rapporten vil avslutningsvis oppsummere både innholdsmessige og organisatoriske forhold som gjelder omstillingsarbeidet ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus. I denne delen vises det til en modell av Probst, Raub og Romhardt (2000) som belyser tre ledelsesformer: normativ ledelse, strategisk ledelse og operativ ledelse.

I lys av denne kategoriseringen framtrer tilsynsvirksomheten som formalisert og preget av juridiske regler og retningslinjer som tilsvarende normativ ledelse. Samtidig vil kravene til omstilling også betinge de to andre ledelsesformene. Det innebærer at tilsynsarbeidet skaper behov for ulike samarbeidstiltak og læringsformer internt.

En konklusjon at juss prioriteres i sterkere grad enn før i den faglige legitimeringen av tilsynet. Derfor er også sammensetningen av personalet endret. Den politiske hensikten med tilsynsarbeidet er i første rekke kontroll av skoleeier. Dette hensynet er prioritert framfor utvikling som har vært en hovedoppgave for ansatte hos Fylkesmannen gjennom mange år. Tilsynet utfordrer ikke bare underliggende nivåer, men også normer og rolleforståelser blant de ansatte i statsforvaltningen. Disse normene og organisasjonsforståelsen er institusjonalisert i tråd med en lang reformhistorie i Norge.

Undersøkelsen er basert på analyse av relevante bakgrunnsdokumenter og intervjuer med åtte personer som har hatt det utøvende tilsynsansvaret i regi av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Intervjuene er gjennomført i form av samtaler med utgangspunkt i en veiledende intervjuguide (se vedlegg 1). Det er i hovedsak notater fra samtalen som ligger til grunn for de oppsummerende beskrivelsene som presenteres i del I – III. Enkelte observasjoner er også sjekket mot lydbåndopptak. Det gjelder i første rekke punkter der notatene har vært utilstrekkelige som dokumentasjonsgrunnlag.

Videre er bakgrunnsinformasjon innhentet ved å delta på et åpningsmøte i tilsynet av en bestemt skole, og ved å være til stede ved ettersyn av elevmappene på samme sted. I tillegg har tilstedeværelse ved to møter med tilsynsgruppene på deres arbeidsplass gitt et innblikk i hvordan arbeidet organiseres internt. Aktørvalidering er foretatt ved at lederen for arbeidet og informantene har lest igjennom rapporten og kommentert beskrivelsene som er gjort. Det er ILS som står ansvarlig for analyser og konklusjoner.

Undersøkelsen er teoretisk avgrenset til læreplan- og forvaltningsteori. Denne teorien danner utgangspunktet for å analysere faglige avgjørelser i forhold til styrings-, ledelses- og forvaltningsformer i den statlige sektoren. Den generelle hensikten er å redegjøre for hva et nasjonalt tilsyn innebærer av temaer og faglige begrunnelser, og hvordan arbeidet organiseres i regi av statsforvaltningen. Ideelt sett er det et ønske at undersøkelsen bidrar til kunnskapsutvikling blant dem som berøres av tilsynet, enten det er som utøver, deltaker eller observatør.

Rapporten er delt inn i fire deler.

- Den første delen presenterer et teorigrunnlag for rapporten.
- Den andre delen vier oppmerksomhet mot tilsynets hovedtemaer og begrunnelser.
- Den tredje delen omhandler organisering av tilsynet og drøfter erfaringer fra tilsynsarbeidet med et særlig fokus på omstilling, læring og ledelsesformer.
- I siste del finnes vedleggene som omfatter intervjuguiden og en referanseliste.

Del I Tilsyn og forvaltning

1 Tilsyn: før og nå

I St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* presiserer regjeringen at skoleeierne skal følges opp gjennom økt satsing på nasjonalt tilsyn og veiledning. Fylkesmannsembetene utpekes til å utøve dette ansvaret. Staten har alltid hatt et slikt kontrollansvar, men det har vært praktisert på forskjellig måte og i ulik grad. Opprinnelsen til et statlig tilsyn kan dateres tilbake til Formannskapsloven fra 1837 som fastslo at amtmannen skulle være det nasjonale tilsynsorganet i Norge (Helgøy & Serigstad 2004). En viktig beveggrunn for tilsynet var lokale interesser og behov for nasjonal støtte og kontroll (Sivesind 2008). Slik sett kan man forstå det nasjonale tilsynet som hjelp til kommunene i forvaltningen av lov- og regelverket.

Balansen mellom sentral og lokal kontroll er et ofte diskutert tema. Alt i alt kan man konkludere med at sentraliseringen er forsterket gjennom de siste 100 år, blant annet i form av nasjonale reformer for grunn- og videregående skole. Sist men ikke minst er vurderingssystemer utviklet med et tilsvarende formål. Mens tradisjonelle eksamenssystemer skal sikre at elever behersker kunnskaper og ferdigheter etter endt utdanningsforløp, er nyere evalueringsformer myntet på styring av skole og utdanningssystem. Ikke minst har arbeidet med å utvikle nasjonale prøver blitt en ny form for kontroll i styringen av skolen (Bachmann et al. 2008). Dette systemet er radikalt endret det siste tiåret (St. meld. nr. 28 1998-99).

I løpet av den nesten 200-år gamle tradisjonen har tilsynet blitt forstått og utført på forskjellig vis. Det var skoledirektøren som fikk et tilsynsansvar etter loven i 1870, og mer enn hundre år senere ble ansvaret overlatt til utdanningsdirektørene (Engeland 2000; Mediås 1996). Direktørembetets funksjon var både å kontrollere, men også å utvikle skolen i spennet mellom statlige reformer og den lokale skolen. I dag har Fylkesmannen tilsynsansvaret i kommunene. Et uttalt mål er å tone ned de pedagogiske utviklingsoppgavene til fordel for en juridisk kontrollfunksjon. Det vil si at kontrollen skjerpes gjennom felles nasjonalt tilsyn. Det skjer i form av inspeksjoner på skolene.

Et felles nasjonalt tilsyn tar utgangspunkt i de samme prosedyrene landet over for å sikre felles praksis i fortolkning og utøvelse av loven. Etter dagens system gis det ingen publiserte standarder for hva som skal observeres. Det betyr igjen at bruken av nasjonale prosedyrer forutsetter skjønnsutøvelse. Praktisering av skjønn innebærer overveielser av hvilke kriterier som skal gjelde i den konkrete

beslutningssituasjonen (se s. 7). Denne rapporten gir noen eksempler på slike overveielser og avklarer betydningen av skjønnsutøvelse i forbindelse med to fagområder: juss og pedagogikk. Neste kapittel redegjør for hvordan et slikt fagtilsyn inngår i regelforvaltning av skolen.

2 Et faglig tilsyn i rammen av regelforvaltning

Regelforvaltning skjer i de fleste land og framstår som karakteristisk for representative demokratier som vektlegger et bredt folkestyre som vårt (NOU 2003:19; Selle 2003). En sentral hensikt med lov og regelverk er å sikre befolkningen sentrale rettigheter. Forvaltning gjennom lov og regler innebærer en form for regelstyring med legitimitet i politiske fattede vedtak. Lovverket definerer normer for handling og avklarer ansvarsforhold ved å beskrive plikter og rettigheter til både myndighetspersoner og borgere. Det skal sikre fellesskapets behov for normer og regulert praksis men samtidig åpne for individuell frihet og autonomi.

Politisk vedtatte lover konkretiseres gjennom forskriftsverk og tilhørende veiledninger som igjen relateres til den praksisen en lov er myntet på. Nasjonale læreplaner er eksempler på slike bestemmelser. Dokumentene beskriver mål og prinsipper for organisering av innhold og arbeidsformer i skolen. De er tradisjonelt sett uttrykk for en innholdsstyring som har uttalte referanser til lov og mandat (Afsar et al. 2006a; Karseth & Sivesind 2009).

Et karakteristisk trekk ved denne forvaltningsformen er de begrensningene som gjelder for politisk innflytelse. Når de politiske myndighetene har tatt beslutninger om loven, vil juridiske betraktninger ligge til grunn for utøvelsen og tilhørende forvaltning på det aktuelle området. Politisk innflytelse reduseres ved at lovene setter rammer for hvordan offentlige institusjoner skal forvaltes og forstås. Videre innskrenkes politisk innflytelse ved at profesjoner gis myndighet på bestemte kompetansefelt som sikrer deres legitimitet og autonomi i systemet.

I arbeid med nasjonale læreplaner vil en rekke fagpersoner trekkes inn i utforming av mål og fagbeskrivelser. Dessuten gis ledere og lærere et ansvar for å omsette plan til praksis. Skolen har slik sett både legitimitet og myndighet til å ta beslutninger som gjelder tilrettelegging av undervisning for elever. Det forutsetter også skjønsmessig utøvelse av makt som innebærer avveining av vurderingskriterier i den praktiske beslutningssituasjonen.

Begrensningene i den politiske innflytelsen er et karakteristisk trekk ved både regel- og innholdsstyring i skolen. Den er dessuten relativ til den profesjonelt institusjonaliserte makt i forvaltningen og utdanningssystemet (Weber 1978 [1922]). Riktignok vil en tradisjonell regelstyring forutsette at byråkrater, ledere og lærere fortolker intensjonene med en lov. Det betyr imidlertid ikke at loven fortolkes ut fra de ideologiske vinder som rår.

Loven er først og fremst en regulerende faktor som betyr at en rekke fortolkninger av lovtekster institusjonaliseres over tid. Det vil si at en lov etter sin intensjon skal ha det samme innhold og fortolkes likt på tvers av skiftende regjeringer. Dermed vil en lov begrense politikernes mulighet til å gjøre kontinuerlige forandringer gjennom positiv bruk av ideologisk makt (Sejersted 1988). Videre vil loven forvaltes gjennom domstolenes rettspraksis og ikke minst hvordan statsforvaltningen tar loven i bruk.

Loven danner en rettslig bindende ramme for beslutninger som fattes i statsforvaltningen. Den er også avgjørende for organisering av offentlige institusjoner som for eksempel skolen. Regelverket er ikke minst avgjørende for hvordan et skolesystem struktureres og er særlig styrende i de tilfeller der reglene er klart spesifisert. Da dreier det seg om en *direkte regelstyring*. Når loven definerer normer til fortolkning vil den imidlertid ha en *indirekte betydning*. Det er i denne sammenheng at utøvelse av skjønn blir viktig.

Svært mange områder betinges av regelverkets utforming men også hvilket innhold sentrale aktører legger til grunn for fortolkning og praktisering av loven. Videre vil organisering av offentlige institusjoner avhenge av hvordan beslutninger tas i den konkrete praksisen i for eksempel skolen. Det er fordi lov og regelverk åpner for *faglig og praktisk skjønn*. Det gjelder særlig de områdene der ulike profesjoner har en sterk stilling.

Når beslutninger forutsetter faglige prioriteringer og overveielser, kommer regelverkets presiseringer til kort. I stedet formuleres retningsgivende prinsipper og planer som karakteriseres av et særegent språk (Hopmann & Künzli 1994). Derfor produserer statsforvaltningen ulike typer av konstituerende tekster som i seg selv representerer et autorisert hierarki fra generelle og overordnede lover og formål til konkretiserende planer og retningslinjer (Eckhoff & Smith 2006). Læreplaner er et eksempel på en slik konstituerende tekst.

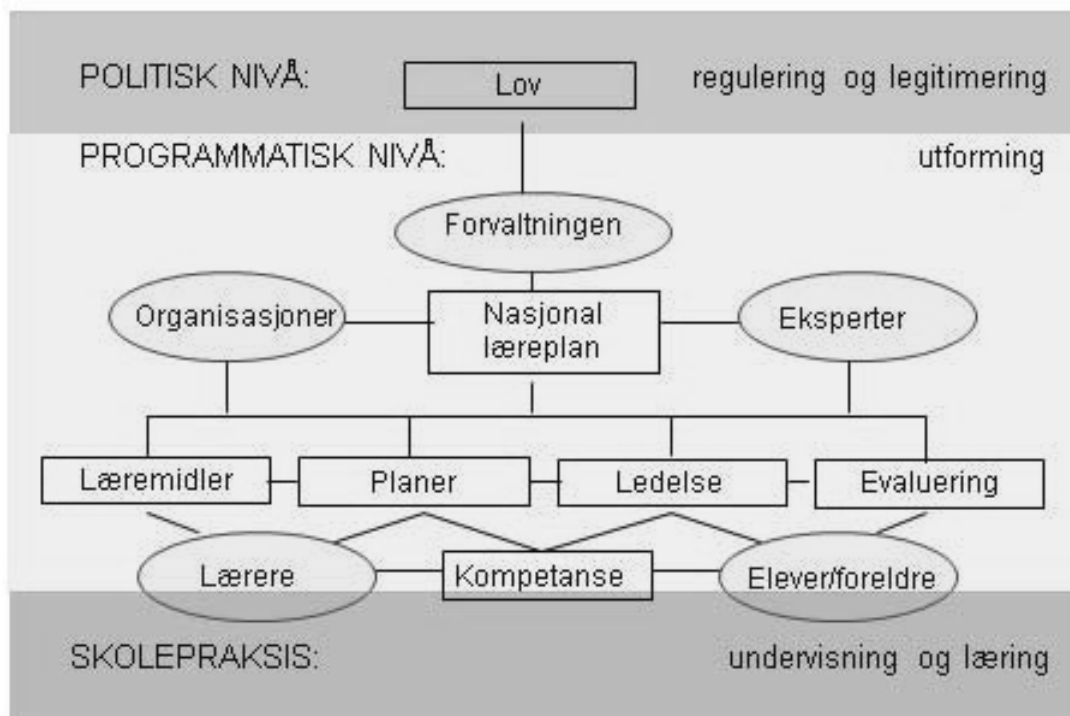
I stor grad unngår loven å gi konkrete angivelser for utforming av den lokale praksis. Det er opp til de lokale aktørene å gi loven et innhold. Det vil si at loven setter rammer i stedet for å regulere atferd eller konkrete handlinger. I denne forstand er loven *negativt koordinerende* (Hopmann 1999; Sejersted 1988). Når loven fungerer som negativt koordinerende, stadfester den i første

rekke hva som ikke er lov, dvs. forbudt (Sivesind & Bachmann 2008). Innenfor denne rammen gir lovverket mulighetene til varierte og skjønnsmessige praksiser.

Folk flest har klare forventninger om velferdsgoder og bruk av profesjonell kunnskap i utvikling av institusjoner som statsforvaltningen og skolen. Det er rett og slett ikke legitimt å utforme regler som er så presise at det ikke er rom for faglig skjønn. Derfor blir distinksjonen mellom regler og skjønn vesentlig i utforming og fortolkning av loven. I vårt tilfelle handler overveielser om utøvelse av et juridisk skjønn som angår hvordan en lov bør forstås og betraktes i en konkret beslutningssituasjon. Det dreier seg også om et pedagogisk skjønn om innholdsmessige og organisatoriske avgjørelser i den praktiske tilretteleggingen av elevenes læring. Ikke minst vil den pedagogiske tilretteleggingen av praktiske handlingssituasjoner være et profesjonelt ansvar. Dette ansvaret praktiseres i rammen av lov og læreplan, tett forbundet med læremidler, evalueringer og ledelsestiltak som har innflytelse på den pedagogiske praksisen i skolen (Bachmann 2005).

Det betyr at loven regulerer skolen, men ikke enhver aktivitet eller handling som finner sted. Derfor kan heller ikke juridiske overveielser styre lærernes arbeid med elevene. Snarere er det slik at ulike oppgaver forutsetter ulike typer av overveielser. I relasjon til skolens undervisningspraksis er det gjerne det pedagogiske skjønn som rår.

Institusjonelt skilles det mellom et politisk, en programmatisk og et praktisk-pedagogisk beslutningsfelt i styring av skolen (Hopmann & Künzli 1995a). Modellen nedenfor skiller mellom disse tre nivåene som preges av sine respektive saksfelt og beslutningsformer. Den viser dessuten til sentrale aktører i feltet (ovale bokser) og midler som er i bruk når det handler om å styre skolen (firkantede bokser).



Figur 1 Programmatisk forvaltning av skolen (se også Bachmann 2005; Bachmann et al. 2004; Hopmann & Künzli 1998).

Et nasjonalt tilsyn organiseres i regi av statsforvaltningen. Gitt de betingelser og prinsipper som er nevnt ovenfor, vil ikke regelverket alene danne den absolutte rammen for å kontrollere hva skolen gjør. Ikke minst vil tilsynet forutsette at lov og læreplan relateres til den pedagogiske praksisen i skolen. I den grad reglene ikke presiserer en bestemt oppførsel eller atferd, vil både juridisk og pedagogisk skjønn være av stor betydning. Det juridiske ansvaret påhviler ikke minst ledelsen i form av programmatisk beslutninger (se Figur 1.)

Dessuten vil læreplaner spille en rolle for hva som vektlegges i et felles nasjonalt tilsyn. En læreplan vil alltid forutsette bruk av pedagogisk skjønn. Derfor handler et nasjonalt tilsyn om å utøve et faglig skjønn som angår fortolkning og bruk av regelverket og hvordan skolens praksis organiseres i henhold til pedagogiske intensjoner og oppgaver. Det siste forutsetter et praktisk skjønn.

Et offentlig tilsyn innebærer vurderinger av konkrete beslutningssituasjoner der ulike hensyn må veies mot hverandre. I den sammenheng må det gjøres avveininger av hvilke hensyn som skal tas i betraktning og hvilket innhold som skal tillegges størst vekt (Lorentzen 2005). Når det gjelder tilsyn av skolen, vil

for eksempel et juridisk og et pedagogisk skjønn avveies mot hverandre. Siden de fleste bestemmelser i regelverket er av en generell karakter, blir det også opp til tilsynsmyndigheten å avgjøre om den lokale praksisen er i tråd med intensjonene.

3 Tilsyn og kvalitet

I land som Norge er den offentlige forvaltningstradisjonen basert på utstrakt bruk av faglig og profesjonelt skjønn. Velferdsgodene har nytt stor legitimitet blant folk flest. Derfor har også Storting og Regjering delegert ansvaret for en rekke oppgaver til profesjoner og institusjoner som kirke og skole (Hopmann 2003). I dette perspektivet blir forvaltningen regnet som en utviklingsmyndighet snarere enn et kontrollorgan.

Tegn i tiden tyder imidlertid på at den offentlige legitimiteten til institusjoner som skolen er svekket. I og med kritikken om kvalitetssvikt og svake læringsresultater, poengteres det til stadighet at kontrollen med skolen må skjerpes (Langfeldt et al. 2008). Det kan bety begrensninger av det pedagogisk-praktiske skjønn som ikke nødvendigvis styres etter mål om bedre resultater. En konsekvens er at regel- og innholdsstyring tones ned til fordel for kvalitetsstyring som vektlegger prosesser og resultater.

I følge Lorentzen er nettopp problemet med skjønnsutøvelse at ulik fortolkning kan få uønsket ulikhet som resultat (Lorentzen 2005: 12). I dette perspektivet vil stor grad av skjønnsutøvelse minske mulighetene for politisk styring som sikrer mot forbedring av bestemte resultater. I denne sammenheng framstår kvalitetsstyring som alternativet til regel- og innholdsstyring i forvaltningen (Afsar et al. 2006b). Hensikten med kvalitetsstyring er å forbedre resultater og prosesser gjennom utvikling og bruk av evalueringer. Denne styringsformen har også bredt om seg i utdanningsfeltet de senere år (Helgøy 2006; Walsh 1991).

Det er særlig to aspekter som fremheves i retorikken om kvalitetsstyring. Det første gjelder resultatene. Når resultatene står i fokus, handler evalueringen om kvaliteten, forstått som produktet eller utbyttet av en prosess eller aktivitet. En slik produktevaluering er gjerne forbundet med en eller annen form for inspiserings med målsetting om å heve kvaliteten med tanke på forbedring. Denne form for tilsyn handler i første rekke om å finne feil eller avdekke mangler ved produktet, for eksempel et målt læringsutbytte.

Det andre aspektet handler om forholdet mellom bruker og produkt som et sentralt anliggende i arbeid for kvalitetssikring. I denne sammenheng vil

vurderingen være relativ i forhold til brukeres forventninger om hva som er bra eller mindre bra. Forventningene standardiseres i form av brukerkontrakter som når skoleeier utformer et dokument som garanterer for best mulig service i henhold til bestemte mål. Disse kontraktene framstår som serviceerklæringer av ulike slag og er eksempler på en kontraktliggjøring av både den offentlige medarbeider og samfunnsborgeren. Forventningen er at de nye kontraktene stimulerer til egeninnsats og selvmotiverte forandringsprosesser samtidig som enigheten forhandles frem mellom de parter som inngår i den nye styringsdialogen (Andersen 2008).

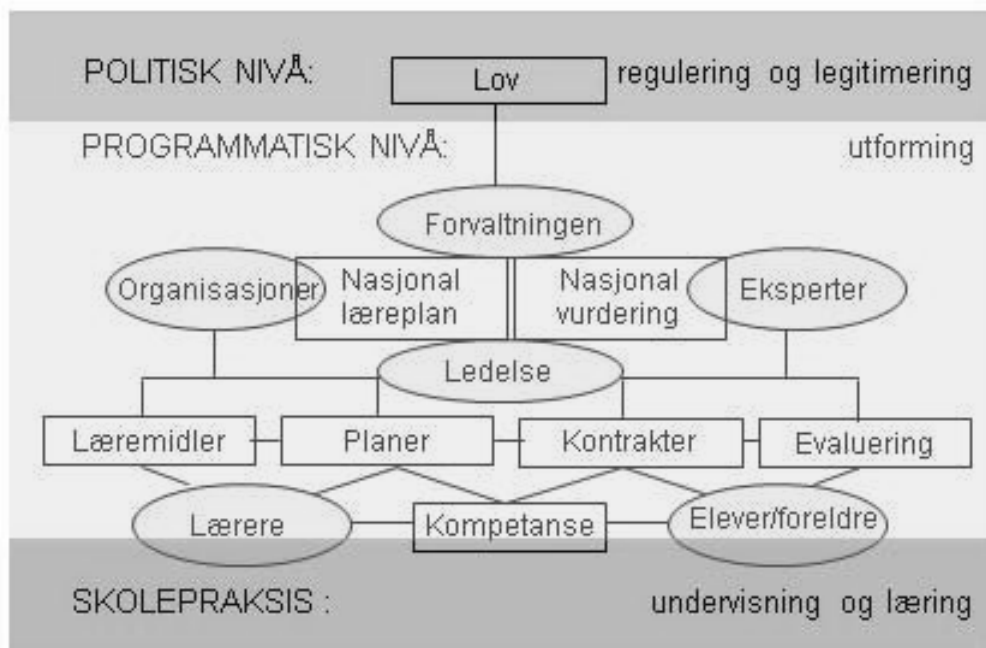
Walsh (1991) hevder at kvalitetsdefinisjonene er først og fremst knyttet til mål på prosess eller produkt. I utdanningssektoren introduseres kvalitetsstyring nettopp med begrunnelsen om å forbedre resultater som mål på kvalitet (NOU 2002:10). Kvalitetsstyring forutsetter utvikling av nye vurderingsmidler som igjen har konsekvenser for andre virkemidler i utdanningspolitikken (St. meld. nr. 31 (2007-2008)). Når kvalitet blir kjennetegnet på hva som er godt eller mindre godt, endres også bruken av virkemidlene (Bachmann et al. 2008).

Modellen nedenfor illustrerer denne dreiningen mot kvalitetsstyring. I dette tilfellet blir nye vurderingssystemer utviklet for å legitimere styring av skolen (Lundgren 2003). Disse systemene endrer også politikken karakter og funksjon i styring av utdanning. Tradisjonelt sett har politikere indirekte betydning gjennom lovforvaltning og programmer som for eksempel læreplanen. I kvalitetsstyring kanaliseres makt gjennom nye medier og ikke minst offentlighetens diskurs om skolens prosesser og resultater. Deltakelse i disse mediene gir mulighet for direkte innflytelse på en rekke områder som tidligere var et profesjonelt anliggende. Denne formen for styring gis også faglig legitimitet av eksperter som involveres i evaluerings- og oppdragsarbeid.

Nyere styringsformer handler om både regler og resultatdimensjoner med konsekvenser for ledelse (Møller 2007). Da er ledelse forstått som en funksjon som reflekterer styrkeforholdet mellom profesjonell og politisk innflytelse og spenningen mellom lokal og sentral kontroll (Lundgren 1990: 34). Ledelse er også viktig som en grenseposisjon mellom forhandlinger som gjøres i kommunalforvaltningen og arbeidet i skolen. Derfor vil skoleledelsen være sentral både i kvalitetsutvikling og tilsynsarbeid. Av figuren ovenfor er denne ledelsesfunksjonen tegnet inn som et sentralt element.

Videre blir evalueringen forstått som ledd i en kunnskapsutvikling med økt legitimitet for fag- og ekspertgrupper. Oppdraget er å utvikle forskningsbasert kunnskap for å sikre en evidensbasert politikktutforming. Det vil si at politikeres legitimitet og innflytelse også betinges av forskningens kvalitet. Dermed vil pedagogikk som fag- og studieområde utfordres i forhold til hva det kan

frembringe av empirisk forskning om elevresultater (Haug 2008; Rasmussen et al. 2007).



Figur 2 Programmatisk forvaltning og kvalitetsstyring. En videreutvikling av figur 1. Jmf (Bachmann et al. 2004)

I det siste tiåret har sentrale myndigheter i Norge satset på evaluering og kvalitetsutvikling som reformstrategi. Denne strategien har hatt konsekvenser for hvordan loven håndheves og læreplanen forstås og utvikles. Elevenes læringsutbytte er sentralt. Det er i denne rammen at et felles nasjonalt tilsyn forstås som del av et kvalitetssystem. Tilsynet skal etterse at skoleeiere har utformet et velfungerende rapporteringssystem. En slik tankegang ligger til grunn for nasjonalt tilsyn når det hevdes at "Statlig tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at opplæringslovens bestemmelser blir oppfylt, herunder at kvaliteten på opplæringen er tilfredsstillende" (St. meld. nr.16 2006-2007).

Videre har riksrevisjonen understreket behovet for et slikt tilsyn i utdanningssektoren (Dokument nr. 3:10 2005-2006). Deres rapport analyserer i hvilken grad forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud er til stede, og i hvilken grad skoleeier har tilstrekkelig informasjon for å vurdere om skolene organiserer et forsvarlig opplæring. Ikke minst reiser denne rapporten spørsmål om Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar for opplæringen (ibid 7).

Selv om det empiriske grunnlaget er svakt, er rapporten med på å legitimere et statlig tilsyn som etter intensjonen skal bidra til informasjon om kvalitet. Det er denne rapporten som reiser tvil om fylkesmannsembetenes tilsynskontroll:

Undersøkelsen viser at mange fylkesmannsembeter har et uklart skille mellom tilsyn, som kontroll med bestemmelser i lov og forskrifter, og veiledning og informasjon. Dette gjør det vanskelig å få et godt bilde av hvor stor del av fylkesmennes kontakt med kommunene som er kontroll med bestemmelser i opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra departementet gjennomført et prosjekt som har til formål å videreutvikle ulike sider av fylkesmennes virksomhet, blant annet tilsynet. Dette tiltaket vil kunne føre til positiv utvikling av tilsynet over tid. (ibid 7)

Endringene i bruken av styringsmidler er åpenbar, og man kan uten tvil hevde at en ny form for styring gjør seg gjeldende. Det endrer også tilsynsembetenes rolle som kontrollorgan og hvis rapporten tas til følge - en reduksjon av deres veiledningsoppgaver. Samtidig påpekes det at et tilsyn først og fremst tar utgangspunkt i lov- og regelverket. Det forutsetter juridisk kompetanse så vel som pedagogisk skjønn. Det vil altså si at regelstyringen fortsatt gjelder i en tid hvor kvalitetsstyringen vies stor oppmerksomhet.

Sett på bakgrunn av forskning om Riksrevisjonens stilling og rolle i vår tid, fremtrer det nasjonale tilsynet som et karakteristisk tilfelle. Riksrevisjonen er Stortingets eksterne kontrollorgan overfor forvaltningen. Deres rolleutøvelse har i følge statsvitenskapelig litteratur endret sin betydning over de siste årene selv om deres mandat ikke er endret siden 1970-tallet (Christensen et al. 2001). Denne endringen skyldes ikke minst utviklingen av forvaltningsrevisjon som kom til på 1990-tallet i tråd med utviklingen internasjonalt. Den vektlegger i følge retningslinjene ”systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger” (ibid: 277)

Når riksrevisjonen anbefaler en sterkere resultatstyring gjennom Fylkesmannens arbeid, tilsier dette en større vektlegging av kvalitetsindikatorer og måloppnåelse, men som vi skal se er ikke konsekvensen entydig knyttet til en dreining mot kvalitetsstyring. Snarere blir regelverket førende for de vurderinger som skjer. Derfor er det interessant å drøfte forholdet mellom regel- og kvalitetsstyring

4 Regelstyring og/eller kvalitetsstyring

Et sentralt tema i tilsyn av skoleverket er endring av styrings- og forvaltningsformer. Gitt de forandringer som finner sted, er et sentralt spørsmål

om et felles nasjonalt tilsyn tar utgangspunkt i en tradisjonell regelstyring og/ eller er basert på en ny form for kvalitetskontroll. Sett i rammen av en OECD-diskurs om ledelse, synes nye kvalitetsprinsipper å skulle erstatte gamle forvaltnings- og ansvarsformer (Hopkins 2006). Det vil si at regelstyring reduseres til fordel for "Ny offentlig ledelse" (NPM). Videre antar man at regelstyringen avtar til fordel for *governance* og styring via nettverk. Begrepet om "en lærende organisasjon" er et godt eksempel på at nettverksideen og nye former for ledelse legges til grunn for organisering av offentlige institusjoner som skolen og forvaltningen sentralt.

I enkelte sammenhenger antas det at regel- og innholdsstyringen ikke bare kompletteres med mål- og resultatstyring på nasjonalt og lokalt plan, men erstattes av nye forvaltnings- og ledelsesformer. Mens målene rammer inn visjoner og beslutningsforløp, er resultatene definert ut fra hva målingssystemene dokumenterer. Det vil si at betingelsesprogrammer erstattes av målprogrammer (Sivesind & Bachmann 2008).

Ideen om at loven setter rammer og har en negativ koordinerende funksjon, blir dermed forlatt. Det betyr også at nye begreper om profesjoner gjør seg gjeldende. Handlingsrommet åpnes opp med hensyn til strukturelle betingelser. I stedet forventes resultater og ikke minst innsats og trykk for å prestere mer.

En rekke vurderingsinstrumenter er utviklet og tatt i bruk for å kunne kvalitetsmåle prosesser så vel som resultater. En uttalt hensikt er at elevene skal bli bedre og lære mer. Derfor skrives det om økning av elevlæring (Nordenbo et al. 2008). En annen begrunnelse er å skape større grad av transparens eller innsyn i skolens virksomhet. Dette skjer fordi skolen synes å miste tillit gjennom medias oppslag om skolens resultater (Elstad 2008). Det reises tvil om den offentlige fellesskolen kan imøtekomme den enkelte elevs interesser.

Et felles nasjonalt tilsyn i 2008 skulle nettopp kontrollere om skoleeier har et forsvarlig system som etter loven sikrer at elevene får et tilfredsstillende *utbytte* av opplæringen. Resultatdimensjonen er åpenbart til stede i denne ambisjonen. Det framgår også av den siste stortingsmeldingen på feltet:

Siden det ikke vil være mulig eller hensiktsmessig å føre effektivt tilsyn med alt, bør prioriteringene av tilsyn og tilsynsystema gjøres på grunnlag av risikovurderinger og vurderinger av kost-nytte. Dette fordrer en effektiv områdeovervåkning for å få oversikt over risikoområder og indikasjoner på regelverksbrudd. Denne områdeovervåkningen bør bl.a. baseres på kvantitative og kvalitative data fra ulike informasjonskilder. Et slikt system for tilstandsvurdering vil, i tillegg til å være et styringsverktøy for tilsynsvirksomheten, gi verdifull informasjon ved vurderingen av eventuelle behov for endringer av regelverket. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil ha en viktig funksjon i denne sammenhengen. (St. meld. nr. 31 (2007-2008))

Økt grad av tilsyn sees som et svar på de utfordringer skolen står overfor og omfatter ulike type data med et særlig fokus på resultater. Det framgår av setningen om at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil tillegges spesiell vekt. Samtidig hevdes det at denne typen tilsyn kan ha følger for nypresisering av lov- og regelverket. Det gjelder i særlig grad bestemmelser som er uklare og som krever stor grad av faglig skjønn.

Derfor rettes oppmerksomheten mot de juridiske aspektene ved saksområdet, som vil si en presisering av lovens bestemmelser og krav. Denne orienteringen kommer klart til uttrykk i riksrevisjonens rapport som det er henvist til ovenfor (Dokument nr. 3:10 2005-2006). Også her skrives det at opplæringsloven har en rekke formuleringer som er av skjønnsmessig karakter. Eksempler som nevnes er begreper som: ”å tilpasse undervisningen til den enkelte elevs evner og forutsetninger”, ”pedagogisk forsvarlige grupper”, ”nødvendige ressurser”, ”et forsvarlig system”, ”skolebaserte vurderinger” (ibid:10).

For riksrevisjonen er slike begreper ansett som et problem fordi det svekker muligheten for tilsyn og kan hindre mulighetene for å ”nå nasjonale mål på området.” I denne rammen blir altså økt grad av måloppnåelse et avgjørende aspekt for hvordan loven skal formuleres og tilsynet gjennomføres. Det vil altså si at regelstyringen forsterkes i det nye systemet, i lys av hva utdanning skal føre til i form av måloppnåelse. Betyr denne kontrollformen at resultatene heves og elevrettighetene sikres slik det antas i oppsummeringen av tilsynet (Utdanningsdirektoratet 2008)?

Et foreløpig svar er at det statlige tilsynet ikke nødvendigvis sikrer bestemte resultater som mål på kvalitet. Snarere kan det reises spørsmål om det felles nasjonale tilsynet er ledd i en kvalitetssikring. Et regelverk vil måtte baseres på felles normer og prinsipper på en rekke områder som forutsetter faglig skjønn slik regel- og innholdsstyringen innebærer. Skjønnen er videre en forutsetning for veiledning av elever for at de skal lære sentrale kunnskaper, holdninger og ferdigheter. I denne konteksten er pedagogisk kompetanse en nødvendighet og juridisk kompetanse av underordnet betydning.

I forvaltningen vil balanseforholdet mellom juridiske og pedagogiske overveielser være et annet enn i skolen. I følge Johan P. Olsen (2005) er byråkratiet fortsatt gjeldende som styringsform. Forvaltningene er underlagt prinsippene for regelstyring som igjen er en forutsetning for utformingen av det representative demokratiet. Han poengterer at styringsdiskursen og ikke minst governance-teoriene har overvurdert begrepene om ideologisk styring som et nytt paradigme for utdanningsforvaltningen.

Selv om ledelse og nettverk er avgjørende i forvaltningen av offentlige institusjoner, danner det klassiske byråkratiet fortsatt en infrastruktur i måten offentlige institusjoner forvaltes på. Det vil si at en form for regelstyring er

gjeldende i dagens system selv om det tones ned i forhold til andre styringsformer. En endring gjelder betydningen av å vise til framskritt og resultater. Likevel hevder Olsen at nye ledelsesformer neppe overtar for etablerte styringsformer. Snarere legges nye styringsformer til det etablerte apparatet. Det innebærer at byråkratier fungerer side om side med nye ledelsesformer (Olsen 2005).

Det er altså ikke slik at regelstyringen erstattes med nye styringsmidler og styringsformer. Snarere observeres tegn på det motsatte: et økt fokus og styrking av behovet for en formalisert praksis side om side med kvalitetsstyring. Videre synes tilsynet å forsterke hensynet til individuelle behov og rettigheter.

Olsens begreper om byråkrati som forvaltningsform er også utgangspunkt for denne rapporten. Et felles nasjonalt tilsyn legger lov- og regelverk til grunn. Det forutsetter igjen bruk av *faglig skjønn*. Gitt at det ikke kan utformes detaljerte regler på alle områder, kan det heller ikke sikres fullstendig kontroll gjennom tilsyn. Det gjelder spesielt styringen av det pedagogiske arbeidet i skolen.

Et nasjonalt tilsyn referer til skolens formål i sin bredde og fokuserer på de temaer som bestemmes av overordnet instans. I denne sammenheng kan resultatdimensjoner vektlegges, men ikke på bekostning av regel- og innholdsstyringens grunnleggende formål og prinsipper.

Derfor er det interessant å drøfte hvordan formål og rettigheter forstås og betraktes i tilsynsvirksomheten og hvordan regelverket håndheves gjennom bruken av juridisk og pedagogisk skjønn. Et generelt spørsmål er hvilken rolle formålet spiller for tilsynet av skolen og eventuelt hvilke rettigheter som ivaretas i den sammenheng.

Del II Tilsynets begrunnelser

5 Et felles nasjonalt tilsyn – hensikt og funksjon

Tilsynet har sin hjemmel i Opplæringsloven § 14-1 annet og tredje ledd:

”Departementet fører tilsyn med verksemder etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon.

”Dersom det blir oppdaga forhold som står i strid med denne lova, kan departementet gi pålegg om å rette på forholda.”

Det er Kunnskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret for nasjonalt tilsyn av skolen. Utdanningsdirektoratet står ansvarlig for organiseringen av tilsynet og for utforming og bruk av den metodikken som ligger til grunn. Fylkesmennene har igjen fått ansvaret for å gjennomføre tilsynet rettet mot skoleeiers styring av skoler og andre opplæringsinstitusjoner i kommuner og fylkeskommuner.

Fylkesmennenes mandat forutsetter en tilpasning av metodikken til de stedene der tilsynet gjennomføres. Likevel er det en uttalt hensikt at en felles metodikk skal sikre at tilsynene skjer på et felles grunnlag og mest mulig likt. Metodikken kalles som nevnt for systemrevisjonsmetoden. I følge rapporten fra 2006 innebærer denne metodikken at fylkesmennene fører tilsyn med kommuner og fylkeskommuner ved å etterse hvilke systemer som er på plass for å sikre overholdelse av plikter etter opplæringsloven og forskriftene i medhold til denne (Utdanningsdirektoratet 2006).

Systemrevisjon skal i henhold til metodikken fastlå om *aktiviteter og resultater* er i samsvar med krav fastsatt i medhold av *lov* eller *forskrift*. I dette ligger både en forvaltningsdimensjon knyttet til regelverket, og en kvalitetsdimensjon knyttet til prosesser og resultater på systemnivå. Individrettet tilsyn av personrelaterte forhold og kompetanser er ikke del av systemrevisjonen. Dette blir også eksplisitt uttalt på åpningsmøtene til de personene som omfattes av tilsynet.

Formålet med tilsynet er å undersøke i hvilken grad kommunene etterlever opplæringslovens § 13-10 om å ha et forsvarlig system for vurdering og om oppfølging av kravene i opplæringsloven er ivaretatt. En begrunnelse for at tilsynet skal vektlegge forsvarligheten i systemet, er at denne paragrafen er av nyere dato.

Den samme rapporten fra Utdanningsdirektoratet pekte også på at reformtenkningen i Kunnskapsløftet ligger til grunn for tilsynet, ikke minst med

tanke på å *utvikle skolen* som en lærende organisasjon. Slik sett er tilsynet omfattet av en retorikk som sikter mot både kontroll og utvikling av skolen.

Metodikken er presentert i en felles veileder i form av en prosedyre som igjen har vært utgangspunktet for informasjonstiltak overfor Fylkesmennene. Tilsynsutøverne har deltatt på møter og kurs for å kunne bruke denne veilederen og for å oppøve en felles forståelse av de begrepene som er vektlagt i den.

Selve tilsynet foregår over et relativt kort tidsrom med klare frister for trinnene i tilsynsprosessen. Det er i følge informantene presise frister for ferdigstilling av rapport og når tilbakemeldinger skal skje. Etter at det er tatt kontakt med skoleeier, organiseres et formelt åpningsmøte med de impliserte parter der leder for tilsynsgruppen gir en kort orientering om tilsynet. Deretter bruker tilsynsgruppen ca en dag på å sette seg inn i elevmapper på en eller flere skoler.

Neste skritt er en gransking av tilsendte dokumenter. Disse dokumentene er skriftlig materiale utformet av skoleeier, skole og institusjoner med ansvar for spesialundervisning. Disse dokumentene blir lest med fokus på de temaer som er valgt ut for det nasjonale tilsynet. Videre gjennomføres det intervjuer med sentralt plasserte personer i organisasjonen. Utvalget av personer gjøres i samarbeid mellom tilsynsgruppen og skoleeier. Det er kun aktører i formelle posisjoner som deltar i tilsynet. Det vil si at representanter for foreldre og andre brukergrupper er utelatt. Til slutt legges eventuelle avvik og merknader fram for skoleeier på et såkalt sluttmøte. Det er skoleeier som bestemmer hvem som møter av de impliserte parter.

Fylkesmennene utarbeider rapporter fra hvert tilsyn. Av disse rapportene framgår de sentrale begrepene som benyttes i tilsynsmetodikken. To gjennomgående begreper er *avvik* og *merknad*. Mens avvik viser til mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, vil merknad vise til forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men hvor det er et forbedringspotensial. I rapporten beskrives eventuelle avvik, hvilken lovbestemmelse det er avvik fra og dessuten en lovkommentar som beskriver hvordan loven bør fortolkes. Videre presenteres de observasjonene som ligger til grunn for de avvikene som er beskrevet. Et eksempel er tilsynsrapporten av Nannestad kommune (Felles nasjonalt tilsyn 2008 - Nannestad kommune 2008).

Det nasjonale tilsynet dreier seg altså om å sammenlikne lov med observasjoner av praksis på en rekke områder. Tilsynsmyndigheten skal ikke gjøre en helhetlig beskrivelse av det som observeres i form av intervjuer og møter, men først og fremst påpeke avvik eller merknader i forhold til loven dersom praksis er i uoverensstemmelse med denne.

Når rapporten er ferdigstilt, blir den først sendt til skoleeier. Deretter blir rapporten publisert på webportalen til Fylkesmannen. Alle tilsynsrapportene er

tilgjengelige på nettsidene til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Av disse går det fram hvem som har hatt ansvar for tilsynet, hvem som har deltatt som informanter i tilsynet, når møter og intervjuer har funnet sted og hvilken dokumentasjon som ligger til grunn for tilsynet. Innholdet i rapportene handler om eventuelle avvik og merknader som tilsynsgruppen har kommet fram til, men uten at de inngår i noen form for dialog med skoleeier eller skole. Denne ansvarsrollen er resultat av den kontrollfunksjonen som hefter ved det nasjonale tilsynet.

Rapportene er i følge Fylkesmannen endelige. Det innebærer at det ikke forhandles om slutninger som er trukket i rapporten. I dette ligger et begrep om rapportenes autorative status som er av juridisk karakter (Ulstein 2006). Rapportene presiserer heller ikke de positive funnene som tilsynsgruppen gjør seg i arbeidet. Slik sett fungerer rapportene ut fra et negativt koordinerende prinsipp. Det innebærer at rapportene ikke gir en endelig tilstandsbeskrivelse eller en kvalitetsvurdering av den aktuelle kommunen, men fungerer ut fra en bestemt form for regelstyring.

I enkeltsaker fatter media interesse for rapportene og følger opp i forhold til skoleeiere og Fylkesmann som representant for de nasjonale myndighetene. I følge søk på A-tekst synes det å være liten debatt om tilsyn på nasjonalt plan. Når tilsynet omtales, er oppslagene av negativ karakter. Et eksempel er en artikkel i Kommunal rapport som har gått igjennom alle rapportene for felles nasjonalt tilsyn på tvers av landet. Her oppsummeres tilsynet ved å telle antall avvik og merknader (Danbolt 2008). En slik opptelling finner vi også i Utdanningsdirektoratets oppsummering av Felles nasjonalt tilsyn for 2008 (Utdanningsdirektoratet 2008).

Den negative oppmerksomheten i media kan enkelt forklares ut fra rapportenes innhold og form. Rapportene gir ingen beskrivelser av de positive sidene ved skoleeier eller skole, men vektlegger feil og mangler. Det er disse svakhetene som blir formidlet videre når tilsynet oppsummeres av for eksempel Utdanningsdirektoratet. Dette har konsekvenser for funksjonaliteten av systemet som i første rekke er av negativt koordinerende art. Et mulig konsekvens er at skoleeier og skolen får et negativt omdømme i offentligheten, som igjen skaper uønskede bieffekter. I dagens debatt synes for eksempel flukt fra læreryrket å være et tiltagende problem. Negativt omdømme i offentligheten er en av flere mulige årsaker til dette (OECD 2005).

6 Et forsvarlig system

Det nasjonale tilsynet i 2008 har omhandlet de samme temaene som i 2007 og har sin legale forankring i lov om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven). Det rettes en særlig oppmerksomhet mot enkelte bestemmelser:

- **tilpasset opplæring: § 1-2, femte ledd**
- **forsvarlig system: § 13-10, andre ledd**
- **spesialundervisning: §§ 5-1 – 5-6**

Tre av de nasjonale tilsynene i Oslo og Akershus omhandler kommunen som skoleeier, og det fjerde er rettet mot eieren av en privat grunnskole. I tillegg til disse tre temaene er det i 2008 gjennomført et tilsyn som gjelder fylkeskommunens ansvar for opplæring i barnevernsinstitusjoner § 5-7 1. Også i dette tilsynet er det lagt vekt på kravene om tilpasset opplæring, et forsvarlig system og spesialundervisning. Det siste tilsynet retter seg mot en kommune ut fra bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp for førskolebarn under opplæringspliktig alder, jf. § 5-7.

Som nevnt er det viktig å understreke at et felles nasjonalt tilsyn er av negativ koordinerende art og fungerer ikke som et direkte kvalitetsutviklende tiltak. Tilsynene har sin legale forankring i lovverket og kontrollerer og sanksjonerer etter lovens bestemmelser og krav. I den grad regelverket åpner for lokalt ansvar, er det nødvendig å bruke både et *juridisk skjønn* og et *pedagogisk skjønn*. Det pedagogiske skjønn handler i dette tilfellet om den faglige og organisatoriske tilretteleggingen av opplæringen.

Selv om tilsynet som sådan ikke kan regnes som kvalitetsvurdering, handler tilsynet om måten vurderingssystemer følges opp og bidrar til informasjonsflyt mellom posisjoner og nivåer. En slik vektlegging gjøres med forankring i lovbestemmelser. Det fører med andre ord til et forsterket fokus på de vurderingsmidler som er vektlagt i kvalitetsstyringen av utdanningssystemet. Derfor vektlegges begreper om et forsvarlig system.

Et forsvarlig system er et tema som viser til kapittel 13 i opplæringsloven under overskriften ”Ansvaret til kommunen, fylkeskommunen og staten.” I følge § 13:10, andre ledd:

¹ Det er først og fremst tilsynet av de tre kommunene som tillegges vekt i denne rapporten.

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privatskole etter § 2-12 skal ha et forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privatskole 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 § 14-1 fjerde ledd (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringslova) § 13-10).

Loven er ikke konkret på hvordan et forsvarlig system for vurdering skal utformes, iverksettes og følges opp, men påpeker først og fremst at et slikt system skal være utformet og i virksomhet. Det innebærer at skoleeier har en frihet til å utforme sitt system i henhold til lokale forhold.

Denne friheten blir også understreket av de informantene som er intervjuet. Tilsynet skal kun tilse at systemet planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lov og forskrift. Det innebærer blant annet å ha tilsyn med den sikringen skoleeier gjør for å ivareta kompetanse på den nevnte områder. Det dreier seg her om faglig kompetanse av både juridisk og pedagogisk art.

Et sentralt punkt i tilsynet er å tilse at skoleeier har tilstrekkelig god kompetanse i alle relevante deler av sin organisasjon. Denne kompetansen skal samsvare med ansvar og oppgaver. I henhold til lovverket og de retningslinjene som er utarbeidet i Utdanningsdirektoratet, er det mulig å delegerer myndighet, men ikke ansvar. Det vil si at skoleeier må besitte skolefaglig kompetanse uansett valg av organisasjonsmodell for kommunen. Skoleeier har altså plikt til å ivareta skolefaglig kompetanse uansett organisering etter to- eller trenivåmodell. Valg av for eksempel organisasjonsmodell kan ikke rettfærdiggjøre avvik fra opplæringsloven når det gjelder hvem som har ansvar for hva.

Fylkesmannen forholder seg til direktoratet som lovfortolkende myndighet. Tilsynet tar utgangspunkt i de aktuelle lovparagrafene og har også fått tilsendt lovkommentarer med referanser til forarbeidene til loven. Forarbeidene, lovparagrafene og lovkommentarer ligger til grunn for slutninger om praksis er i samsvar med loven eller ikke. Direktoratet har også definert noen minimumskrav for hva som regnes for et forsvarlig system. Disse minimumskravene er på nåværende tidspunkt ikke offentliggjort. I følge informantene sees forsvarlighet i forhold til hva som er tilrådelig, holdbart, betryggende og godt nok. Det innebærer at tilsynsgruppene *normerer* hva som er tilstrekkelig i henhold til en konkret helhetsvurdering. *Det er i denne sammenheng at skjønnet blir avgjørende. Det gjelder både det juridiske og det pedagogiske skjønnet.*

Ut fra denne beskrivelsen framstår revisjonen som noe annet enn en kvalitetsvurdering. Tilsynet vurderer ikke hvor godt en kommune utformer et forsvarlig system for vurdering, men tilser at systemet er *tilstrekkelig og godt nok utformet* i forhold til hva som forstås som lovens minimumskrav. Dette minimumet danner så utgangspunktet for hva som er forsvarlig. Derfor blir også standarden ”godt nok” gjenstand for drøftinger og diskusjon før endelig beslutning fattes i tilsynsgruppen.

I følge presentasjonen som Fylkesmannen gir til skoleeiere i åpningsmøtet, skal tilsynet etterse om systemet er egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift. Fylkesmannen skal også sikre at det blir iverksatt adekvate tiltak om nødvendig. Derfor fokuseres det på egnetheten ved systemet og ikke systemets konkrete utforming.

Fylkesmannen skal heller ikke gi veiledning for å sikre at kommuner og skoler utvikler et godt og egnet system for vurdering og kvalitetsutvikling. Dette prinsippet understrekes av informantene. Ut fra dette vil altså forsvarligheten vise til et minstekrav og ikke nivået på kvaliteten som sådan. Det betyr også at tilsynet normerer hva som er ”godt nok”.

Et krav er at systemet skal dokumenteres skriftlig. Videre skal det skriftlige materialet være kjent i relevante deler av virksomheten. I følge informantene skal det være gode rutiner for innhenting, analyse og oppdatering av data og tilstrekkelig kompetanse for å bruke disse dataene på en tilfredsstillende måte. Sist men ikke minst skal kommunene sørge for informasjonsflyt og oppfølgingsrutiner basert på de analyser som gjøres.

Minstekravene er ikke publisert offentlig og heller ikke kjent for tilsynsobjektene. Et argument for denne hemmeligholdelsen er å begrense muligheten for at skoleeier og skole tilpasser seg standardene. Tanken bak veiledningen er imidlertid å sikre at tilsynet utøves tilnærmet likt og at lovens krav overholdes i alle landets kommuner og fylkeskommuner. Det vil si en standardisering av minstekrav dersom tilsynet fungerer etter sin intensjon.

I følge metoden skal tilsynsmyndigheten påpeke mangler ved å gi merknader, avdekke eventuelle feil i form av lovbrudd, og ikke minst se til at den enkelte skoleeier iverksetter tiltak på bakgrunn av tilsynets vurderinger og konklusjoner. Mens loven og lovkommentarene presiserer hvordan virksomheten skal reguleres, blir det tilsynets oppgave å avdekke hvordan virksomheten fungerer i praksis sett i forhold til lovverket. Forskjellen som observeres ved å sammenlikne lovdefinerte normer og observasjoner i praksis, defineres som avvik.

Målet med tilsynet er at skolen skal fungere etter loven og sikre barn og unge et sett av felles rettigheter. Når det avdekkes avvik fra loven, har skoleeier

ansvaret for å rette opp det som er feil eller kan forbedres. I revisjonens terminologi dreier det seg om å "lukke avvikene" som viser til de lovbrudd som har forekommet. I dette tilfellet handler det om å gjøre koordinerende tiltak fjerner årsakene til eksisterende avvik fra lovens krav. I tillegg handler det om å gjøre forebyggende tiltak som eliminerer årsakene til et potensielt avvik eller annen uønsket situasjon.

Ser man på kravet om et forsvarlig system, innebærer tilsynet å sammenlikne lovtekst med observasjoner i praksis. Siden Utdanningsdirektoratet representerer den autoriserende myndighet, er prosedyren og løpende saksbehandling svært viktig. I den grad lovkommentarene ikke gir tilstrekkelig informasjon til utøvende tilsynsmyndighet, i dette tilfellet Fylkesmannen, blir Utdanningsdirektoratet det organet som spørres om råd. Det er med andre ord Utdanningsdirektoratet som forvalter hvordan loven skal forstås og fortolkes i det nasjonale tilsynet av skolen. Videre har fylkesmennene en mulighet til å rådføre seg med hverandre. Det skjer blant annet via et intranett som gir anledning til å kommunisere på tvers av fylkesmannsembeter.

Utdanningsdirektoratet er også delaktig i denne kommunikasjonen og svarer på de spørsmål som kommer opp i kommunikasjonen.

I følge informantene er prosedyren fulgt i den grad den fungerer som et standardiserende verktøy. I tilfellet med et forsvarlig system vises det blant annet til viktigheten av å vurdere delegering av ansvarsoppgaver mellom posisjoner i den lokale forvaltningspraksisen. Disse posisjonene er gjerne rådmann, en skolefaglig ansvarlig i kommunen, en rektor, en lærer og en PP-rådgiver. Et statlig tilsyn vurderer ikke organiseringsmodellen som kommunen har valgt i og for seg, men om ansvaret er ivaretatt på alle nivåer.

All skriftlig dokumentasjon blir analysert for å se om det forsvarlige systemet er tilfredsstillende i følge lovens krav. I dette tilfellet ser tilsynsgruppene etter om saksbehandlingsrutiner er ivaretatt, hvordan kommuneplanene og budsjettene er utformet og hvordan etterutdanningsplaner og kompetansehevingstiltak er formulert skriftlig. Som nevnt er kompetansetiltak ansett som en forutsetning for et forsvarlig system som et av hovedtemaene for tilsynet. Informantene viser ikke eksplisitt til resultatdimensjonene ved vurderingssystemet, men bruker den relativt vide fortolkningsrammen som Utdanningsdirektoratet og Kommunenes sentralforbund legger til grunn i sin felles veileder til kommuner og fylkeskommuner (Utdanningsdirektoratet & Kommunenes sentralforbund Udatert). De elementene som inngår i et forsvarlig system og som alle er forpliktet til å dokumentere, er først og fremst knyttet til juridiske virkemidler. Dette indikerer at tilsynet favoriserer regelstyring framfor kvalitetsstyring og at tradisjonelle forvaltningsformer tillegges størst vekt (jf. Figur 1).

En interessant observasjon er at tilsynet ikke vurderer holdbarheten av vurderingssystemene men vektlegger betingelser og tiltak for et forsvarlig system. Det siste relateres i første rekke til regel- og innholdsstyring. Når det gjelder kvalitetsaspekter, vurderes først og fremst oppfølgingsrutiner og ikke kvaliteten ved vurderingssystemene. Mens intensjonen med loven var å sikre et system for kvalitetsvurdering, fungerer tilsynet etter juridiske normer nedfelt i loven. Videre blir pedagogiske forhold vektlagt med referanser til læreplanen. Begge aspekter er sentrale for å vurdere den helhetlige utformingen av systemet. Dermed blir ambisjonen om kvalitetssikring, slik den forespeiles i loven, fortolket i rammen av tradisjonelle styringsformer slik offentlig forvaltning krever.

Erfaringer fra gjennomføringen av de nasjonale tilsynene i 2008 tyder på at både skoleeiere og skoler finner seg stort sett til rette med tilsynet slik det nå organiseres. Tilsynsgruppen refererer til ulike erfaringer med gjennomføring av tilsyn i lys av de siste tre år. Det var særlig de to første årene man merket en generell skepsis til de nye prosedyrene som er implementert med felles nasjonalt tilsyn. Denne skepsisen er imidlertid avtagende.

Det er i følge informantene ulike grunner til en større aksept for den statlige kontrollen som utøves ved nasjonalt tilsyn. Det handler om at systemene for tilsyn institusjonaliseres over tid som i dette tilfellet betinges av måten metodikken praktiseres på og hvordan en rekke aktører kommuniserer om tilsynet. For det første utveksles erfaringer med nasjonalt tilsyn gjennom utformelle nettverk mellom kommuner/fylkeskommuner og skoler når tilsyn er foretatt. For det andre normeres tilsynet gjennom den skriftlige informasjonen som legges ut på nettet. Både den offentlige veilederen om et forsvarlig system og tilsynsrapportene definerer begreper for hva som er uakseptabel praksis, som igjen legges til grunn for nye tilsyn.

Veilederen som Utdanningsdirektoratet har utformet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS), er ett av de normerende dokumenter som tilsynsgruppen viser til (Utdanningsdirektoratet & Kommunenes sentralforbund Udatert). Dette dokumentet beskriver som nevnt elementer som inngår i et forsvarlig system. Det vises også til viktigheten av risikovurdering og hvor sentrale virkemidler for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling inngår.

Likevel er det regelverket som vies størst oppmerksomhet. Foruten sentrale lovtekster og – forarbeider gir denne veilederen oversikt over alle de lovparagrafer som er vesentlige for å sikre et forsvarlig system. Helhetlig sett vektlegger denne veilederen de juridiske virkemidlene og i mindre grad resultatbaserte verktøy som vurderingssystemer. Slik sett er veilederen med på å institusjonalisere en tradisjonell forvaltningsform som ivaretar lov- og plansystem snarere en standardbaserte resultater. Det innebærer igjen en

institusjonalisering av ansvarlighet snarere enn en ansvarliggjøring av systemet (Afsar et al. 2006b).

I følge informantene har det skjedd en forbedring i rettspraksisen i løpet av de siste 3 årene. Dette kan ha sammenheng med økt fokus på regelverket. Likevel må det stilles spørsmålsteget til at den veiledende teksten som beskriver prosedyren er unntatt offentlighet. Det handler i dette tilfellet om en manglende transparens som er et uttalt mål i forbindelse med kvalitetsstyring (se kapittel 3).

7 Spesialundervisning

Opplæringslovens §5 – 1. slår fast at elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har rett til spesialundervisning. Det handler om rettighetsbestemmelser for spesialundervisning i tilfeller der det må fattes enkeltvedtak. De elever det gjelder, har i følge paragrafen individuelle rettigheter som skal ivaretas i henhold til bestemte regler og prosedyrer.

Det framgår av intervjuer med tilsynsgruppen at denne lovparagrafen fungerer ut fra et *negativt koordinerende prinsipp*. Det vil si at de elevene som på tross av tilpasset opplæring ikke synes å få eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gis rettigheter til spesialundervisning. Det nasjonale tilsynet har ikke kontrollert om alle med behov for spesialundervisning får dette, men har i første rekke sjekket hvorvidt rettighetsbestemmelsene i form av regler er fulgt opp for de som er vurdert eller har fått tildelt midler til spesialundervisning. Tilsynet har altså begrenset seg til de elevene som er gitt rettighetene etter § 5--1 og/eller innrapportert i følge bestemmelsene om spesialundervisning og ikke vurdert om andre elever skulle hatt de samme rettighetene og kravene.

Av de områdene som er valgt for tilsynet, synes spesialundervisningen å være det området som det er enklest å føre tilsyn med. Grunnen er at det eksisterer relativt detaljerte bestemmelser for spesialundervisning sammenliknet med de andre områdene som gjelder et forsvarlig system for vurdering og tilpasset opplæring i sin alminnelighet. Når det gjelder spesialundervisning, dreier det seg om å sjekke hvordan enkeltvedtakene er fulgt opp både med hensyn til rutiner, innhold, omfang og organisering. I denne forstand fungerer loven som *positivt regulerende*. Det innebærer blant annet at det kan utarbeides konkrete sjekklister for hva fylkesmannen skal etterse og kontrollere.

Rutiner og prosedyrer er av juridisk art. Når enkeltvedtak fattes, er det klare regler for hvem som skal involveres i en sak, hvem som skal utrede, hvem som skal gi sin godkjenning, hvem som skal lage planer og hvem som skal rapportere. Ikke minst er det regler hvor hvilken rekkefølge beslutningene skal

tas. Elevmappene gir informasjon om disse forholdene, og ettersyn av mappene sikrer at formalitetene er ivaretatt. Det handler for eksempel om foreldrene har gitt sitt samtykke til utredninger og om utredninger er gjort og vedtak fattet innen rimelig tid. I denne delen av tilsynet ivaretar den offentlige forvaltningen private hensyn i form av juridiske rettigheter. Derfor vil også offentlighetsloven og hensynet til personvernet være et sentralt element.

I opplæringslovens §5 – 1. blir retten til spesialundervisning knyttet opp mot et begrep om tilfredsstillende utbytte som viser til en resultatdimensjon ved opplæringen. I følge tilsynsgruppen har observasjonene ikke hatt som siktemål å vurdere det generelle utbyttet av opplæringen, og heller ikke hvilke elever som har fått rett til spesialundervisning. Som nevnt har tilsynet først og fremst fokusert på de elevene som er fanget opp i systemet og om regler er fulgt.

Siden regelverket påpeker at PP-tjenesten har et utredningsansvar, er det denne institusjonen som skal vurdere om eleven oppnår eller kan oppnå et tilfredsstillende utbytte. Tilsynet vurderer altså ikke kvaliteten på disse utredningene men sjekker hvorvidt det er foretatt en fullstendig utredning der vurdering av læringsutbyttet inngår. Dermed kontrollerer tilsynet hvorvidt vurdering av utbytte er foretatt, men uten å vurdere resultatdimensjonen som sådan.

Det påhviler også skolens ledelse å ta et selvstendig ansvar for å undersøke om den enkelte elev trenger en annen opplæring enn det ordinære tilbudet. Skolen skal ikke vente på at foreldre ber om sakkyndig vurdering før det eventuelt settes i gang tiltak i retning av at utredning foretas. Derfor har skolen ved siden av foreldrene et handlingsansvar for å henvise til PP-tjenesten.

En henvisning forutsetter imidlertid en samtykkeerklæring fra foreldrene slik loven krever. Foreldre gir samtykke to ganger i løpet av saksgangen. Det første samtykke skal gis ved henvendelse til PP-tjenesten og det andre samtykke gis før det fattes vedtak om spesialundervisning. Ut fra intervjuene går det fram at tilsynet etterser om samtykke er gitt i følge lovens bestemmelser.

Retten til spesialundervisningen handler også om pedagogiske forhold. I følge regelverket skal vedtak som gjøres i den enkelte sak, være så klart presisert at det ikke er tvil om hvilken spesialundervisning den enkelte elev skal få. Derfor skal både vedtaket og individuelle opplæringsplaner (IOP) klart definere hva eleven har krav på. Det dreier seg om målene, innholdet og metodene for spesialundervisningen og ikke minst tildeling av tidsressurser og hvordan organiseringen tilrettelegges.

En IOP skal for eksempel gi informasjon om organisatoriske aspekter, om spesialundervisningen skal foregå i klassens ramme, i en liten gruppe eller i et en-til-en forhold mellom lærer og elev. Slik sett berører de juridiske

rettighetsbestemmelsene også pedagogiske forhold som omhandler tilrettelegging av undervisning og læringsressurser for den enkelte elev. Videre skal det foreligge halvårsrapporter om elevenes framgang og nytte av den pedagogiske tilretteleggingen. Også i dette tilfellet vil de pedagogiske forholdene være av sentral betydning.

I følge informantene er det innhentet tilstrekkelig informasjon i forhold til regelverkets bestemmelser. En klar begrensning gjelder feltobservasjonene. Tidsrammen som ble satt av for nasjonalt tilsyn i 2008, gav ikke rom for å gjøre observasjoner av klasseromsaktivitet eller møtevirksomhet. Slik sett har fylkesmannen ikke mulighet til å undersøke hvorvidt elevene får den oppfølgingen de har krav på etter at enkeltvedtak er gjort.

Derimot tar intervjuene sikte på å avdekke om det er gode kontrollrutiner på skoleeier- og skolenivå for å følge opp om elevene får sin tildelte ressurs. Fylkesmannen vurderer om svarene er fyllestgjørende i forhold til de rettigheter elevene har. Dersom det ikke foreligger noen indikasjon på at elevene ikke får den tidsressursen som er satt av til dem, blir det heller ikke rapportert om avvik eller gitt merknad. Igjen ser vi at tilsynet arbeider etter et negativt koordinerende prinsipp ut fra en norm for hva som er god nok praksis.

Et eksempel er Nannestad kommune der tilsynsgruppen anså det som sannsynlig at elevene får tilgang på de ressurser som vedtakene sier at de skal få, men at det var brudd på forhold som gjelder de juridiske aspektene. Det ble påpekt at det i mange tilfeller er for lang ventetid fra eleven henvises til PP-tjenesten og frem til sakkyndig vurdering foreligger (Felles nasjonalt tilsyn 2008 - Nannestad kommune 2008).

Videre ble det funnet avvik når det gjaldt hyppigheten av sakkyndige vurderinger for enkeltelever som har rett til spesialundervisning, og videre at ikke alle aspekter blir utredet slik loven krever. Det viste seg at enkelte grunnskoleelever får utarbeidet fullstendig sakkyndig vurdering kun én gang i løpet av sin skolegang. Det tredje avviket gjaldt kravet om å gjøre enkeltvedtak etter sakkyndig vurdering. Tilsynet fant ut at det ikke alltid fattes enkeltvedtak når PP-tjenesten ikke anbefaler spesialundervisning. Alle disse punktene falt inn under kategorien for observert avvik som viser til krav, fastsatt etter lov eller forskrift.

Informasjon av denne art framkommer gjennom kontrollen av elevmapper som omfatter alle sakspapirer i den enkelte saken. I tillegg har fylkesmannen tatt utgangspunkt i intervjumaterialet som kan gi indikasjoner på forhold som bør rettes opp. Dessuten har Fylkesmannen kontekstuell bakgrunnskunnskap om den enkelte skoleeier og skole. Dersom det hadde foreligget informasjon fra tidligere saksbehandling av klagesaker om uakseptable forhold, vil disse kunne trekkes inn i arbeidet med det nasjonale tilsynet. Kunnskap om konteksten blir

altså avgjørende for å føre et nasjonalt tilsyn og for å vurdere troverdigheten av det som sies i intervjuene med de aktuelle partene.

Det er en forutsetning for tilsynet at det gjøres skjønnsmessige vurderinger, både av juridisk og pedagogisk art. I det nevnte tilfellet med Nannestad kommune har tilsynsmyndigheten sett etter mulige forbedringer som skal sikre elevrettighetene. Selv om reglene er presist angitt når det gjelder prosedyrer for hvordan enkeltvedtak fattes og følges opp, vil det likevel være forhold som må vurderes ut fra den praktiske handlingssituasjonen aktørene forholder seg til.

Et aktuelt eksempel på *skjønnsmessig vurdering* gjelder omplassering av elever fra skolen i nærmiljøet til alternative utdanningsinstitusjoner. Omplasseringen skal følge prinsipper og normer som er fastsatt i lovverket, som at foreldre og elever sikres informasjon og at det gjøres vurderinger og enkeltvedtak før beslutning om omplassering blir vedtatt. I tilfellet med Nannestad kommune ble det avdekket uklarheter rundt praksis vedrørende vilkår og prøvetid når en elev begynner på NUSKOS (Nannestad ungdomsskoles kurs - og opplæringscenter) og Hegli gård, begge alternative utdanningstilbud til ungdomsskoleelever i Nannestad kommune. Merknaden gjaldt de vilkårene som ble satt for å delta på disse utdanningstilbudene. Disse vilkårene ble etter Fylkesmannens vurdering vurdert å være i uoverensstemmelse med lovens krav. Loven presiserer at det er en opplæringsrett, men ikke en opplæringsplikt, å gå på den offentlige skolen. Dette handler i første rekke om å være bevisst hvilke forpliktelser man pålegger den enkelte elev og videre hvilke betingelser man legger til grunn for vedtaket.

I tilfellet med Nannestad kommune ble det for eksempel gjort merknader til de malene som ble benyttet for å gjøre enkeltvedtak. Disse skal ikke vise til økonomiske rammebetingelser og ressurser som skolen har til rådighet. Enkeltvedtakene skal i følge loven gjøres ut fra behovet til enkelteleven uavhengig av den aktuelle ressursituasjon. Det må altså gjøres et prinsipielt skille mellom hva eleven har av rettigheter og hvilket ansvar skolen har for å ivareta rettighetene. Elevens behov og interesser skal med andre ord prioriteres og ligge til grunn for skolens ansvarsplikt. I vedtaket skal det selvfølgelig stå hvor mange timer eleven har rett til spesialundervisning. Dette vedkommer den enkelte elev. Det skal imidlertid ikke være avhengig av hvorvidt skoleeier eller skolen kan bekoste spesialundervisningen. En slik opplysning vedkommer ikke enkeltvedtaket som skal sikre den enkelte elev sine rettigheter. Slik sett skilles det altså mellom individuelle og styringsmessige anliggender.

8 Tilpasset opplæring

Det er langt mer detaljerte bestemmelser som gjelder spesialundervisning enn bestemmelser som gjelder tilpasset opplæring. Det er fordi lovparagrafene om spesialundervisning er en *rettighetsbestemmelse* mens loven om tilpasset opplæring er en *formålsbestemmelse*. Mens rettighetsbestemmelsene angir prosedyrer og regler for hvordan enkeltvedtak skal fattes og iverksettes, vil formålsbestemmelsen presisere generelle prinsipper og normer for all opplæring. En formålsbestemmelse vil dessuten forutsette bruk av faglig og praktisk skjønn.

Et sentralt trekk ved formålet er at det angir hensikten med opplæringen i form av en generell plikt om ansvarlighet. En slik ansvarlighet kan ikke i seg selv garanteres i form av dokumenter og planer, men forutsetter at de som har ansvar for virksomheten utfører sine plikter og handler i henhold til formålet. Formålet definerer dermed normer som virksomheten forpliktes på.

I følge brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommuner og kommuner er også kravet om tilpasset opplæring forstått som en handlingsplikt. Brevet understreker at denne plikten skal oppfylles og holdes tilsyn med (Utdanningsdirektoratet 2007). Det handler i særlig grad om å se til at alle elever får en tilpasset opplæring etter sine evner og forutsetninger. Dette blir også sentralt i det normative grunnlaget for skolen som institusjon.

Lovens paragraf om tilpasset opplæring er relativt generell og forutsetter utøvelse av skjønn. På den ene siden handler det om en juridisk fortolkning av lovparagrafens innhold og form som gjelder blant annet forskjellen mellom rettighetsbestemmelser og formålsbestemmelser. På den andre siden griper paragrafen inn i pedagogiske forhold som har med organisering av opplæringen å gjøre. Etter en juridisk tankegang vil dette aspektet ved tilsynet innebære et fritt skjønn som verken reguleres av lovens krav eller juridiske overveielser alene. Det frie skjønn forutsetter med andre ord faglige overveielser som ikke er av juridisk art og som i bunn og grunn innebærer frihet til å bestemme over avgjørelsens innhold (Eckhoff & Smith 2006: 237)

I følge forvaltningsretten vil spørsmålet om forvaltningsorganenes kompetanse være avgjørende, og ikke minst om de er pålagt en plikt til å bruke denne kompetansen. Det kan til og med forekomme situasjoner der vedtakene anses som gyldige selv om forvaltningsorganene bryter en bestemt handlingsplikt. Det gjelder i de tilfeller der kunnskapen legitimerer beslutningene som sådan, som igjen henger sammen med hvilke organer som anses for å ha en spesiell kyndighet på et konkret felt (ibid 237-246).

I vårt tilfelle er pedagogiske overveielser relevante. Det har ikke minst å gjøre med den kompetansen som utdanningsavdelingen ved Fylkesmannen forvalter og som ligger til grunn for vurdering av det pedagogiske arbeidet i kommuner og skoler. Forholdet mellom formelle bestemmelser og substansielle vurderinger er et karakteristisk trekk ved det tradisjonelle byråkratiet slik det utformes og praktiseres i blant annet Norge (Sivesind 2008). Siden tilsynet handler om å sammenlikne praksis med lovkommentar, blir pedagogisk kompetanse vesentlig. I dette tilfellet vil den pedagogiske kompetansen være avgjørende for å vurdere observasjoner som ligger til grunn for vurdering av eventuelle avvik. Et relevant spørsmål blir da: hva menes med et pedagogisk skjønn?

I henhold til intervjuene som er gjennomført, beskrives det pedagogiske skjønnnet som praktisk i sin karakter. Det er særlig relevant når en juridisk lovtekst skal vurderes i forhold til observasjoner av aktuelle handlingssituasjoner som gjelder skolen. I dette tilfellet handler de pedagogiske aspektene om den faglige tilretteleggingen av læring slik disse aspektene kommer til uttrykk i lokale planer og utviklingstiltak. Videre handler det pedagogiske skjønnnet om å vurdere den organisatoriske tilretteleggingen av læringsarbeidet.

Tilsynet legger vekt på praktiske aspekter som gjelder organisering av opplæringen slik det kommer til uttrykk i skriftlig dokumentasjon. Samtidig er kravet om tilpasset opplæring et generelt prinsipp som ligger til grunn for all opplæring, herunder spesialundervisning. Informantene viser til bakgrunnsdokumenter for utarbeidelse av loven, og til forskrifter og strategidokumenter som for eksempel Læreplanverket for Kunnskapsløftet og UFDs "Kompetanse for utvikling" (Kunnskapsdepartementet & Utdanningsdirektoratet 2006; Utdannings- og forskningsdepartementet 2004). En viktig kompetanse er å fortolke tekster og se dem i relasjon til den praksis som skoleeiernivået og skolene representerer. Fortolknings- og analysekompetanse er derfor vesentlig i utøvelse av et tilsyn.

I følge informantene er oppgaven å vurdere en rekke sider ved tilretteleggingen av læringsmiljøet og ikke minst med hensyn til variasjonene i elevenes forutsetninger og behov. Tilpasset opplæring innebærer i denne forstand at elevene gis likeverdige muligheter for læring i form av tilpasset opplæring ved at de behandles ulikt.

Tilrettelegging av læringsmiljøet gjelder ikke minst lærestoff, arbeidsmåter, læremidler, variasjon og intensitet i opplæringen. Det forutsettes at elevene er forskjellig i utgangspunktet, bruker ulike læringsstrategier og har ulik progresjon i forhold til å nå fastsatte kompetansemål i læreplanverket. Derfor

forstås tilpasset opplæring som *differensiert undervisning* ut fra kravet om likeverdighet og resultatoppnåelse.

I følge intervjuene vil disse aspektene først og fremst vurderes ut fra den dokumentasjon som foreligger, dvs. skriftlig dokumentasjon og intervjuutskrifter. Fortolkningene gjøres i henhold til den prosedyren som er utarbeidet på nasjonalt plan og de overordnede tekstene som skolen er forpliktet på. Det vises konkret til Læreplanverket, fastsatt av Kunnskapsdepartement og plan for kompetansestrategi, utarbeidet i regi av Utdanningsdirektoratet (ibid). Det vises også til Norske offentlige utredninger og stortingsproposisjoner som har kommet til i forberedelse av loven. Ut fra denne rammen blir det Fylkesmannens oppgave å vurdere om skolene har innarbeidet en begrepsforståelse av tilpasset opplæring som samsvarer med formålet i loven og de fortolkningene som Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn i sin prosedyre for tilsynet. Videre viser enkelte informanter til egen kompetanse som et sentralt grunnlag. Det dreier seg her om kyndighet i å gjøre konkrete skjønsmessige vurderinger.

I følge tilsynsgruppen er det langt vanskeligere å holde tilsyn med ivaretakelsen av en formålsbestemmelse som gjelder tilpasset opplæring enn med konkrete rettighetsbestemmelser for blant annet spesialundervisningen. Når det gjelder tilpasset opplæring, dreier det seg igjen om tilsyn av systemet og ikke individuelle forhold og resultatdimensjonen som sådan. Videre vil innholdsspesifikke og skriftliggjorte data stå i fokus. Det må for eksempel gå fram av materialet at skoleeier sørger for tilpasset opplæring i en eller annen forstand, for eksempel som et satsingsområde i sine utviklingsplaner.

Resultataspekter er ikke like fremtredende men kan inngå som moment i tilsynet av tilpasset opplæring. Her dreier det seg for eksempel om skolen har gjennomført kartlegginger eller har kunnskap om elevenes måloppnåelse. Igjen vises det til at systemene må være utformet i henhold til loven og læreplanen. Videre vil et tilsyn se på skolens forutsetninger for å kunne tilpasse opplæringen til elevene. Det kan gjelde læreres kompetanse og skolens planer for å ivareta variasjoner i arbeidsmåter og metoder. Det har igjen sammenheng med organisering av aktivitetene i skolen og hvordan elevene grupperes.

Et eksempel som positivt svarer til tilsynets krav, er når skolen gjennomfører kartleggingsprøver, analyserer resultatene og blir enige om tiltak og planer for videre arbeid. Denne type arbeid må være skriftliggjort og foreligge dokumentert for at tilsynet skal godkjenne at praksis er i overensstemmelse med loven. Det er imidlertid ikke utarbeidet formelle sjekklister som definerer hvilken dokumentasjon som skal foreligge.

På dette området ser vi igjen at tilsynet fungerer ut fra et negativt koordinerende prinsipp og videre basert på pedagogiske vurderinger av skjønsmessig art.

Dersom en helhetsvurdering av dokumentasjonen indikerer at skolen *ikke* tar formålet i betraktning, vil dette bli markert som lovbrudd. I følge informantene er det imidlertid svært usannsynlig at det skjer siden tilpasset opplæring er en formålsbeskrivelse som kan gis ulikt innhold og bli realisert på forskjellig måte. Det vises kun til ett eksempel fra tidligere år som ikke tilfredstilte formålet om tilpasset opplæring. Det er derfor ikke et utbredt fenomen at skolens dokumentasjon ikke er samsvar med lovens formuleringer om tilpasset opplæring slik det oppsummeres i ulike sammenhenger.

I intervjuguiden for tilsynet er det for eksempel et spørsmål om hva kommunen gjør for å bidra til en felles forståelse av tilpasset opplæring. I følge tilsynsgruppen svarer skoler og kommuner noe forskjellig på dette spørsmålet alt etter hvilket fokus de har på tilpasset opplæring. Et tilsyn vil ikke kunne fastslå om det ene fokuset er bedre eller mer riktig enn det andre. Det er også problematisk å vise at begreper om tilpasset opplæring er helt fraværende. Derfor er det veldig vanskelig å holde skoler til ansvar for det formålsdefinerte kravet som gjelder tilpasset opplæring. Enkelte av informantene hevder at det nærmest er umulig.

Alt i alt tyder tilsynet på at juridisk kompetanse er sentral men ikke tilstrekkelig for å utføre et felles nasjonalt tilsyn i skolen. Det betyr at både juss og pedagogikk er helt nødvendige fagfelt som virker side og side som komplementære kompetanseområder.

Del III Organisering av tilsyn – erfaringer og utfordringer

9 Fag, ledelse og læring i organisasjonen

Et felles nasjonalt tilsyn stiller Fylkesmannen overfor nye organisatoriske utfordringer. De gjelder både faglige krav og omorganisering av personalet. Denne siste delen av rapporten vil rette et særlig fokus på omstillingsprosessen og drøfte de faglige og organisatoriske utfordringene i lys av erfaringer som ansatte har gjort seg i arbeidet.

Det er ledelsen ved utdanningsavdelingen ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus som beslutter hvem som skal delta i tilsynsgruppene og hvordan organiseringen skal skje. Flere hensyn ligger til grunn for både utvalg av ledere i tilsynsgruppene, sammensetning av gruppene og organisering av samarbeidet.

Et viktig kriterium har vært å dekke de kompetanser som er nødvendige for å gjennomføre et godt tilsyn. Som det gikk fram av kapittel 8 er både juss og pedagogikk sentrale fagområder. Videre er metodisk kompetanse en forutsetning, og endelig er erfaringsbasert kunnskap av betydning. Det er særlig de faglige komponentene knyttet til juss og pedagogikk som har ligget til grunn for ansettelse og ikke minst personalsammensetningen av gruppene.

Tilsynsgruppene ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus har i 2008 bestått av minst én jurist og to personer med pedagogisk bakgrunn. Både spesialpedagogisk og allmennpedagogisk kompetanse er representert i hver gruppe. I tillegg har flere av gruppenes medlemmer erfaringsbasert kunnskap fra skolen. Hver av gruppene teller 3 personer. Med ledelsesnivået har de tre gruppene til sammen utgjort en storgruppe på 9 medlemmer.

Storgruppen har fungert som et felles forum for utvikling og drøftinger underveis. I tillegg til gjennomgang av prosedyren, har fellessamlingene handlet om forberedelse og koordinering av tilsynene i de ulike kommunene. I følge informantene har forberedelsesarbeidet tatt relativt sett lang tid sett i forhold til de andre delene av prosessen. De viser til arbeidet med intervjuguiden som en viktig del av forberedelsesarbeidet. Selv om det har foreligget maler fra Utdanningsdirektoratet for hva som skal vektlegges i det enkelte intervju, har bearbejding av denne malen vært helt nødvendig. Det gjelder særlig malene for intervjuer om tilpasset opplæring og systemrevisjon.

Tilpasningen er gjort i forhold til tilsynskasus, dvs. den enkelte skoleeier og i forhold til de enkeltpersoner som representerer ulike ansvarsposisjoner i systemet. Intervjuene er rettet mot for eksempel lærer, pedagogisk-psykologisk

leder, rektor, skolefaglig ansatt i kommunen og rådmann. En viktig grunn for å tilpasse intervjuguidene er lovens åpning for å utforme systemene etter lokale behov. I dette arbeidet er erfaringer fra skoleverket en sentral ressurs, slik det blir påpekt av flere av informanter.

I følge de ansatte skal fylkesmannen ut fra sin *erfaring og kjennskap* til kommunene, men også på bakgrunn av en *risikoanalyse*, velge ut aktuelle kommuner. Gjennom denne risikoanalysen orienteres arbeidet mot framtid utfordringer av ulike slag. Dette er i tråd med kvalitetsstyring som vektlegger resultater som mål kvalitet. Tilsynsgruppene bekrefter at utvalget er til dels basert på deres informasjon om skoler og kommuner fra databasene Kostra og GSI. Informasjon fra tidligere klagesaker og andre henvendelser danner også en bakgrunn for utvalget. En slik orientering tyder i retning av en kvalitetsstyring slik bakgrunnsdokumentasjonen legger opp til (se kapittel 5).

Henvendelser til fylkesmannen kan komme fra enkeltforeldre men også fra representanter i alle deler av forvaltningen, som for eksempel kommuneadministrasjonen. Videre gjøres utvalg av tilsynsobjektene ut fra geografiske hensyn og tidshensyn som handler om å fordele arbeidsbyrden som pålegges skoleeiere, PP-tjenesten og skoler i forbindelse med et statlig tilsyn. Samlet sett er det en rekke avgjørelser som tas av utdanningsavdelingen hos Fylkesmannen når det gjelder utvalg av skoleeiere og skoler. Det er altså ikke et tilfeldig utvalg som undersøkes og det er heller ikke foretatt en strategisk utvelgelse for å dekke skoler på bestemte kriterier. *Derfor kan heller ikke resultater fra tilsyn av enkeltskoler generaliseres for alle skolene i fylket eller landet som sådan.* Dette er et sentralt forhold som må drøftes på spørsmål om hva tilsynsresultatene kan brukes til. I bunn og grunn er tilsynet en statlig kontroll som sikter mot å regulere forhold og praksiser i overensstemmelse med lovverket. Tilsynet kan derfor ikke sees som en kvalitetsvurdering slik det framstilles i bakgrunnsdokumentasjon og nasjonale oppsummeringer.

Flere av de ansatte påpeker at kompetansen til å velge ut og følge opp kommuner og skoler bygges opp over år. Samtidig går det fram av intervjuene at kompetansegrunlaget både utfordres og endres med kravene som er innbakt i et felles nasjonalt tilsyn. Det gjelder ikke minst fordringer til faglig kompetanse. På spørsmål om hvilke ferdigheter/ kunnskaper den enkelte har tatt i bruk eller tilegnet seg underveis, viser de fleste til egen fagbakgrunn i juss eller pedagogikk. Samtlige refererer også til den faglige komplementariteten i arbeidet.

Et flerfaglig samarbeid om oppgaver er også kjennetegnet på nyere styringsformer. I tilsynsarbeidet er arbeidet preget av både juridiske og pedagogiske overveielser. Gjennom arbeidet med lovtekster og forarbeider utvikles kunnskap om juridiske begreper og metoder. Pedagogiske forhold

berører i særlig grad fortolkningen av lovverket i forhold til skolens organisering og arbeidsformer. Slik sett er fagfeltene komplementære i denne form for tilsynsarbeid.

En forutsetning for tilsynet slik det organiseres hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, er utvikling av felles begreper og forståelser. Gjennom erfaringer i tilsynsarbeidet utvikler de ansatte kunnskap om både lovtekster, skoleeiers styringsrutiner og skolens tilrettelegging av læringsmiljøet. Disse erfaringene kan imidlertid ikke erstatte den formelle fagbakgrunnen og kvalifikasjoner som de ansatte har ervervet gjennom sin utdanning. Det vil også si at en jurist ikke kan erstatte en pedagog og omvendt selv om kompetansene utvikles om de samme temaer og områder.

Alle informantene sier at de har utviklet ny kunnskap i forbindelse med felles nasjonalt tilsyn. Dette hevder både nyansatte og personer med lang erfaring fra Fylkesmannens arbeid. Flere tilkjenner at læringskurven har vært svært bratt og særlig utfordrende i oppstartsfasen. Systemrevisjon synes å være krevende både innholdsmessig og metodisk. Den største utfordringen handler imidlertid om rolleutøvelsen som har endret karakter i løpet av de siste tre årene. Rolleutøvelsen har forandret seg fra å være veiledende og utviklingsorientert til å bli vurderende og kontrollerende overfor kommuner og skoler. Det er særlig ansatte med lang erfaring fra Fylkesmannens arbeid som stiller spørsmålsteget til denne endringen.

Utfordringene har forutsatt omstilling av den individuelle medarbeider og fellesskapet gjennom den ledelsesformen og organisasjonsstrukturene som er valgt. Særlig analysefasen er av utprøvende art og baseres på overveielser der både ledelsen og gruppens medlemmer inngår i et tett samarbeid. Det har også vært fellesmøter hvor gruppen har utvekslet erfaringer og synspunkter innad. Dessuten har ledere for de enkelte tilsynsgruppene deltatt på fellesseminarer arrangert av utdanningsdirektoratet. Det er i løpet av perioden satt av noe tid til evaluering av arbeidet. Dette evalueringsarbeidet har foregått i fellesskap, som igjen tyder på at ledelsen har vektlagt organisasjonslæring som en ledelsesstrategi.

På tross av alle de tiltak og aktiviteter som inngår i tilsynet, synes imidlertid systemrevisjonsmetoden i liten grad å innby til eksperimentering når det gjelder framgangsmåte. Det er heller ingen utveksling av erfaring mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt i prosessen. Riktignok vil gruppens medlemmer gjøre seg erfaringer i tilsynet som i neste omgang kan bidra til videreutvikling av ledelsesformer og organisasjonsstrukturer i tilsynsarbeidet. Likevel framstår kommunikasjonen som enveis mellom partene dvs. mellom tilsynsmyndighet og skoleeier i samsvar med linjefunksjoner i det administrative systemet. Selv om sluttmøtet åpner for samtale mer enn i de

første fasene av tilsynet, er systemrevisjon i liten grad egnet til å utvikle kunnskap i samhandling mellom enheter og nivåer slik tilfellet er på en rekke andre områder (Andersen 2008). Dette er et argument som flere av de ansatte framfører i sin vurdering av systemrevisjonsmetoden og som gjør at noen stiller spørsmålsteget til den stramme prosedyren.

Det bør også nevnes at det felles nasjonale tilsynet som ble gjennomført i 2008 *ikke* henvendte seg til politikere eller foreldre som en sentral brukergruppe men mot forvaltningslinjen i kommunebyråkratiet. En av informantene hevder også at formen på tilsynet har betydning for hvilken informasjon som innhentes. Prosedyrer og maler legger begrensninger for kunnskapstilfanget og ikke minst på hva som rapporteres tilbake til skoleeier og skole. Denne begrensningen vil også være avgjørende for hvilken informasjon de nasjonale myndighetene kan få ut av denne type tilsyn. Igjen må det understrekes at informasjonen er lite egnet til å inngå i en kvalitetsvurdering av opplæring slik det forespeiles i bakgrunnsdokumentasjonen (Utdanningsdirektoratet 2008).

Sett i relasjon til Figur 2 vil det nasjonale tilsynet legge vekt på de juridiske aspektene og læreplanbaserte midler, og i mindre grad på kvalitetsdimensjonen som forutsetter kontakt med ulike typer organisasjoner, elever og foreldre (se s 18). Tilsynet forsterker derfor en formalisering av utdanningsforvaltningen med vekt på rapportering og kontroll.

Informantene svarer positivt bekreftende på spørsmålet om denne formaliserte kontrollen har verdi for skolen som institusjon. Spørsmålet besvares imidlertid ikke med et ubetinget ja. Et juridisk tilsyn som i 2008 er egnet til å avdekke alvorlige forhold som er i strid med lov- og forskriftsverket, og det er særlig godt egnet til å følge opp regeldefinerte rettigheter som i tilfellet med spesialundervisning. Det nasjonale tilsynet har i løpet av de tre siste år avdekket alvorlige brudd på loven, men flere av informantene hevder også at tilstanden har blitt bedre med hensyn til de områdene som er undersøkt. Videre synes flertallet at Fylkesmannen også bør ha en utviklings- og veilederrolle. Dette har å gjøre med den spesifikke kompetansen som utvikles på sentralt nivå gjennom Fylkesmannens arbeid og som bør spres og deles på tvers av enheter og nivåer.

Nyere organisasjonsteori fremhever kunnskapsdeling på tvers av styringsnivåer og beslutningsorganer som et av kjennetegnene på lærende organisasjoner. I denne sammenheng vil strukturer, aktiviteter så vel som samhandlingsmønstre og former for kunnskapsdeling, gjenspeile typiske trekk ved organisasjonen (Sakalas & Venskus 2007). For å avklare organisasjons- og ledelsesformer i tilsynsarbeidet, vil den videre analysen relateres til et analytisk rammeverk som er utviklet for å undersøke ledelsesformer på tvers av sektorer (Probst et al. 2000). Denne modellen skiller mellom tre former for ledelse som igjen

klassifiseres ut fra typer av strukturer, aktiviteter og handlinger i organisasjonen (se Tabell 1).

<i>Normativ ledelse</i>	Virksomhetens charter <ul style="list-style-type: none"> Betydningen av legale strukturer for kunnskapsledelse (lover etc) 	Virksomhetens policy <ul style="list-style-type: none"> Kunnskapsvisjoner og mandater Identifisering av kritiske kunnskapsområder 	Virksomhetskulturen <ul style="list-style-type: none"> Kunnskapsspredning Utviklingsorientering Intensivt samarbeid
<i>Strategisk ledelse</i>	Organisasjonsstrukturer <ul style="list-style-type: none"> Konferanser, rapportering, FoU-arbeid, prosjektgrupper Ledelsessystemer: EIS, Lotus Notes 	Programmer <ul style="list-style-type: none"> Samarbeid Bygge kjernekompetanser Informasjonsdeling 	Problemorientering <ul style="list-style-type: none"> Orientering mot læringsmål Problemorientert kunnskaps-identifisering
<i>Operasjonell ledelse</i>	Organisasjonsprosesser <ul style="list-style-type: none"> Kontroll av kunnskapsflyt Arbeidsprosesser Kunnskapens infrastruktur Tilførsel av kunnskap 	Oppgaver <ul style="list-style-type: none"> Kunnskapsprosjekter Oppbygging av ekspert-databaser Introduisering av datastøttet læring (CBL) 	Utførelse og samarbeid <ul style="list-style-type: none"> Kunnskapsdeling Kunnskap i handling
	<i>Strukturer</i>	<i>Aktiviteter</i>	<i>Atferd</i>

Tabell 1 Kunnskapsaspekter på ulike målnivåer (Probst et al. 2000) [min oversettelse]

Den første typen ledelse som er vist i rad 1, er av normativ art og regulert i form av lover og regler. Charteret i vårt tilfelle dreier seg om opplæringslovens formål og bestemmelser i tillegg til andre forpliktende dokumenter av formell status. Forvaltningen av en slik organisasjon knyttes til en politikktutforming beskrevet gjennom et mandat snarere enn en kontrakt (Karseth & Sivesind 2009). Videre vil arbeidet være definert av sentrale kompetansefelt som i det aktuelle tilfellet avgrenses til pedagogikk og juss.

I følge Probst (2000) vil samhandlingen i denne typen av ledelse formes gjennom kunnskapsspredning, innovasjon og intensivt samarbeid. En normativ ledelse er altså forbundet med en felles innsats for å utvikle organisasjonen på et faglig grunnlag og hvor ulike kompetansefelt som for eksempel pedagogikk og juss inngår i drøfting av utviklingsoppgaver. En slik samarbeidsform preger det arbeidet som foregår internt ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Den andre typen ledelse som vist i rad 2 (Tabell 1) er basert på strategiske kontrollmekanismer hvor organisasjonen tar form gjennom felles konferanser, ansvarliggjøringsystemer, konsultasjonsgrupper m.m. Aktiviteten i en slik organisasjon bærer preg av det angitte programmet for samarbeidet og spesielle

kjernekompetanser som bygges opp over tid. Videre preges en slik ledelsesform av muntlig informasjonsdeling. Handlingene er i stor grad problemrettet som igjen innebærer å orientere seg mot bestemte læringsmål og identifisering av kunnskap som er tjenelig for å løse den aktuelle oppgaven.

I tilsynsarbeidet er denne ledelsesformen også aktualisert gjennom Kunnskapsdepartementets og Utdanningsdirektoratets strategidokumenter som definerer nasjonalt tilsyn som et sentralt element i kvalitetssikringen med fokus på vurdering og resultater. I tilsynsarbeidet dreier denne nyorienteringen seg mot skolenes rapporteringssystemer og bruk av statistikk som grunnlag for risikoanalyse. Utvalg av tilsynsobjekter er også basert på strategiske overveielser og ikke ut fra generaliseringshensyn på tvers av skoler, skoleeiere og fylkesgrenser.

Det konkrete omstillingsarbeidet hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus er også preget av denne ledelsesformen. For det første er det utvalget av ansatte som deltar i det nasjonale tilsynsarbeidet foretatt ut fra en strategi for kompetanseendring (Martinsen 2004). Tilsynet er også ledet som et prosjekt, slik det ble gjennomført i 2008. Denne prosjektorganiseringen innebærer samarbeid og løpende kontakt mellom de ansatte. Tilpasning av direktoratets prosedyre forutsetter drøftinger av ulike slag.

Videre synes den praktiske gjennomføringen å skape utforutsette problemstillinger som må diskuteres internt. I denne organiseringen blir også elektroniske verktøy tilsvarende Lotus Notes brukt som et ledelsesverktøy. Styringen fra Utdanningsdirektoratet reduserer både Fylkesmannens og de ansattes frihet når det gjelder utførelsen av arbeidsoppgaver og ikke minst forhold til de tidsfristene som skal overholdes.

Denne tidsstyringen er et sentralt kjennetegn på omstillingen av offentlig administrasjon og ledelse i vår tid som baseres på begreper om effektivitet nært knyttet opp til New Public Management. I følge statsvitenskapelig forskning kan en slik styringsform framstå oppsplittet og fragmentert, alt etter hva prosjektet angår og hvordan det fungerer i forhold til den øvrige aktiviteten. Ledelse i denne type organisering er i seg selv er forbundet med en managementorientering. Et interessant trekk i den norske konteksten er at denne formen kobler seg mot byråkratiet i form av en ”regelorientert målstyring” (Christensen & Lægred 2001). En slik betegnelse er også passende for den interne organiseringen av tilsynsarbeidet ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Den tredje typen ledelse som er representert i Tabell 1, er av operativ art. Her vil strukturene i stor grad endres gjennom organisasjonsprosesser ved å kontrollere og distribuere kunnskap og å utvikle infrastrukturer i form av kunnskapsbaser. Aktivitetene er oppgavebaserte, læringen digitalisert og ekspertkunnskapen sentral. Også her er det tale om kunnskapsdeling og

anvendelse av kunnskap i et samarbeid som sikter mot utvikling av organisasjonen.

Hos Fylkesmannen er den faglige kunnskap først og fremst ivaretatt av de ansatte selv relatert til normative ledelsesformer. Det vil altså si at det ikke blir brukt innleid ekspertise i det felles nasjonale tilsynet slik det er organisert i Oslo og Akershus. De ansatte kommenterer imidlertid utviklingen ellers i forvaltningssystemet. Det framgår av samtalene at en rekke advokat- og konsulentfirmaer selger tjenester til blant annet skoleeiere for å gjennomføre kommunale og regionale tilsyn. I følge informantene blir det leid inn ekspertise når statsforvaltningene står overfor bestemte typer oppgaver som de selv ikke har kompetanse til å utføre. Dette gjelder også systemrevisjon og tilsyn på statlig nivå, i fylkeskommuner og kommuner. En konsekvens er at flere enheter, både statlige og private, autoriserer fortolkninger av lovtekster ut fra rettskilder og med referanse til den gjeldende praksis på området. Dette bidrar i enkelte tilfeller til uoverensstemmelser i hvordan loven forstås og håndheves.

Operative ledelsesformer har sine klare fordeler med tanke på å utføre oppgaver etter effektivitetshensyn. Det er også fordeler med en prosjektorganisering når institusjonen selv verken har kompetanse eller tid til å slutføre arbeidet. Likevel er både ledelsen og de ansatte ved Fylkesmannen skeptiske til økt bruk av innleid konsulenthjelp. Det er minst to grunner til dette. For det første er det viktig for en organisasjon å bygge opp kompetanse over tid. En fast stab vil ideelt sett sikre kontinuitet i arbeid med nasjonalt tilsyn og de utviklingsoppgavene som følger med. Dessuten er det en stor fordel å bygge på erfaringsbasert kunnskap fra behandling av klagesaker og andre oppgaver som Fylkesmannen gjør til daglig.

Et eksempel gjelder tilpasset opplæring som et tilsynsområde. I Fylkesmannens fortolkning av loven går det klart fram at dette området er formålsdefinert og ikke knyttet til regler i form av individuelle rettigheter. Tilsyn av praksis i henhold til dette formålet forutsetter pedagogisk kunnskap og begreper om hvordan skolen organiseres og ledes. Et firma med spesialkompetanse på lovsystemene vil alene ikke kunne avgjøre om tilpasset opplæring ivaretas eller ikke.

Selv om alle de tre formene for ledelse (Probst et.al. 2000) kan sies å ha relevans i organiseringen av felles nasjonalt tilsyn i 2008, er noen ledelsesformer mer framtredd enn andre. Av de tre ledelsesformene framstår den normative kontrollen som mest framtredd i tilsynsarbeidet. Organiseringen har sitt legale utgangspunkt i opplæringsloven, baseres på skolens samfunnsmandat og læreplanen som et sentralt dokument. Videre struktureres organiseringen av metoden for systemrevisjon selv om framgangsmåten også tilpasses til de situasjoner som oppstår underveis.

Læringsarbeidet i tilsynsgruppen er med andre normativt fundert og i høy grad basert på fortolkninger av dokumentasjonen som ligger til grunn for arbeidet. Likevel synes også strategisk ledelse å være et element. Det gjelder først og fremst i forhold til organiseringen av prosjektgruppene og strategisk bruk av kompetanse som fører til en bestemt sammensetning av gruppene. Omstillingen har medført at jurister og pedagoger må samarbeide om felles oppgaver. Av samtalene framgår det at beslutninger framforhandles mellom jurister og pedagoger når det gjelder fortolkning av lovverk i forhold til observasjoner av den pedagogiske praksisen i skolen. Det er altså i relasjon til skjønnsmessige spørsmål at den juridiske og pedagogiske kompetansen overlapper hverandre.

Det er ingen tvil om at prosedyren regulerer virksomheten i utdanningsavdelingen ved Fylkesmannen i Akershus. Denne prosedyren hindrer organisasjonen i å utvikle strategiske samarbeidsformer i relasjon til andre enheter. Det vil si at tilsynsoppgavene spesialisere Fylkesmannen som organisasjon i forhold til andre enheter i sentralforvaltningen. Denne normative orienteringen vil også begrense muligheten for kunnskapsutvikling utover de rammer som er satt. Å jobbe med tilsynsarbeidet forutsetter dermed en lojalitet overfor normative rammer som i dette tilfellet er politisk legitimert og vedtatt. Videre er Fylkesmannen underordnet Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet som i 2008 representerer den nasjonale tilsynsmyndigheten i Norge. For tilsynsgruppene betyr denne styringsformen at oppgaver defineres av Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Dette lojalitetsansvaret blir poengtert i intervjuene av de ansatte. Organisasjonslæringen som finner sted hos Fylkesmannen preges med andre ord av de normative rammene som er satt.

Likevel er et interessant trekk de digitale ressursene som benyttes i kommunikasjon på tvers av fylkesgrenser. Slike digitale ressurser muliggjør nettverk og kan være innovative så vel som læringsfremmende (Braun 2002). Gjennom slike nettverk kan den enkelte medarbeider få tilbakemelding gjennom å prøve ut sine ideer og eksperimentere med forskjellige løsninger. Beslutninger som fattes i et tilsyn er i enkelte tilfeller betinget av en slik utprøving av ideer og slik sett avhengig av den kompetansen som utvikles på tvers av Fylkesmenn og på tvers av nivåer. Endelig vil Utdanningsdirektoratet ha det avgjørende ord i de sakene som drøftes.

Et gjennomgående tema er betydningen av juridisk og pedagogisk skjønn som avgjørende for vurderinger av skoleeier og skole. Nettopp fordi regelverket ikke kan beskrive alle deler av virksomheten gjennom detaljrike presiseringer, avveies beslutninger mot konkrete praksissituasjoner som gjelder forvaltning og skole. En slik avveining innebærer også en vurdering av hva som er skoleeieres autonomi i form av et desentralisert ansvar. Det er i spennvidden mellom rammeverk, administrasjon og skolepraksis at vurderingene gis faglig

legitimitet. Denne avveiningen har igjen konsekvenser for kunnskapsutviklingen innad i organisasjonen, se rad 1 (Tabell 1).

10 Juridisk og pedagogisk skjønn

Ut fra intervjuene går det fram at tilsynsgruppen har en relativt omforent forståelse av både mandat og oppdrag. Prosedyren ser ut til å fungere som en rettleiding for hvordan begreper forstås og føres tilsyn med. I store trekk synes tilsynsgruppens samlede erfaringer å utgjøre en vesentlig ressurs i arbeidet. Det gjelder både den juridiske og den pedagogiske kompetansen. Kunnskap om skoleverket er en nødvendig ressurs for å kunne føre kontroll med de områder som er valgt ut for nasjonalt tilsyn i 2008. En slik kunnskap er også avgjørende for å kunne fortolke lovverket og bistå med veiledning som fortsatt påhviler fylkesmannen i form av ansvar og oppgaver (St. meld. nr. 31 (2007-2008)).

Gruppene vurderer den pedagogiske kompetansen å være av en mer sammensatt karakter enn den juridiske. Flere fremhever at juss har utviklet en metodisk kompetanse, eller en juridisk metode, for å fortolke lovverket. Informantene hevder at pedagogikken ikke representerer den samme systematikk med hensyn til metodiske innfallsvinkler. Dessuten hevder de at den pedagogiske kompetansen er mer praktisk i sin karakter. Det betyr at skjønnsmessige overveielser står sentralt i det pedagogiske feltet som igjen vil si at juridiske overveielser er mer rettet mot regelbundethet og formaliteter.

I den pedagogiske terminologien blir det skjønnsmessige aspektet omtalt som ”*connaissance*”, som innebærer at man utvikler skjønn ved å være en skjønner (Eisner 1985; Gudem 2006). Dette franske begrepet refererer til det ”å vite” eller å ”være kjent med” på latin: *cognoscere* (Merriam-Webster Online 2009). Et sentralt trekk ved utøvelse av skjønnet er praktisk og erfaringsbasert kunnskap. Formell opplæring er viktig, men ikke tilstrekkelig for å utvikle et godt skjønn. Kompetanse til å utøve et skjønn forutsetter erfaringsbasert kunnskap fra det feltet som vurderes. Derfor kan heller ikke en enkel metodikk sikre at skjønnsmessige vurderinger gjøres godt, som igjen har betydning for god praksis. En metodisk prosedyre kan derfor ikke sikre absolutte svar på hva som er god kvalitet.

Både i tilretteleggingen av tilsynet og gjennomføringsfasen gjøres metodiske avveininger. Det gjelder blant annet å velge ut kasus, å tilpasse spørsmålene til lokale kontekster og å kunne gjennomføre intervjuer og observasjoner på en forsvarlig måte. Videre vil et tilsyn også forutsette kompetanse til å analysere et relativt stort datamateriale som foruten intervjuer og observasjoner omfatter

ulike typer av skriftlig dokumentasjon. Denne dokumentasjonen er variert og omfatter både utdanningsstatistikk, planer og rapporter.

Valideringen av vurderingene tar utgangspunkt i et begrep om konsistens (Grønmo 2004). Det vil si at tilsynsgruppen ser etter samsvar og/ eller eventuelle avvik fra et forventet mønster slik det forstås i rammen av en systemrevisjon. På området som gjelder spesialundervisning, vil man for eksempel vise til enkeltavvik. Det vil si at merknader blir gjort dersom det forekommer feil i behandlingen av enkeltsaker og vedtak. Dersom denne feilen forekommer i mange saker vil man også kunne dokumentere et systemavvik. Det vil altså si at man ser etter konsistensen i et sammensatt materiale, det være seg dokumenter, elevmapper eller intervjuer.

En felles erfaring er at tidsrammene har satt klare begrensninger for hvor inngående datatilfanget kan analyseres og valideres enten det gjelder vurdering av elevmapper, intervjuer eller skriftlig dokumentasjon. Dette er generelt sett et problem som bør vies oppmerksomhet i den offentlige debatten om hva et tilsyn kan bidra med av kunnskap og resultater. I en vitenskapelig sammenheng forutsetter analyse av et tilsvarende datamateriale tidsressurser som muliggjør systematiske kategoriseringer og/ framstillinger av materialet. De vurderinger som er av skjønnsmessig art og som forutsetter samarbeid mellom jurister og pedagoger er også mer tidkrevende enn de beslutninger som kan hakes av etter en felles mal.

Av intervjuene går det fram at tiden er for knapp til å gjøre en inngående drøfting av organiseringen av skolens arbeid med utgangspunkt materialet. Analysen blir derfor av deduktiv art som vil si at undersøkelsene tar utgangspunkt i de kategorier som prosedyren vektlegger. Det gjelder ikke minst bearbeidelse og framstilling av konklusjoner som i følge prosedyren følger en bestemt mal. Gitt de byråkratiske retningslinjer som ligger til grunn for gjennomføring og analyse og den tidsressursen som stilles til rådighet, vil undersøkelsene ikke tilfredsstillende krav til vitenskapelighet. Det gjelder særlig mangel på vitenskapelig teoriforankring som er en forutsetning for at undersøkelsen kan regnes som forskning (Ragin 1994). Det heller ikke grunnlag for å bruke tilsynet som en type utredning slik tilsynet blir fremstilt i nasjonale oppsummeringer.

Det betyr at tilsynsrapportene ikke kan regnes som et forskningsbasert produkt eller en form for kvalitetsvurdering selv om forskningsmetoder og -kompetanse blir benyttet underveis. Videre foreligger det ikke standardiserte opplegg i tilsynet for 2008 som innebærer kvantifiserte databaser. Derfor er det uforsvarlig å telle antall avvik og merknader på bakgrunn av rapportene. Disse rapportene kan ikke danne grunnlag for å konkludere på spørsmål om kvalitetstilstanden i norsk skole og utdanningsforvaltning. Et tilsynsarbeid av

denne art har ingen prosedyrer, standarder eller begreper som forsvarer en slik form for generalisering.

Man skal også være klar over at den standarden som settes i tilsynet, følger av kravet om ”godt nok” ut fra de vurderinger som gjøres av tilsynsmyndigheten underveis. Dersom tilsynet benyttes for en kvalitetssikring, vil altså minimumskrav sette standarden. Ansvarlige myndigheter må med andre ord ta andre midler i bruk for å stimulere til kvalitetsutvikling av skolen. Et sentralt spørsmål er hvilken rolle Fylkesmannen skal ha i denne sammenheng som et sentralt bindeledd mellom Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, høyere utdanningsinstitusjoner, skoler og skoleeiere.

I samtaler med de ansatte kommer det også fram at de valgte dokumentasjonskilder gir mulighet til å føre tilsyn med visse aspekter ved opplæringen. Det vil igjen si at andre aspekter blir i stor grad usynliggjort som igjen har konsekvenser for den politiske og offentlige diskusjonen som følger etter et nasjonalt tilsyn. Et usynliggjort anliggende er for eksempel undervisningen og andre læringsfremmende aktiviteter i skolen. Tilsynet har i liten grad hatt innsyn i det arbeidet som utøves av ledere, lærere og elever.

Noen i gruppen hevder at observasjoner av undervisning ville gitt en annen og bedre informasjon om den faktiske tilretteleggingen av læringen, og ikke minst i forhold til de elevene som har rett til spesialundervisning. På den annen side ville et slikt tilsynsarbeid gripe inn i skolens arbeid på en langt mer direkte måte enn tidligere og medført nye typer av styringsrelasjoner mellom statlige myndigheter, den lokale skole og profesjonelle aktører.

En av informantene diskuterer dette problemet i forhold til angloamerikanske supervisjonsmodeller. Disse innebærer at tilsynsmyndigheten legger vekt på skolens egenvurdering som vurderes i relasjon til andre databaser, for eksempel elevresultater. Egenvurderingene blir igjen vurdert av tilsynsmyndighetene med utgangspunkt i offentlig standarder som beskriver kvalitetsnivåer på utdanning. Dette kobles mot nasjonale tester og databaser som angir nivå på skolerresultater.

Internasjonalt er slike systemer forbundet med såkalte ”stakes” i form av sanksjoner som trer i kraft når standarden er under en kritisk grense. En omfattende forskningslitteratur internasjonalt angår testenenes bruk og funksjon i kombinasjon med andre midler for styring og kontroll. Mange forskningsmiljøer deltar i utviklingen av denne type systemer, parallelt med en økende kritikk fra forskningshold mot negative sideeffekter (Nichols & Berliner 2007).

Norsk utdanningsforvaltning har tradisjonelt hatt legitimitet i skoleverket fordi den har balansert forholdet mellom statlig, kommunal og lokal kontroll. Videre har lærerprofesjonen hatt en sterk stilling og innflytelse på flere nivåer (Helgøy

& Homme 2007). I dette systemet har utdanningsdirektørene og nåværende Fylkesmenn fungert som en utviklingsmyndighet snarere enn et kontrollorgan. Et karakteristisk kjennetegn ved den norske modellen er at skolepraktiske hensyn har blitt ivaretatt når beslutninger fattes i sentraladministrasjonen (Sivesind 1999). Det fører igjen til lojalitet systemet.

Denne modellen synes å være på hell. I følge statsvitenskapelig litteratur har tilsyns- og kontrolloppgaver vært integrert med andre funksjoner i de sentrale forvaltningsoppgavene (Christensen & Læg Reid 2001). I dagens system er det et økt fokus på tilsyn som et eget forvaltningsområde. Videre blir tilsyn framstilt som en ny betegnelse som i følge Christensen m.fl. (2001b) indikerer ”noe mer moderne, mykt og dialogpreget enn kontroll”. I følge vår undersøkelse synes imidlertid skjønnsutøvelse å bli avveid mot ønsket om en mer rigid regelstyring. Dette prinsippet strider med forventninger til resultatstyring som forespeiler større grad av åpenhet og selvkontroll (se kapittel 3).

Når tilsynet etter modellen for systemrevisjon fungerer negativt koordinerende på undervisningen i skolen, ivaretar den på den ene side behovet for lokal kontroll. Samtidig skjer en sterk dreining mot systemkontroll og rapporteringssystemer som igjen har følger for hvordan tilsynet virker og roller utøves. Så langt kan man si at det nye tilsynet skaper forventninger til kvalitetsheving og dokumentasjon som igjen har følger for hvordan tiden prioriteres på ulike oppgaver i systemet. For de ansatte hos Fylkesmannen har nye tilsynsoppgaver medført endringer i rolleutøvelsen som ikke minst berører det relasjonelle aspektet til lærerprofesjon og skole. Med det nye tilsynet endres den norske modellen for læreplanstyring slik den har utviklet seg gjennom en lang reformhistorie.

11 Tilsynsmannens rolle: kontroll eller utvikling?

Fylkesmannen fører tilsyn med skoleeier etter Opplæringsloven § 14-1. Et spørsmål er i hvilken grad og på hvilken måte dette tilsynsarbeidet bør følges opp med veiledning av skoleeiere og skoler. I følge informantene er selve prosedyren en god hjelp til å kunne forstå lovtekstene, både gjennom sine forarbeider og i kommentars form. Den fungerer som en autorisering av hvordan loven skal fortolkes, men er ikke tilgjengelig i sin skriftlige form for andre enn dem som utøver tilsyn i skolen. Det kan stilles et prinsipielt spørsmål til denne hemmeligholdelsen gitt kravet om transparens som er sentralt anliggende i offentlig forvaltning. På den ene siden er det kritikkverdige at tilsynet tar utgangspunkt i kriterier og standarder som ikke kan vurderes av andre enn dem som er involvert. På den andre siden vil en offentliggjøring av standarder bidra til at skoleeiere og skoler begrenses i sin frihet til selv å

fortolke lovgrunnlaget. Begge forhold kan være i strid med demokratiske prinsipper og særlig dersom midlene uformes uten hensyn til maktbalansen mellom statlig og lokal kontroll.

For å sikre profesjonell autonomi og god praksis, bør tilsynet fungere som et negativt koordinerende organ slik det er lagt opp til i 2008. Dersom tilsynet gir løsninger på hvordan skolen skal ledes og utvikles, vil neste problem være hvordan tilsynet unngår å ha tilsyn med seg selv. Dette er et gjennomgående paradoks i de kvalitetssystemene som baserer seg på operative ledelsesformer.

Den foreløpige løsningen på dette problemet er bruk av systemrevisjonskontroll som følger prosedyrer der man klart skiller mellom hvem som skal utvikle og utforme de lokale praksiser i skolen, og hvem som skal kontrollere at praksisen er i tråd med lovens krav. Dette gir seg også utslag i en normativ ledelse som forutsetter bestemte fagkompetanser for å bli iverksatt på en god måte. Likevel kan man drøfte realitetene i dette prosjektet. Vil økt grad av tilsyn bety at skolen indirekte endrer praksisformer og systemer i tråd med det tilsynet legger vekt på? Vil systemet slik det ble utformet i 2008 føre til at skolen styres etter minimumskravet ”godt nok”?

Rapportene etter systemrevisjonsmetoden er utformet uten å gi informasjon om måten skoleeiere kan utvikle kvalitet på og hvordan skoler kan forbedre undervisningen. Dette følger av den stramme formen som rapportene er underlagt. Vil et alternativ være et formalisert dialogmøte etter at tilsynet gjennomført hvor ulike parter inngår i drøftinger av hvordan skolen kan bli bedre? En slik dialog har vært et ideal i norsk utdanningsforvaltning gjennom mange år og muliggjort sentralstyring på en rekke områder. Den har også ivaretatt sentrale skolepedagogiske aspekter som berører formålet om tilpasset opplæring og krav til skjønnsmessig vurdering i tråd med normative ledelsesformer.

Likevel synes det å være et behov for å systematisere informasjon om skolen og bidra til bedre vurderings- og læringsformer. Drøftingen av iverksatte og kommende tilsynsformer bør uansett ta utgangspunkt i skolens overordnede begrunnelser og anvende informasjonen i tråd med de midler og instrumenter som tas i bruk. Denne undersøkelsen gir indikasjoner på at dette ikke alltid er tilfellet. Det gjelder blant annet uoverensstemmelser mellom hensikt, mål og metodikk, og videre at resultater generaliseres i nasjonale oppsummeringer uten å ta høyde for hvilken type informasjon som ligger til grunn. Derfor er det behov for offentlig diskusjon om hensikt og funksjon med nasjonalt tilsyn og en videre drøfting av hva som skal være Fylkesmannens oppgave.

Del IV

12 Intervjuguide

- Hva er formålet med felles nasjonalt tilsyn?
 - Fra utdanningsdirektør til fylkesmann
 - Endringer i mandat og nye styringsforventninger
 - Kvalitetssystemer i lys av juridiske og pedagogiske problemstillinger
 - Hva ser du på som viktig med et felles nasjonalt tilsyn?
- Hvordan ledes et felles nasjonalt tilsyn?
 - Statlige myndigheter og fylkesmannens rolle
 - Fordeling av oppgaver (operasjonalisering av regelverk, tilsynsvarsel, innhenting av dokumentasjon, timeplan)
 - Formål og tema
 - Fag og ferdighet i utøvelse av nasjonalt tilsyn (sammensetning av grupper)
 - Hvem samarbeider dere med?
 - Hvordan autoriseres beslutninger (ledelse og roller)
- Hvordan går man fram i et felles nasjonalt tilsyn? (framgangsmåter og metoder)
 - Utvalg av kommuner
 - Fordeling av oppgaver (operasjonalisering av regelverk, tilsynsvarsel, innhenting av dokumentasjon, timeplan)
 - Gjennomføring (tilsynsvarsel, møter, intervjuer, verifikasjoner, befaring og sluttmøte)
 - Analyse og vurderinger (granskning, sjekklister)
 - Hvilke temaer og distinksjoner har vært sentrale? (spesialundervisning/tilpasset opplæring, individ/system, prosedyre/innhold, regelverk/pedagogisk organisering, opplæring/utbytte)
- Hva kan vurderes på bakgrunn av den dokumentasjonen som er samlet inn? (Intervjuer, dokumenter, møter og observasjoner)
 - I hvilken grad har den formaliserte prosedyren vært til hjelp?
 - Hvordan utveksles erfaringer og faglige vurderinger?

- Hvordan kvalitetssikres avgjørelsene? (Likhhet/tilpasset lokale forhold)
- Hva har vært utfordringene underveis?
- Gi noen eksempler på enkle og/ eller vanskelige beslutninger.
- Hvilken kompetanse kreves og hvilken kilde til kompetanseutvikling har vært fruktbar for deg? Hvorfor?
- Hvordan utøves profesjonalitet og faglig skjønn i et arbeid som dette?

13 Referanseliste

- Afsar, Azita, Kari Bachmann & Kirsten Sivesind (2006a), «Fra gammel til ny læreplan - etablerte forventninger og mulige forandringer». I: Ragnhild Midtbø, red., *Lærerkvalifisering og godt lærerarbeid*, s. 91-111. Oslo: Bedre skole.
- Afsar, Azita, Guri Skedsmo & Kirsten Sivesind (2006b), «Evaluering og kunnskapsutvikling i ledelse av utdanning». I: Kirsten Sivesind, Gjert Langfeldt & Guri Skedsmo, red., *Utdanningsledelse*, s. 202-226. Oslo: Cappelen.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2008), «The world as will and adaptation: the interdiscursive coupling of citizens' contract». *Critical Discourse Studies*, 5:75-89.
- Bachmann, Kari (2005), *Læreplanens differens. Formidling av læreplanen til skolepraksis*. Avhandling for dr. polit graden. Pedagogisk institutt. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU.
- Bachmann, Kari, Kirsten Sivesind, Azita Afsar & Stefan Hopmann (2004), *Hvordan formidles læreplanen? En komparativ evaluering av læreplanbaserte virkemidler - deres utforming, konsistens og betydning for læreres praksis*. Evaluering av Reform 97 - i regi av Norges forskningsråd: Høyskoleforlaget.
- Bachmann, Kari, Kirsten Sivesind & Randi Bergem (2008), «Evaluering og ansvarliggjøring i skolen». I: Gjert Langfeldt, Eyvind Elstad & Stefan Hopmann, red., *Ansvarliggjøring i skolen*. Oslo: Cappelen.
- Braun, Patrice (2002), «Digital knowledge networks: Linking communities of practice with innovation». *Journal of Business Strategies*, April.
- Christensen, Tom, Sture Berg Helgesen & Per Læg Reid (2001), «En revitalisert riksrevisjon». I: Bent Sofus Tranøy & Svein Østerud, red., *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Makt- og demokratikutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, Tom & Per Læg Reid (2001), «New Public Management i norsk statsforvaltning». I: Bent Sofus Tranøy & Øyvind Østerud, red., *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*, s. 67-95. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003: Gyldendal Akademisk.

- Danbolt, Mette (2008), «Skoleeierne får smekk for tredje år på rad». *Kommunal rapport*, 180608.
- Dokument nr. 3:10 (2005-2006), «Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen». Lesedato 15.10.08, fra http://www.riksrevisjonen.no/NR/rdonlyres/129B87A9-4E2E-4505-A3AA-1FDC29027DDA/0/Dok_3_10_2005_2006.pdf
- Eckhoff, Torstein & Eivind Smith (2006), *Forvaltningsrett*. 8. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Eisner, Elliot W. (1985), *The Art of Educational Evaluation. A Personal View*. London: The Falmer Press.
- Elstad, Eyvind (2008), «Ansvarliggjøringsmekanismer: Når skoleeier eller pressen stiller skoler til ansvar». I: Gjert Langfeldt, Eyvind Elstad & Stefan Hopmann, red., *Ansvarlighet i skolen: Politiske spørsmål og pedagogiske svar*, s. 204-234. Oslo: Cappelen.
- Engeland, Øystein (2000), *Skolen i kommunalt eie - politisk styrt eller profesjonell ledet skoleutvikling?* Avhandling for dr. polit graden. Pedagogisk forskningsinstitutt. Det utdanningsvitenskapelige fakultet: Universitetet i Oslo.
- Felles nasjonalt tilsyn 2008 - Nannestad kommune (2008). Lesedato 29.08.08: <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=4905&amid=2021811>
- Grønmo, Sigmund (2004), *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl.
- Gundem, Bjørg B. (2006), «Den gode læreren - noen perspektiv». I: Ragnhild Midtbø, red., *Lærerkvalifisering og godt lærerarbeid*, s. 13-21. Oslo: Bedre skole.
- Haug, Peder (2008), «Norsk lærarutdanning - kva har skjedd med pedagogikkfaget?». *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 92:486-492.
- Helgøy, Ingrid (2006), «Rhetoric and Action in Regulating the Public Schools in Norway and Sweden». *Scandinavian Political Studies, Vol. 29 – No. 2, 2006*, 29:89-110.
- Helgøy, Ingrid & Anne Homme (2007), «Towards a New professionalism in School? A comparative study of teacher autonomy in Norway and Sweden». *European Education Research Journal*, 6:232-249.
- Helgøy, Ingrid & Synnøve Serigstad (2004), «Tilsyn som styringsform mellom staten og kommunene. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Notat 9. Mai 2004. Universitetsforskning Bergen». Lesedato 09.03.08, fra <http://www.ub.uib.no/elpub/rokkann/N/N09-04.pdf>
- Helsetilsynet (2008), «Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon». *Internserien 1/2008*, fra http://www.helsetilsynet.no/upload/tilsynfunn/styringsdokumenter/prosedyre_systemrevisjon.pdf
- Hopkins, David (2006), *A Short Primer on System Leadership*. Lesedato 11.09.08, fra OECD activity on improving school leadership. International Conference. International perspectives on School Leadership for Systemic Improvement: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/9/37133273.pdf>
- Hopmann, Stefan (1999), «The Curriculum as a Standard of Public Education». *Studies in Philosophy and Education*, 18, Kluwer Academic Publishers, Netherland:89-105.
- Hopmann, Stefan (2003), «On the Evaluation of Curriculum Reforms». *J. Curriculum Studies*, 35:459-478.
- Hopmann, Stefan & Rodulf Künzli (1995a), *Spielräume der Lehrplanarbeit: Grundzüge einer Theorie der Lehrplanung*. Vol. Lern- und Lehr - Forschung. LLF - Berichte Nr.

- 11 November 1995. Interdisziplinäres Zentrum für Lern - und Lehrforschung: Universität Potsdam.
- Hopmann, Stefan & Rudolf Künzli (1998), «Entscheidungsfelder der Lehrplanarbeit». I: Rudolf Künzli & Stefan Hopmann, red., *Lehrpläne: Wie sie entwickelt werden und was von ihnen erwartet wird. Forschungsstand, Zugänge und Ergebnisse aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*. Zürich: Verlag Rüegger.
- Hopmann, Stefan & Ruolf Künzli (1994), «Topikk der Lehrplanung: Das Aarauer Lehrplannormal». *Bildungsforschung und Bildungspraxis*, 2:161-184.
- Karseth, Berit & Kirsten Sivesind (2009), «Skolens samfunnsmandat - med eller uten anførselstegn». *Bedre skole*:50-53.
- Kunnskapsdepartementet & Utdanningsdirektoratet (2006), *Læreplanverket for kunnskapsløftet. Midlertidig utgave juni 2006*.
- Langfeldt, Gjert, Eyvind Elstad & Stefan Hopmann, red. (2008), *Ansvarlighet i skolen: politiske spørsmål og pedagogiske svar. Resultater fra forskningsprosjektet "Achieving School Accountability in Practice"*. Oslo: Cappelen.
- Lorentzen, Hilde (2005), Skjønn versus regler : om skjønnsutøvelsens vilkår og konsekvenser. Lesedato 10.09.08, fra Norsk institutt for by- og regionforskning: <http://en.www.nibr.no/uploads/publications/9ff3c9113beb72f28236f1d7e3c53ff9.pdf>
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) (§ 13-10): <http://www.lovdata.com/all/tl-19980717-061-015.html#13-10>
- Lundgren, Ulf P (2003), «The Political Governing (Governance) of Education and Evaluation». I: Peder Haug & Thomas A. Schwandt, red., *Evaluating Educational Reforms: Scandinavian Reforms*, s. 99-110: Information Age Publishing Inc.
- Lundgren, Ulf P. (1990), «OECD-rapporten - en bakgrunn». I: Marit Granheim, Ulf P. Lundgren & Tom Tiller, red., *Utdanningskvalitet- styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*, s. 25-46. Oslo: Tano.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1975), «The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity». *European Journal Of Political Research*, 3:147-171.
- Martinsen, Øyvind L. (2004), «Ledelse og kompetansestyring - motivasjon, utvikling og rekruttering i et strategisk perspektiv». I: Øyvind L. Martinsen, red., *Perspektiver på ledelse*, s. 157-190. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Mediås, Odd Asbjørn (1996), *Skoledirektørembetet i Norge: 1860-1992*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Merriam-Webster Online (2009), Connoisseur. Lesedato 17.02.09: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/connoisseurship>
- Møller, Jorunn (2007), «Educational Leadership and the New Language of Learning». *International Journal of Leadership in Education*, 9:31-48.
- Nichols, Sharon L. & David C. Berliner (2007), *Collateral damage: how high-stakes testing corrupts America's schools*. Cambridge, Mass.: Harvard Education Press.
- Nordenbo, Sven Erik, Michael Sjøgaard Larsen, Neriman Tiftikçi, Rikke Eline Wendt & Susan Østergaard (2008), Lærerkompetanser og elevers læring i barnehage og skole. Et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet, Oslo. Lesedato 08.05.08, fra Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning. Universitetet i Aarhus: http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Grunnskole/L%C3%A6rerkompetanser_og_elevers_l%C3%A6ring.pdf
- NOU (2002:10), Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring.

- NOU (2003:19), *Makt og demokrati : sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen : utredning fra en forskergruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998 : avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 26. august 2003. Ledet av Øyvind Østerrud*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- OECD (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Overview:
http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263231_11969545_1_1_1_1,00.html
- Olsen, Johan P. (2005), «Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy». *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)*, 16:1-24.
- Probst, Gilbert J. B., Steffen Raub & Kai Romhardt (2000), *Managing Knowledge: Building Blocks for Success* Chichester: Wiley.
- Ragin, Charles C. (1994), *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*. London: Pine Forge Press.
- Rasmussen, Jens, Søren Kruse & Claus Holm (2007), *Viden om uddannelse: uddannelsesforskning, pædagogik og pædagogisk praksis*. København: Hans Reitzel.
- Roald, Knut (2006), «Organisasjonslæring - eit fruktbart perspektiv på skoleleing?». I: Kirsten Sivesind, Gjert Langfeldt & Guri Skedsmo, red., *Utdanningsledelse*, s. 148-165. Oslo: Cappelen.
- Sakalas, Algimantas & Rimantas Venskus (2007), «Interaction of Learning Organization and Organizational Structure». *Engineering Economics*, 3:65-70.
- Sejersted, Francis (1988), «Democracy and the Rule of Law: some Historical Experiences of Contradictions in the Striving for Good Government». I: Jon Elster & Rune Slagstad, red., *Constitutionalism and Democracy*, s. 131-152. Cambridge: Cambridge University Press.
- Selle, Per (2003). *Foredrag på Maktutredningens sluttkonferanse: "Makt og demokrati i Norge"*. Paper presentert, Oslo.
- Sivesind, Kirsten (1999). *Task and Themes in the Communication about the Curriculum. The Norwegian Curriculum Reform in Perspective*. Paper presentert ved Paper for the International Symposium: Curriculum-Making Processes and Curriculum Research, University Zurich Irchel, Dec 2-4.
- Sivesind, Kirsten (2008), *Reformulating Reform. Curriculum history revisited*. Avhandling for Dr.Phil graden: Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.
- Sivesind, Kirsten & Kari Bachmann (2008), «Hva forandres med nye standarder? Krav og utfordringer med Kunnskapsløftets læreplaner». I: Gjert Langfeldt, Eyvind Elstad & Stefan Hopmann, red., *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen.
- St. meld. nr.16 (2006-2007), ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring., fra Kunnskapsdepartementet:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-16-2006-2007-/6.html?id=441451>
- St. meld. nr. 28 (1998-99), Mot rikare mål.
- St. meld. nr. 31 ((2007-2008)), *Kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- St. prp. nr. 1. ((2005-2006)), *For budsjetterminen 2006*.

- Ulstein, Jan Ove (2006), «Tolkning av autoritative tekstar - nokre kryssande perspektiv». I: Mary Brekke, red., *Å begripe teksten : om grep og begrep i tekstanalyse*, s. 107-139. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004), *Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005 - 2008*. Oslo.
- Utdanningsdirektoratet (22. des. 2007), Prosedyre. Fylkesmannens tilsyn etter opplæringslova og privatskolelova. Systemrevisjon. Felles nasjonalt tilsyn 2008: Publisert på intranett.
- Utdanningsdirektoratet (2006), Rapport fra et felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006. Lesedato 15.09.08:
http://udir.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=2319
- Utdanningsdirektoratet (2007), Oppfølging av det felles nasjonale tilsynet 2007 på opplæringsområdet. Lesedato 29. august 2008:
http://www.utdanningsdirektoratet.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=3161
- Utdanningsdirektoratet (2008), Rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetall. Lesedato 23. februar 2008:
http://www.utdanningsdirektoratet.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=3792
- Utdanningsdirektoratet & Kommunenes sentralforbund (Udatert), Veileder om Kravet til skoleeiers "forsvarlige system" i henhold til opplæringsloven § 13-10. Lesedato 3. september 2008, fra Utdanningsdirektoratet:
http://udir.no/upload/Tilsyn/veileder_forsvarlig_system.pdf
- Walsh, Kieron (1991), «Quality and Public Services». *Public Administration* Winter 69:503-514.
- Weber, Max (1978 [1922]), *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.



Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling

Det utdanningsvitenskapelige fakultet

Universitetet i Oslo

Postboks 1099 Blindern

0317 OSLO

Dept. of Teacher Education and School Development

Faculty of Education

University of Oslo

P.O.Box 1099 Blindern

0317 Oslo

Norway

www.ils.uio.no

ISSN 1503-8076

ISBN 978-82-90904-88-8