

Ansvar, innsats og praksis i arbeidet for bedre læringsmiljø
Evaluering av den nasjonale satsningen *Bedre læringsmiljø*
Delrapport 3

Ingrid Helgøy • Anne Homme



Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-089-5
ISSN 1892-8366

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Ansvar, innsats og praksis i arbeidet for bedre læringsmiljø

Evaluering av den nasjonale satsningen *Bedre
læringsmiljø*

Delrapport 3

INGRID HELGØY

ANNE HOMME

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH

MARS 2013

Rapport 1 - 2013

Forord

Den foreliggende rapporten er delrapport 3 fra Uni Rokkansenterets evaluering av den nasjonale satsningen *Bedre læringsmiljø*. Evalueringen er utført på oppdrag fra, og er finansiert av Utdanningsdirektoratet.

Vi vil takke alle informantene ved skolene og hos skoleeierne som inngår i undersøkelsen for verdifull informasjon og for innsiktsfulle erfaringer og synspunkter på arbeidet med elevenes læringsmiljø i skolen.

Bergen, mars 2013

Ingrid Helgøy
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	6
Innledning	9
Krav til skoleeiere og skoleledere	9
Metodisk og teoretisk tilnærming	12
Datagrunnlag for delundersøkelsen.....	13
Datamaterialets pålitelighet	14
Et iverksettingsteoretisk perspektiv på Bedre læringsmiljø-satsningen	15
Gangen i rapporten.....	17
SKOLEEIERE OG LÆRINGSMILJØ	19
Skoleeiers rutiner og systemer for støtte og oppfølging.....	19
Skoleeiere skjerper og utvider egne oppfølgingssystemer	20
Betydning av felles nasjonalt tilsyn på psykososialt miljø.....	22
Skoleeieres fortolkning og forankring av læringsmiljøfaktorene	22
«Styringsdialog» og resultatbasert evaluering.....	26
Tett relasjon mellom skoleeier og skoler.....	30
Større politisk engasjement i den lokale skolen	32
Ansvarliggjøring av skolelederne og lærerne.....	33
Skoleeiers viktigste lokale utfordringer	36
Skoleeiere med prosjekt	36
Skoleeiere uten prosjekt	38
Skoleeiers innsats for et bedre læringsmiljø	40
Systemer for et godt læringsmiljø.....	42
Gjennomføring av lokale læringsmiljøprosjekter.....	43
Utvikling av skoleorganisasjonen	45
Skoleeiers vurdering og gjennomføring av den nasjonale satsningen læringsmiljø-satsningen.....	49
Sterke sider ved satsningen	50
Svake sider ved satsningen	50
Innholdet i prosjektene og skoleeiers vurdering av egen prosjektgjennomføring	51

Systematiske forskjeller mellom skoleeiere som deltar og ikke deltar i satsningen?	57
Gjennomgående økt vekt på utvikling av forsvarlige systemer hos alle skoleeiere	58
Lokale læringsmiljøutfordringer: nyanseforskjeller mellom skoleeiere med og uten prosjekt.....	59
Ulik innsats fra skoleeiere med og skoleeiere uten prosjekt?	60
SKOLENES ARBEID MED LÆRINGSMILJØET	63
Innledning.....	63
Skolenivåets forståelse av læringsmiljø	63
«Alt henger sammen med alt», men må på dagsorden	64
Organisering, rutiner og ledelse	65
Læringsambisjoner	66
Kompetanseheving av lærere.....	67
Prosjektgjennomføring og integrering av læringsmiljøarbeidet	69
Prosjektene og vurderinger på skolenivå	69
Hva er utfordringene?	74
Hvordan integrere læringsmiljøprosjektet i skolens virksomhet?.....	75
Praksisnære kursopplegg med gjenkjennelsesfaktor	77
Regelfastsetting og standarder.....	78
Prosjektet må gjenspeiles i klasserommet	79
Prosjektarbeid kan forsterke samarbeid mellom lærerne.....	81
Prosjektarbeid kan utvikle lærerrollen	81
Læringsmiljøarbeidet og relasjonen til skoleeier	83
Skoler med prosjekt (1): Uklare ansvarsforhold	84
Skoler med prosjekt (2): Tett samarbeid med skoleeier.....	85
Skole med prosjekt (3): Skoleleders prosjekt	86
Skoler uten prosjekt.....	87
Har kommunal organisering betydning for relasjonen mellom skoleeier og skoleleder?	88
Hvordan skoleleder tilrettelegger for et godt læringsmiljø	89
Tema for felles personalmøter	90
Styrking av ledelsen	91
Organisering for tilpasset opplæring	91

Systematiske tiltak – kollegaveiledning og skolemiljøprogrammer	92
Betydningen av å vise engasjement.....	93
Betydningen av tydelig ledelse og konkrete tilbakemeldinger	94
Betydningen av ressurser og konkrete verktøy	96
Systematiske forskjeller mellom skoler med og uten prosjekt?	98
Ulik forståelse av og innsats for læringsmiljøet?	98
Relasjon til skoleeier	99
Skoleleders tilrettelegging for læringsmiljøarbeidet	100
Referanser	102
Vedlegg 1.....	105
Vedlegg 2.....	106

Sammendrag

I denne rapporten har vi undersøkt hvordan skoleeier ivaretar sitt ansvar for skolen og læringsmiljøet ved å etablere et forsvarlig system som sikrer elevenes rett til et godt læringsmiljø. Videre har vi undersøkt hvordan skoleleder bidrar til at arbeidet med læringsmiljøet foregår på en systematisk, kontinuerlig og kunnskapsbasert måte, og hvordan lærere utvikler og opprettholder god praksis i skolen. I undersøkelsen inngår fem skoleeiere og seks skoler som har søkt og fått innvilget prosjekter i den nasjonale satsningen Bedre læringsmiljø. Disse har vi sammenlignet med fem skoleeiere og syv skoler som ikke har prosjekt i satsningen. I delrapportens første del finner vi at skoleeierne har stor oppmerksomhet på og jobber systematisk med å etablere og forbedre sine rutiner og systemer for tilsyn, støtte og oppfølging av skolene. Systemene er forankret i økende krav til skoleeierskapet, i elevens rettigheter og lokale behov. Styringsdialog og resultatbasert evaluering bidrar til at skoleeier har godt innsyn i skolenes virksomhet. Både kvantifiserbare indikatorer og innsyn i praksis er vektlagt i skoleeiers forsvarlige system, som ivaretas i såkalte dialogmøter og ved skolebesøk. Skoleeierne i undersøkelsen, uavhengig av om de har prosjekt i satsningen, framstiller relasjonen til skolene som tett og at den baserer seg på formelle og uformelle kontaktformer. Politikerengasjementet hevdes å være større enn tidligere, noe vi kan relatere til større synlighet når det gjelder resultater. Den obligatoriske tilstandsrapporten, som skal behandles politisk, har medvirket til dette. Det forsvarlige systemet bidrar til ansvarliggjøring av skolene gjennom innebygde disiplinerende elementer i rapporteringssystemene. Det gir retning for hva skolene trenger støtte til fra skoleeier. Det er likevel utfordringer knyttet til samarbeidet om læringsmiljøet. Kommunikasjonen mellom nivåene kan bli bedre, og skoleeierne finner utstrakte mangler når det gjelder faglig kvalitet og læringsmiljø i egne skoler, uavhengig om de har søkt og driver prosjekt i satsningen eller ikke. For å få bukt med utfordringene, har noen skoleeiere søkt prosjekt og er opptatt av læringsmiljøet. Det å drive et prosjekt ser ut til å være et fruktbart redskap for å vitalisere skoleeieres mulighet til å være en drivkraft i utviklingsarbeidet for et bedre læringsmiljø. Det synes også å være en drivkraft til å inkorporere kvalitative indikatorer på skolens praksis i skoleeierens forsvarlige system. Vi ser også en økende tendens til å involvere eksterne fagmiljø i arbeidet med læringsmiljøet, i tillegg til kontakten med Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen. Dette gjelder i større grad for skoleeiere med prosjekt, som benytter ekstern fagkompetanse på en systematisk måte. Skoleeierne er positive til at satsningen er forskningsbasert og praksisorientert. Samtidig mener de det kan være en svakhet at satsningen i så stor grad baserer seg på lokale prosjekter med en viss fare for mangelfull og variabel gjennomføring på skolenivået.

Prosjektene følges mer eller mindre tett opp av skoleeierne. I vurderingen av egne prosjekter er det kun én av fem skoleeiere som vurderer at prosjektet er gjennomført etter intensjonen. Et gjennomgående problem er at prosjektene er mangelfullt forankret hos skoleledelsen og/eller i det pedagogiske personalet og at det ikke er enighet om læringsmiljøutfordringene og måten disse skal løses på. Suksessfaktorer er dermed: felles forståelse for hvilke læringsmiljøutfordringer skolen (og skoleeier) har, enighet om løsninger og tiltak samt avklart ansvarsdeling i prosjektgjennomføringen.

Delrapportens andre del omhandler læringsmiljøarbeid på skolenivået. Her finner vi at prosjektskolene i stor grad inkluderer de faktorene som nasjonale myndighetene anbefaler å satse på i forbedring av læringsmiljøet. Imidlertid er prosjektgjennomføringen ikke vurdert som tilfredsstillende av skolene, selv om rektor tenderer til å vurdere eget prosjekt noe bedre enn både skoleeierne og lærerne. Vi må ta i betraktning at en årsak til dette kan være at prosjektskolene i utgangspunktet hadde sterke læringsmiljøutfordringer, og at det noen steder lå til grunn konflikter mellom aktørene, mellom lærere, lærere og skoleledelse, eller skole og skoleeier. Det ser ut til at prosjektskolene har hatt større utfordringer og et annet utgangspunkt enn skolene vi har undersøkt, som ikke har prosjekt. Slike institusjonelle forskjeller gjør det vanskelig å vurdere innsatsen til prosjektskolene opp mot skolene uten prosjekt, som på deres side i mindre grad trekker fram motsetninger mellom aktørene som utfordrende. Uansett tyder mye på at prosjektskolene hadde behov for å sette læringsmiljøet på agendaen, og at prosjektene har brakt dem noen skritt videre i læringsmiljøarbeidet. Alle skolelederne opplever at ansvaret for læringsmiljøet er vesentlig mer vektlagt de senere årene og at kravene til rektorrollen er skjerpet. De aller fleste skolene er kjennetegnet ved at de jobber med læringsmiljøet, men skolene med prosjekt gjør det noe mer systematisk enn skoler uten prosjekt. Det kan skyldes at de har utarbeidet gjennomarbeidede prosjektbeskrivelser. Det er typisk at rektorene erfarer at det er deres ansvar å sørge for å holde «trøkket» på læringsmiljøet oppe, samtidig som de er bundet opp i administrasjonsoppgaver. Ved fem av seks prosjektskoler er rektor prosjektleder. Her kan rektor lene seg på eksplisitte målsettinger, strukturer og milepæler i noe større grad enn rektorene ved de andre skolene, men like fullt er det rektors ansvar å drive fram læringsmiljøarbeidet.

Organisering er et viktig virkemiddel for rektor i arbeidet med læringsmiljøet. Ved prosjektskolene synes læringsmiljøet å oppnå større regularitet i oppmerksomhet fordi det er fast tema på dagsordenen. Støtte fra skoleeier erfarer som viktig og er i tråd med at flertallet av skoleeierne i undersøkelsen initierer og driver skoleutvikling. Forutsetningen om at skoleeier og skoler har en klar ansvarsfordeling og samarbeider om læringsmiljøprosjektet, er ikke alltid til stede. Det er et dårlig utgangspunkt dersom prosjektet er utviklet ensidig enten hos skoleeier eller på skolen, og dersom ansvarsforholdene og arbeidsdelingen i gjennomføringen er uklar. Slik uklarhet finner vi i fire av de seks prosjektskolene. Størst negativt utslag gir det dersom oppfølging av læringsmiljøarbeidet er overlatt til en utenforliggende enhet. Samarbeid om prosjektutforming og gjennomføring, og at prosjektet er basert på erfarte utfordringer i skolen, som samsvarer med skoleeiers oppfatninger, vurderes som suksesskriterier på skolenivået så vel som hos skoleeier. I tillegg er skoleeiers kompetanse og kapasitet, kvalitetsutviklingssystem og omfanget av uformell kontakt, vurdert som viktig av skolelederne. Tett kontakt mellom skoleeier og skole gir ikke nødvendigvis utslag i engasjement blant lærerne, og her kan rektor være en flaskehals. Skolene har forholdsvis like oppfatninger om hva som er forutsetninger for et godt læringsmiljø: læringsmiljø må bevisst settes på dagsorden, og organisering, rutiner og ledelse er viktig. I tillegg er kompetanseheving av lærerne sentralt og at det eksisterer ambisjoner om høyt læringsutbytte. Prosjektskolene skiller seg ikke nevneverdig ut i forhold til skoler uten prosjekt. Likevel synes det å være større oppmerksomhet om organisering, rutiner og

ledelse og om kontinuerlig fokus på læringsmiljøet ved prosjektskolene, noe som gjerne er et resultat av det å drive konkret prosjektarbeid. Det varierer stort mellom skolene hvordan rektor klarer å engasjere lærerkollegiet, men vi kan ikke si at prosjektskolene har oppnådd større engasjement omkring læringsmiljøarbeidet enn de andre skolene. Tvert imot er det heller slik at der vi finner eksempler på splittelse og passivitet i skolene, er ved skoler med prosjekt. Dette kan imidlertid også være en av årsakene til at disse skolene iverksetter læringsmiljøprosjekter. Lærene understreker at det å få konkrete tilbakemeldinger, at ledelsen er tydelig og gjør læringsmiljøarbeidet til en del av virksomheten, samt å få opplæring i konkrete verktøy for hvordan de skal jobbe med klassemiljø, er viktigst.

Virkemidlene i markedsføringen av den nasjonale satsningen kan ses på som et forsøk på en slags vekkelse av Skole-Norge. Dermed blir utfordringen hva som skal til for at tenningen som preget oppstarten av satsningen skal vedvare. Våre informanter trekker fram at det er viktig å tilpasse prosjektarbeidet til arbeidet med undervisningsfagene, og at innholdet i kursene er praksisnært og gjenkjennbart. Det må kunne evalueres og gjenspeiles i klasserommet, det må kunne ut i regler og standarder og være kompatibelt med skolens målsetting. Heller ikke disse oppfatningene varierer nevneverdig mellom projektskoler og skoler uten prosjekt. Lærerne lar seg rive med dersom det er noe de oppfatter som et nyttig prosjekt eller tiltak, uavhengig av hvem som initierer det. Det er videre en fordel om læringsmiljøarbeidet ikke representerer merarbeid. Lærerne erfarer at oppmerksomhet om læringsmiljøet gir større rom og anledning til samarbeid og åpenhet om hvordan de jobber i klasserommet. I noen tilfeller opplever de også at det gir anledning til å utvikle seg profesjonelt som lærer gjennom faglige tilbakemeldinger. Oppfatningene varierer mellom skolene og er ikke avhengig av prosjekt i satsningen eller ikke.

Innledning

Den nasjonale satsningen *Bedre læringsmiljø* i regi av Utdanningsdirektoratet startet opp høsten 2009 og skal pågå til og med 2014. Grunnlaget for satsningen er Opplæringsloven med forskrifter. Formålsparagrafen og kapittel 9a, som gir elevene rett til et godt og inkluderende læringsmiljø i grunnskolen og videregående skole, er her sentralt. I tillegg springer satsningen ut av læreplanverkets generelle del og Prinsipper for opplæringen. For å nå målet om å fremme elevers trygghet, helse, trivsel og læring, har skoleeierne (kommunene og fylkeskommunene) et særskilt ansvar for å etablere et forsvarlig system som sikrer elevenes rettigheter etter loven. Skoleledere har ansvar for at skolene driver systematisk, kontinuerlig og kunnskapsbasert arbeid for å utvikle og opprettholde et godt og inkluderende læringsmiljø. Den statlige satsningen for å fremme skoleeiere, skoleledere og læreres innsats for et bedre læringsmiljø, har to hovedvirkemidler. Utdanningsdirektoratet lyste ut midler til skoleeiere om spesifikke lokale prosjekter i samarbeid med skoler. 87 skoleeiere fikk innvilget prosjekter ved oppstart av satsningen. Skoleeiere med prosjekt deltar på jevnlige samlinger der hensikten er å oppsummere den lokale prosjektgjennomføringen, dele erfaringer og lære av hverandres arbeid med læringsmiljøet. Direktoratet har også utarbeidet et nettbasert veiledningsmaterieell som alle skoleeiere og skoler kan benytte seg av i arbeidet med læringsmiljøet.

Satsningen *Bedre læringsmiljø* evalueres av Uni Rokkansenteret. Den første rapporten, *Skoleeieres og skolelederes oppfatninger om nytte og relevans av nasjonalt veiledningsmaterieell* presenterer funn fra en intervjuundersøkelse om hvordan skoleeiere og skoleledere bruker satsningens veiledningsmaterieell, dets nytteverdi og relevans (Rapport 7/2010 Uni Rokkansenteret)¹. Den andre delrapporten gir en systematisk analyse av de lokale prosjektenes mål og virkemidler (*Systematisk analyse av skolenes prosjektbeskrivelser: mål, virkemidler og kriterier for måloppnåelse*)². Denne tredje rapporten fra evalueringsprosjektet analyserer *for det første* hvordan skoleeiere ivaretar kravet om å ha et forsvarlig system for å sikre elevenes rettigheter og om vi finner karakteristiske ulikheter mellom skoleeiere som deltar med lokalt initiert prosjekt i satsningen og skoleeiere som ikke deltar med prosjekt. *For det andre* gis det en analyse fra en undersøkelse av hvordan skoleleder ivaretar sitt ansvar for et bedre læringsmiljø og om det kan identifiseres forskjeller mellom skoler som iverksetter prosjekt i satsningen og skoler som ikke har prosjekt.

Krav til skoleeiere og skoleledere

Kravet om at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere hvorvidt skolene oppfyller kravene i henhold til Opplæringsloven og forskrifter, og for å sikre kvalitet i utdanningen, er hjemlet i Opplæringslovens § 13-10. Kommunene står forholdsvis fritt til å organisere sitt

¹ Se også <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Laringsmiljo/Bedre-laringsmiljo--evaluering-av-satsingen-delrapport-C/>

² <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Laringsmiljo/Bedre-laringsmiljo---andre-delrapport/>

arbeid med kvalitetsutvikling ut fra lokale behov. Etter kommunelovens revisjon i 1992 er kommunene ikke lenger pålagt en egen skoleadministrasjon på kommunalt nivå, men det er krav til skolefaglig kompetanse. Det er grunn til å anta at skoleeierne organiserer og ivaretar sin oppgave som kvalitetssikrer på ulike måter. Fylkesmennenes tilsyn fra 2008 viste avvik hos majoriteten av de 108 kommunene der det ble ført tilsyn med spesialundervisningen og skoleeiers forsvarlige system. Her ble det avdekket både manglende internkontrollsystem for å sikre at Opplæringsloven ble fulgt og et manglende system for støtte til skolelederne, som i stor grad var overlatt til seg selv (Utdanningsdirektoratet (2007/2971). Tilsynet i 2010 og 2011 hadde elevens rett til et godt psykososialt miljø som tema. Tilsynsrapporten fra felles nasjonalt tilsyn i 2010 og 2011, viser at majoriteten av kommunene fikk reaksjoner og pålegg om forbedring av systemene som skulle sikre at loven ble oppfylt, men at mange rettet opp før de fikk reaksjoner. Fylkesmannens tilsyn med kommunene som skoleeier har bidratt til å sette læringsmiljø på dagsorden. I tillegg har sentrale myndigheter og kompetansemiljøer spredd informasjon om elevens skolemiljø og at det skulle gjennomføres tilsyn på dette området. Det er gjennomført lokale og regionale kurs og seminarer om lærings- og skolemiljø som sammen med den nasjonale satsningen «Bedre læringsmiljø» er med på å sette læringsmiljøet på dagsordenen.

Relasjonen mellom statlige myndigheter og skoleeierne er et stadig tilbakevendende politisk tema. OECD anbefalte i 2011 (OECD 2011) at det burde etableres et mer sammenhengende system, der sentrale myndigheter fikk et sterkere innsyn i den lokale virksomheten. Det ble også anbefalt nasjonale myndigheter å ha tydelige standarder ved for eksempel å beskrive kjennetegn på god kvalitet på prioriterte områder. Den nasjonale satsningen for Bedre læringsmiljø er dermed i tråd med OECD sine anbefalinger. Det lokale handlingsrommet er innrammet av et hierarkisk implementeringssystem på den ene siden og forholdsvis svake styringssystemer når det gjelder det faglige innholdet i skolen på den andre siden. Den nasjonale skolepolitikken blir vedtatt av storting og regjering, men skal gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. Særlig etter innføring av Kunnskapsløftet i 2006 har lokalstyret fått økt handlingsrom på innholdssiden (Møller et al. 2009). Skoleeierne ser ut til å representere en kritisk faktor i styringskjeden i iverksetting av utdanningsreformer. For eksempel utrykte aktører både på sentralt nivå og skolenivå (og særlig ved de videregående skolene) mistillit til skoleeierne i iverksettingen av Kunnskapsløftet. Fylkeskommunene og KS utrykte imidlertid en annen oppfatning av iverksettingsprosessen, som de fremstilte som et tillitsfullt og gjensidig lærende nettverkssamarbeid mellom partene (ibid.). I løpet av de senere årene har det vist seg at skoleeierskapet har utviklet seg og at skoleeierne i større grad har tatt grep som ansvarlig for skolen. Den rolleavklaringen som antydes å ha skjedd, kan imidlertid skyldes at statlige myndigheter styrer tydeligere og sterkere. Etter en periode hvor skoleeiere erfarte et økt handlingsrom, er tendensen nå at store kommuner opplever at deres handlingsrom er redusert (Aasen et al 2012). Det er mangel på delegert ansvar på den ene siden og en forstyrrelse og overstyring gjennom omfang av tiltak fra nasjonalt nivå som hindrer muligheter for lokale langsiktige prioriteringer, hevder Aasen et al. (ibid.).

Staten benytter ulike virkemidler overfor skoleeierne. Virkemiddelbruken kan karakteriseres som «myk styring»; på den ene siden benytter staten kontrolltiltak som

tilsyn og rapportering, på den andre siden utvikling av veiledningsmaterieell til skoleeiere og skoler, forsøksmidler (videreføring av gammel ordning), støtte til skoleinitierte prosjekter, men også større nasjonale satsinger, slik *Bedre læringsmiljø* er et eksempel på. Det er Utdanningsdirektoratet som i stor grad er ansvarlig for disse virkemidlene.

En skoleleder (rektor) er ansvarlig for driften av en skole, både administrativt og faglig. Skoleledere er også personalledere og har ansvaret for **skolens utvikling**. Rektor har dermed det faglige, det pedagogiske og det administrative ansvaret for skolen, og utgjør sammen med resten av lederteamet den formelle ledelsen ved skolen. Hvor mye tid en skoleleder skal bruke til administrativ og pedagogisk ledelse, er fastlagt i Særavtale for undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring (Meld. St. 19(2009–2010)). I henhold til Opplæringsloven har elevene rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring (§9a-1). Her har også skoleleder et ansvar. Skolen har plikt til å handle når en elev blir utsatt for krenkende ord og handlinger (§ 9a-3) og plikt til å fatte vedtak når foreldre eller elever ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet (§9a-3). I tillegg er skolen pliktig til å jobbe systematisk med skolemiljøet og til å gjennomføre internkontroll for å sikre at kravene i kapittel 9a er oppfylt (§9a-4). Det er elevens rettigheter som innebærer plikter for skolen. Når skolen skal jobbe systematisk, innebærer det først og fremst å arbeide forebyggende. Det betyr at skolen må utarbeide konkrete mål for skolemiljøet og for arbeidet med skolemiljøet, Skolen må arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problemer og ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og elevenes opplevelse av dette. Skoleleder er ansvarlig for den daglige oppfølgingen.³ De sentrale faktorene som skal ligge til grunn for skolens arbeid med læringsmiljøet er redegjort for i «Materieell for helhetlig arbeid med læringsmiljø» som er det kunnskapsgrunnlaget Utdanningsdirektoratet legger til grunn for læringsmiljøetsatsningen. Faktorene fremstilles som «forutsetninger for å utvikle og opprettholde et godt læringsmiljø»⁴, og er i tillegg brukt som grunnlag for den systematiske analysen av Bedre læringsmiljø satsningens prosjekter (Helgøy og Homme 2010).

Den første faktoren er *God ledelse, organisasjon og kultur for læring på skolen*. Det innebærer at ledelsen kommuniserer tydelige mål og forventninger, foretar løpende vurderinger og gir tydelige tilbakemeldinger til de ansatte. Videre inngår et positivt samarbeidsklima, gode relasjoner mellom ansatte og et entydig ordensreglement og kjent sanksjonssystem under denne faktoren.

Den andre faktoren er *lærerens evne til å lede klasser og undervisningsforløp*. Her inngår tydelig struktur, mål for læring og læringsmiljø og forventninger til elevene. Videre sorterer tilbakemeldinger til og fra elevene, det å skape et inkluderende miljø og læringsfelleskap, og utarbeiding av regler under dette punktet. Bevisstgjøring,

³ Jf. foredrag av Kjersti Botnan Larsen, Trondheim 2.-3. februar 2011, se <http://www.slideshare.net/udir/bedre-laringsmiljo-trondheim-kjersti-botnan-larsen-skoleeier-skoleleder-og-skoleansattes-ansvar-for-et-godt-skolemiljo>

⁴ Se Utdanningsdirektoratets nettsider <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Viktige-faktorer-for-et-godt-laringsmiljo/>. «Materieell for helhetlig arbeid med læringsmiljø» ble utviklet i 2009. Siden det har Udir som en del av Bedre læringsmiljø satsningen, videreutviklet både kunnskapsgrunnlaget og nettressursene. De sentrale faktorene er uforandrete, men blir stadig mer konkretisert. Se for eksempel <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Klasseledelse/> hvor det bl.a. finnes et grunnlagsdokument om klasseledelse.

ansvarliggjøring og involvering av elevene, samt medvirkning fra elevene inngår til slutt som en del av denne faktoren.

En tredje faktor er *positive relasjoner mellom elev og lærer*. Det betyr at læreren støtter hver enkelt elev og at eleven opplever trygghet og tillit. Videre betyr det at læreren tilkjenner en tro på elevers muligheter for læring, skaper engasjement, motiverer og bidrar til å styrke elevers selvfølelse. Her er det også viktig at lærer og elev har en felles forståelse av hvilke krav som stilles til et godt læringsmiljø.

Den fjerde faktoren er *positive relasjoner og kultur for læring blant elevene*. Det inkluderer et positivt læringsfellesskap blant elevene, at det er akseptert å være aktiv, interessert og flink, men også en aksept av at noen har flere utfordringer enn andre. Læringskulturen innebærer at elevene samarbeider, opplever trygghet, tillit og inkludering og fravær av mobbing. Til slutt inngår forutsetningen om at elevene forstår hvilke krav som stilles til et godt læringsmiljø.

Den femte faktoren er *godt samarbeid mellom skole og hjem*. Det vil si at foreldre og lærere formidler de samme positive forventningene til eleven og snakker «samme språk». Læreren, foreldrenes og elevens forventninger til hverandre er tydelig uttalt og forstått av alle parter. Til slutt innebærer det at foreldre må ha reell medvirkning.

Kunnskapsgrunnlaget som disse faktorene springer ut av er forskningsbasert og utarbeidet ved Høgskolen i Hedmark på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. De fem faktorene danner grunnlag for vår undersøkelse og sammenligning av hva skolene med og uten prosjekt faktisk gjør av innsats for læringsmiljøet.

Metodisk og teoretisk tilnærming

I den samlede evalueringen av læringsmiljøetsatsningen benyttes både kvalitative og kvantitative metoder for datainnsamling og analyse. Den kvalitative tilnærmingen omfatter tekstanalyse av prosjektbeskrivelser⁵, samt strategidokumenter og planer som skoleeierne og skolene har utviklet. Dessuten benyttes intervjuer med aktører på skoleeiernivå, skoleledere samt lærere. Den kvantitative tilnærmingen brukes til å kartlegge skoleeieres og skolars vurderinger og bruk av satsningens veiledningsmaterie⁶ og til å måle effekter av prosjektene gjennom analyser av utviklingen av læringsmiljøet sammenlignet med skoler som ikke har prosjekter. Ved å benytte ulike metoder og gjennomføre ulike analyser, vil vi kunne få en breiere forståelse av prosessene i gjennomføringen av satsningen.

I denne tredje delrapporten er hovedvekten av den kvalitative analysen basert på dybdeintervjuer. Skriftlige dokumenter fra skoleeiere og skoler er også lagt til grunn som støtte i analysen av intervjuene. Denne delen av prosjektet vil bli fulgt opp gjennom en ny kvalitativ undersøkelse med intervjuer med de samme aktørene i 2013/2014. Det gir større muligheter til å se utviklingen i gjennomføringen av satsningen og av prosjektene ved de

⁵ Se andre delrapport: <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Laringsmiljo/Bedre-laringsmiljo--andre-delrapport/>

⁶ De kvantitative dataene i første delrapport er hentet fra surveyen «Spørsmål til Skole-Norge våren 2010» utført av NIFU STEP, se [http://www.udir.no/Laringsmiljo/Laringsmiljo/Bedre-laringsmiljo--evaluering-av-satsingen-delrapport-C/.Spørsmål_om_kjennskap_til_og_bruk_av_veiledningsmaterie_ll_er_også_stilt_i_«Spørsmål_til_Skole-Norge»_høsten_2011_og_2012._Se_Vibe_og_Hovdhaugen_\(2012\)_for_presentasjon_av_funn_fra_2012.](http://www.udir.no/Laringsmiljo/Laringsmiljo/Bedre-laringsmiljo--evaluering-av-satsingen-delrapport-C/.Spørsmål_om_kjennskap_til_og_bruk_av_veiledningsmaterie_ll_er_også_stilt_i_«Spørsmål_til_Skole-Norge»_høsten_2011_og_2012._Se_Vibe_og_Hovdhaugen_(2012)_for_presentasjon_av_funn_fra_2012.)

utvalgte skolene og kommunene både i en tidlig fase og to år seinere. Det er en klar målsetting at de kvalitative og kvantitative delene av evalueringen av Bedre læringsmiljø-satsningen er integrerte deler av prosjektet, slik at analyse og fortolkninger også skal kunne integreres i prosjektets sluttrapport.

Datagrunnlag for delundersøkelsen

Evalueringen skal undersøke hvordan satsningen *Bedre læringsmiljø* kan bidra til å sikre elevenes rettigheter ved å sammenligne et utvalg kommuner med skoler som deltar i prosjektet med et utvalg kommuner som ikke har skoler med i prosjektet. I denne tredje fasen av evalueringen har vi *for det første* undersøkt hvordan kommuner og fylkeskommuner ivaretar kravet om at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å sikre elevenes rettigheter. Vi har videre undersøkt hva som karakteriserer slike systemer og om vi finner systematiske forskjeller mellom skoleeiere som deltar i satsningen og skoleeiere som ikke deltar. *For det andre* har vi undersøkt om og hvordan satsningen bidrar til at skoleleder sørger for et bedre læringsmiljø på den enkelte skolen. I tillegg har vi spurt om hvordan en god praksis i skolen kan opprettholdes.

Prosjektet er lagt opp som caseundersøkelser av fem skoleeiere som har fått innvilget prosjekt og fem skoleeiere som ikke er innvilget læringsmiljøprosjekt. De 13 skolene og 10 skoleeierne i utvalget er fordelt på tre regioner som dekker hele landet, Region 1 Øst, Region 2 Sør- og Vestlandet og Region 3 Midt- og Nord-Norge. 5 av skoleeierne har prosjekt i satsningen. Utvalget av skoler, både med og uten prosjekt, er bredt og omfatter barnetrinn, ungdomstrinn og videregående skole. Også skoleeierne med og uten prosjekt representerer variasjoner med hensyn til organisering og størrelse. Hensikten er å undersøke læringsmiljøarbeidet ved ulike skoler og ulike skoleeiere. I denne delundersøkelsen har vi lagt størst vekt på delvis strukturerte dybdeintervju som datainnsamlingsmetode. I tillegg til intervjuene inngår skoleeierens tilstandsrapporter og kvalitetsutviklingsplaner i datamaterialet til delrapporten.

Vi har intervjuet en til tre informanter fra hver av de ti skoleeierne. I skoleeierbegrepet inngår både kommunen/fylkeskommunen som politisk enhet og kommuneadministrasjonen. Vi har kun intervjuet administrativt ansatte med ansvar for skole i de 10 kommunene/fylkeskommunene, ingen politikere. Skoleeierinformantene representerer først og fremst kommunens skoleadministrasjon, men de er igjen underlagt beslutninger fattet av kommunestyret/fylkestinget. Intensjonen var å intervju skoleleder og to lærere ved hver av skolene. Ved alle skolene har vi intervjuet skoleleder, men ved fire av skolene har det av praktiske årsaker ikke lyktes å få intervjuavtale med lærere. Ved de øvrige ni skolene har vi intervjuet en til tre lærere som i ulik grad er tilknyttet arbeidet med læringsmiljøprosjekter ved skolen. I alt er 44 informanter intervjuet.

Intervjuene ved de 13 skolene ble gjennomført i perioden oktober 2011 til mars 2012. Hensikten med intervjuene var å få informasjon om skoleeierens og skolens arbeid med læringsmiljøet, både de som har prosjekt og de som ikke har. Ved å intervju informanter med ulike roller i skolen, ønsker vi å få fram de ulike aktørenes vurderinger fra deres ståsted. Intervjuene tok utgangspunkt i to intervjuguider, en til informanter på skoleeiernivå og en til informanter på skolenivå, begge med spørsmål knyttet til

evalueringens problemstillinger. I intervjuene med representanter for skoleeierne har vi etterspurt skoleeiers arbeid med læringsmiljøet og samarbeid med skolene i dette arbeidet. For skoleeiere med prosjektskole(r), har vi også spesifikt etterspurt skoleeieres involvering i prosjektet og vurdering av skolen(e)s arbeid. I intervjuene med skolelederne har vi gått videre inn på hvilken rolle skoleeier og skoleeiers støtteapparat har i arbeidet for å fremme elevens trygghet, helse, trivsel og læring. Her har vi også vært opptatt av skoleleders rolle. Vi har spurt skolelederne hvordan de vurderer betydningen av relasjonen til lærerne og hvordan de involverer dem i arbeidet med læringsmiljøet. Arbeider skoler med prosjekt mer målrettet og systematisk innsats enn skoler uten prosjekt? Praksisnivået er blitt utforsket gjennom å systematisere erfaringene som lærerne har fra arbeidet med læringsmiljøet. Det er lærerne som i sitt daglige arbeid står for kontinuiteten i skolens praksis, og er derfor en kritisk faktor for å opprettholde og videreutvikle gode læringsmiljøer. Studier har vist at mens skoleleder har en essensiell rolle i å tilrettelegge for læring, er det læreren som er den enkeltfaktoren som har størst betydning for elevens læringsmiljø og læringsutbytte (jf Hattie 2009).

Intervjuene er blitt tatt opp elektronisk og deretter transkribert og analysert. Intervjuene i en av kommunene er gjennomført på telefon grunnet dårlig vær og stengt flyplass de dagene det var avtalt intervjuer i kommunen.

Intervjuene skal som nevnt danne grunnlag for en ny intervjurunde ved slutten av prosjektet, i 2013/2014, og være en målestokk for analyser av prosjektgjennomføringen og det generelle arbeidet med læringsmiljøet.

Vi vil understreke at casestudier, som undersøkelsen belager seg på, gir begrensede muligheter for generaliseringer. Det er foreløpig få studier av hva det utvidete skoleeieransvaret medfører og hvordan det utøves. I så måte er dette å betrakte som et nybrottsarbeid, der det vil være viktig å forfølge studiens hovedfunn både i bredden og dybden. En styrke ved undersøkelsens tilnærming er at problemstillingene er studert fra flere aktørers synsvinkel. Dette gir et godt grunnlag for en breiere og mer robust analyse.

Datamaterialets pålitelighet

Delundersøkelsen inngår i evalueringen av satsningen *Bedre læringsmiljø* initiert av Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet har tildelt prosjektmidler til de skolene/kommunene med prosjekt som er inkludert i delundersøkelsen. Utfallet av evalueringen kan potensielt ha virkninger for det lokale prosjektets framtid. Dette kan utgjøre en utfordring både for datainnsamlingen og analysen. Forskerne kan i intervjusituasjonen oppfattes som del av en virksomhet som har til hensikt å kontrollere gjennomføringen av prosjektet. Dette kan føre til at fortroligheten i intervjusituasjonen begrenses, men også til mistillit fra informantene. Samtidig kan det tenkes at informantene vil kunne understreke positive sider ved prosjektet og underkommunisere utfordringer, fordi evalueringen skaper usikkerhet for prosjektet.

Den første utfordringen er møtt med grundig informasjon til informantene om delundersøkelsen og prosjektet som helhet. Den andre utfordringen møtes først og fremst gjennom oppfølgingsundersøkelsen. Det er imidlertid viktig at refleksjoner rundt slike metodiske forhold inngår i fortolkningen av intervjumaterialet.

Et iverksettingsteoretisk perspektiv på Bedre læringsmiljø-satsningen

Satsningen *Bedre læringsmiljø* er en sentralt utformet policy som implementeres på lokalt skolenivå. Den viktigste *avhengige variabelen*, det som skal forklares, i denne evalueringen som helhet er satsningens *programresultater*. Det vil i denne devalueringen si hvordan satsningen iverksettes på skoleeier- og skolenivå, altså hvordan tiltaket har blitt mottatt, festet seg og blitt integrert i skoleorganisasjonen, både av skoleeiere og skoler med eget prosjekt i satsningen og skoleeiere/skoler uten prosjekt. Vi anvender et teoretisk perspektiv som ikke ser målformuleringer og virkemidler isolert, men også tar hensyn til hvordan disse forstås innenfor den organisatoriske konteksten der politikken iverksettes. Samspillet mellom organisasjonskontekst og fortolkning av tiltaket blir derfor sentralt. Det indikerer at vi må være åpne for at iverksetting av satsningen ikke bare handler om mer eller mindre vellykket gjennomføring, men hvordan skolen som organisasjon utgjør bestemte rammer for iverksettingen og hvordan iverksettingen igjen påvirker organisasjonen.

Ved å anlegge et iverksettingsperspektiv på evalueringen av Bedre læringsmiljø-satsningen, er ambisjonen å bidra med innsikt i hvordan et offentlig tiltak som innebærer nye ideer, verdier, interesser og bestemte oppfatninger om mål-middelsammenhenger (jf. satsningens kunnskapsgrunnlag), kan gjennomføres innenfor etablerte organisasjonsstrukturer, det vil si i skolen. Et iverksettingsperspektiv kan også bidra til å få fram kompleksiteten i gjennomføring av denne formen for offentlige tiltak. Ofte vil offentlige tiltak være tvetydige og åpne for konflikter. Selv om målsettingene ikke i seg selv er konfliktfylte, kan de fortolkes og medføre at ulike aktører som er involvert i gjennomføringen forstår målsettingene på ulike måter (Pressman og Wildawsky 1973).

Vi kombinerer iverksettingsperspektivet med funn fra forskning om utdanningseffektivitet, Educational Effectiveness Research (EER), som ser på betydningen av faktorer koplet til skolen som organisasjon for elevenes utbytte (Rutter et al. 1979, Creemers 1994, Sammons 2006, Reynolds et.al. 2011).

Med iverksetting forstår vi altså de prosessene som utspiller seg fra et offentlig tiltak er vedtatt til resultatene kan identifiseres (jf. Ferman 1990), her vil det si det som skjer mellom beslutningen om å vedta Bedre læringsmiljø-satsningen og utfallet av den. Vår analytiske tilnærming bygger på to nyere iverksettingsteoretiske bidrag. Forståelsen av iverksetting av offentlig politikk som flerdimensjonal (Hupe, Nangia og Hill 2011) og Søren Winters (2003) integrerte iverksettingsmodell som omfatter flere kategorier av forklaringsvariabler. Heri ligger en aksept av at iverksetting av politikk ikke kan betraktes ut fra en rasjonell mål-middelforståelse, men at utforming av politikk skjer ulike steder og på ulike nivåer i løpet av gjennomføringsprosessen (jf. Ingraham 1987).

Hupe et al. (2011) understreker betydningen av å forstå offentlig politikk som flerdimensjonal. De peker på tre sentrale dimensjoner for å studere iverksetting:

- (i) den institusjonelle dimensjonen: hvilke verdier og tradisjoner som former politikken/tiltaket
- (ii) den politiske dimensjonen: hvilke interesser/aktører som er sentrale
- (iii) den praktiske dimensjonen: hva som skjer, dvs. hvordan forstås

politikken av dem som gjennomfører den (ibid.)

De tre dimensjonene er ikke gjensidig utelukkende: i tillegg til at verdier og tradisjoner former tiltaket, kan aktørenes interesser påvirke tiltaket slik at det reformuleres. På samme måte formes den praktiske gjennomføringen av tiltaket både av verdier, tradisjoner og sentrale interesser. Og den praktiske gjennomføringen kan igjen få betydning for reformulering av tiltaket.

Den integrerte iverksettingsmodellen (Winter 2003) forutsetter at karakteristika ved tiltaket, Policydesign, og trekk ved selve iverksettingsprosessen har betydning for utfallet. *Policydesign* dreier seg om trekk ved tiltakets mål og midler samt relasjonen mellom disse. Denne relasjonen forstår vi som dynamisk og kontinuerlig. Ved å analysere satsningens policydesign får vi fram hvilke verdier og tradisjoner som former tiltaket og om disse er i samsvar eller konflikt med etablerte normer og praksiser på skoleeier- og skolenivå. Dette utgjør de sentrale elementene i *den institusjonelle dimensjonen*.

Iverksettingsprosessen omfatter aktørenes skoleinterne tilpasninger til det nye tiltaket og samarbeid og relasjoner til andre skoler og skoleeier. Iverksettingsprosessen berører både den politiske og praktiske dimensjonen ved iverksetting. Ved å fokusere på iverksetting som prosess, blir aktørers interesser og handlinger viktige. Prosess innebærer at iverksetting foregår over tid og omfatter samhandling mellom aktører på ulike nivåer.

Vektlegger vi *den politiske dimensjonen* i iverksettingsprosessen, er aktørenes interesser det sentrale. Forskning på utdanningsystemer har vist at implementering av statlig politikk på lokalt nivå er avhengig av hvem de lokale aktørene er og om de har felles syn på tiltaket/politikken eller ikke (Höög og Johansson 2010). Iverksetting av Bedre læringsmiljø-satsningen forutsetter at flere ulike organisasjonsheter må forholde seg til hverandre. Satsningen er initiert av sentrale myndigheter og forutsatt gjennomført av skoleeiere og skoler. Det blir dermed viktig å utforske forutsetningene og interessene til aktørene på ulike organisasjonsnivå. Hvordan nøkkelaktører vurderer utbyttet av endringene som iverksettingsprosessen krever, vil få betydning for graden av suksess (O'Toole og Montjoy 1984). Hvilke interesser de sentrale aktørene i gjennomføringen av satsningen på lokalt nivå fremmer, utgjør den politiske dimensjonen.

Den praktiske dimensjonen i iverksettingsprosessen handler om hvordan skolene organiserer sitt arbeid for å ivareta elevenes psykososiale læringsmiljø, ledelsesfunksjoner, lærernes arbeid og samarbeid, og hvordan arbeidet integreres i skolehverdagen. Det er fremhevet at *lederskap* som forener struktur og kultur, er en positiv faktor i fremgangsrrike skoler (Höög og Johansson 2010). Slike skoleledere er resonnerende og fører en åpen dialog med lærerne. De er videre innforstått med skolens mål og oppdrag og inntar en tydelig pedagogisk ledelse (Törnsen 2009). Rektorer i fremgangsrrike skoler er opptatt av sosiale og akademiske mål og de er relasjons-, oppgave-, endrings- og verdiorienterte i sitt lederskap (Day et al. 2007, Leithwood et al. 2010, Silins og Mulford 2003). Dette innebærer at skoleleders rolle i gjennomføringen av denne formen for satsninger er spesielt viktig. Vi vektlegger derfor relasjonen mellom rektor og lærerne: hvordan ledelsen forstår oppdraget, tilrettelegger for og viser vilje til gjennomføring (jf. Sannerstedt 2001). Betydningen av ledelse er også sentralt i *Materiell for helhetlig arbeid med læringsmiljøet* som er et av Utdanningsdirektoratets sentrale virkemidler i satsningen.

Lærerne er de sentrale iverksetterne i skolen. De kan karakteriseres som bakkebyråkratene (street-level bureaucrats, jf. Lipsky 1982). To forhold kan trekkes fram som spesielt viktige for lærernes gjennomføring av satsningen, *for det første lærernes kompetanse, for det andre klasseromarbeidet* og organisering av virksomheten i klasserommet. Gustafsson og Myrberg (2002) trekker konklusjonen at lærernes kompetanse er den enkeltstående faktoren som har størst forklaringskraft på hvorfor elever i ulik grad lykkes, til tross for likartede sosioøkonomiske forutsetninger. Kompetanseheving er et viktig virkemiddel i satsningen. Erfaringene med kurs, lokal veiledning og hvordan lærerne tar i bruk ny kunnskap er derfor viktig å undersøke, spesielt for skolene med prosjekt i satsningen. Forskning om *klasseromarbeidet* og lærerens organisering av virksomheten i klasserommet viser at det viktigste for læring er at læreren presenterer stoffet tydelig og innlevelsfullt, er orientert og fokusert på de oppgaver som skal løses, og stiller høye forventninger til elevene (Creemers 1994, Scheerens og Bosker 1997, Hill og Rowe 1998). Dette er dessuten i tråd med Hatties metastudie som viser at lærerens relasjon til elevene er den vesentligste faktoren for læring (Hattie 2009, se også Utdanningsdirektoratet 2009). Dette innebærer at hvordan lærerne organiserer og gjennomfører undervisningen samt deres evner til å skape gode relasjoner til elevene er avgjørende.

Organiseringen på den lokale skolen er også identifisert som en avgjørende faktor for framgangsrike skoler. Et produktivt klima omfatter fokus på sentrale læringsmål, adekvat oppfølging, virksomhetsorientert personalutvikling, et profesjonelt lederskap, foreldremedvirkning, effektive pedagogiske metoder og høye mål (Scheerens og Bosker 1997, Harris 2010, Pont et al. 2008, Reynolds et al. 2011). Engasjement og en felles, kollektiv holdning er også fremhevet som viktig for å oppnå fremgang i læringsresultater (Höög og Johansson 2010, Lindberg 2010, Törnsen 2010, Bennich-Björkman 2003 og Skolverket 2005). I hvilken grad skolene arbeider for å integrere arbeidet for elevenes psykososiale arbeidsmiljø med undervisningen og skolens mål og virksomhet, er fokus i denne devalueringen.

Elevene er satsningens målgruppe. Trekk ved målgruppa og deres atferd er også sentrale forklaringsvariabler i den integrerte iverksettingsmodellen. Disse variablene vil i stor grad bli dekket opp seinere i delrapportene, der elevenes trivsel skal kartlegges, og utelates derfor her.

Gangen i rapporten

Rapporten er delt i to hoveddeler. Del I *Skoleeiere og læringsmiljø* omfatter delprosjekt D i evalueringsprosjektet og svarer på følgende problemstillinger:

- Hvordan ivaretar kommunene/fylkeskommunene kravet om å ha et forsvarlig system for å sikre elevenes rettigheter?
- Hva karakteriserer et forsvarlig system?
- Finner vi systematiske forskjeller mellom skoleeiere som deltar i satsningen *Bedre læringsmiljø* og skoleeiere som ikke deltar?

Del I er hovedsakelig basert på intervjuer med ansatte i skoleadministrasjonen i de 8 kommunene og 2 fylkeskommunene som inngår i undersøkelsen. Vi analyserer først

skoleeiers rutiner for støtte og oppfølging av skoler. Deretter ser vi på hvilke utfordringer skoleeierinformantene mener er de største for læringsmiljøet i kommunen/fylkeskommunen, før vi utforsker skoleeierne innsats for å bedre læringsmiljøet. Vi diskuterer hvilken støtte og veiledning skoleeierne mottar i arbeidet og hvordan de vurderer den nasjonale læringsmiljø-satsningen og presenterer så de enkelte læringsmiljøprosjektene i kommunene med prosjekt og skoleeiers vurdering av prosjektgjennomføringen. Avslutningsvis sammenligner vi skoleeierne med og uten prosjekt i satsningen.

Del II *Hvordan foregår arbeidet med å sikre elevene et godt læringsmiljø på skolenivået?* omfatter delprosjekt E i evalueringsprosjektet og svarer på disse problemstillingene:

- Hvordan bidrar satsningen til at skoleleder sørger for et bedre læringsmiljø på den enkelte skole?
- Hvordan opprettholdes en god praksis i skolen?

Denne delen er basert på intervjuer med skoleledere og lærere. Her analyserer vi skolenivåets forståelse av læringsmiljø, og deretter prosjektskolenes gjennomføring av prosjekt og forsøk på å integrere læringsmiljøarbeidet i skolens virksomhet. Videre analyserer vi relasjonen mellom skole og skoleeier, før vi undersøker hvordan skoleleder legger til rette for et godt læringsmiljø. Vi avslutter med en sammenligning av skoler med og uten prosjekt i satsningen.

SKOLEEIERE OG LÆRINGSMILJØ

I denne delen av rapporten skal vi presentere funn fra delundersøkelsen som omhandler skoleeiernivået. Vi har undersøkt iverksettingen av kravet til skoleeierne om å opprette forsvarlige systemer for oppfølging av elevenes læringsmiljø og den nasjonale læringsmiljøstrategien. Ambisjonen med den nasjonale strategien er å nå ut til alle skoleeiere og skoler i landet med policyen om bedre læringsmiljø generelt, og at de spesielt skal satse på de kunnskapsbaserte faktorene for hva som utgjør et godt læringsmiljø, strategiens kunnskapsgrunnlag. Vi har inkludert både skoleeiere med og uten prosjekt i undersøkelsen. Videre har vi rettet oppmerksomheten både mot hvordan skoleeiere ivaretar sitt ansvar for kontroll, tilsyn og oppfølging av skolene gjennom sitt forsvarlige kvalitetssikringssystem og hvordan de iverksetter den nasjonale policyen om bedre læringsmiljø. Både kravet om å inneha forsvarlige systemer og oppgaven med å sørge for å få egne skoler til å arbeide med læringsmiljøet kan oppfattes og fortolkes ulikt, oppnå ulik støtte fra ulike aktører, og danne basis for utvikling av ulike virkemidler med ulikt gjennomslag i skolene. Forventningen om at skoleeiere fortolker og støtter nasjonal policy på ulik måte kan, i følge vårt iverksettelsesperspektiv, ha sammenheng med hvordan kunnskapsgrunnlaget, verdiene og tradisjonene som policyen er basert på matcher de etablerte lokale oppfatningene og måtene å drive skoler på (den institusjonelle dimensjonen). Det kan ha betydning hvorvidt det oppstår interessekonflikt omkring ulike mål-middelforståelser og tiltak (den politiske dimensjonen) og hvordan skoleeierne organiserer og utfører tiltaket ulikt (den praktiske dimensjonen). I det følgende skal vi se på hvilke rutiner og systemer for støtte skoleeier har etablert. Det innebærer hvilken oppfatning av læringsmiljø som ligger til grunn, hvordan læringsmiljøarbeidet er forankret lokalt, og ansvarsforholdet mellom skoleeier og skolene. Deretter presenterer vi konkret hva skoleeiere med og uten prosjekt ser på som sine viktigste lokale utfordringer. Dette følges opp av en analyse av hvordan skoleeierne, både med og uten prosjekt, jobber for å bedre læringsmiljøet. Vi avslutter denne delen med å gå spesifikt inn på skoleeieres bidrag og vurdering av egen innsats i den nasjonale strategien.

Skoleeiers rutiner og systemer for støtte og oppfølging

En viktig forutsetning i arbeidet med elevenes læringsmiljø, er skoleeiers rutiner for støtte og oppfølging av skolene. Derfor har vi undersøkt hvordan skoleeierne har etablert systemer for å skaffe seg oversikt over skolens virksomhet og praksis, hvilke relasjoner de utvikler til skoleledere, lærere og elever og hvordan skoleeierne kan støtte opp om og legge til rette for skolens arbeid med læringsmiljøet. Skoleeiere og skoler har det siste tiåret både fått tildelt større autonomi og mer ansvar. Skoleeier inngår i et hierarkisk styringssystem og har ansvar for at den nasjonale opplæringsloven blir oppfylt på lokalt nivå og i skolene. I tillegg er skoleeier pålagt å ta et selvstendig ansvar for kvaliteten i

skolen, på basis av egne, lokale vurderinger og av nasjonale og internasjonale evalueringer. I undersøkelsen av de ti skoleeierne har vi vært opptatt av hvordan slike systemer er organisert og virker, hvilke rutiner som er etablert for at skoleeier kan skaffe seg innsyn i skolens aktiviteter og for oppfølging av skolene.

Skoleeiere skjerper og utvider egne oppfølgingsystemer

Elevs rett til et godt læringsmiljø er et av elementene som skoleeier skal vurdere lokal måloppnåelse etter og eventuell oppfølging i forhold til. Kravet som stilles til skoleeier er at de skal ha et forsvarlig system for å vurdere om Opplæringsloven blir etterfulgt, samt et system for oppfølging av vurderingene for å sikre kvalitet i skolen. Som et ytterligere virkemiddel for å ivareta skoleeierskapet, ble skoleeiere i 2009 pålagt å utarbeide en årlig tilstandsrapport om tilstanden i grunnopplæringen. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en mal for hva som er obligatorisk å legges inn i rapporten, som for eksempel bestemte nøkkeltall. Det anbefales å legge inn de lokale målene som er brukt for å vurdere tilstanden og hvilke systemer skoleeier har for oppfølging, men skoleeierne står ellers fritt til å legge inn andre lokale forhold i tilstandsrapporten.

Undersøkelsen vår viser at de fleste skoleeiere har satset på utvikling av systemer for kvalitetsoppfølging de siste årene, eller at de står i startgroppen for å gjøre dette. Mange skoleeiere tilkjennegir at dette har vært et forsømt område, og at de har vært på etterskudd med å utvikle systemer. Dette gjelder utvikling av formelle systemer og rutiner for skolen. Men flere av skoleeierinformantene fortalte at kommunene deres arbeidet med å utvikle nytt generelt rammeplanverk eller var i ferd med å endre kommunens plan- og kvalitetssikringssystemer, slik følgende sitat er et eksempel på:

Nå har vi startet på et opplegg med et kvalitetssystem i kommunen. Og vi, jeg og rådmannen som også kommer utenfra og er vant til å ha et planhierarki og et plansystem, vi har jobbet med dette ut fra begrepet om balansert målstyring. Vi måtte innhente planer fra alle enheter for å skaffe oss oversikt. Så fant vi hvilke områder og hva vi ikke hadde planer på. Det ble utarbeidet en egen kommuneplan i 2008, som var en god plan. Men så var det da det som ligger mellom kommuneplanen og hver enkelt sektor, hver avdeling og enhet. Her har det manglet sammenheng, fordi målene i kommuneplanen er politisk omforent, så det må være en ordlyd som alle kan være enig i. Og det er en utfordring å bryte de ned og gjøre målene operative på enhetsnivå. *(Intervju 23, med prosjekt)*

Sitatet over indikerer at skoleeiere etterstreber at systemene skal inkludere målsettinger som lar seg operasjonalisere, evaluere og kontrollere. Samtidig tilkjennegir skoleeierne at det ikke er entydig hva det innebærer å ha et «forsvarlig system». Informantene legger ulike betydninger i beskrivelsene. Når systemet beskrives blir det i varierende grad lagt vekt på hvilke samhandlingsrutiner som er etablert overfor skolene, fastsetting av kommunale standarder og målsettinger, utarbeiding av handlingsplaner og styringsdokument, systemer for evaluering og rapportering og ulike former for oppfølging, støtte og tilsyn i skolen. Likevel er det en felles oppfatning at systemene har blitt mer omfattende og inkluderer både nøkkeltall og indikatorer på praksis i skolen når det gjelder både læring og trivsel, slik sitatet under illustrerer:

Vi har ikke hatt et godt nok system. For to år siden ble det laget et nytt rammeplanverk for kommunen. Det handler om et system for hele nivået, paragraf 13-10, som handler om vår oversikt og kontroll med den enkelte skole, arbeid som går både på trivsel og læring. I disse dager, etter en lang prosess, har vi ferdig utarbeidet et system for det. *(Intervju 37, med prosjekt)*

Flere skoleeiere bruker det som kalles et årshjul som et overordnet redskap i oppfølgingen av skolene. Årshjulet kan tilpasses den enkelte kommune, og innbefatte kommunale og statlige sykluser og systemer. Ofte er læringsmiljø et av temaene som er innbakt i årshjulet. I tillegg legges det inn tema som angår skoleutvikling og kvalitetsoppfølging av skolene. Det signaliserer stor bredde i oppfølgingen:

Vi har et årshjul hvor vi følger et fastlagt opplegg etter Opplæringsloven. Det var noe jeg måtte utarbeide, siden det som lå der ikke var brukbart i det hele tatt. Det var ikke engang oppdatert etter Opplæringsloven. Og det var en jobb å ta fatt på. Vi måtte ha et system. For det å huske på alt som skal huskes på i løpet av et år, med alle frister på og alt mulig. Og vi har temaer som vi tar opp på møtene, som jeg henter fra det årshjulet, ikke sant. Nå for tiden er det budsjettarbeidet, pluss at rektorene kan melde inn saker sjøl. Det er ymse hva de gjør. Jeg tenker at det blir viktig å ta opp saker som er viktig for alle. Vi har dermed bedre læringsmiljø som tema på hvert møte. Og det er relevant for alle skolene. Jeg tror alle er enige i målet, men det har vært veldig ulike ønsker med hensyn på tilnærming fra rektorene. *(Intervju 23 med prosjekt)*

Skoleeierne oppgir at økt fokus på evaluering og rapportering har fremmet et mer formalistisk og omfattende kvalitetssystem i skolen. Da kravet om å etablere et forsvarlig system kom, ble skoleeierne mer eksplisitte overfor skolene om hva de skulle legge i kvalitetsbegrepet og hvordan skoleeier kunne vinne innsyn gjennom plansystemer, rapporteringer og evalueringer i skolen. I tillegg trekkes den obligatoriske tilstandsrapporten fram som en drivkraft bak økt rapportering. Til sammen har dette medført en utvikling hvor oppmerksomheten dreies mot læringsmiljø og andre innholdsmessige forhold i skolens praksis. Denne dreiningen er ikke entydig, for større vekt på rapportering fører også til økt fokus på formelle krav, slik følgende sitat indikerer:

På den ene siden har vi et planverk og så har vi årsmeldingene. Hver skole rapporterer på de fleste av de områdene der det forsvarlige systemet står beskrevet. Så vi har et kvalitetssystem der det forsvarlige systemet står beskrevet, og der årsmeldingene og kvalitetsdialogen avdekker. Dette er forsterket på grunn av økende fokus på det. Det første som kom var dette med å etablere et forsvarlig system, så kom lovbestemmelse om å gi en tilstandsrapport til kommunen, som skal behandles i kommunen hvert år. Så det er klart det er en forsterkning knyttet til de rapportene man skal gi på dette området og det har skjedd gradvis, og det tror jeg har skjedd i alle kommuner. Og dette med bedre læringsmiljø er en bit av tenkningen. Å vite at vi har et forsvarlig system, en forsvarlig struktur og for det tredje at vi har et forsvarlig innhold. Det er dette med kvaliteten. Det kan lett ende opp med at det krysses av på alt det som skal gjøres. Vi har en «lovliste» der det skal krysses av. Men det sier relativt lite om elevene får det de trenger. *(Intervju 13, uten prosjekt)*

Vi finner ikke forskjeller mellom skoleeiere som har innvilget prosjekt i den nasjonale satsningen og skoleeiere som ikke har det, når det gjelder utvikling av systemer for kontroll og oppfølging. Noen forskjeller finner vi mellom små og store kommuner (skoleeiere). De store kommunene er mer formaliserte og har etablert strengere rutiner for vurdering, rapportering og oppfølging enn de mindre kommunene. Mens de større kommunene har

flere i fagstaben, har de små kommunene ofte kun én person som er ansvarlig for oppfølging og støtte overfor skolene. De små kommunene gir i større grad uttrykk for at de på grunn av små forhold, kjenner skolene godt. Typiske utsagn er at de «har god oversikt», har «mye og daglig kontakt med rektorene» og er «innom skolene jevnlig», noe som gir viktig tilleggsinformasjon til de formelle rutinene.

Betydning av felles nasjonalt tilsyn på psykososialt miljø

I 2010 og 2011 ble det gjennomført felles nasjonalt tilsyn med temaet *Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø*. Det har blitt ført tilsyn med 149 kommuner og alle 19 fylkeskommunene. Av de 10 skoleeierne som inngår i prosjektet, har det blitt ført tilsyn i tre kommuner og i de to fylkeskommunene i denne perioden. I tillegg er det ført tilsyn på psykososialt miljø i en av kommunene i 2012. I de fleste kommunene som har hatt tilsyn fra Fylkesmannen har det vært valgt ut et mindre antall skoler for tilsyn.

Det er blitt ført tilsyn fem av de 13 skolene som er undersøkt, fire av dem før datainnsamlingen ble gjennomført. For én skole er det er altså ført tilsyn på psykososialt miljø i 2012, i etterkant av datainnsamlingen. Det har kun vært ført tilsyn ved én av prosjektskolene. Tilsynsrapportene viser at alle de fem skolene i undersøkelsen det har blitt ført tilsyn med har fått pålegg, men ikke alle skoleeierne. To skoleeiere uten prosjekt har fått pålegg fra Fylkesmannen. Både skoleeiere med og uten prosjekt påpeker at tilsyn har ført til satsning på læringsmiljøarbeid. Spesielt én av kommunene trekker fram at tilsynet var en direkte årsak til at det ble søkt om prosjekt i den nasjonale læringsmiljøatsningen. Flere av skoleeierne, både de som har prosjekt og ikke, trekker frem at elevenes psykososiale miljø var tema for det nasjonale tilsynet det året vi gjennomførte vår datainnsamling, og at de oppfattet det som et viktig signal fra nasjonale myndigheter om å fokusere på nettopp dette området. Vi har ikke grunnlag for å generalisere, men det synes som om tilsyn kan ha disiplinerende effekt, ikke minst på det området det er varslet tilsyn.

Skoleeieres fortolkning og forankring av læringsmiljøfaktorene

Vi har vist over at skoleeiere har skjerpet og utvidet sitt forsvarlige system. Et annet funn i undersøkelsen er at skoleeierne har etablert systemene for oppfølging innenfor siktemålet om å forankre oppfølging og kontroll i statlige prioriteringer på den ene siden og behovet for å skape en lokal profil i skolen på den andre siden. Mange skoleeiere, uavhengig av om de har prosjekt i Bedre læringsmiljøatsningen, anser målsettingen om å sikre elevenes læringsmiljø som viktig å følge opp. Denne trenden synes å være oppstått gjennom en kombinasjon av sentrale signaler og lokalpolitisk definerte behov for bedring av læringsmiljøet. Det hevdes at det faller naturlig for lokalpolitikere å vedta at læringsmiljø er et fokusområde skolene skal jobbe med. Det skyldes ikke utelukkende press fra direktoratet eller kommer som følge av at det har vært ført nasjonalt tilsyn på elevenes psykososiale skolemiljø. Spørsmålet er imidlertid om prosjektkommunene skiller seg ut i forhold til skoleeiere uten prosjekt med hensyn til hvilke faktorer de vektlegger som

sentrale ingredienser i læringsmiljøet. I det følgende skal vi derfor presentere hvilke faktorer skoleeierne ser på som de viktigste forutsetningene for et godt læringsmiljø.

Skoleeiere med prosjekt

Ser vi på skoleeierne som har prosjekt i den nasjonale satsningen, er *klasseledelse* det som trekkes fram som den viktigste forutsetningen for et godt læringsmiljø. En representant for skoleeier uttrykte det slik:

For det er faktisk slik at læreren har et mandat, en myndighet og en rolle. Som du skal leve opp til. Det er læreren som er sjefen og skal sørge for at elevene får det læringsmiljøet de skal ha. Det er en del av lærerens oppgave å takle disse utfordrende elevene. Og det å utfordre lærerne på hvilken relasjon de har til elevene sine, det er det ikke alle som har vært villige til å gå inn i. (*Intervju 23, med prosjekt*)

Videre nevner skoleeierinformanter i prosjektkommunene *skoleledelse* som viktig for læringsmiljøet: «skoleleder er alfa og omega». Det vises til viktigheten av kompetanse for å drive utviklingsarbeid i skolen og skoleleders overordnede ansvar for dette. Klasseledelse og skoleledelse blir av noen sett på som to sider av samme sak og som det viktigste i arbeidet med læringsmiljøet. Særlig ved to av skolene ble klasseledelse og skoleledelse sett på som problematisk. Én skoleeier satte læringsmiljø på dagsorden for å få bukt med en splittelse mellom en gruppe lærere og skoleledelsen. Tankegangen var at ved å jobbe for en sterkere skoleledelse, skulle målsettingen om bedre klasseledelse oppnås. Også en annen skoleeier knyttet sammen skoleledelse og klasseledelse som de to viktigste faktorene for læringsmiljøet. Rektorene i denne kommunen ble oppfordret til å ta master i skoleledelse. Til tross for at læringsmiljøprosjektet ikke involverte alle skolene, valgte skoleeier å involvere alle rektorene i arbeidet med å konkretisere prosjektet. Målet var å endre praksis i klasserommet. Virkemidlene ble utarbeidet på rektormøtene. Her var det at klasseledelse ble vedtatt som et sentralt element i prosjektet:

Vi har dermed bedre læringsmiljø som tema på hvert møte, og det er relevant for alle skolene. Jeg tror at alle er enige i målet, men det har vært veldig ulike ønsker med hensyn på tilnærming fra rektorene. Og det var fordi jeg var veldig opptatt av at det skulle drøftes helt ned på praksisnivå. Det må være en sammenheng mellom det vi sier og det vi skal gjøre, hvis ikke så har det ingen verdi. Først skal vi kna litt i begrepene, og så sa jeg at jeg ønsket å få fatt i praksisen deres. Hva gjør dere? I det praktiske arbeidet, og ute blant elevene. Hva gjør dere, hvordan håndterer dere ulike utfordringer? Det endte med at vi skulle jobbe med klasseledelse og relasjonsarbeid. (*Intervju 23, med prosjekt*)

Også *hjem-skolesamarbeid* er en faktor som fremmes av flere, som viktig for læringsmiljøet. Når dette trekkes fram henvises det gjerne til forskning som har vist at foreldrene spiller en stor rolle for elevens læringsutbytte. I tillegg er det en skoleeier som trekker fram elevfokus som det viktigste elementet i arbeidet med læringsmiljøet. Dette blir sett på som det motsatte av å ha fokus på «lærernes ve og vel»:

Jeg er litt bekymret for skoler som flytter fokuset til daglig drift i stedet for å ha det der det skal være. Blir mer og mer opptatt av lærernes ve og vel enn elevenes. Det går ikke i riktig retning. Vi må ha fokus på elevene, og elevmedvirkning er sentralt her, og spesielt på ungdomskolene, kanskje. Hvis elevene fikk velge hvordan ting skal gjøres, hvordan ville de ha gjort det da? (*Intervju 37, med prosjekt*)

Vi finner også eksempel på skoleeiere som har en svært bred tilnærming til læringsmiljøbegrepet, og som er klare på at de har en noe annen tilnærming enn det som er vanlig. For en av skoleeierne har det sammenheng med at læringsmiljø har vært ett av fire lokalt definerte satsningsområder. Hensikten med lokale satsningsområder har blant annet vært å utvikle en lokal profil. Tilnærmingen til læringsmiljøet kan både ses på som et styringsredskap for å etablere en felles lokal standard hos skoleeier og som en pålagt oppfølging av nasjonale satsninger for skolen. I tillegg legger det nasjonale tilsynet bestemte føringer for hva som legges i læringsmiljøarbeidet, noe flere av våre skoleeiere nevner. Dermed fører sentrale myndigheters fokus på læringsmiljø til et tilsvarende lokalt fokus, men med lokal vri og innhold:

Men innenfor styringsområdet er læringsmiljø nok noe videre enn den definisjonen som er vanlig, for her er inkludert vurdering, læringsmetoder, IKT, alle læringsfremmende faktorer. Men læringsmiljø som psykososialt miljø, jobber vi mer spisset med. Der hadde vi tilsyn. Og vi har utarbeidet en plan som er en mal for skolene, der alle elementer som er i loven, alle kravene er tatt inn, med eksempler og med prosedyrer for saksbehandling. (*Intervju 33, med prosjekt*)

Utsagnet viser en bred tilnærming til læringsmiljøbegrepet. I tillegg er dette utsagnet fra en skoleeierinformant et eksempel på at det å bli utsatt for tilsyn, får konsekvenser for måten skoleeier arbeider med læringsmiljøet.

Skoleeiere uten prosjekt

Når det gjelder skoleeiere som ikke har prosjekt i den nasjonale satsningen, synes også læringsmiljø å være et viktig satsningsområde. I *en* kommune har læringsmiljøet vært et satsningsområde siden 2005. Det ble politisk vedtatt, og på vedtakstidspunktet var det mobbing som hovedsakelig lå til grunn for begrepet læringsmiljø:

Politikerne assosierer læringsmiljø med mobbing. Det glir veldig fort over i det. Men det viste seg at den skolen som rapporterte 12 mobbetilfeller i fjor kom ut med en fantastisk rapport på læringsmiljø etter tilsyn fra Fylkesmannen. Og skoler med færre mobbetilfeller hadde dårligere rapport om læringsmiljø. Så dette handler om mye mer enn mobbing. (*Intervju 7, uten prosjekt*)

Den faglige staben mener altså at det ligger en for snever definisjon av begrepet i kommunen. Staben har lansert *klasseledelse* som det andre viktige satsningsområdet innenfor læringsmiljø. I tillegg knyttes vurdering for læring opp mot læringsmiljøbegrepet.

En *annen* skoleeier, som også var tidlig ute med å sette arbeidet med læringsmiljøet som satsningsområde, har det som må kalles en lokal og relativ definisjon av læringsmiljø. Skoleeier hadde satt i gang prosjekter innenfor den såkalte LP-modellen⁷. Det er en modell for analyse av pedagogiske utfordringer, utvikling av læringsmiljø og realisering av tilpasset opplæring i skolen⁸. Skoleeier legger vekt på at det som ligger i læringsmiljøutfordringer er lokalt bestemt og skal systematisk identifiseres av lærerne selv i gjensidige refleksjoner og diskusjoner av aktuelle hendelser i skolehverdagen. Denne skoleeieren hevder at de ikke er

⁷ Læringsmiljø og pedagogisk analyse, se <http://lpmodellen.wordpress.com/>

⁸ se også <http://laringsmiljosenteret.uis.no/>

influert av Utdanningsdirektoratet sitt syn på læringsmiljøbegrepet, men at den nasjonale satsningen bekreftet at den lokale satsningen på læringsmiljø generelt er viktig:

Udir har ikke nådd oss med læringsmiljøsynet sitt, utenom at vi har lest om det. Så på spørsmålet om de har motivert oss, så er svaret nei. Men vi var veldig glad da det kom fordi det understøttet den lokale strategien. Vi visste vi var på rett vei, men det var veldig godt å få noen offisielle til å si det. (*Intervju 13, uten prosjekt*)

Denne skoleeieren er i tillegg et eksempel på at kommuner uten prosjekt i satsningen også kan ha et forskningsbasert grunnlag for sine lokale satsninger. Dels har de koblet seg til andre forskningsmiljøer enn den nasjonale satsningen baserer seg på, dels har de benyttet seg av fagpersoner som også har vært med i utarbeidelsen av Bedre læringsmiljøets satsningen.

En *tredje* skoleeier, en fylkeskommune, hevder her at de i økende grad er opptatt av skolens utviklingsarbeid, og at læringsmiljøbegrepet står sentralt, i tillegg til læringsresultater og gjennomføring. Skoleeier uttrykker at læringsmiljøbegrepet er vagt og at skolene legger ulikt innhold i det. Skoleeier har lagt vekt på skoleledelse og klasseledelse i sin definisjon av begrepet, men uten referanser til Utdanningsdirektoratet og den nasjonale satsningen.

Den *fjerde* skoleeieren har heller ikke referanser til sentrale myndigheter og satsningens læringsmiljøbegrep. Skoleeier kjenner ikke til materialet og direktoratets nettsider som handler om læringsmiljøet. Skoleeier legger vekt på «det som skjer i klasserommet» og inkluderer både læringsmetoder, rutiner og organisering av undervisningstimen, men anvender ikke begrepet læringsmiljø.

Den *femte* skoleeieren kjenner heller ikke til den nasjonale satsningen og tematiserer læringsmiljøbegrepet i liten grad. Men indirekte kommer det frem at skoleeier fokuserer på at skolene må tilrettelegge for at elevene skal få ut sitt potensial for læring. Her er lærernes relasjonskompetanse ansett som viktig, samt deres evne til å skape en god ånd for læring i klassen. Det understrekes at det handler om mer enn lærernes faglige kompetanse og innbefatter dermed oppmerksomhet mot relasjoner, som vi har sett inngår som en viktig element i den nasjonale satsningen.

Alt i alt finner vi sammenfall mellom skoleeiers behov for innsats for et bedre læringsmiljø og sentrale myndigheters påtrykk for satsing på bedre læringsmiljø. Dette er også velkjente funn fra våre tidligere rapporter i evalueringen (Helgøy og Homme 2010 og 2011). Vi finner størst sammenfall mellom den nasjonale definisjonen av hva læringsmiljø består i og lokale definisjoner i prosjektkommunene. Det kan ha sammenheng med at skoleeierne med prosjekt har tatt inn de elementene som ligger som føringer i den nasjonale satsningen i større grad enn skoleeierne som ikke har prosjekt. Et eksempel på det er en skoleeier som var i ferd med å iverksette tiltak på to skoler som slet med læringsmiljøet. Da Utdanningsdirektoratets utlysning av prosjektmidler kom, bestemte skolesjefen at det skulle søkes prosjektmidler til de to skolene. De opprinnelige tiltakene ble droppet og nye iverksatt. I tråd med satsningen kom skoleledelse og klasseledelse nå i fokus, men oppfatningen er samtidig at prosjektet er et svar på de lokale utfordringene.

Hos skoleeiere uten prosjekt finner vi mindre oppmerksomhet rundt læringsmiljøvokabularet som presenteres i den nasjonale satsningen. Læringsmiljøet er

likevel et viktig element i skoleeiers oppfølgingssystemer og mandat, og det kan i seg selv være et lokalt mål å jobbe mot en felles forståelse for hva et godt læringsmiljø innebærer. Vi finner eksempler på at det å rette oppmerksomheten mot læringsmiljøet har fungert som en brekkstang til å jobbe for en likere behandling av elevene i egne skoler, gjerne ut fra likhets- og rettferdighetsbetraktninger. Dermed møtes sentrale styringsnormer om hva læringsmiljø bør bestå av og de lokale myndigheters behov for likhet internt i en gjensidig forsterkende prosess.

Hva er et godt læringsmiljø? Jeg er sikker på at hvis man spør de som er ute i skolene, får vi vel omtrent like mye svar som vi spør personer, og det er der vi har skjönt at vi må jobbe i større grad for å få en felles forståelse og tolkning av regler og normer ute i skolen, sånn at elevene opplever likhet og rettferdig behandling uavhengig av hvilken skole man er på.
(Intervju 18, uten prosjekt)

Sitatet over illustrerer godt hvordan skoleeiere kan legge ulike elementer inn i læringsmiljøbegrepet. Flere skoleeiere uten prosjekt kjenner ikke til satsningen og vi har sett at noen likevel retter satsningen mot klasseledelse og relasjonskompetanse, mens andre satser på læringsmetoder og læringsbetingelser som ikke er fokusert så tydelig i den nasjonale satsningen.

Ser vi skoleeieres fortolkninger og forankring av læringsmiljøfaktorene som et uttrykk for hvorvidt skoleeier har tatt til seg og implementert den nasjonale satsningen, finner vi at kunnskapsgrunnlaget for satsningen synes å ha større gjennomslag i prosjektkommuner enn i andre kommuner. Her tas veiledningsmateriellet i bruk. Prosjekt forutsetter også kontakt med skolene. Dette betyr ikke at satsningen ikke får gjennomslag i andre kommuner, men prosjekt synes å være en katalysator for implementering av satsningen.

«Styringsdialog» og resultatbasert evaluering

Et overordnet prinsipp i ivaretagelsen av ansvaret for lovoppfyllelse og for læringsmiljøet i skolen er at dette skjer i dialog med skolene. Flere av skoleeierne som inngår i undersøkelsen hadde nylig innført det de kalte for «styringsdialog» som et viktig styringsinstrument, mens andre var i ferd med å etablere et system for styringsdialog. Styringsdialog går ut på å fastsette noen hovedområder skolene skal jobbe med, gjerne i samarbeid/dialog med skolene. Skoleeier er forpliktet til å støtte opp skolene i arbeidet med hovedområdene som er fastsatt for styringsdialogen. Skolene på sin side blir konfrontert med hvordan de har oppfylt arbeidet med områdene i form av kommunalt tilsyn. Styringsdialogen kan være basert på forholdsvis konkrete målsettinger som skolene skal følge opp og som skal være dokumenterte. Det synes å være vanlig at dialogen gjennomføres en gang i året ved at skoleeier gjennomfører et halvdagsmøte med rektor, lærere og elever.

Det er en klar oppfatning at utviklingen av en tettere dialog med skolene har gjort det enklere å skaffe seg oversikt over det som foregår i skolen. Etter at det nasjonale kvalitetssystemet har blitt utviklet, har skoleeiere fått en bedre mulighet for innsyn i skolens resultater og i elevenes synspunkter. Dette kombineres nå med besøk ved skolene som gir muligheter for innsikt i hvordan utviklingsarbeidet faktisk foregår. Det styrker

skoleeiers innsyn ytterligere. Utviklingen av de lokale målene skjer også i dialog med og tilpasning til nasjonale mål:

Vår lokale målsetting peker på helt konkrete resultater, for eksempel Elev- og Foreldreundersøkelsene og så videre. Når Udir endrer spørsmål i undersøkelsene, må vi inn og gjøre endringer i vår plan for at de skal stemme overens med de resultatene skolene kan lese ut. Dette følger vi opp. Oppfølgingen vi nå skal gjøre gjennom styringsdialogmøter, blir nok enda tettere på det. *(Intervju 37, med prosjekt)*

Selv om målene som inngår i styringsdialogen kan ha bakgrunn i nasjonale mål, er skoleeier opptatt av at styringsmålene er lokalt vedtatt av politikerne og at de gjenspeiler en viss stabilitet. Læringsmiljø inngår ofte i styringsdialogen er uavhengig av om skoleeier har prosjekt eller ikke, slik som i en av fylkeskommunene:

Vi har satt fire styringsområder som vi mener er de viktigste. Det er det vi skal styre mot i våre skoler. Det er læringsmiljø, læringsutbytte, gjennomføring, ledelse og kompetanse. Læringsmiljø er ett av de fire styringsområdene der vi setter oss konkrete mål og vi følger opp og ser om vi får resultater i forhold til tiltaket vi setter inn, i forhold til den målsettingen vi har. Vi jobber politisk og vi jobber opp mot skolene for å være sikker på at det er de fire områdene vi snakker om. De skal stå i mange år. Det er ikke hopp og sprett, at vi finner på noe annet til neste år. De fire områdene er politisk vedtatt. Prosessen fram mot vedtak er lang: sentrale styringssignaler og det har i mange år vært fokus på læringsmiljøet hos oss. Det er politisk vedtatt at det er de fire styringsmålene vi skal jobbe etter. *(Intervju 33, med prosjekt)*

Flere skoleeiere hevder at styringsdialogen har utvidet mulighetene for å komme lenger inn i skolens praksis. Mens det tidligere dreide seg om oppfølging i forhold til lov- og regelverk og i mindre grad om selve skoleutviklingsarbeidet ved skolene, har dette nå snudd. For det første har det som kan kalles en internrevisjon, det vil si evaluering av hvordan ulike prosjekter er gjennomført i skolen utfra kvantifiserbare målparametere, i dag en mer lærende tilnærming. Det innebærer at evalueringen kan føre til justeringer og nye tiltak. For det andre legger skoleeier opp til å vinne innsyn i det som skjer i klasserommene, og i hvordan elever og foreldrene vurderer skolen. Noen skoleeiere har som prinsipp at en rektor fra en annen skole er med i teamet som gjennomfører skolebesøket. For å få et godt helhetsinntrykk av skolen, blir det framhevet som viktig at foreldre- og elevperspektivet kommer fram, men altså også at en rektor fra en annen skole deltar i styringsdialogen. Skoleeiere er opptatt av at foreldrene kjenner skolens mandat og de er opptatt av foreldrenes og elevenes vurderinger av skolen. Det kan i siste instans være en viktig brikke i vurderingen av om skolen oppfyller sitt mandat, hevder flere skoleeiere, slik følgende sitat viser:

Vi er opptatt av det pedagogiske læringsarbeidet. Til å begynne med så sjekket vi det her med hvor mange møter de hadde, rutiner etc., men nå har vi kommet mer og mer inn på det som skjer i klasserommet. Og det vil vi fortsette med. Vi er opptatt av å presentere skolens mandat til foreldrene og lytte til deres vurderinger. Det hjelper oss å se til at skolene oppfyller sitt mandat. Og vi ønsker at rektorene skal ut i de andre skolene for å se hva som foregår. Men også at de skal inn å se på praksis ved egen skole. *(Intervju 26, uten prosjekt)*

Selve styringsdialogbegrepet er for noen skoleeiere problematisk å ta i bruk., Det samme gjelder for tilsynsbegrepet. For å unngå motsetninger og et oven-fra-og-ned-perspektiv har

noen skoleeiere innført begreper som *skolebesøk* i stedet for tilsyn, eller erstattet styringsdialog med begrepet *kvalitetsdialog*. Men selv om begrepene er ulike, er innholdet stort sett det samme. Det dreier seg om å innhente informasjon fra skolene, om hvorvidt de arbeider i henhold til skoleeiers satsningsområder. Det som preger dialogen er et svært detaljert innsyn i skolenes praksis og hvordan de følger opp egne utfordringer. Sitatet under er et eksempel på at også kvalitetsdialogen delvis er preget av kontroll:

Vi bruker ikke tilsynsbegrepet, men vi kaller det kvalitetsdialog. Og vi følger opp skoler på bestemte områder hvert år. Vi gir beskjed om hva vi skal tematisere hvert år. Vi kan for eksempel si at «i år så vil vi vite hvordan dere har anvendt de ressursene dere fikk til forsterket opplæring, innenfor lesing, regning og engelsk. Nå vil vi se hvordan de er anvendt og hvilke resultater dere har oppnådd. Vi vil se hvordan de er sammenholdt med deres kartlegging av eleveres ferdigheter». Det kan være ett område. Så kan det være at vi ber om å få informasjon om resultater fra Elevundersøkelsen. (...) Og der spør vi om resultater, men mest av alt: «hva har dere gjort med det? Hvilken betydning har det fått, gjør dere noe annerledes på grunn av resultatene?» Det er eksempler på hva vi spør etter. *(Intervju 13, uten prosjekt)*

Skoleeierne synes ikke at rapporteringssystemet er for omfattende, heller ikke at skolene blir tynget ned av rapporteringsplikten. Det er snarere en oppfatning at det er en del av en nødvendig internkontroll og kvalitetsvurdering:

Det er de siste par år den (kvalitetsvurderingen) har blitt slik den er i dag. I år var det 37 spørsmål å svare på elektronisk. Det tar ikke så lang tid. De som har prosjekter bruker litt lenger tid. Men de andre bruker kort tid. De opplever det ikke som tyngende rapportering, men som en grei form for rapportering. Det har jeg spurt dem om. Dette er jo også noe som skoleeier er pålagt å gjøre og er en del av internkontrollen til skoleeier, en del av kvalitetsvurderingen. Vi så for eksempel, ut fra Elevundersøkelsen, at det var mye bråk på 10. trinn i fjor og at våre skoler skilte seg ut her. Da ble det fokus på det, prøvde å få oppstart i timene raskere for eksempel, og vi lærte da av Utdanningsdirektoratets veiledere. *(Intervju 7, uten prosjekt)*

Et svært viktig element i styringsdialogen er vurdering av skolene på basis av resultatindikatorer som tester, undersøkelser og karakterer. Resultatene blir gjerne utslagsgivende for hvilke områder utviklingsarbeidet skal ta og for utarbeiding av handlingsplaner. Dette hevdes å gi grunnlag for en tett oppfølging fra skoleeier, siden det er på denne basisen at bestillinger til skolene lages. Sitatet under er hentet fra intervju med skoleeier i en kommune der oppfølgingen av skolene var spesielt tett:

Vi har veldig tett oppfølging av skolene og skolenes resultater. Vi vet hele tiden hva en enkelte skole gjør og hvor de er. Da tar vi sammen all informasjon, karakterer, testresultater og foreldreundersøkelser. Hver skole lager en utviklingsplan, hvert år etter en mal vi lager. Da sørger vi for i den malen at skolene skal ha fokus på alle sammen. For eksempel i den siste nå så har vurdering vært et område. Vi har en prosjektleder som bare jobber med vurdering. I år har vi digitale ferdigheter for det har vist seg å være for dårlig. Og da er det laget en handlingsplan for det som skal gjennomføres dette året. Vi passer altså på at skolene får en bestilling som de skal jobbe med, og resten av områdene blir da hva skolene har behov for sjøl. Har de år etter år, dårlige kartleggingsprøver i regning, da presser vi de hardt, at de skal ha fokus på det. Alle gjennomfører alle kartleggingsprøver og de blir fulgt opp på det. *(Intervju 19, med prosjekt)*

Vi finner eksempler på skoleeiere som har tatt fatt i lokale utfordringer som er avdekket av de nasjonale prøvene. Skoleeier har sammen med skolene utviklet tiltak med det formålet å bedre skolenes resultater. Flere skoleeiere har vist til at det nytter å jobbe langsiktig i forhold til lese- og skriveopplæring for eksempel. Indikatorene for hvor vellykket satsningen er, blir av mange skoleeiere målt ved de neste nasjonale prøvene, slik sitatet viser:

Kommunen har gode resultater på nasjonale prøver. Det er fordi det har vært jobbet over lang tid med lese- og skriveopplæring. Og det har det vært jobbet mye med. Det kom opprinnelig i gang fordi det var dårlige resultater på de første nasjonale prøvene. Og skolesjefen bestilte fra skolene et krav om at her må det jobbes med skrive- og leseopplæring. Vi lagde en lese-trapp. Vi måtte skolere lærerne. Men ungdomsskolelærerne hevdet at dette må vi forvente at elevene lærer på barnetrinnet! De fire første årene var det god jobbing og de skåret høyt. Men så skjedde det noe merkelig, fordi resultatene på nasjonale prøver, de stupte på åttende trinn. Og det har vi hatt mange diskusjonsrunder på, at det var et eller annet vi måtte gjøre. Og nå fikk vi et kjempehopp på åttende trinnet. *(Intervju 23, med prosjekt)*

Læringsmiljøet er i fokus hos de fleste skoleeierne, uavhengig av om de har prosjekt eller ikke. Læringsmiljøet blir kartlagt både ut fra tester og undersøkelser og på grunnlag av skolens egne rapporter. Det gir skoleeier en mulighet til å tematisere læringsmiljøet på rektormøtene. Da lages det gjerne en oppsummering av rapportene, som inneholder rektorenes vurderinger av læringsmiljøet og sammenholder den med det som er kommunenes resultater fra Elevundersøkelsen, slik følgende sitat eksemplifiserer:

Vi gjør det en gang i mai-juni hvert år. Da rapporterer skolene på læringsmiljøet i året som har gått. (...) Vi lager en oppsummering og gjør læringsmiljø til et tema på skoleledermøtene i etterkant, enten i juni eller i august, og så viser vi da tallene fra rapporteringen: dette er det dere har rapportert, og så kikker vi på Elevundersøkelsen, og viser tallene derfra, kontra de tallene skolene rapporterer, og så tar vi opp hva som rører seg i feltet, på hvilken måte har læringsmiljøet vært tema i året. *(Intervju 7, uten prosjekt)*

Blant de undersøkte skoleeierne er to fylkeskommuner. Disse hevder at det ikke har vært tradisjon for særlig tett oppfølging av skolene, men at det nå er kommet på plass rutiner og systemer. En av disse skoleeierne har søkt prosjekt i Bedre læringsmiljø-satsningen, men begge har et sterkt fokus på dette og læringsmiljø som et av sine satsningsområder. Sitatet under er fra fylkeskommunen uten prosjekt i satsningen:

Ja, indikatorer for eksempel i forhold til læringsmiljø, at man går ut og måler elevundersøkelser hva som skjer der, man tar i bruk nasjonale prøver, kartleggingsprøver og eksamensresultater og så videre. Og det vi har prøvd da, er å få økt bevissthet på det her ut i skolene (...) Vi har jo ligget litt under landsgjennomsnittet for elevundersøkelser på de fleste indikatorer, men nå skal det sies at variasjonen mellom fylkene er ganske små, men vi har jo prøvd å sette oss konkrete mål, og det er mål på fylkesnivå som står i strategiplanen, og så er det jo selvfølgelig slik at noen skoler vil ha bedre eller dårligere resultater, så de prioriterer sine handlingsplaner. Vi har noen strategier, for å bedre læringsmiljøet, som vi ønsker at skolene skal sette fokus på. *(Intervju 18, uten prosjekt)*

Styringsdialog synes å være sentralt for at skoleeierne får tettere kontakt med og innsyn i skolene. Karakteren på denne kontakten, om den bærer preg av veiledning og støtte eller kontroll, kan være avgjørende for gjennomføringen av tiltak initiert av skoleeier på skolenivå. I tillegg er det avgjørende om skoleeier og skoleleder har felles forståelse for mål

og virkemidler for skolen. I det neste avsnittet går vi nærmere inn på hva som preger relasjonen mellom skoleeier og skoler i de undersøkte kommunene.

Tett relasjon mellom skoleeier og skoler

Selve systemet som er beskrevet i det foregående legger viktige rammer for relasjonen mellom skoleeier og skole. Når det gjelder den jevnlige og daglige samhandlingen, både av formell og uformell art mellom de to nivåene, beskriver skoleeierne hovedsakelig relasjonen til skolene som tett og at kontakten med skolene er regelmessig:

Mitt inntrykk er at det er veldig tett. Vi har et fantastisk rektorkollegium. Jeg trives veldig godt i lag med dem. Og jeg har daglig kontakt med rektorene, ikke med alle selvsagt, men med noen hver dag. De ringer meg hvis det er noe de lurer på i forbindelse med nasjonale prøver, skysproblematikk og så videre. Det er når de trenger hjelp til noe. Og jeg ringer også til dem, for eksempel for å minne dem på at de skal melde elever på nasjonale prøver. Det ser jeg på datasystemene om de har gjort eller ikke. Og noen ringer oftere enn andre, noen er ferskere enn andre. *(Intervju 1, med prosjekt)*

De fleste skoleeierne som har prosjekt i satsningen hevder at de samarbeider tett med skolene i prosjektene. Prosjektene blir ofte tema på rektormøtene, i tillegg til andre saker og tiltak som gjennomføres i alle skolene. Prosjektene anses som viktige å ta opp, selv om de kun angår én eller få skoler i kommunen/fylkeskommunen, slik at rektorene som ikke har aktive prosjekter får del i læringsmiljøprosjektet. Det er gjerne etablert to former for jevnlige møtepunkter gjennom året. Ofte vil det som benevnes som skoleledersamlinger ha fokus på utviklingsarbeidet, mens rektormøtene tar opp administrative og økonomiske forhold. For eksempel kan ledersamlingene knyttes opp til satsningsområder, og da vil noen av samlingene også dreie seg om læringsmiljøet.

Mens skolebesøk og rapporteringssystemer er standardiserte og utføres likt ute i skolene, har noen skoleeiere også en annen og mer skreddersydd oppfølging av enkeltskoler. Hos én skoleeier fant vi at relasjonen til skolene var utformet som en kontrakt som både inneholdt gjensidige standardforpliktelser mellom skoleeier og skolene og i tillegg en del som var tilpasset den enkelte skoles behov for oppfølging. Vi finner også eksempler på skoleeiere som årlig lyser ut midler til egne lokale prosjekter med formål om å bedre læringsmiljøet. Prosjektene må komme alle elevene til gode og det må synliggjøre hvordan prosjektet skal bli en del av skolens faste organisering etter prosjektperioden.

Et område flere skoleeiere ønsker å gå tett inn i skolen på, er forebygging og håndtering av mobbing. Det kartlegges både gjennom Elevundersøkelsen og gjennom skolenes rapportering av antall enkeltvedtak, der det har blitt konkludert med mobbing. Skoleeiere hevder det er viktig å holde antall enkeltvedtak opp mot Elevundersøkelsen, mens skolene vil hevde at elevrapportert mobbing gjerne kan handle om en feil oppfatning av hva som ligger i mobbing. I slike tilfeller anses det som viktig å holde en tett diskusjon med skolene for å søke å finne fram til en felles forståelse:

Hvis vi tenker at Elevundersøkelsen er en indikator på at det kanskje foreligger mobbing, i alle fall hvis det er stort misforhold her, da må det være noe vi ikke ser. Men der har vi en stor debatt gående, og det området som rektorene blir mest provosert over. For de vil si at nei, men det er jo ikke mobbing, fordi at elevene sier det, betyr ikke det at det er mobbing. Og vi

har hatt mange diskusjoner på den objektive forståelsen av mobbing og elvens subjektive oppfatning av mobbing. (*Intervju 7, uten prosjekt*)

Skoleeiers inntrykk er at skolene får en god oppfølging og støtte av kommunens administrasjon. I en av kommunene ble det foreslått å legge ned skolekontoret, men skolene kjempet en kamp som endte med at skolekontoret ble beholdt:

Rektorene og fagforeningene kjempet veldig for å få beholde skolekontoret her og det har vi klart. Skolene opplever å få hjelp og å bli utfordret her. Og vi følger tett opp og er på skolebesøk og skriver rapporter og har foreldremøter osv. Vi har møter med elevene også på skolebesøkene. Vi synes det er uhyre viktig å få med elevperspektivet. Vi starter med å spørre om hva de synes er bra med den skolen de går på. Da handler det mye om ting som ikke angår læringsprosessen. Vi prøver derfor å pense de inn på det som angår læringsprosessen. Hvor aktive de er, hvordan de jobber, hvordan de sitter osv. Og så presenterer vi det for skolen da, ikke sant. Og da tar de gjerne grep. Rektor sier ofte at de får ryggdekning til å ta opp ting de selv har sett. Og det er jo det beste utgangspunktet. (*Intervju 26, uten prosjekt*)

Her er det også interessant å merke seg at skolene er positive til å bli sett i kortene, og at det kan åpne for at rektor får støtte til å gjennomføre tiltak.

Til tross for at flere uttrykker at kontakten mellom skoleeier og skoler er forbedret, tilkjennegis det behov for tiltak som gir enda tettere og mer systematisk kommunikasjon om innholdet i skolen. Skoleeier har kjennskap til skolens økonomi og administrasjon, men lite til læringsmiljøet. I en kommune fortalte en informant at skolene rapporterte om sykefravær, HMS og fysiske forhold, som kanskje først og fremst dreier seg om lærernes arbeidssituasjon, men lite om innholdet i skolen og undervisningen. Her har skoleeier vært henvist til resultater fra nasjonale prøver, standpunkts- og avgangskarakterer. Men også i andre kommuner rapporteres det om mangel på et forsvarlig system for å gi skoleeier oversikt over skolens arbeid med trivsel og læring.

Særlig en av kommunene sliter med manglende innsikt i forhold til arbeidet med læringsmiljøet. Kommunen har skilt ut arbeidet med skoleutvikling til et pedagogisk senter som har et kommunalt oppdrag, men likevel ingen myndighet over skolene. Kommunen erfarer at det pedagogiske senteret blir for fjernt fra skolene samtidig som skoleeier i liten grad er involvert i det pedagogiske utviklingsarbeidet, fordi dette i prinsippet er skilt ut til senteret:

Jeg hadde som hensikt da jeg begynte i denne stillingen at skolefaglig rådgiver skal ta igjen litt av styringen av det pedagogiske utviklingsarbeidet. Nå har vi også skiftet ut den som var ansatt i stillingen, og det skal jobbes tettere fra vår side i prosjektet og generelt i forhold til skolene. Vi ser at når vi får resultatene fra nasjonale prøver, Elevundersøkelsen, kartleggingsprøver og så videre, da ser vi hvordan skolene våre ligger an, men ikke i de daglige utviklingsarbeidet, der er de langt borte. Så jeg har et ønske om at vi skal ta mer hjem av dette arbeidet. Og det kan du jo ha som bakteppe når jeg nå kommer til å uttale meg litt kritisk til det arbeidet som har blitt gjort her i forhold til prosjektet. (*Intervju 4 med prosjekt*)

Dette understreker viktigheten av organisering av arbeidet med læringsmiljøet, og viktigheten av nærkontakt med skolene i fremdriften av prosjektene. Selv om kommunene tilkjennegir en utstrakt tett gjensidig relasjon til rektorene og gjennomfører dialogmøter og skolebesøk, må det holdes tett kontakt i fremdriften av prosjektene dersom skoleeier skal kunne følge opp på en tilfredsstillende måte.

Større politisk engasjement i den lokale skolen

De fleste skoleeierne i undersøkelsen hevder at politikerne engasjerer seg sterkere i skolen nå enn tidligere. Det innebærer at politikerne etterspør resultater, følger med på utviklingen over tid, formulerer satsningsområder, og de er blitt opptatt av innholdet i skolen, her eksemplifisert gjennom uttalelsene til en av skoleeierinformantene:

Politikerne er mer engasjert nå enn før. De er opptatt av at de har ansvaret for over 6000 elever. De har holdt fast ved de fire styringsområdene i over tre år, i dag er de blitt vedtatt for det fjerde året. Og de sier at det er dette som er viktig fram mot 2020. En ønsker alltid at de skal bli mer dedikert til utdanning når man selv arbeider med utdanning. Men jeg opplever at det er en forbedring og at de har hele ansvaret og at de er mer opptatt av innholdet i skolen og, ikke minst, det med gjennomføring i videregående opplæring, er langt framme i panna på dem. *(Intervju 33, med prosjekt)*

Hos en annen skoleeier hadde en politiker bedt om å få bli med på skolebesøk, noe som signaliserte en ny politisk interesse for driftsnivået i skolen. Skolebesøket var foreløpig ikke gjennomført og skoleadministrasjonen mente det var noen utfordringer knyttet til det. Likevel så skoleadministrasjonen positivt på utspillet og mente det signaliserte en stor politisk interesse for skolen. Det var også et tegn på at politikerne og administrasjonen kunne nærme seg hverandre i diskusjonen om hva som skal til for å få en bedre skole. Mens de tidligere har snakket litt ulike språk, mente informantene at de var i ferd med å bli likere.

Vi finner flere politiske initiativ som har ledet frem til konkrete prosjekter, blant annet for å løfte fram den lokale profilen:

Vi skrev en politisk sak om kvalitet i skolen. Og da kom det i etterkant en del politiske vedtak, deriblant dette prosjektet, fra politikerne. Og det passet godt inn i statlige føringer også, og det klaffet veldig bra. Og vi har jobbet med det i tre år, forskjellige områder innenfor det. Og nå har vi skolemeldinga som skal behandles. I tilknytning til den skal vi lage videre utviklingsprosjekter for våre skoler, med en kommunal profil. *(Intervju 19, med prosjekt)*

Blant de politisk initierte prosjektene finner vi også prosjekter som går på innhold, slik som ulike læringsmiljøprosjekter.

Skoleadministrasjonen i kommunene/fylkeskommunene opplever det positivt at politikerne engasjerer seg, selv om de mener at politikerne har for lite kjennskap til skolen og, av og til, urealistiske forestillinger om hva som faktisk lar seg gjennomføre. På den andre siden er bestillingene fra politikerne av en slik karakter at det åpnes for tilpasninger. Politikerne i en kommune ville ha rapporter om læringsmiljøet to ganger årlig, men her innså administrasjonen raskt at skolene ikke burde belastes så mye. Likevel ga selve vedtaket om kartlegging av og tiltak for forbedring av læringsmiljøet et godt støt til å jobbe med dette i alle skolene i kommunen:

Vi har et politisk vedtak fra 2005 fra oppvekstkomiteen hvor det ble vedtatt et ønske om at vi skulle rapportere to ganger årlig på bedre læringsmiljø. Hvordan står det til, hvilke utfordringer har vi og hva gjør vi med det. Det er et enkelt og greit vedtak å ha i bunn og grunn. Politikerne har dermed sagt at vi bryr oss om læringsmiljøet og vi vil gjerne høre om det. *(Intervju 7, uten prosjekt)*

Politikerne kan også signalisere engasjement ved å vise vilje til å satse på en stab som faktisk kan følge opp skolene og jobbe aktivt med skoleutvikling. Dette er tilfelle i flere av

de undersøkte kommunene/fylkeskommunene, og bidrar til at skoleeiere tar grep om utviklingsarbeidet og læringsmiljøet, slik sitatet under indikerer:

Vår kommune er en aktiv skoleeier og betydelig mer aktiv enn andre skoleeiere. Jeg har en stab og det innebærer en mulighet for å være aktiv. Hvis jeg satt aleine ville jeg vært mer en rapportssamler og dekretutsteder på et eller annet. Nå er jeg mye mer i dialog og i utviklingstenkingen om dette. På rektormøtene har vi alltid utviklingsdimensjonen med oss. Staben har minket, men politikerne er aktive. Vi har laget kvalitetsplan i et interkommunalt samarbeid, en felles kvalitetsutviklingsplan for barnehage og skole og vi har ansatt en kontorleder som gjennomfører en del av de tiltakene der i et regionalt samarbeid. *(Intervju 13, uten prosjekt)*

Større engasjement i skolen fra lokalpolitikere indikerer en styrking av skoleeierrollen. I neste avsnitt, går vi nærmere inn på hva en styrket skoleeierrolle innebærer for skolene.

Ansvarliggjøring av skolelederne og lærerne

Et stadig tilbakevendende utsagn fra skoleeierinformantene er at «skolene må selv ta tak». Selv om flere har beholdt en stab som skal ta seg av skoleutvikling, er det en oppfatning at det er skolene som selv må gjøre jobben. Det hevdes at det mangler ressurser til skolene som sliter med læringsmiljøet og det er stor forskjell på rektorenes evner til å lede. I tillegg er det forskjell på i hvilken grad rektorene vil la seg styre, noe som igjen kan gjenspeile deres lederegenskaper. En skoleeierinformant uttrykte det slik:

Vi merker at det er ulikt hvordan rektorene er villig til å la seg styre. Det er kjempestor forskjell. De som er oppegående og utviklingsorienterte, de vil helst bestemme all ting sjøl. Men de som ikke helt vet hva de skal gjøre, de vil gjerne ha hjelp. De vil ha verktøy og konkret hjelp. Mens det er noen rektorer som løper foran og gjør veldig mye bra, men å få de med på at dette er det vi skal gjøre i kommunen som helhet, da kommer de til å si at ja, men dette har vi gjort. Det er jo klassisk. *(Intervju 19, med prosjekt)*

Samtidig som det ligger implisitt at rektorene skal ansvarliggjøres, foregår det en kommunal sentralisering ved at også skoleeier har fått utstrakt ansvar. Dermed er det ikke nødvendigvis samsvar mellom ansvar og frihet. Det har vært politisk ønsket at utviklingsarbeidet skulle styres fra den enkelte skolen, men skoleeierne fremhever at det er et spenningsfelt her. Det kan være uheldig for noen skoler og positivt for andre dersom utviklingsarbeidet styres på skolenivået. Skolene er i stor grad priggitt sin rektor. Er det en god rektor, en såkalt «frontrunner» er han/hun ikke nødvendigvis interessert i å dele kunnskap med andre, men er opptatt av «sin» skole. Det har vært en frihetskultur i skolen, uten systematisk oppsummering og evaluering av det som har skjedd på de enkelte skolene. Dette blir nå etterlyst av sentrale myndigheter. Kritikken deres peker på at det har manglet interesse for å finne ut hva som systematisk virker i klasserommet, og utviklingsarbeidet har i liten grad vært forskningsbasert. Skoleeierne vi har intervjuet hevder det har vært uheldig med for mye lokal frihet på skolenivået. Noen påpeker at skolene ikke alltid har villet blitt styrt av skoleeiernivået til å arbeide med mål og tiltak initiert fra skoleeier. Mange skoleeiere har opplevd motstand fra skolene når det gjelder prosjekter i satsningen, særlig fra lærerne. Den formen for ansvarliggjøring som nå kan identifiseres, dreier seg dermed om en ansvarliggjøring for å gjennomføre det som

skoleeier setter i verk. En skoleeierinformant tydeliggjør hvordan skoleeierne tenker om endring i retning av en enhetlig skolepolitikk i kommunene:

Politikken har vært at skolene skal ha ganske mye selvråderett. Tendensen går nå mot sentralstyring, det vil si at det skal være gjenkjennbart at du går på en av «våre» skoler. Og det er nok et brudd med at rektorene selv har drevet utviklingsarbeid. Det skal stimuleres til det nå og, men da i forhold til hva som kommer ut av det, altså hva er fellesgodset vårt. Hvor flinke er vi til å samle opp systematisk hvor vi er nå. *(Intervju 19, med prosjekt)*

Skoleeiere har opplevd at skolene har stivnet i utviklingsarbeidet. Statlige satsninger har blitt satt i verk på skolenivå, men fordi oppfølgingen fra skoleeier ikke har vært god nok tidligere, har arbeidet stoppet opp i skolene. Sitatet under indikerer at skoleeierne i liten grad har intervenert i skolens utviklingsarbeid:

Det har vært satsa på statlige satsninger. Det har vært gjort i forhold til hvor mye skolene har hatt kapasitet til. Og det har vært i den formen at det har kommet inn, og så har det blitt borte igjen. Og hvis det da ikke jobbes videre på skolenivå, så skjer det liten endring. *(Intervju 23, med prosjekt)*

For å ansvarliggjøre rektorene, har mange satset på ledelses- eller rektorutdanning. I en liten kommune ble alle rektorene tatt opp på rektorutdanningen. Denne skoleeieren vil innføre fullført lederutdanning som et krav når rektorjobber utlyses.

Også ansvarliggjøring av lærerne blir tematisert hos skoleeierne. Det hevdes at det undervises for lite i relasjonsbygging i utdanningen og at lærerne har for lite praksis. Dermed er det opp til skoleeier eller skolene selv å bevisstgjøre lærerne på deres rolle. Det har blitt satt fokus på lærerens rolle, deres mandat og myndighet. Det framheves at lederrollen er viktig også hos læreren. Det er læreren som er sjefen og som skal sørge for at elevene får det læringsmiljøet de har krav på. Det er en del av lærerens oppgave å takle utfordrende situasjoner i klasserommet og mellom elevene. Hos prosjektkommunene er klasseledelse, som de fleste har tatt inn i prosjektet, et inntak til å bevisstgjøre lærerne på lærer-elevrelasjonen. Det bringer med seg ulike utfordringer, både det å få ungdomsskolelærere til å lære av lærerne på lavere trinn, og også til å sette av fellestid:

Det kom fram på den første samlingen vi hadde, at ungdomsskolelærerne var høyt hevet over barneskolelærerne her. Men det viste seg at barneskolelærerne var mye bedre til å begrunne sin praksis enn ungdomsskolelærerne var. Og det gikk på forståelsen av læring. Hvordan lærer elever? Og da har du en ganske stor avstand. Jeg tror det gjorde litt vondt for lærerne å bli utfordret på det. De har mer fellestid på barneskole, men fortsatt er det at lærerne er for mye aleine i klasserommet. *(Intervju 23, med prosjekt)*

Vi finner imidlertid at fokuset på lærerrollen også er sterkt til stede i to av kommunene som ikke hadde prosjekt i satsningen. I den ene kommunen var det satt i verk den såkalte LP-modellen der hovedsaken dreier seg om at lærerne i grupper skal finne løsninger på opplevde utfordringer i klasserommet. Det andre eksempelet på utvikling og ansvarliggjøring av lærerrollen, er at skoleeier utfordrer lærerne til å bruke fellesmøter til refleksjoner rundt egen praksis, basert på resultater fra kartleggingsprøver og testresultater. Skoleeier etterlyste at lærerne diskuterte resultater i egen klasse, og sammenlignet resultatene med andre læreres resultater:

De bruker dem (resultatene) lite til å speile sin egen praksis. Og da oppmuntrer vi teamene til å se på resultatene og drøfte dem der: hvorfor gjør vi det så godt i den klassen, og dårlig i den, mens vi står likt i lesing og så videre. Slike diskusjoner ønsker vi. Bruker vi forskjellige metoder, hva gjør de på naboskolen osv. Kan vi si at befolkningsgrunnlaget er så forskjellig at resultatene blir forskjellige, ikke sant? Det har vi gjort nå de to siste årene. Både når det gjelder de nasjonale prøvene og kartleggingsprøvene. Og at vi skal bruke resultatene til å speile praksisen, ikke bare til å kartlegge enkeltelevne. Og vi fikk lærerne med på dette, og de syntes det var spennende. De likte å bli spurt ut på den måten, og de fikk ideer. *(Intervju 26, uten prosjekt)*

Mens prosjektkommunene altså har valgt klasseledelse som et viktig element i sine prosjekter for å bedre læringsmiljøet, er de to sistnevnte skoleeierne eksempler på hvordan deres engasjement og pådriverrolle påvirker skolene til å jobbe med lærer- og elevrelasjoner.

Når det gjelder ansvarliggjøring av skolene, ser skoleeierne det som viktig å involvere skolene i utviklingen av de tiltakene som skal iverksettes. Skoleeierne varierer med hensyn til i hvor stor grad skolene involveres i prosessen med å lage utviklingsplaner og visjoner for skolen. Vi finner at mange skoleeiere legger noe vekt på å involvere skolene. De bruker gjerne skoleledersamlinger til å forankre planer og involvere rektorene. Men vi finner også eksempler på at skoleeierne har sentralstyrte skoleutviklingsprogram og derfor ikke har involvert skolene i planleggingsfasen. Den strategien har vist seg mindre vellykket og lite gjennomførbar. Et eksempel på dette er en kommune hvor kommunestyret vedtok å jobbe for å posisjonere seg til å søke «Skoleeierprisen» ved neste utlysning. Undervisningsavdelingen fikk i oppdrag å utvikle en plan for hvordan dette skulle skje og presenterte deretter denne for skolene. Det resulterte i tilbakemeldinger fra skolene på at det å utvikle en så konkret plan uten medvirkning fra skolene selv, var en form for overkjøring av skolene. Iverksettingen av planen har gått tregt, og den skal nå revideres på grunnlag av dette. Selv om grunnsteinene og målene i planen skal opprettholdes, skal en gruppe skoleledere involveres i arbeidet med å fornye planverket og gjøre det mer aktuelt. Målsettingen er å forankre planen på skolenivået:

Og det var fordi jeg var veldig opptatt av at det skulle drøftes helt ned på praksisnivå. Det må være en sammenheng mellom det vi sier og det vi skal gjøre. Vi må ha forhold til det som står der, hvis ikke har det ingen verdi. Først skal vi kna litt i begrepene, og så sa jeg at jeg ønsket å få fatt i praksisen deres. Hva gjør dere i det praktiske arbeidet, og ute blant elevene? Hva gjør dere, hvordan håndterer dere ulike utfordringer? Det endte med at vi skulle jobbe med klasseledelse og relasjonsarbeid. *(Intervju 23 med prosjekt)*

I en styringsstruktur der skolene har stor autonomi, kan det være vanskelig for skoleeier å gripe inn i skolehverdagen, både når det gjelder å få innsyn i skolens psykososiale miljø, men også hvordan den enkelte skolen ledes og drives.

Skoleeierinformantene er opptatt av at kommunale planer for skolen må forankres lokalt. Kommunens kvalitetsplan er ofte et produkt av en lengre prosess der lærere og skoleledere, elever og foreldre har vært inkludert i arbeidet. Det har vært et mål å skape en god dialog og jobbe med planen i alle ledd i skoleorganisasjonen for å sikre at planen ikke virker som en overstyring av skolenivået:

Dette er første gang vi har jobbet med en plan i alle ledd på den måten. Så det har vært en innovativ måte å jobbe på i seg selv. *(Intervju 7, uten prosjekt)*

I tillegg til å involvere skolene i utviklingsarbeidet og gi dem ansvar for utvikling på egen skole, er det gjennom de formelle styringskanalene som styringsdialog og rapporteringsordninger at skolene må stå til ansvar overfor skoleeier. Styringsystemene får dermed en viktig posisjon, ikke bare fordi de er lovpålagt, men også som verktøy for disiplinering og ansvarliggjøring av skolenivået.

Skoleeiers viktigste lokale utfordringer

Skoleeierne står overfor ulike utfordringer som har betydning for læringsmiljøet ved skolene. Når skoleeierne blir spurt om utfordringer for læringsmiljøet, knytter de det til læring og prestasjoner på den ene siden og det psyko-sosiale miljøet på den andre siden. Skoleeiere med prosjekt trekker fram ulike utfordringer knyttet til læringsmiljøet, og disse kommunene er mer eksplisitte på hvilke utfordringer de har enn kommunene som ikke har prosjekter i den nasjonale satsningen. Det kan ha sammenheng med at de allerede har tenkt gjennom kommunens læringsmiljøutfordringer i formuleringen av prosjektskisse og søknad om prosjektmidler. Når det gjelder faglig kvalitet, er det flere utfordringer som trekkes fram. Det er forholdet mellom fag og didaktikk og betydningen for elevenes læring, det er bekymring for at elevene skårer lavt (under landsgjennomsnittet) på nasjonale prøver og på vitnemålsskarakterer fra ungdomstrinnet. Flere kommuner legger vekt på skillet mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet. Det er enklere å få med barneskoler i læringsmiljøprosjekter, fordi de har en sterkere pedagogisk og didaktisk orientering enn ungdomstrinnet, der fagdisiplinene står mer i fokus. Uro, mobbeproblematikk og elevens sosiale kompetanse er også en generell og gjennomgående utfordring som nevnes.

I det følgende skal vi presentere hvilke utfordringer de enkelte skoleeierne la vekt på i deres situasjonsbeskrivelse av skolene i egen kommune.

Skoleeiere med prosjekt

Prosjektkommune 1

Kjernen i utfordringene som denne kommunen står overfor er for svak pedagogisk ledelse i skolen og lærere med for svak kompetanse på tilpasset opplæring. Dette har gitt seg utslag i en stor andel av elevene på spesialundervisningstiltak. At kommunen har en stor andel elever på spesialundervisningstiltak, blir sett på som en indikator på dårlig læringsmiljø og er derfor en stor utfordring. Spesialundervisningen er kostbar, og det kan være grunn til å stille spørsmål om kvaliteten i spesialundervisningstiltakene, slik skoleeierinformanten i denne kommunen:

Vi har ligget godt over gjennomsnittet på antall spesialundervisningstiltak. Kvaliteten på vedtakene har det også vært grunn til å stille spørsmål ved. Så jeg føler at vi har veldig mange ting å jobbe med og har forbedringspotensial på. *(Intervju 4, med prosjekt)*

Skoleeierinformanten hevder at problemet ligger i at skolene er for dårlige på tilpasset undervisning, noe som bidrar til å øke vedtak om spesialundervisning. En del av problemet hevdes å være lærere med utilstrekkelig kompetanse og en uheldig praksis i klasserommet:

Dette er utslag av et lærerkollegium som ikke har fulgt med i klassen når det gjelder metoder, de er gjerne utdanna for lenge siden. Og de driver en form for «privatisert undervisning». De vil ikke bli kikket i kortene på hvordan de underviser. *(Intervju 4, med prosjekt)*

En tilleggsutfordring har vært at skolene i denne kommunen i liten grad har hatt eksplisitte og dokumenterte pedagogiske plattformer. Prosjektet i satsningen skal derfor ha som formål å opparbeide en pedagogisk plattform som skal gjelde for alle skolene i kommunen.

Prosjektkommune 2

I denne kommunen er det spesielt det psykososiale læringsmiljøet som blir trukket fram som den største utfordringen. Elevmiljøet er «ganske urolig» og foreldrene er bekymret både for kontakten mellom lærere og elever og elevene seg imellom. I tillegg var sykefraværet blant lærerne høyt de siste par årene før den nasjonale satsningen ble iverksatt. Resultatene på nasjonale prøver var middels, og det var et bemerkelsesverdig fall i resultater fra femte til åttende trinn. Kommunen skulle slå sammen tre skoler til én og mente at et prosjekt i Bedre læringsmiljøetsatsningen ville gi et godt grunnlag for arbeidet med å bygge en felles skolekultur mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet:

Da tenkte vi, at dette må vi kople, her er det mange koplinger. Her må vi ta tak i hovedkulturen som er ved de tre skolene, og med personalet. Vi må jobbe for en forståelse av hva et godt læringsmiljø er. *(Intervju 23, med prosjekt)*

Som i prosjektkommune 1 blir lærernes kompetanse, ikke minst relasjonskompetanse, trukket frem som et problem for læringsmiljøet. Utfordringen var å få rektorene til å ta tak i lærernes praksis. En annen utfordring var å få til samarbeid mellom lærere på barnetrinnet og ungdomstrinnet, og at lærerne på ungdomstrinnet i mindre grad var villige til å reflektere over og gjøre noe med egen praksis.

Prosjektkommune 3

Manglende gjennomføring i videregående opplæring ble trukket fram som skoleeiers største utfordring. De videregående skolene i dette fylket er store, med opp mot 1350 elever i den største. Mange elever i videregående skole stryker, får ikke-bestått eller får ikke vurdering i enkelte fag. Dermed får de ikke fullført videregående opplæring. På flere av skolene øker også antallet elever som søkes inn på særskilt inntak. I tillegg til at mange av elevene er svakere enn tidligere, hevder skoleeierinformanten at en del av problemet med manglende gjennomføring skyldesskolene og læringsmiljøet:

Vi har nok ikke godt nok trykk på læringsprosesser. Det må vi være ærlige på. Vi har hatt veldig fokus på å få igjennom mange ulike tiltak og ikke fått nok fokus på læring og mestring som en faktor for å være motivert i skolen. *(Intervju 33, med prosjekt)*

En annen utfordring er, ifølge skoleeierinformanten, «skolekulturen». Skoleeierinformanten hevder at skolene preges av en egen skolekultur kjennetegnet ved at skolene motsetter seg skoleutvikling dersom den ikke kommer fra skolen selv. Informanten illustrerer dette ved å vise til eksempler på at skoleeier har plukket opp gode ideer fra én skole for å iverksette den i flere skoler, og at ideene der har blitt møtt med motstand av den enkle grunn at de er kanalisert ovenfra. Skoleeierinformanten etterlyser også bedre kompetanse på læringsmål

og fagdidaktikk blant lærerne samt et større læringstrykk for å få høyere gjennomføringsandel i de videregående skolene i fylket.

Prosjektkommune 4

Utfordringen hos den fjerde skoleeieren var konkrete problemer ved en av skolene i kommunen. Utfordringen var karakterisert som et ledelsesproblem, med svak ledelse og gjennom at grupperinger blant lærerne tok over styringen av skolene. Det innebar også samarbeidsproblemer mellom skoleleder og lærerne, og mellom lærerne som sådan. I tillegg var det en utfordring for skoleeier å få med skolen på kommunens satsningsområder og skolepolitikk. Skoleeier har en uttalt og bred policy overfor sine skoler og forventer stor grad av gjennomføring av lokale så vel som nasjonale føringer.

Prosjektkommune 5

Utfordringen i den femte kommunen handlet, ifølge skoleeierinformanten, om at skoleeier selv hadde for svake systemer for kvalitetsoppfølging og innsyn i hvordan skolene ivaretok kvaliteten i deres virksomhet. Målet har her vært å få til større grad av skoleutvikling og ikke minst endring i praksis. Handling er, ifølge skoleeierinformanten, den største utfordringen:

De snakker begeistret om de siste innleggene. De har hatt besøk av eksterne forelesere. Men hva hjelper det hvis det ikke skjer noe, hvis ikke vi kan ha noen indikatorer på at her er det en endring? (Intervju 37, med prosjekt)

Skoleeiere uten prosjekt

Kommune 1

Skoleeierinformanten hevder at kommunen har en faglig solid stab og interesserte politikere som følger med på skolens utvikling fra ulike vinkler. Den politiske ledelsen i kommunen har foreslått at det skulle legges frem et vedtak om at alle elever skulle oppnå 10 % bedre resultater innen et gitt tidsrom, men dette forslaget falt i kommunestyret. Ifølge fagstaben er dette heller ikke hovedutfordringen for kommunen eller en egnet fremgangsmåte å heve resultater på. Det psyko-sosiale miljøet og klasseledelse er det som blir betraktet som de lokale hovedutfordringene. Det psykososiale læringsmiljøet er vidt definert, og skolene inviteres av skoleeier til å utarbeide prosjekter de kan søke om midler for å realisere. En av forutsetningene for å få kommunal prosjektstøtte, er at prosjektet skal bidra til en varig endring i rutiner eller den daglige virksomheten. Skolene rapporterer årlig på læringsmiljøet/det psyko-sosiale miljøet. I tillegg har Fylkesmannen bidratt til oppmerksomhet om læringsmiljøet både ved å invitere til konferanser og ved at elevenes psykososiale læringsmiljø har vært tema for nasjonalt tilsyn.

Kommune 2

En hovedutfordring i denne kommunen er at skolene fungerer og drives ulikt. Det vil si at skolene baserer seg på ulike strukturer i opplæringen, hvorvidt det settes mål for

opplæringen og hvordan tilbakemeldinger gis til elevene. Denne utfordringen har skoleeier tatt fatt på, ifølge skoleeierinformanten:

Vi har rendyrket jobbing med struktur i tre år, den sitter rimelig i veggene nå. De delene har vi jobbet med i noen år. Og det å koble læringsresultat med hvor god du er på struktur i opplæringen, formulere mål og gi tilbakemeldinger. Tilbakemeldingskulturen er enormt viktig, i forhold til effektiv læring. Det ligger i vurdering for læring. Relasjonen mellom lærer og elev er selvsagt viktig, men hva det snakkes om er enda viktigere, tilbakemeldingene. Læring må være ferskvare dersom den skal ha betydning for barn. *(Intervju 13, uten prosjekt)*

Kommune 3

Gjennomføring i videregående opplæring er her den store utfordringen. Fylket har en av laveste gjennomføringsprosentene i landet. Utfordringen er ikke ny, og årsakene til frafall er mange:

Vi har store utfordringer. Dette har vært et fokus i lang, lang tid uten at de har klart å endre på resultatene. Som dere ser, har frafallet vært stabilt over mange år. (...) Det er mange sammensatte saker som får elevene til å droppe ut. (...) Men hva som skal til for å få den enkelte eleven til å gjennomføre, er vanskelig å vite. *(Intervju 18, uten prosjekt)*

I forbindelse med gjennomføringsproblematikken er det iverksatt andre (nasjonale) tiltak. Skoleeier har likevel innsett at utfordringer knyttet til læringsmiljøet kan være avgjørende for gjennomføringsgraden, og skoleeierinformanten hevder at denne utfordringen er blitt gitt økende oppmerksomhet de senere årene. Til tross for en viss skepsis mot Elevundersøkelsen, tjener den som et redskap til å rette oppmerksomheten mot læringsmiljøet i skolen og å involvere både elevene, lærerne og ledelsen:

Og så vet vi at vi møter en viss skepsis ute i skolene. Noen syns at den ikke treffer ordentlig og mener svarene man får ut ikke er helt beskrivende for den situasjonen man har på skolen. Men det man ser, er at det har vært en økt trivsel. Vi har løftet det med læringsmiljøene. Så ser vi også at det har vært økt fokus på læringsmiljøene. Og i gjennomføringen av Elevundersøkelsen kjører vi nå en strammere regi. I felleskap går skolen, elevene og lærerne gjennom undersøkelsen. Har de samme forståelser av spørsmålene? For det er oftest sånn at lærerne har svart noe annet enn elevene har gjort. *(Intervju 18, uten prosjekt)*

Det hevdes at lærerne i videregående opplæring etterlyser mer pedagogisk utviklingsarbeid og at det er en utfordring å få skoleledelsen til å satse sterkere på dette.

Kommune 4

Som i kommune 2 blir det også her sett på som et problem at skolene i ulik grad er engasjert i skoleutvikling. Skolene gjorde det dårlig på nasjonale prøver i lesing, og det har vært jobbet målrettet med å øke leseferdighetene, blant annet gjennom å øke lærernes kompetanse. Imidlertid har det blitt jobbet ulikt ved skolene. De har iverksatt ulike tiltak som i ulik grad har vært målrettete. Denne utfordringen har skoleeier nå grepet fatt i, og forsøker å få skolene til å jobbe mer i samme retning. I tillegg ser skoleeier på hjem-skolesamarbeidet og finner at det i varierende grad er en utfordring for skolene.

Kommune 5

En hovedutfordring i kommune 5 blir hevdet å være liten bevissthet om hvilke undervisningsmetoder som virker. Dette ses i sammenheng med en økende oppmerksomhet på resultatmåling og et ønske fra kommunens side om å opparbeide innsikt i hvilke forhold i klasserommet som har betydning for resultatene. Dette gjenspeiler seg i kommunens tilsyn som har gått fra å fokusere på administrative rutiner ved skolene til komme mer og mer inn på det som skjer i klasserommet. Særlig ønsker kommunen at resultatene skal brukes i forhold til å legge til rette for tilpasset undervisning, men også til å bli bevisst egen lærerpraksis:

Og da oppmuntrer vi teamene til å se på resultatene og drøfte dem der: «Hvorfor gjør vi det så godt i den klassen, og dårlig i den, mens vi står likt i lesing» og så videre. Slike diskusjoner ønsker vi. «Bruker vi forskjellige metoder, hva gjør de på naboskolen» osv. «Kan vi si at befolkningsgrunnlaget er så forskjellig at resultatene blir forskjellige», ikke sant? Det har vi gjort nå, både når det gjelder de nasjonale prøvene og kartleggingsprøvene. Og vi skal bruke resultatene til å speile lærernes praksis, ikke bare å kartlegge elevene. *(Intervju 26, uten prosjekt)*

Lærernes arbeidstidsavtale blir sett på som en stor utfordring for å få til refleksjon over egen praksis. Lærerne synes at det er spennende å bli utfordret på egen praksis, men det er vanskelig å finne tid innenfor arbeidstidsavtalen.

Arbeidstidsavtalen er laget for en annen tid, da lærerne hadde andre oppgaver. Å være lærer i dag er noe helt annet. Og mange lærere sier at de ikke vil gå på fagforeningsmøter som domineres av dem som er opptatt av å holde på avtalen og tiden, og beholde alt som var før. Vi prøver å få til at skolene samler litt fellestid og bruker hele planleggingsdager i stedet for hele tiden å ta korte møter. *(Intervju 26, uten prosjekt)*

Oppsummert ser vi her at både prosjektkommunene og kommunene uten prosjekt er tydelige på hvilke læringsmiljøutfordringer deres skoler har. Mens kommunene med prosjekt i stor grad har definert utfordringer direkte knyttet til ledelse (skoleledelse/klasseledelse), knyttes utfordringer i kommunene uten prosjekt mer til relasjonen skoleeier-skole og til hvordan skoleeier kan få skolene til å ivareta kvalitet og drive pedagogisk utvikling. De fleste prosjektkommunene har dermed utfordringer som er i tråd med elementer som inngår i den nasjonale satsningen. Men også de andre kommunene inkluderer elementer som inngår i den nasjonale satsningen indirekte ved å formulere utfordringer som å fremme sterkere ledelse ved skolene, ansvarliggjøring av lærerne og større innsyn i klasserommene.

Skoleeiers innsats for et bedre læringsmiljø

Hvordan vurderer skoleeier mulighetene og evnene til å være pådriver for læringsmiljøarbeidet i skolen? Hvor aktiv kan skoleeier være i en desentralisert styringsmodell der skolene har stor autonomi? De fleste skoleeierne i undersøkelsen uttrykker at godt læringsmiljø er et viktig mål i planverket. Det er et viktig utgangspunkt for å kunne påta seg en rolle som pådriver i arbeidet. Utgangspunktet for utarbeiding av planer, slik som handlingsplan, strategiplan eller kvalitetsplan, er gjerne kartlegging av ulike

forhold ved skolene. Skoleeier kartlegger også for å se om læringsmålene oppnås og for å få generell oversikt over skolevirksomheten. Det kan få fram behov for å undersøke spesielle forhold nærmere og for eventuelt å sette i verk tiltak. Kartlegging av *elevenes kunnskaper* er et viktig virkemiddel for å avklare i hvilken grad det skal satses ekstra på enkelte fag. Spesielt er det basisferdighetene som kartlegges. Et eksempel på dette finner vi i en av kommunene med prosjekt, som har basisferdigheter som satsingsområde. Målet er at alle elever på første trinn skal «knekke lesekode». Her har jevnlig kartlegging av elevenes ferdigheter vært viktig:

Vi kan ikke tillate oss at (kommunen) skal bli en annenrangs kommune. Og da er det jo alfa og omega at vi gjør det bra på grunnopplæringen. Vi har som et uttalt mål at alle i første klasse skal ha knekt lesekode, for eksempel, og å få med seg innholdet. Så vi har drevet mye med kartlegging. (...) Barneskolene våre er veldig gode og nøye på hva de gjør av kartleggingsarbeid. *(Intervju 4, med prosjekt)*

Sitatet over viser at kartleggingen er et viktig styringsredskap i arbeidet med å forbedre elevenes leseferdigheter, ikke bare som utgangspunkt for iverksetting av tiltak, men også underveis i prosessen. Også kartlegging av elevers, foreldres og læreres synspunkter brukes av skoleeiere i arbeidet med læringsmiljøet. *Brukerundersøkelser* og *medarbeiderundersøkelser* benyttes både for å kartlegge trivsel, psykososiale og fysiske forhold, men også vurderinger av undervisningen. Noen kommuner uten prosjekt har utformet egne elev-/foreldre- og lærerundersøkelser og blant annet undersøkt om elevene, foreldrene og lærerne har samme oppfatninger av læringsmiljøet. Undersøkelsene har deretter blitt sammenholdt. Et av funnene som en av informantene fra en kommunen uten prosjekt trakk fram var at lærerne vurderte at de selv hadde høyere kompetanse på leseopplæring enn hva elevene/foreldrene gjorde:

Noe jeg husker spesielt godt var hvordan lærerne oppfattet sitt eget kompetanseområde, og der var det mange områder de skulle vurdere seg selv på. Og mange vurderte seg selv til å ha høy kompetanse på leseopplæring. Det var på det spørsmålet de satte seg selv på topp. Jeg kan skjønne at enkelte lærere vil gjøre det, men at nesten alle, det var en liten vekker. Jeg tror det er slik at jo mer en vet om et område, jo mer nyansert blir en i forhold til det. Jeg tror mange ikke visste helt hva det var. Og det var mange spørsmål rettet mot elevene og foreldrene også, som gikk på hvordan de oppfattet lærerne på ulike områder. Og det var heller ikke så godt samsvar mellom lærernes egenvurdering og elevenes/foreldrenes vurdering. Jeg har hatt bruk for dette etterpå. *(Intervju 38, uten prosjekt)*

Skoleeier konkluderte med at leseopplæringen i kommunen var for dårlig, og undersøkelsene ble altså lagt til grunn for et flerårig leseopplæringsprosjekt.

Utgangspunktet for mye av planarbeidet og utvikling av strategier og tiltak er, som nevnt, begrunnet i kartlegging av hva som skjer på den enkelte skolen, men også på bakgrunn av *rapporteringer* fra skolene til skoleeier. I fylkeskommunen uten prosjekt påpekes nytten av rapporteringer for å sette fokus på resultater:

... jeg føler at det har vært en økt bevissthet på å rapportere resultater, for å få et økt resultatfokus, både fra skoleeieren, men også fra den enkelte skole. Og det er nok litt sånn i regi av det som skjer på nasjonalt nivå også. Man har fått større resultatfokus på opplæringen. *(Intervju 18, uten prosjekt)*

Denne skoleeieren har utarbeidet et «kvalitetshjul» for den videregående skolen i fylket på bakgrunn av utfordringer som kommer fram av resultatrapporteringer, men også tilstandsrapporter, elevundersøkelser, arbeidsmiljøkartlegginger osv. Kvalitetshjulet er en overordnet strategi, et såkalt årshjul som er beskrevet i avsnitt 3 for hvordan skoleeier skal arbeide med kvalitet gjennom et helt år.

Systemer for et godt læringsmiljø

I kapittelet om skoleeiers rutiner for støtte og oppfølging har vi sett at opprettelsen av systemer for å vurdere hvorvidt skolene oppfyller kravene i henhold til Opplæringsloven og forskrifter og for å sikre kvalitet i utdanningen har økt. Systemene brukes også i konkrete utfordringer knyttet til læringsmiljøet. Skoleeierne i undersøkelsen trekker fram en rekke tiltak som skal bidra til å sikre elevenes rett til et godt læringsmiljø. I den grad tiltakene er rutinisert og sammenhengende eller utfyllende, kan vi definere dem som systemer. Når skoleeierinformantene har blitt spurt om skoleeiers systemer for læringsmiljøet har de vektlagt strategi- og handlingsplaner, ulike tiltak for ansvarliggjøring, slik som sterkere formalisering av dialogen med skolene og innholdet i denne, og tiltak overfor foreldre. Vektleggingen av planer kan knyttes til formalisering: her har skoleeier skriftlig uttrykt hvilke mål og tiltak som skal sikre læringsmiljøet. Planene er som regel godkjent av politikerne. Det styrker også legitimiteten. I tillegg til planene som utgjør retningslinjene for skoleeiers arbeid, trekkes ulike formaliserte kontaktpunkter mellom skoleeier og skolene fram som viktige systemrettede tiltak. Driftsutviklingssamtaler, dialogmøter, rektormøter og skoleledersamlinger er ulike former for møter mellom skoleeier og skoler der det arbeides med læringsmiljøet. Noen møter er dermed formelle styringsmøter, andre er mer uformelle arenaer for kunnskapsformidling, informasjonsdeling og meningsutvekslinger. Hva skoleeier legger størst vekt på som system for læringsmiljø, kan være avhengig av hva de opplever er de største utfordringene.

Som vi har vist, har flere skoleeiere utarbeidet en kvalitetsplan for grunnskolen. Her er det pekt på hvilke fokusområder skolene skal jobbe med de neste årene, deriblant læringsmiljø. Fokusområdene skal danne grunnlaget for skoleeiers arbeid framover når det gjelder rutiner, kompetanseheving, kursing og rapportering fra skolene. Ved siden av å danne utgangspunkt for å utføre tilsyn, vurderes fokusområdene som et virkemiddel for å gå i dialog med skolene og tilby veiledning i arbeidet med læringsmiljøet. Ikke minst oppfatter skoleeier dette å være en fin måte å komme tett på skolene. Vi vil her gi noen typiske eksempler fra undersøkelsen på hvordan skoleeiere beskriver bruk av systemer som innsats for bedre læringsmiljø

En skoleeier uten prosjekt i satsningen har etablert et eget prosjekt for utvikling av systemer som skal sikre elevenes rett til et godt læringsmiljø. Ambisjonen er å finne felles strukturer for opplæringen, arbeide systematisk med læringsmiljø i kommunen og å kople dette arbeidet med læringsresultater:

Vi har rendyrket jobbing med struktur i tre år, den sitter rimelig godt i veggene nå. De delene har vi jobbet med i noen år. Og det å koble læringsresultat med hvor god du er på struktur, i opplæringen, formulere mål og gi tilbakemeldinger. Tilbakemeldingskulturen er enormt viktig i forhold til effektiv læring. Det ligger i vurdering for læring. Relasjon mellom lærer og elev er

selvsagt viktig, men hva det snakkes om er enda viktigere, tilbakemeldingene. Læring må være ferskvare dersom den skal ha betydning for barn. (*Intervju 13, uten prosjekt*)

Fra 2012 skal alle skolene i kommunen innføre strategier for læringsmiljøet. Skoleeier gjennomgår enkeltskolenes egne læringsresultater og gjennomsnittresultatene for alle skolene i kommunen med hver enkelt skole.

I fylkeskommunen med prosjekt er elever som stryker i videregående opplæring en stor utfordring. Også her bruker skoleeier etablerte kontaktpunkter med skolene til å utarbeide et system for å løse en konkret utfordring. I løpet av skoleåret har utdanningsavdelingen i fylkeskommunen driftsutviklingssamtaler på alle skolene, og sist år har det blitt diskutert hvordan skoleeier og skolene kan lage et system når det gjelder ansvar, for å gripe fatt i utfordringen med at så mange stryker. Her ligger i utgangspunktet ansvaret på den skolen elevene går på. Men i videregående skole skifter gjerne elever skole fra år til år eller de går ut i lære, og skoleeier mangler et system for å støtte og følge opp elevene. I etterkant av driftsutviklingssamtalene har utdanningssjefen laget forslag til strategier for hvordan disse utfordringene kan løses de neste fire årene. Forslaget skal legges fram for rektorene.

Andre tiltak som kan knyttes til læringsmiljøet er systematisk evaluering av undervisningen. I fylkeskommunen med prosjekt er ikke skolene pålagt å gjennomføre slike evalueringer, men skoleeier oppfordrer til det, og mange av skolene har begynt å evaluere egen undervisning. Undervisningsevaluering kan gjennomføres på ulike måter. Mest vanlig er *skolevandring* som innebærer at ledelsen er ute og følger opp lærerne, de skal gi tilbakemelding på hva lærerne «er gode på», men også å veilede i det lærerne har behov for å bli bedre på. Det er utarbeidet skjema for skolevandringen i forkant, så man vet hva man skal se etter. Andre skoler bruker det samme opplegget, men der det er lærerne som er ute og observerer hverandre. Noen skoler har også elever som evaluerer lærerne ut fra enkle skjema. Enkelte skoler kombinerer også flere av metodene i undervisningsevalueringen.

Gjennomføring av lokale læringsmiljøprosjekter

Skoleeiere med prosjekt i satsningen har i større og mindre grad initiert og bidratt i prosjektutformingen. I alle tilfeller har skoleeier godkjent prosjektsøknaden og er ansvarlig for prosjektet overfor Utdanningsdirektoratet. I praksis bidrar skoleeierne svært ulikt i gjennomføringen av læringsmiljøprosjektene. Vi finner alt fra stort felles engasjement fra skoleeier og skole på den ene siden, til labert engasjement både på eier- og skolesiden. I dette avsnittet vil vi gi noen eksempler på skoleeiers bidrag i prosjektgjennomføringen, på bakgrunn av intervjuer i prosjektkommunene.

Fylkeskommunen med prosjekt oppfordret de videregående skolene i fylket til å komme med prosjektideer og valgte så å prioritere ett av to prosjektforslag. Prosjektet som ble valgt samsvarte i stor grad med skoleeiers egne satsingsområder og prosjektet kan karakteriseres som et *felles prosjekt*. Skolen hadde tenkt grundig gjennom prosjektet på forhånd. Utgangspunktet for skolen var at den hadde mange elever på bygg- og anleggsgang med ulike problemer, blant annet elever som hadde kommet inn på særskilt grunnlag. Skoleeier utarbeidet planen i samarbeid med skolen som engasjerte eksterne veiledere til å

følge opp prosjektet. Prosjektet ble innvilget støtte fra satsningen. Det første året fulgte skoleeier prosjektet tett med møter to ganger i måneden. I tillegg deltok skoleeier i de nasjonale samlingene arrangert av direktoratet. På intervjutidspunktet, i prosjektets andre år, var skoleeiers engasjement mindre. Begrunnelsen for dette var at skolens rektor drev prosjektet godt. Men det var fortsatt god kontakt mellom partene og skoleeier fulgte prosjektet fortsatt.

I andre kommuner er det skoleeier som har tatt initiativ til læringsmiljøprosjektet. For eksempel la skoleeier i en prosjektkommune føringer på de enkelte skolene i kommunene og fikk med alle på et felles prosjekt i læringsmiljøetsatsningen. Dette prosjektet kan karakteriseres som et *skoleeierdrevet prosjekt*. Det kan være en utfordring når skoleeier tar initiativ at enkeltskolene i mindre grad engasjerer seg og får et eierforhold til prosjektet. Etter en noe laber og varierende aktivitet i prosjektet på skolene måtte skoleeier erkjenne at det måtte tas et strammere grep. Kommun nivået følger opp prosjektet på ulike måter. Skolene må rapportere fra de lokale prosjektene på rektormøtene. I tillegg må rektorene rapportere skriftlig til skoleeier.

En tredje variant er prosjekter som er initiert på skolenivået, og der skoleeier er lite involvert i prosjektarbeidet. I en kommune var skoleeier i liten grad informert om prosjektet og framsto først og fremst som den formelt ansvarlige parten. Undervisningssjefen i kommunen hadde godkjent prosjektsøknaden, mens en rådgiver er skoleeiers kontaktperson for prosjektet. Utover direktoratets felles samlinger og et par samtaler med prosjektleder, kjenner skoleeier ikke til prosjektet. Denne formen for prosjektstyring kan vi karakterisere som *skoledrevet prosjekt*. Skoleeier var i utgangspunktet skeptisk til prosjektet da det delvis overlappet med et felles kommunalt prosjekt for alle skolene initiert av skoleeier. Samtidig var rektoren som initierte og startet opp prosjektet sluttet og ansvaret overført til den nye skoleledelsen.

Koordinering av erfaringsoverføring

Både *skoleeiere med og uten prosjekt* er opptatt av at skolenes erfaringer fra arbeidet med læringsmiljøet skal spres videre til andre skoler. Tanken er at andre skoler kan nyte godt av erfaringer fra prosjekter og tiltak som prøves ut i skolen. Hvordan dette blir gjennomført varierer fra skoleeier til skoleeier, men noen fellestrekk har erfaringsoverføringen. Skoleledersamling er en arena som ofte blir brukt til å presentere prosjekter skolene arbeider med. En skoleeier forteller at prosjektskolen har inspirert andre skoler – eller i hvert fall én – til å gå i gang med et lignende prosjekt. Skoleeiers rolle har vært begrenset til å sørge for kontakt mellom skolene. En annen kommune har søkt prosjekt sammen med en av skolene, men har trukket med alle skolene i iverksettingen av prosjektet. Skoleeier koordinerer all informasjonen og oppfordrer skolene uten prosjekt i satsningen til å iverksette lignende tiltak som del av skoleutviklingsarbeidet deres.

Et par av skoleeierinformantene har trukket fram at erfaringsoverføring også har negative sider. For det første erfarer en skoleeier at hvis utvalget av skoler som blir bedt om å dele erfaringer med andre er skjevt, kan det føre til skepsis og motvilje til å las seg inspirere blant noen skoleledere. Her kan det synes som om janteloven blir tatt i bruk. Et annet argument er knyttet til skoleeiers rolle i erfaringsoverføringen. Fylkeskommunen

med prosjekt er ikke involvert i erfaringsoverføring fra prosjektet utover å sørge for kontakt mellom skolene. Dette synes å være en bevisst tilbakeholdenhet fra skoleeiers side for å unngå at skolene skal oppfatte dette som ovenfra-og-ned-styring:

En kan gjerne gå ut på en skole og oppdage et fantastisk prosjekt på en avdeling, som vi og rektor blir grepet av og vil prøve å implementere på en annen avdeling. Det blir fort oven-fra-og-ned, selv om ikke metodikken er det i det hele tatt. *(Intervju 33, med prosjekt)*

Ideer som har oppstått i skolene oppfattes som ovenfra-politikk dersom de formidles av skoleeier. Dermed blir de gode ideene vanskelige å gjennomføre.⁹

Utvikling av skoleorganisasjonen

Skoleeierne er i liten grad opptatt av skolenes organisasjonsmodell i intervjuene om tiltak for læringsmiljøet. Men et par skoleeiere nevner organisasjonsendringer som aktuelle tiltak. Først og fremst er det innføring av avdelingsstruktur i skolene som trekkes frem. Det vektlegges at det er viktig å fordele ledelsesansvaret på flere enn rektor, samtidig som det er viktig at rektor har oversikt over skolen hun leder og ikke sender stedfortredere på viktige møter. Det er viktig at skoleeier når fram til avdelingsledernivået og at informasjon ikke stopper opp hos rektor. En ulempe med avdelingsstruktur, spesielt på store skoler, er at det kan være vanskelig å få til samarbeid på tvers av avdelinger. Her har skoleeier en viktig rolle som «stillas» rundt skolene, hevder en skoleeierinformant. Det er viktig at skoleeier støtter skolene ved å besøke dem, selv om det kan slite på skoleeiers utdanningsavdeling. Avdelingsledersamlinger kan bøte på noen av utfordringene med ordningen.

Fylkeskommunen med prosjekt trekker fram hvordan organisasjonsendringer i de videregående skolene berører skolenes læringsmiljø. For eksempel er de videregående skolene i dette fylket omstrukturert slik at alle har en blanding av yrkesfag og allmennfag. Når rekrutteringen i tillegg er basert på geografisk tilhørighet - ikke fritt skolevalg og avgangskarakterer fra grunnskolen - innebærer det større likhet i elevgrunnet og mindre fokus på rangering av skoler. Elevgrunnet blir dermed mer variert og ordningen forebygger utviklingen av såkalte A- og B-skoler. Fylkeskommunen uten prosjekt har omorganisert utdanningsavdelingen og endret interne arbeidsmåter for å få til et mer systematisk arbeid med skoleeiers fokusområder. Kort fortalt går det ut på å fjerne skillet mellom fagopplæring og skole og rette fokus mot funksjoner. Dermed blir inntak og tilbud (formidling av lærlinger) én funksjon, opplæring i skole og bedrift en annen og eksamen og vurdering en tredje funksjon. I flere av kommunene har opprettholdelse av skoleadministrasjon med en viss størrelse eller utbygging ført til sterkere skoleeierinnsats for læringsmiljøet:

Det er (...) ikke veldig tydelig hva skoleeier skal gjøre. (...) Men det handler selvsagt om hvilken kapasitet det skolefaglige leddet har i kommunen. Vi er egentlig doblet her i løpet av to år, og det gir muligheter for å drive faktisk utviklingsarbeid. Med mindre kapasitet kan det bli bare drift. *(Intervju 7, uten prosjekt)*

⁹ Se også avsnittet om skoleeiers viktigste lokale utfordringer, prosjektkommune 3.

Denne informanten var opptatt av at skoleadministrasjonen hadde kapasitet til å bidra i arbeidet med innholdet i skolen, slik som læringsmiljø og pedagogisk utviklingsarbeid.

Rådgivning og kursing av ledere, lærere og elever

Skoleeiere bistår skolene med rådgivning og kursvirksomhet. Rådgivningen er ofte uformell på den måten at skoleledelsen tar kontakt for å få råd eller bistand i konkrete saker. Kursvirksomheten er gjerne knyttet til skoleeiers strategier og planer og til ansvaret for utvikling av skoleledernes og lærernes kompetanse i tråd med Opplæringslovens § 10-8. Kompetanseutvikling kan omfatte en rekke områder, slik som undervisningsfag, pedagogikk/didaktikk og læringsmiljø. Satsingsområder som for eksempel er nedfelt i skoleeiers kvalitetsplan, prioriteres når kompetansen til ledere og lærere skal heves. Klasseledelse er et tema som flere skoleeiere har arrangert kurs i. Skoleledelse er også tema for kurs som angår læringsmiljøet.

Noen skoleeiere arrangerer også kurs for elever. Først og fremst er disse kursene rettet mot elever i videregående skole. En av fylkeskommunene i undersøkelsen har de siste to årene tilbudt sommerskole i matematikk og naturfag for elever med stryk. Det har, ifølge rådgiverinformanten, gitt gode resultater. En del av elevene som går ut av vg1 med stryk i matematikk, ser sommerskole som en mulighet til å få tatt opp igjen faget og bestå. Et systematisk sommerskoletilbud er også igangsatt i forbindelse med Ny GIV, en større nasjonal satsing for å øke gjennomføringsandelen i videregående opplæring. Her er det imidlertid basisferdigheter i lesing, skriving og regning som er tema.

Støtte og veiledning til skoleeierne

Skoleeier har mulighet til å få støtte og veiledning både fra nasjonale myndigheter, slik som Utdanningsdirektoratet, regional stat ved Fylkesmannen og eksterne fagmiljøer. I intervjuene har vi spurt skoleeierne i hvilken grad de henter støtte utenfra i arbeidet med læringsmiljøet.

Utdanningsdirektoratet har publisert informasjon om regelverk samt en rekke veiledninger, brosjyrer og andre dokumenter på læringsmiljøets nettsider.¹⁰ Dette er informasjon som skoleeiere kan gjøre seg nytte av på ulike måter. I tillegg arrangerer direktoratet samlinger både for skoleeiere og skoler som har prosjekt i satsningen og andre interesserte. Direktoratet har også andre prosjekter og satsninger som er relatert til læringsmiljøet og som en rekke kommuner er engasjert i, slik som Vurdering for læring¹¹ og Veilederkorps¹².

Skoleeierne har ulike erfaringer med og ulikt syn på Utdanningsdirektoratets rolle. Flere trekker fram at nettressursene, slik som veiledninger og analysemateriell er til stor hjelp i det daglige arbeidet og at prosjekter og satsinger treffer behov i skolen.

En skoleeier uttaler:

¹⁰ <http://www.utdanningsdirektoratet.no/Laringsmiljo/>

¹¹ <http://www.udir.no/Vurdering/Vurdering-for-laring/>

¹² <http://www.udir.no/Utvikling/Veilederkorps/>

Det går ikke en dag uten at jeg er innom direktoratets nettsider. Det har jo blitt et viktig direktorat. Og jeg oppfordrer rektorene også til å gå inn på de sidene. Jeg finner mye nyttig der (...) Det er den kilden man bruker først når det er noe man lurer på. *(Intervju 4, med prosjekt)*

En annen skoleeier er mer skeptisk til det hun oppfatter som direktoratets policy og virkemidler som hun mener styrer atferden til skoleeiere og skoler:

Jeg er ikke akkurat så glad i den behavioristiske tenkningen (til direktoratet). Jeg mener den passer for noen få, men ikke alle. Det at man har et regelverk og så tror en at det vil regulere atferden. Jeg tror det er helt andre forutsetninger som må til. Det at vi er opptatt av praksisen, det tror jeg er en annen tenkning enn det direktoratet har. *(Intervju 23, med prosjekt)*

Noen skoleeiere peker i tillegg på at de har vært i direkte kontakt med Utdanningsdirektoratet og fått hjelp i ulike situasjoner. Utdanningsdirektoratet ses på som oppdatert i forhold til relevant forskning på feltet nasjonalt og internasjonalt. Det at direktoratet kan stimulere skolene med prosjektmidler kan ha fordeler og ulemper, hevder en av skoleeierinformantene:

Direktoratet stimulerer med penger slik at noe skjer, og kan slik ha innflytelse som agent. På den annen side vil ikke det ha spredningseffekt. For det som blomstrer på grunn av penger, har en tendens til å visne uten penger. *(Intervju 13, uten prosjekt)*

Denne skoleeieren peker på et problem flere informanter har nevnt, nemlig at det kan være vanskelig å videreføre prosjektene etter prosjektperioden, spesielt hvis prosjektmidler har blitt brukt til å gjennomføre ekstraordinære tiltak for elevene eller ekstra timeressurs til prosjektledelse.

Fylkesmannen har som oppdrag å bidra til at den nasjonale utdanningspolitikken blir fulgt opp av skoleeierne, og samtidig være en ressurs og et serviceorgan for eierne. I tillegg til å føre tilsyn med skoleeierne og være klageinstans, bidrar Fylkesmannen blant annet med juridisk bistand og veiledning til skoleeiere og skoler. For eksempel arrangerer Fylkesmannen kurs for skoleeiere. Skoleeierne har ulike erfaringer med Fylkesmannen. Først og fremst er det Fylkesmannen som utøver av tilsyn, hjelp til juridiske spørsmål og statlig videreutdanning av lærere skoleeierne trekker fram, men Fylkesmannen har også veilederoppgaver. Noen bruker Fylkesmannen som rådgiver: «Vi føler de er der når det trengs» og deltar på faglige samlinger. Begge fylkeskommunene samarbeider imidlertid med Fylkesmannen i ulike regionale partnerskap, selv om den ene fylkeskommunen har tettere kontakt med Fylkesmannen enn den andre. I tillegg har den ene fylkeskommunen også uformelle samtaler med Fylkesmannen for å vedlikeholde kontakten, og partene samarbeider om skoleledersamlinger.

Skoleeierne med læringsmiljøprosjekt har alle involvert *eksterne fagmiljøer*. De er pålagt å ha eksterne veiledere tilknyttet prosjektet. Dette er fulgt opp av alle prosjektkommunene. De 5 ulike eksterne konsulentene i undersøkelsen er rekruttert fra tre høgskoler og to frittstående konsulentfirma. Generelt sett er alle de frem konsulentene blitt rekruttert ut fra kjennskap til og eller skoleeiers erfaring med deres ekspertise. De tre konsulentene fra høgskolesektoren er rekruttert på grunnlag av den pedagogiske ekspertisen de innehar og som er blitt vurdert som relevant for gjennomføring av

prosjektet. Alle de tre konsulentene har gjort seg bemerket innenfor ett eller flere av de temaene som inngår i prosjektet, noe som er plukket opp av skoleeier. De to konsulentene fra frittstående konsulentfirma er rekruttert som veiledere på grunnlag av erfaringer med tidligere oppdrag for skoleeier. De to konsulentene har hovedsakelig ekspertise i ledelse og organisasjonsutvikling, i offentlig og privat sektor. Mens de tre høgskolekonsulentene har gjort seg relevante ved å inneha ekspertise på bestemte læringsmiljøtemaer og for deres evne til å formidle, har de to frittstående konsulentene blitt ansett som relevante på grunnlag av deres spesifikke kompetanse til å drive personal- og organisasjonsutvikling som sådan.

Vi finner at samarbeidet skoleeier/skole og ekstern konsulent har fungert bra, og etter intensjonen som fastsettes i kontrakten med prosjektet. For eksempel kan en prosjektplan definere følgende oppgaver for den eksterne konsulenten (veilederen):

Ekstern veileder er godt kjent ved skolene og ved de andre skolene til skoleeier gjennom flere års samarbeid. Han vil bidra med sin kompetanse, deriblant mange års ledererfaring fra offentlig og privat sektor, i planlegging og gjennomføring av oppstartuke samt inngå i veiledningsteam som vil veilede lærere i klasseledelse. Avtalen vil gjelde i hele prosjektperioden, og avsluttes når den endelige evalueringsrapporten er presentert for referansegruppen og sendt U-dir. (*Prosjektplan, skoleeier 3*)

Den eksterne veilederen er trukket aktivt inn i skolenes gjennomføring av prosjektene ved alle prosjektskolene. I de fem prosjektkommunene har veilederen blant annet ansvar for kursing og veiledning av prosjektskolens lærere.

I noen av prosjektkommunene er det den eksterne veilederen som har stått for kontakten mellom skoleeier som prosjekteier og skolen som gjennomfører prosjektet. Prosjektplanen fastsetter hvor ofte og hvor mye veiledning som skal gis skolene, og sammenfaller gjerne med tidspunktene og milepælene hvor det jobbes intensivt med prosjektene. Det vil typisk dreie seg om oppstart av prosjektet, eller med introduksjon av nye temaer hvor alle lærerne inviteres til et foredrag med konsulenten selv, eller med en annen ekstern foredragsholder. Som oppfølging av introduksjonen til et av temaene som prosjektet dreier seg om, vil gjerne den tilknyttede konsulenten få i gang planlegging, samarbeid og refleksjoner om hvordan det som er blitt presentert kan omgjøres til praktisk nytte for å forbedre læringsmiljøet. Slik sett finner vi at den eksterne konsulenten har en essensiell betydning for prosjektgjennomføringen, slik dette sitatet illustrerer:

Noen skoler er flinke til å gjennomføre og å formidle det de har gjort, mens andre må vi streve for å få til å formidle det de har gjort. Veileder (konsulenten) har ansvar for å følge opp de som har gjort mindre. Hun følger opp og står for kontakten med skolen. Så hun har innsyn og følger dem opp. Vi har kjøpt den tjenesten av henne, og hun samler skolene eller reiser ut på enkeltskoler og kjører sitt opplegg. (*Intervju 5, med prosjekt*)

Vi finner også eksempler på at den eksterne konsulenten har endret innholdet i selve prosjektet. Hos én skoleeier skjedde det at oppstarten skulle dreie seg om klasseledelse, men da det ble vanskelig å få den foredragsholderen som skulle stå for oppstarten av prosjektet, ble temaet klasseledelse utsatt. I stedet foreslo konsulenten at prosjektet skulle starte med temaet «læringstrøkk», et tema som ikke fra før var inkludert i prosjektet. Dette

var et tema hun selv hadde god kompetanse på og som dermed ble en egen del av prosjektet:

Aller først hadde vi læringstrøkk. Egentlig hadde vi ikke tatt det med. Men så var det hun som er faglig veileder som syntes læringstrøkk måtte med i prosjektet. Det var ikke med opprinnelig. Men så hadde hun en forelesning om det, aller først. Og hun har vært i skolene og snakket om læringstrøkk og hun har trukket det inn i vurdering for læring som vi nå også skal drive med. *(Intervju 5, med prosjekt)*

En av prosjektkommunene var i gang med et skoleutviklingsprosjekt, hvor et frittstående firma for organisasjonsutvikling var engasjert, da en av ungdomsskolene søkte læringsmiljøprosjekt. Skoleutviklingsprosjektet har dreid seg mest om skolering/kursing av skoleledere. Hensikten var å bidra til å holde skolene i gang som lærende institusjoner og fortsette utviklingsarbeidet på den enkelte skole. Etter to år gikk avtalen med prosjektveilederen i læringsmiljøprosjektet ut, og skoleeiers organisasjonsutviklingsfirma gikk da inn som ny veileder for prosjektet.

Skoleeierne uten prosjekt har ikke i samme grad systematisk samarbeid med eksterne fagmiljøer, men vi finner at fire av de fem skoleeierne har et mer eller mindre fast samarbeid med universitets- eller høgskolemiljøer. En kommune har fast samarbeid med et universitet gjennom en partnerskapsavtale som gjelder lærerutdanning på masternivå. Flere av kommunene har hatt eller har langsiktig samarbeid med høgskole- og universitetsmiljøer om konkrete kurs for skoleledere og lærere. Selv om eksterne fagmiljøer ikke er så tett inne i skoleutviklingsprosjekter i kommunene uten prosjekt sammenlignet med prosjektkommunene, finner vi eksempler på tett samarbeid også her. To av skoleeiere uten prosjekt har opprettet veiledningsavtaler med eksterne fagmiljø for oppfølging og veiledning i egen initierte kommunale utviklingsprosjekter.

Gjennomgangen over viser at skoleeier i praksis bruker mange virkemidler for å arbeide med læringsmiljøet på skolenivå. Systematiske tiltak som planer, styringsdialog etc. er virkemidler for å styre skolenes oppmerksomhet. Lokale prosjekter og bruk av erfaringsoverføring, kursing og veiledningstilbud kan være motiverende og inspirere skolene til å vektlegge læringsmiljøarbeid. Vi finner også at reorganisering brukes som virkemiddel for bedring av læringsmiljøet. Skoleeier kan få støtte både fra nasjonale myndigheter, Fylkesmannen og eksterne fagmiljøer.

Skoleeiers vurdering og gjennomføring av den nasjonale satsningen læringsmiljøsatsningen

Skoleeierne med prosjekt i satsningen har en åpenbar tro på betydningen av skoleledelse, klasseledelse og lærernes rolle for læringsmiljøet. Dermed kan vi si at det er disse elementene i den nasjonale satsningen som synes å ha fått størst gjennomslag på skoleeiernivå. Skoleeiere uten prosjekt kjenner i liten grad til satsningen.

Sterke sider ved satsningen

Generelt fremhever skoleeierne med prosjekt det som positivt at satsningen er praksisorientert og at den er forskningsbasert. Ellers framheves innholdet i satsningen som velfundert og de ulike temaene som satsningen består av som viktige. Fokus på klasseledelse er, som nevnt, det de fleste skoleeierinformantene trekker fram som en essensiell del av satsningen. En representant for skoleeier uttrykte seg slik:

Jeg har tro på dette med å være en tydelig lærer, altså dette med klasseledelse. Hvis det er på stell så kan en få gjort veldig mye med læringsmiljøet i klasserommet. I mitt hode er klasseledelse punkt én. Det kan ha en forebyggende effekt. Hvis læreren er utglidende og ikke sjef i klasserommet, kan det skape mye ukultur. Har du kontroll i et klasserom får du bedre betingelser for å formilde faget. Men er du dårlig oppdatert faglig er det jo ikke en tilstrekkelig betingelse. Du må både kunne stoffet ditt og være tydelig. *(Intervju 1, med prosjekt)*

Det er også informanter som fremhever at det er positivt at satsningen vektlegger hjem-skolesamarbeidet og betydningen av at foreldre følger opp elevene. En av skoleeierne med prosjekt i satsningen arbeider sammen med tre videregående skoler for å lage en plan for det psykososiale arbeidet ved skolene. Her benyttes alle lenker og tilgjengelig materiale for læringsmiljøetsatsningen på direktoratets nettsider. Lenkene blir kommentert og anbefalt i planen. Satsningen synes å være medvirkende til at så mange skoleeiere inkluderer læringsmiljø i strategier og handlingsplaner, også skoleeiere uten prosjekt i satsningen. I tillegg bruker mange Elevundersøkelsen som verktøy for å måle kvaliteten på læringsmiljøet. Elevundersøkelsen blir også trukket fram av skoleeiere uten særlig kjennskap til den nasjonale satsningen. Muligheten til å knytte strategier og handlinger til elevvurderinger, synes å være en fordel i arbeidet med læringsmiljøet, ifølge en skoleeierinformant:

På skole-/elevnivå har vi egentlig ganske stor tiltro til Elevundersøkelsen. Vi synes vi har en bra undersøkelse. Noe kunne sikkert vært bedre, men det er på en måte det beste vi har. Vi har ingen andre undersøkelser som sier så mye om miljø som det Elevundersøkelsen gjør. *(Intervju 18, uten prosjekt)*

Skoleeierne synes å være enige om at den muligheten prosjektarbeid gir for å knytte til seg ekstern ekspertise er verdifull. Det er verdifullt for prosjektgjennomføringen og for heving av læreres kompetanse generelt. En gjennomgående positiv erfaring fra skoleeiere som har prosjekt i satsningen er muligheten prosjekt i satsningen har gitt til felles kurs og fagdager for alle lærerne i kommunen:

Og vi har hatt (foredragsholder) her Han leverte varene så det suste. Han er vanskelig å få fatt på. Han er så opptatt. Men han er som et fyrverkeri. Da hadde vi hele regionen her. Han er både vittig og god formilder og perspektivrik. Han hadde vi en hel dag. *(Intervju 5, med prosjekt)*

Svake sider ved satsningen

Vi finner ikke uttrykt skepsis mot selve satsningen blant skoleeierne. Men vi har sett foran at noen skoleeiere uten prosjekt problematiserer læringsmiljøbegrepet og er skeptiske til at innholdet blir fastlåst og fastsatt en gang for alle.

En svak side som er påpekt er av praktisk art. En informant fra en av prosjektkommunene beklager at prosjektsiden til Utdanningsdirektoratet (PAS – prøveadministrasjonssystemet) er så lite brukervennlig at skoleeier ikke har introdusert den for skolene. Informanten fremholder at det er relevant stoff på siden som burde være tilgjengelig for flere. Noen skoleeiere med prosjekt i satsningen er opptatt av at det sterke fokuset på lokale prosjekter kan være sårbart. Det er mange ledd som skal klaffe i en slik form, og at det står og faller med hvorvidt det gjennomføres i praksis på skolenivået:

Prosjekt er etter min oppfatning nå blitt en motesak. Og det er kanskje den måten sentrale myndigheter har for å få inn nytt tankegodt: å initiere nye prosjekter. Men det avhenger av om en klarer å ta vare på den kunnskapen som er opparbeidet og implementere det i egen organisasjon. Jeg var kjempefornøyd med dette prosjektet, jeg var overbegeistra. Og det skulle være direkte overførbart til skolen. Men det er jo de som må jobbe med prosjektet, gjøre det til sitt prosjekt. *(Intervju 4, med prosjekt)*

Dette dreier seg altså om hvordan den nasjonale satsningen er planlagt og designet, og at alle forutsetningene må være på plass dersom satsningen skal få en reell verdi. Det kan være stor enighet om satsningens innhold og hensikt, men likevel ligger det en fare for at gjennomføringen kan svikte. Det skal vi se nærmere på i neste avsnitt om læringsmiljøprosjektene i de fem prosjektkommunene og skoleeiers vurdering av disse.

Innholdet i prosjektene og skoleeiers vurdering av egen prosjektgjennomføring

I det følgende skal vi gå gjennom hva læringsmiljøprosjektene dreier seg om samt skoleeiers vurderinger av dem de fem prosjektkommunene/-fylkeskommunene i undersøkelsen. Hvordan vurderer de gjennomføringen av prosjektene så langt? Hva lykkes man med og hva er utfordringene med gjennomføringen?

Skoleeier 1

Prosjektets innhold

Prosjektet omfatter flere skoler, og det overordnede målet er å utvikle felles systemer for å kvalitetssikre bedre læringsmiljø for alle skolene i kommunen. Konkret skal arbeidet munne ut i en håndbok for bedre læringsmiljø. Prosjektet deles inn i seks undertema der flere er i tråd med den nasjonale satsningens faktorer for hvordan bedre læringsmiljø kan oppnås. Det gjelder klasseledelse, samarbeid skole–hjem, og heving av elevers sosiale kompetanse. Involvering av elevene i arbeidet med bedre læringsmiljø, arbeid mot mobbing og lærerens læringstrykk, vurdering for læring, er også inkludert i prosjektet. Det kan indirekte knyttes til nasjonale mål om «kultur for læring» og å skape positive relasjoner mellom elevene.

Virkemidlene i prosjektet har bestått dels av kompetanseheving i form av eksterne foredrag, deltakelse på regional konferanse i regi av Utdanningsdirektoratet, samt interne utviklingsprosesser som omhandler sosial kompetanse, læringstrykk og klasseledelse ved skolene. Disse tre områdene har også vært tema for tre av de eksterne foredragene, i tillegg til et som omhandlet bedre læringsmiljø som sådan. De skoleinterne utviklingsprosessene

har startet med et eksternt foredrag for lærere og ledere ved alle skolene, før de har gått hver til sitt og planlagt og startet egne prosjekter innenfor temaet.

Skoleeiers vurdering

Prosjektet ble initiert av skoleeier i samarbeid med en av rektorene. I ettertid ser skoleeier at prosjektet ikke var godt nok forankret i skolene. Prosjektet startet med at en rektor tok kontakt med skoleeier etter at hun hadde fått kjennskap til at det var lyst ut midler. Skoleeier utformet søknaden. Før søknaden ble sendt, var den godkjent av både rektorkollegiet og arbeidsmiljøutvalget.

Prosjektlederen er skilt ut fra skoleeiers styringslinje. I denne kommunen spriker synspunktene på hvordan prosjektet er iverksatt i skolene. Prosjektlederen synes at prosjektet er kommet langt og at skolene har fulgt planen for gjennomføring. Imidlertid påpeker han stor variasjon mellom skolene:

Det jobbes bedre på noen skoler enn på andre. Men det jobbes! Det ser vi på Fronter. Og nå skal det stilles enda høyere krav til skriftlighet. Veileder har ansvar for å følge opp de som har gjort mindre. Hun følger opp og står for kontakten med skolen. (...) Og det er jo flaut å komme på rektormøtene og ikke ha gjort noe. De gjentar bare det de andre sier. Vi ser helt tydelig at noen gjør mer enn andre. Vi presser dem. Og vi har dialogmøtene mellom skolene og kommunalsjefen. Og her også tematiseres prosjektet. *(Intervju 5, med prosjekt)*

Prosjektkoordinatoren fremhever det viktige ved at prosjektgruppen er i ferd med å lage en håndbok for arbeid med læringsmiljøet på grunnlag av erfaringene skolene har med gjennomføringen. Han fremhever videre at prosjektet er viktig for kommunen, at kommunen flagger prosjektet utad og forventer resultater.

De to representantene fra skoleadministrasjonen vi har intervjuet mener, i motsetning til prosjektkoordinatoren, at prosjektgjennomføringen har gått litt trått. Mange skoler har gjort lite med prosjektet, selv om alle skolene er med og det skulle bidra til et felles løft for kommunal skoleutvikling. En av skoleeierinformantene tror dette kan skyldes at det er vanskelig å få med skolene dersom prosjektet kommer utenfra og ikke er «forankret i skolen selv». Først må skoleeier motivere rektorene som igjen må motivere lærerne. Denne skoleeierinformanten tror det som skal til er små grupper av motiverte lærere som kan motivere kollegene sine:

Du vil alltid ha lærere som ikke er motivert. Derfor er det viktig å innhente ressurser hos de lærere som faktisk er gira. *(Intervju 4, med prosjekt)*

Skoleeierinformanten håper prosjektet vil munne ut i en kommunal plan som skolene blir pålagt å følge og som er forankret både nedover og oppover i systemet. Skoleeierinformanten peker på tre årsaker til at flere av skolene har gjort lite i prosjektet. For det første er det ustabil ledelse på flere av skolene som deltar. For det andre har prosjektkoordinatoren lite relevant kompetanse og manglende tyngde. For det tredje er koordineringen og styringen organisert og delt mellom skoleadministrasjonen og det utenforliggende faglige senteret på en måte som ikke fungerer.

Skoleeier 2

Innholdet i prosjektet

Dette prosjektet fokuserer på flere faktorer som de nasjonale myndighetene anbefaler å videreutvikle for et bedre læringsmiljø, slik som relasjonen lærer-elev, klasseledelse og avklarte normer og regler for atferd. I tillegg har skoleeier satt høyt læringstrykk og høyt faglig og sosialt læringsutbytte hos elevene som målsettinger. Det klargjøres ikke helt for hva som er mål og hva som er midler i prosjektet, men det legges opp til en bred satsning og en helhetlig tilnærming til læringsmiljøet. Prosjektet har som målsetting å bli en integrert del av skolens virksomhetsplan. Prosjektet har bestått i å utarbeide tema som skal tas opp på morgenmøter/fellesmøter, der det så har blitt avklart og utarbeidet konkrete tiltak i prosjektet. Tiltakene har vært plan for tilsyn og konflikthåndtering i friminuttene, plan for tilpasset opplæring, revidering av manifest for mobbing, ordensreglement og maler for elev- og foreldresamtaler, skolering i relasjonskompetanse for alle lærere i regi av prosjektets veileder, diskusjon av rådsorganene på skolen, diskusjoner i lærergrupper om egen rolle, utarbeiding av lokal læreplan i sosial kompetanse og utarbeidelse av kjøreregler for klasseledelse.

Skoleeiers vurdering

Prosjektet ble initiert av skoleeier som utviklet ut prosjektsøknaden sammen med en av rektorene i kommunen. Prosjektet har også her møtt en del motstand, og informanten hevder at lærerne er delt i synspunktene på nytten av prosjektet. Skoleeier mener at det kunne vært gjort en bedre jobb på skolenivået for å selge inn prosjektet og skape entusiasme om det. Prosjektet vurderes som middels godt gjennomført. Det er satset på samlinger for alle lærerne i kommunen, og det har vært varierende tilbakemeldinger fra lærerne. Det er likevel noe positivt på gang, og det handler mest om at de har fått til erfaringsutveksling mellom skolene, og mellom lærere på ulike trinn. Selv om flere lærere ikke er interessert i å fokusere på egen rolle, har det likevel skjedd en viss positiv utvikling ved at ungdomsskolelærere har begynt å fokusere mer på relasjonskompetanse og egen klasseledelse, i følge skoleeier.

Skoleeier 3

Prosjektets innhold

Dette prosjektet fokuserer utelukkende på klasseledelse som virkemiddel til å oppnå bedre læringsmiljø og derigjennom bedre skolerresultater:

Gjennom systematisk arbeid med klasseledelse vil lærerne bli dyktiggjort i å etablere et godt læringsmiljø som forskning viser er en forutsetning for faglig læring. (*Prosjektplanen*)

Den videregående skolen har valgt en avdeling hvor antallet elever som er tatt opp på særskilt grunnlag er høyt, og skolen har iverksatt kompetansehevingstiltak for lærerne. Tanken er at lærerne etter skoleringen skal bidra til spredning av kunnskap og erfaringer, samt at de skal nyttiggjøre seg erfaringene overfor andre elever på andre avdelinger. Det

skal også utarbeides rutiner som skal få allmenn utbredelse på skolen. Erfaringene med nye rutiner skal også spres til de andre avdelingene. Prosjektet forankres i skolens virksomhetsplan som består av satsningsområdene læringsmiljø, gjennomføring, læringsutbytte og ledelse og kompetanse. Virkemidlene er å arrangere oppstartuke hvor avdelingens elever og lærere på vg1 drar bort for å bli kjent med hverandre og med hvilke normer og regler som gjelder. Det holdes kurs og gis veiledning i klasseledelse. Veiledningen gis gjennom hele skoleåret. I tillegg gjennomføres observasjon i klasserommet, kursing av alle skolens lærere om rutiner og regler som skal omfattet alle elever og, til slutt, informasjonsutveksling med foreldrene og foresatte.

Skoleeieres vurdering

Den ene skoleeierinformanten vi har intervjuet sitter i styringsgruppa for prosjektet på den videregående skolen. Da prosjektmidlene ble utlyst valgte skoleeier å prioritere ett av to forslag til prosjektsøknader fra videregående skoler i fylkeskommunen. Prosjektet som ble valgt var i stor grad utformet i samsvar med skoleeiers egne satsingsområder. Skolen hadde tenkt grundig gjennom prosjektet på forhånd. Utgangspunktet for skolen var elever, spesielt på Bygg og anleggsgag med problemer, elever som hadde kommet inn på særskilt grunnlag. Det medførte utfordringer for læringsmiljøet. Skoleeier utarbeidet prosjektplanen i samarbeid med skolen som engasjerte en ekstern veileder til å følge opp prosjektet. Det første året fulgte skoleeier prosjektet tett med møter to ganger i måneden. I tillegg deltok skoleeier i de nasjonale samlingene arrangert av direktoratet. Nå er skoleeiers engasjement mindre, fordi rektor driver prosjektet godt. Men det er fortsatt god kontakt og skoleeier følger med prosjektet fortsatt.

I tillegg til at skoleeier følger opp prosjektet gjennom styringsgruppa, blir prosjektet fulgt opp gjennom driftssamtaler mellom rektor og utdanningssjefen på høsten og i oppfølgingssamtale på våren. Der gjør rektor rede for hvordan skolen arbeider med prosjektet. Prosjektet er også nevnt i årskontrakten mellom skoleeier og skolen. Skoleeierinformantene mener at de får svært god tilbakemelding og vurdering fra skolen om hvordan prosjektet har virket, i møtene. I prosjektbeskrivelsen er det lagt opp til at prosjekterfaringer skal deles både internt og eksternt. Det første året var fokuset på deling internt til andre avdelinger ved skolen. Dette andre året har skolen presentert prosjektet for alle skolelederne i fylket. Skoleeierinformantene vurderer dette prosjektet som et godt og nyttig prosjekt og tror prosjektet har egenskaper som gjør det bærekraftig og mulig å videreføre etter prosjektslutt fordi det er konkret utformet.

Skoleeier 4

Prosjektets innhold

Prosjektet har en uttalt målsetting om «en ny praksis med et bedre læringsmiljø gjennom systematisk arbeid med bruk av Utdanningsdirektoratets veileder for «Helhetlig arbeid med læringsmiljøet» slik det formuleres i prosjektplanen. Skolen har med andre ord en målsetting om å jobbe bredt og i tråd med kunnskapsgrunnlaget til den nasjonale satsningen. Virkemidlene er å styrke *skoleledelse*, organisatorisk og faglig, skape en kultur og trygt læringsmiljø i klassen ved å etablere felles standarder for *klasseledelse*, styrke elevenes sosiale og faglige læring gjennom *hjem-skole samarbeid*, ved å etablere tydelige forventningsavklaringer, tilbakemeldingsrutiner og styrket dialog, *felles vurderings- og tilbakemeldingsrutiner* for å korrigere retning og kurs i læringsprosessen og til slutt innføring av nulltoleranse for mobbing.

Skoleeieres vurdering

Dette prosjektet må betegnes som skoleeierinitiert, og et eksempel på et svakt gjennomført prosjekt. Kommuneadministrasjonen både initierte prosjektet og utviklet prosjektbeskrivelsen på egenhånd. Grunnlaget var dårlig arbeidsmiljø og utydelig ledelse ved en av skolene i kommunen. Skifte av rektor skjedde samtidig som prosjektet skulle settes i gang. Verken den nye rektoren eller lærerne ved skolen var stemt for å gjennomføre prosjektet. Ingen av dem hadde fått ta del i utformingen. Det var hovedgrunnen til at nåværende rektor hadde en viss distanse til prosjektet. Han gjorde likevel et forsøk på å gjennomføre det, ifølge skoleeierinformanten, fordi det faglige grunnlaget for prosjektet var holdbart. Grunnen til lokal motstand fra lærerne synes å være at en liten grupping som hadde sterk innflytelse på skolen, var uenige i det faglige grunnlaget til prosjektet. Det faglige grunnlaget dreier seg om selve definisjonen av læringsmiljøbegrepet. Prosjektet har blitt kjørt etter intensjonen med kursdager og timer satt av til diskusjoner om klasseledelse og hjem-skolesamarbeid. Men det viser seg at prosjektet i liten grad har blitt fulgt opp av enkeltlærere, og på intervjudispunktet var det usikkert om skolen ville gå inn for forlenging av prosjektperioden.

Skoleeier 5

Prosjektets innhold

Prosjektet har som målsetting å etablere bedre lagfølelse blant ansatte på skolen, noe som i seg selv vil føre til bedre læringsmiljø. Virkemidlene er til dels i tråd med den nasjonale satsningen, da det skal fokuseres på klasseledelse, relasjonsbygging og tilpasset opplæring. Prosjektet startet med en todagers samling for å motivere alle lærerne og oppnå eierskap til prosjektet. Det var planlagt observasjon i klasserommene med tanke på veiledning i klasseledelse, noe som ikke lot seg gjennomføre. Det planlegges analyser av Elevundersøkelsen, gjennomføring av en foreldreundersøkelse og en ståstedsanalyse blant

skolens ansatte for å fokusere på relasjonsbygging. I arbeidet med tilpasset opplæring planlegges det erfaringsdeling og opparbeiding av erfaringskunnskap.

Skoleeiers vurdering

Skoleeierinformanten mener at prosjektet ikke er kommet dit det skulle, i forhold til det tidsperspektivet man har hatt på det. Dette antar informanten at skoleledelsen er enig med ham i. Skoleledelsen har også vurdert å avbryte prosjektet etter to år.

Prosjektet har lagt vekt på skolering av lærerne, men det er uklart for skoleeier om dette har fått betydning for klasseromsledelse og undervisning, som er sentrale mål for prosjektet. Inntrykket til skoleeierinformanten er at skolen ikke undersøker om det de har kurset lærerne i, blir fulgt opp i praksis. De vet for eksempel ikke om lærerne legger opp undervisningsøkter slik de har planlagt. Skoleledelsen har planlagt skolevandring i lang tid, men ennå ikke gjennomført dem.

Informanten tror at det er vanskelig å følge opp prosjektet i praksis, fordi søknaden ikke hadde støtte i lærerpersonalet. Men om det er motstand mot prosjektet, det er ikke informanten sikker på. Han tror det heller er usikkerhet som gjør at nåværende ledelse er for redd for å gå for fort fram. Skoleledelsen ønsker ikke å presse skolevandring på lærerne, for at lærerne kanskje kan bli mer positive til prosjektet. Skoleeierinformanten er imidlertid usikker på hvordan dette vil gå. Han er også usikker på egen rolle og i hvilken grad han kan gripe inn i prosjektet. Han er kontaktperson på vegne av skoleeier, men kjenner at han får lyst til å bli veileder når han sitter i møte med skolens prosjektleder. Oppgaven er å se til at prosjektet går sin gang, men skoleeierinformanten stiller også spørsmål ved hvorfor ting ikke blir satt ut i praksis, det «bare blir prat og papirer på dette». Han vil derfor ta kontakt med prosjektets eksterne veiledere for å få hjelp til å avklare egen rolle og form for samarbeid mellom skoleeier og skole: Hva er skoleeiers rolle? Skal skoleeier trykke mer på?

Systematiske forskjeller mellom skoleeiere som deltar og ikke deltar i satsningen?

Avslutningsvis skal vi samlet se på skoleeierens iverksetting av ansvaret for læringsmiljøet generelt og for iverksettingen av den nasjonale satsningen for bedre læringsmiljø spesielt. Iverksetting av ansvaret for læringsmiljøet har vi knyttet til kravet til skoleeiere om å etablere forsvarlige systemer for å overvåke at lov- og regelverk følges i skolene, og for å sørge for god kvalitet i skolen. Iverksetting av den nasjonale satsningen er vurdert i forhold til innholdet i den nasjonale policyen for bedre læringsmiljø, nemlig i hvilken grad de fem forskningsbaserte faktorene skoleledelse, klasseledelse, lærer-elev-relasjonen, relasjoner mellom elevene og hjem-skole-samarbeid er inkludert i prosjektene, og i forhold til skoleeiers innsats overfor skolene.

Ut fra vårt teoretisk baserte iverksettingsperspektiv skal vi nå eksplisitt sammenligne skoleeiere som har prosjekt i satsningen med skoleeiere som ikke har prosjekt i satsningen. Man kan betrakte den nasjonale læringsmiljøetsatsningen som ledd i en policy for å støtte skoleeiere til å styrke sitt engasjement for å øke kvaliteten i skolen. Det gir oss grunn til å anta at måten satsningen er iverksatt på får betydning for utfallet, i form av større sammenfall mellom den nasjonale oppfatningen av læringsmiljøfaktorer og den lokale oppfatningen. Videre forventer vi mer engasjement for læringsmiljøet hos skoleeiere med

prosjekt enn hos skoleeiere uten prosjekt. Vi betrakter det mer åpent hvorvidt skoleeiere med prosjekt har mer velfungerende forsvarlige systemer enn skoleeiere uten prosjekt. I det følgende skal vi først drøfte dette siste spørsmålet, før vi ser på betydningen av å ha prosjekt i satsningen for måten skoleeiere engasjerer seg i arbeidet med læringsmiljøet.

Gjennomgående økt vekt på utvikling av forsvarlige systemer hos alle skoleeiere

I analysen finner vi at skoleeiere i stor grad har eller er i ferd med å utarbeide rutiner og systemer for evaluering, kontroll, støtte og oppfølging av skolene. Det vil si at det lovbaserte pålegget er effektivt iverksatt hos de undersøkte skoleeierne. I tillegg er det et gjennomgående funn at skoleeierne skjerper og utvider egne oppfølgingsystemer, blant annet for å sikre et godt læringsmiljø i skolen. Det vil si at skoleeierne i større grad er opptatt av innsyn i det som skjer i klasserommet. På den måten kan vi si at nasjonale myndigheter har lyktes i å vinne aksept for mer aktive skoleeiere og at det her er sammenfall mellom de ulike aktørene som iverksetter nasjonal politikk på lokalt nivå. Iverksettelsesprosessen har dermed ikke vært preget av interessemotsetninger langs den politiske dimensjonen på dette punktet. Her finner vi liten forskjell mellom skoleeiere med og uten prosjekt, men det synes som om de større skoleeierne som inngår i denne undersøkelsen har kommet lengre i dette arbeidet. Dette sammenfaller med at de større skoleeierne har en relativt sterk faglig kompetanse og en viss størrelse på den skolefaglige enheten i på skoleeiernivå. Systemene som utvikles er forankret i statlige prioriteringer og krav og i lokale behov. På samme måte finner vi sammenfall mellom lokale behov og myndighetenes satsing på læringsmiljøet. Det lokale behovet for å sette fokus på læringsmiljøet kan vi videre tolke som et behov for å vinne innsyn i, og å påvirke skolens innhold og praksis. Vekselvirkningen mellom nasjonal policy og skoleeiers behov for innsyn i skolens praksis kan synes å bidra til mer sofistikerte kontroll- og støttesystemer som i større grad fanger opp innholdet i skolens aktiviteter.

I et iverksettelsesperspektiv kan vi si at fravær av konflikt mellom aktørene og interessefellesskapet rundt målsettingen om større gjennomsiktighet i skolens praksis mellom statlig og lokalt nivå, har fremmet denne utviklingen. Skoleeierne gir også inntrykk av at skolelederne støtter større innsyn i skolen, for å fremme bedre læringsmiljø. De mest fremtredende systemene for oppfølging av skolene er såkalt styringsdialog og resultatbasert evaluering. Skoleeierne styrer med bakgrunn i resultater, for eksempel elevprestasjoner på prøver og vitnemål, gjennomføring i videregående opplæring og elev-, foreldre- og lærerundersøkelser. I dialogen med skolen foregår administrative rapporteringer, men her presenterer også skolene mål for utviklingsarbeid og rapporterer måloppnåelse for dette arbeidet. Dialogmøtene erfares som en god måte å komme inn i skolens praksis på.

Skoleeierne vurderer relasjonen til skolene som tett og legger vekt på ansvarliggjøring av skolelederne og lærerne. Det er regelmessige, formelle møtepunkter, men også tett uformell kontakt mellom nivåene. I tillegg styrker økt vekt på kartlegginger, rapporteringssystemer og brukerundersøkelsen denne kontakten. Skoleeierne opplever at skolene er positive til å «bli sett i kortene» men samtidig at rektorene og lærerne reagerer

ulikt på styring. Det vil si at rektorene og lærerne i ulik grad er villige til å la seg styre av skoleeier. Rapporteringer, brukerundersøkelser og systemer for kvalitetsutvikling, slik som dialogmøter, er disiplinerende virkemidler skoleeierne bruker for å ansvarliggjøre skolene. I tillegg anses det som viktig å involvere skolene i arbeidet med visjoner og utviklingsplaner. Her finner vi heller ikke forskjeller mellom skoleeiere med og uten prosjekt i satsningen.

Det er større politikerengasjement for skolen på lokalt nivå nå enn tidligere, ifølge skoleeierinformantene. De opplever at kommune- og fylkestingspolitikere etterspør resultater, følger opp utviklingsprosjekter og kommer med innspill til satsningsområder. Den lovpålagte tilstandsrapporten som skoleeier er forpliktet til å utarbeide hvert år, skal også behandles politisk. Det kan være en medvirkende årsak til at politikernes interesse for skolen er økt. Skoleeierinformantene vurderer politikerengasjementet som spesielt positivt dersom det fører til økt satsing og mer ressurser til skolen, for eksempel til utbygging av skoleeiers faglig-administrative stab. Vi finner ingen systematiske skiller mellom skoleeiere med og uten prosjekt når det gjelder vurderingen av politikerengasjement.

Vi kan ikke se at skoleeiere som har prosjekt i satsningen skiller seg ut fra trenden med å skjerpe kontrollen og evalueringen av skolene, heller ikke når det gjelder det som skjer i klasserommet. Nasjonale myndigheter synes å ha lyktes i iverksettingen av målet om å styrke skoleeieres muligheter for å ivareta sitt ansvar som skoleeier. Det er også grunnlag for å si at det å gjennomføre læringsmiljøprosjekt innenfor den nasjonale satsningen, gir skoleeier noen ekstra og fordelaktige redskaper. Det gir mulighet for å vitalisere utviklingsarbeidet og til å styre utviklingsarbeidet ved skolene i en gitt retning, ikke minst ved å definere hvilke indikatorer skolene skal evalueres etter. Det kan også innbefatte en tilpasning av skoleeiers forsvarlige system, slik at det kan fange opp utviklingen av de vedtatte læringsmiljøfaktorene skoleeier skal satse på i sitt prosjekt.

Lokale læringsmiljøutfordringer: nyanseforskjeller mellom skoleeiere med og uten prosjekt

Gjennomslaget for satsningens kunnskapsgrunnlag har vært stor i prosjektkommunene. Det viser seg ved at skoleeiere med prosjekt i større grad trekker fram spesifikke utfordringer knyttet til læringsmiljøet i tråd med kunnskapsgrunnlaget, og at de er enda mer eksplisitte på hvilke utfordringer de har, enn skoleeiere som ikke har prosjekt i den nasjonale satsningen. Det kan ha sammenheng med at prosjektkommunene allerede har måttet formulere egne læringsmiljøutfordringer eksplisitt i prosjektskissen og søknaden om prosjektmidler, og at de har tilpasset seg de føringene som lå i utlysningen av prosjektmidler. Det å inneha læringsmiljøutfordringer var en av forutsetningene som måtte være tilstede for å få innvilget prosjekt i satsningen. I forbindelse med prosjektskissene har skoleeier/prosjektskoler formulert søknader som tar hensyn til kunnskapsgrunnlaget for Bedre læringsmiljøets satsningen. Prosjektsøknadene samlet er analysert ut fra læringsmiljøutfordringer og -mål i evalueringsprosjektets andre delrapport¹³. Her viser det seg at alle prosjektene som har fått bevilget støtte har vektlagt en eller flere av de fem hovedfaktorene som ligger til grunn for satsningen. De fem skoleeierne med prosjekt i

¹³ <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Laringsmiljo/Bedre-laringsmiljo---andre-delrapport/>

denne undersøkelsen snakker om læringsmiljøutfordringer i termer som viser direkte til skoleledelse og klasseledelse, som er sentrale deler av kunnskapsgrunnlaget. Skoleeiere uten prosjekt tematiserer utfordringene som skolens eller lærernes frihet til å praktisere som de vil og egne problemer med å styre innholdet i skolen. Indirekte handler dette om utfordringer knyttet til ansvarliggjøring av ledelsen og lærerne for å drive utvikling ved egen skole.

Ulik innsats fra skoleeiere med og skoleeiere uten prosjekt?

Hva gjør så skoleeiere med og uten prosjekt for å skape et bedre læringsmiljø? Som det fremgår ovenfor, medfører økt bruk av styrings- og rapporteringssystemer at kartlegginger blir viktige for å identifisere utfordringer, forplikte skolene og måle eventuelle forbedringer. Vi ser, som sagt, en tydelig oppmerksomhet rettet mot skolens praksis, og dette er uavhengig av om skoleeier har prosjekt eller ikke. Et konkret tiltak som blir trukket fram av flere skoleeiere, er at de oppfordrer skolene til å ta i bruk skolevandring for å evaluere praksis og å veilede lærere. Noen skoleeiere knytter også organisasjonsendringer til læringsmiljøet. Styrking av ledelsesnivået i skolene blir spesielt av skoleeiere med prosjekt, sett på som et viktig tiltak. Hensikten er blant annet at skolene ikke skal være ensidig avhengig av rektors involvering og engasjement i alle saker, men fordele lederansvar på flere. En fylkeskommune har endret utdanningstilbudet på de videregående skolene, slik at alle skolene tilbyr både yrkesfaglige og studiespesialiserende programmer. Her er målet blant annet å skape et jevnere elevgrunnlag skolene imellom. En tredje organisasjonsendring som trekkes fram i undersøkelsen, er styrking av egen stab hos skoleeier.

Skoleeiere bistår med veiledning og rådgivning til skolene i tillegg til å arrangere kurs og andre kompetansehevingstiltak. Skoleeierne har tilgang på støtte og veiledning fra nasjonale myndigheter, først og fremst Utdanningsdirektoratet, og den regionale stat ved Fylkesmannen. I tillegg benytter skoleeierne eksterne fagmiljø som veiledere og kursholdere, eller engasjerer dem til å gjennomføre evalueringer eller såkalte ståstedsanalyser. Her finner vi at skoleeiere med prosjekt i større grad, og mer systematisk enn de andre skoleeierne, iverksetter veiledning og kompetanseheving overfor skolene. Det har sammenheng med at disse skoleeierne skal involvere eksterne fagmiljø, og de synes å utnytte dette til fulle. Flere av de eksterne veilederne er sentrale i gjennomføringen av prosjektene og «representerer» en viktig forbindelse mellom skoleeier og prosjektskolene. Likevel synes det å være en generell trend å knytte kontakt til eksterne fagmiljøer. Fire av de fem skoleeierne uten prosjekt har tett kontakt med relevante høgskole- eller universitetsmiljø.

Et relevant spørsmål er om skoleeiere med prosjekt yter en større innsats overfor skolene enn skoleeiere uten prosjekt. Dette er ikke lett å bedømme kun på grunnlag av intervjuer på skoleeiernivå og prosjektskissene, og neste del i rapporten som ser på aktivitetene på skolenivå vil bringe oss nærmere et svar på spørsmålet. Det vi kan slå fast, er at skoleeiere med prosjekt i satsningen i varierende grad er involvert i prosjektene. Noen skoleeiere følger prosjektgjennomføringen tett, andre overlater gjennomføringen til

skolen(e). Samtlige skoleeiere har prestisje knyttet til prosjektene, ikke minst fordi de bunner i konkrete utfordringer som prosjektet er ment å løse. Læringsdimensjonen og spredning av erfaringer er også viktig for skoleeier, slik at andre skoler kan hente ideer til eget arbeid med læringsmiljøet. Dermed gir det å delta med prosjekt i satsningen skoleeierne viktige redskaper og muligheter for å bidra med støtte i skolens arbeid med læringsmiljøet.

Skoleeiere med prosjekt er positive til at satsningen er forskningsbasert og praksisorientert. De trekker også fram den positive betydningen av å bruke eksterne veiledere og kursholdere. Færre trekker fram svake sider, men det påpekes at det sterke fokuset på lokale prosjekter kan være en ulempe, fordi gjennomføringen av prosjektene er avhengig av hva som skjer på skolene. Andre har pekt på rent praktiske problemer, slik som at Utdanningsdirektoratets prosjektside er lite brukervennlig og vanskelig å formidle videre. Skoleeiere uten prosjekt kjenner i bemerkelsesverdig liten grad til satsningen. Tre av skoleeierne har ikke hørt om den, mens to av skoleeierne har hørt at en satsning er på gang, uten å kjenne eksakt til hva den innebærer.

Et inntrykk av hvordan prosjekt i satsningen kan bidra til økt innsats, gis gjennom hva som blir gjort i prosjektene, basert på skoleeierens fremstilling og vurdering av eget prosjekt. Felles for prosjektene er at de favner over flere av de fem hovedfaktorene som satsningen bygger på og altså har en bred tilnærming til læringsmiljø. I tillegg kan prosjektene betraktes som kvalitetssikrede, siden de er i tråd med det forskningsbaserte kunnskapsgrunnlaget. Klasseledelse er den mest sentrale aktiviteten i prosjektene, der virkemidlene har vært å delta på foredrag/kurs, kollegaveiledning/klasseroms-observasjon, gruppediskusjoner og utarbeiding av ordensreglement. Disse arbeidsformene har vært brukt uavhengig av hvilket tema skolene har jobbet med.

Til tross for det skisserte innholdet med et bredt spekter av temaer og aktiviteter, vurderer flere skoleeiere det slik at gjennomføringen ikke helt har innfridd forventningene. Hele fire av fem skoleeiere vurderer manglende engasjement og gjennomføring på skolenivå som et hovedproblem. Kun én skoleeier viser til at prosjektet så langt kan vurderes som godt gjennomført. Dette relaterer skoleeierne til hvem som har tatt initiativ til prosjektet, hvor det å involvere skolene i utviklingen av prosjektet fremstår som viktig. Dette gjelder ikke bare skoleledere, men også skolens mellomledere og lærerne. Dette viser ikke minst ett av prosjektene som i stor grad er utviklet på skolenivået, men uten å involvere lærerne. Den manglende støtten fra lærerne samt svak involvering av skoleeier, kan forklare at prosjektet i liten grad er gjennomført. Det prosjektet som synes å fungere best, er altså initiert og utarbeidet av skoleeier og skoleleder i fellesskap og med lærere involvert i startfasen, slik at prosjektet er forankret i skolen og ikke oppleves som pådyttet lærerne (prosjektkommune 3). At skoleeier tar initiativ til prosjektet er ikke nødvendigvis et problem i seg selv, men avhenger av i hvilken grad prosjektet har støtte fra skoleledelsen og lærerne ved projektskolene. Den største utfordringen med prosjektene til projektkommunene 4 og 5, er å nå fram til lærerne og få dem med i prosjektgjennomføringen.

Fra et iverksettingsperspektiv kan svak gjennomføring av prosjektene knyttes til ulike aktørers interesse, engasjement og lojalitet til prosjektet, i tråd med den politiske dimensjonen i iverksettingsprosessen. Manglende forankring i det pedagogiske personalet

ved skolen(e) og at det ikke er enighet om læringsmiljøutfordringene og måten disse skal løses på, er et svært dårlig utgangspunkt for vellykket gjennomføring. En tredje forklaring på svak gjennomføring er rolleavklaringen i prosjektet. I prosjektet til prosjektkommune 1, der flere skoler er involvert, har det vært skifte både i rektorkollegiet og i skoleeieradministrasjonen etter prosjektstart. I tillegg er prosjektledelsen lagt til en faglig enhet som utgjør en slags uavhengig tredjepart i prosjektet. Dette penser oss inn på at også den *praktiske dimensjonen* i iverksettingsprosessen, hvordan arbeidet med læringsmiljøet faktisk er organisert og foregår, er viktig for å vurdere iverksettingsresultatet. Dette vil være desto viktigere i neste del av rapporten. I tråd med vårt iverksettingsteoretiske perspektiv er suksessfaktorer for vellykket iverksetting en felles forståelse for hvilke læringsmiljøutfordringer skolen (og skoleeier) har, enighet om løsninger og tiltak samt avklart ansvarsdeling i prosjektgjennomføringen. Dette kommer vi nærmere inn på i neste del av rapporten hvor vi skal se på hva som skjer på skolenivået.

Vi kan konkludere med at det å bidra i satsningen har vitalisert skoleeieres oppmerksomhet og innsats i arbeidet med læringsmiljøet, ikke minst ved å sette det på dagsorden. Det kan også slås fast at terminologien, og kanskje forståelsen av forutsetninger for hva som bidrar til et godt læringsmiljø, er internalisert i prosjektkommunene i tråd med anbefalingene fra Utdanningsdirektoratet. Prosjektene skulle dermed i utgangspunktet være av faglig god kvalitet. Det å delta med prosjekt gir i tillegg noen redskaper og muligens større legitimitet til å opptre som en aktiv skoleeier, noe som er en fordel sammenlignet med skoleeiere uten prosjekt. At dette likevel ikke er tilstrekkelig, viser skoleeiers vurdering av egen prosjektgjennomføring, som betraktes som mangelfull.

Denne første analysen av skoleeierens arbeid med Bedre læringsmiljø må betraktes med varsomhet, og funnene som begrunnede hypoteser. Vi vil forfølge disse funnene i en oppfølgende undersøkelse av de samme skoleeierne i 2013-2014. Informantene framstiller i hovedsak det arbeidet skoleeierne gjør positivt. Spissformulert kan vi konkludere med at krav fra sentrale myndigheter stemmer med lokale behov. Kommunene har utviklet eller er i ferd med å utvikle et forsvarlig system for kvalitetsutvikling og et godt læringsmiljø. Læringsmiljø er et viktig satsingsområde, men fire av de fem læringsmiljøprosjektene som inngår i denne undersøkelsen blir midtveis i prosjektperioden vurdert av skoleeier som gode forsøk, men som mangelfullt gjennomført.

I neste del av rapporten skal vi se på hvordan skoleledere og lærere i de 10 kommunene vurderer læringsmiljøarbeidet, forholdet til skoleeier og gjennomføring av eget prosjekt.

SKOLENES ARBEID MED LÆRINGSMILJØET

Innledning

I analysen av satsingen på Bedre læringsmiljø på skolenivå berøres både den praktiske og politiske dimensjonen ved iverksettingsprosessen. På skolenivået handler dette både om skoleinterne tilpasninger til tiltaket – enten det er prosjekt i satsningen eller arbeid med læringsmiljøet generelt - og relasjoner til aktører utenfor skolen. Sentrale eksterne aktører her er skoleeier, øvrige skoler i kommunen og fagmiljøer, for eksempel eksterne veiledere, mens skoleledere og lærerne er de sentrale interne aktørene. Langs den *politiske dimensjonen* i denne prosessen er det aktørenes interesser som er det sentrale, hvilket syn de har på læringsmiljøarbeidet, og om det er ulikheter eller konflikter her når det gjelder innholdet og arbeidsdelingen. Vi er derfor opptatt av å få fram hvordan aktører på skolenivået vurderer utbyttet av arbeidet med læringsmiljøet. Hvordan de vurderer utbyttet av arbeidet, kan vi anta har betydning for graden av suksess (jf. O'Toole og Montjoy 1984). Når det gjelder den *praktiske dimensjonen* i gjennomføringen av læringsmiljøetsatsningen, er vi opptatt av hvordan skolene ledes og hvordan de organiserer sitt arbeid for å ivareta elevenes psykososiale læringsmiljø. Organisering på skole- og klassenivå, skoleledelse, og lærernes kompetanse og klasseromsarbeid (klasseledelse) er sentrale faktorer i undersøkelsen av den praktiske dimensjonen.

I denne delen av rapporten er vi opptatt av hvordan læringsmiljøinitiativer kommer i stand og hvordan de konkretiseres og iverksettes på skolenivå i samspill mellom skoleledere og lærere, både i skoler med og uten prosjekt i satsningen. Vi baserer oss på en systematisk analyse av de 30 intervjuene foretatt i 13 ulike skoler fordelt på 10 skoleeiere, halvparten med prosjekt i den nasjonale satsningen og halvparten uten.

Vi innleder med en analyse av skolenes vurderinger av de viktigste forutsetningene for å skape et godt læringsmiljø. Vi fortsetter med en diskusjon av skolenes relasjon til skoleeier som den mest sentrale aktøren skolene samhandler med. Deretter analyserer vi den praktiske gjennomføringen av læringsmiljøetsatsningen gjennom å fokusere på skoleledelsens tilrettelegging og lærernes vurderinger av læringsmiljøarbeidet. Både skoler med og uten prosjekt i satsningen analyseres.

Skolenivåets forståelse av læringsmiljø

I intervjuene ved de 13 skolene som inngår i undersøkelsen spurte vi hva rektor og lærerne mente var de viktigste områdene å jobbe med for å bedre læringsmiljøet. Aktørenes vurderinger og synspunkter på læringsmiljø, kan betraktes som den politiske dimensjonen ved implementeringen av læringsmiljøetsatsningen. Ut fra at området er rettighetsfestet, er det interessant å se om skolene tenker likt eller om det varierer hva de legger i læringsmiljøbegrepet. Kan betraktningene knyttes til organisasjonsvariabler forskningen om fremgangsrrike skoler har vist er viktige for å lykkes eller til de fem faktorene for et godt læringsmiljø satsningen bygger på? Generelt viser intervjuundersøkelsen at rektorer og

lærere mener at det ikke er opplagt at det rettes oppmerksomhet om læringsmiljøet. Det har fått større oppmerksomhet gjennom rettighetsfestingen, men det er et begrep det kan legges ulikt innhold i, som det jobbes ulikt med og legges mer og mindre innsats i. Dette avsnittet baserer seg på hovedtendenser i intervju materialet.

«Alt henger sammen med alt», men må på dagsorden

Læringsmiljøet oppfattes av mange som svært viktig, men bortimot altomfattende og er derfor vanskelig å konkretisere. Det er en utfordring å operasjonalisere begrepet for konkret handling og å holde oppmerksomheten vedlike. En rektor sammenlignet illustrativt læringsmiljøet med Maslovs behovspyramide. Læringsmiljøet må ligge i bunnen for at læringen skal komme. Skal læring skje må du ha fylt noen grunnleggende behov. Det må jobbes kontinuerlig med å ha oversikt over hvordan elevene har det, og skolen må være bevisst på hvordan de selv vil at elevene skal ha det. Elevenes medvirkning og foreldrenes medvirkning er noe de fleste mener må tas hensyn til for å skape et godt læringsmiljø. At elever og foreldre blir kjent kan gi trygghet. Hovedinntrykket fra intervjuundersøkelsen er at læringsmiljøet blir betraktet som å dreie seg om hele situasjonen til eleven:

Det er uhyre viktig å ha fokus på læringsmiljøet, det er det stor oppmerksomhet mot her. Jeg snakker om det på møtet hver tirsdag her. Det er viktig i forhold til trivsel og i forhold til mistrivsel. I forhold til sosialplan og i forhold til mobbeproblematikk. Vi har jo fokus på det hele tida. (...) Det er en del av vår virksomhet (...), sammenhengen mellom læreplan og undervisningsplan, og trivsel. Det å tørre å lære. Vi jobber nå mot foreldrene til å ta tak og til å være med å skape et bedre læringsmiljø. Så for meg er det å skape læringsmiljø veldig bredt. For meg er det alt. *(Intervju 8, uten prosjekt)*

Sitatet over tyder nærmest på en oppfatning om at arbeidet med læringsmiljøet kan likestilles med det å drive en skole. En slik «alt-henger-sammen-med-alt» tankegang er utbredt men krever imidlertid at det settes konkret på dagsorden dersom forbedringer kan skje.

Begrepet læringsmiljø synes å ha fått en normativ betydning som rommer et sett av positivt ladede elementer som kan aktiveres under gitte forhold. Det synes å henge sammen med oppmerksomheten rundt den nasjonale satsningen. Flere informanter snakker i termer som at lærerne må «tenne» på tematikken, de må inspireres og bevisstgjøres dersom det skal komme i gang en innsats for forbedring. Det er derfor typisk at skolene bruker like virkemidler, for eksempel å samle lærerne til seminar med fremstående fagpersoner og inspirerende foredragsholdere for å dra i gang prosessen med bevisstgjøring og arbeidet med læringsmiljøet:

Bedre læringsmiljøprosjektet har først og fremst bidratt til at bedre læringsmiljø er satt på dagsorden og at det er opparbeidet en sterkere bevissthet om dette. Vi hadde jo (en ekstern foreleser) her og han er utrolig inspirerende å høre på. Vi hadde han her en hel dag og alle lærerne fra alle skolene i kommunen deltok. Det gjorde vi i fjor høst og det var liksom starten på det hele. Da vi gikk i gang med det her prosjektet. *(Intervju 6, med prosjekt)*

Det hevdes at punkt én er å holde kontinuerlig fokus på læringsmiljøet og at det trengs en oppvåkning om den grunnleggende erkjennelsen av at elevene skal lære mest mulig på skolen. Det som ligger i bunn er en tenkning om at:

... hvis de har et bra miljø, trives og ikke er redd og engstelig og gruer seg til å gå ut i friminuttene så blir timene mye bedre og de klarer å ta opp bedre det som undervises i timene. *(Intervju 2, med prosjekt)*

Sitatet peker på grunnleggende trygghet og godt miljø som en forutsetning for å lære, som er noe mange av våre informanter sier er essensen i et godt læringsmiljø.

Organisering, rutiner og ledelse

De fleste skoleinformantene i undersøkelsen peker på at struktur og faste rammer er viktig for læringsmiljøet. De er opptatt av hvordan aktivitetene i skolen og klasserommet organiseres og ledes. Det handler om klargjøring og rutinisering av både spesifikke situasjoner og i mer generell forstand:

Jeg tenker trygge gode rammer for eleven, klar klasseledelse, klare retningslinjer for elevene, hva som er lov og hva som ikke er lov. Vi tenker læringsmiljø i alle sammenhenger. Tenker at ingen skal få skinne som en stjerne på bekostning av andre. Og vi er opptatt av overganger i de daglige rutinene, å trygge de. Vi er opptatt av hver enkelt elev, og vi snakker med ungene om det også. Håndhilser hver morgen. Fullstendig ro om morgenen. Den stille halvtimen om morgenen betyr mye. Det skal alltid være en voksen med når vi forflytter oss. Vi vil ikke ha kaos. *(Intervju 9, lærer, med prosjekt)*

Klasseromsarbeid med faste rutiner og forutsigbarhet trekkes også fram som viktig både i forskningen om fremgangsrike skoler og i forskningsgrunnlaget til læringsmiljøsatsningen. Andre trekker fram mer spesifikke organisasjonsforhold som har betydning for læringsmiljøet, for eksempel hvor lange arbeidsintervaller og pauser det bør være på de ulike alderstrinnene. Også rutiner for oppstart av skoleåret og sammensveising av elevene blir nevnt som et viktig organiseringstiltak. En videregående skole hadde som en del av læringsmiljøprosjektet valgt å arrangere en oppstartuke for elevene på et programområde som erfaringsmessig hadde slitt med læringsmiljøet. Fellesaktiviteter og fellestur har her gjort susen og bidratt til at elevene blir raskt og godt sammensveiset.

Skoleleder fremheves som svært viktig for arbeidsmiljøet for lærerne og dermed også for læringsmiljøet til elevene. Dette er i tråd med forskningen og kunnskapsgrunnlaget. At leder engasjerer seg i lærernes hverdag og er tett på, er åpen for synspunkter men samtidig er handlekraftig blir trukket fram som en viktig lederegenskap. Det kan også dreie seg om arbeidsdeling i ledelsen, og hvem som leder arbeidet med bedre læringsmiljø. Vi finner eksempler på at prosjektskoler har en avdelingsleder eller inspektør som prosjektansvarlig, men at det er rektor som må ta seg av de tyngre sakene som rusmisbruk og større mobbesaker.

I tillegg trekkes relasjonene leder-lærer og lærer-elev fram som sentrale i læringsmiljøarbeidet. Positiv forsterkning blir nevnt som en metode som kan benyttes i begge disse relasjonene:

Vi har en rektor som er veldig på oss. Hun hører på oss, men bestemmer når hun må. Hun tar oss på alvor. Hun hører på oss. Hun har hovedansvar for arbeidsmiljøet vårt og får oss til å trives. Tar det også på alvor. Finner årsaker til mistrivsel hvis det oppstår. Her jobbes det også med positiv forsterkning. Vi har jevnlig en runde rundt bordet der alle skal si noe positivt. Dagens smil kaller vi det for. Hver uke på teammøte. Det er alltid godt å høre noe positivt. De er utrolig flinke med å rose oss. *(Intervju 10, lærer, uten prosjekt)*

Dette sitatet er hentet fra en baseskole som informantene fremstiller som svært velfungerende. Samme informant tar til motmæle mot det de sier er en unyansert kritikk av baseskoler:

Vi får det faktisk til her. Vi ble bygd slik og jobber ut fra våre fasiliteter. Min teori er at det er lærerne og ledelsen som har mest å si. Vi har samarbeidsånd her. (*Intervju 10, lærer, uten prosjekt*)

Klasseledelse er nok et sentralt element i den statlige satsningen på bedre læringsmiljø som har fått innpass i skolen og synes å ha fått anerkjennelse som en forutsetning for et godt læringsmiljø. Lærerne ser på seg selv som «en leder overfor mine elever» og fremhever at «jeg veileder og jeg styrer elevene».

Særlig er det sett på som viktig å sørge for at elevgruppene fungerer godt sosialt og skape trygghet for læring. Det jobbes aktivt for at ungene skal bli sosialt sammensveiset og skape vennsapsrelasjoner. Her brukes organisering i elevgrupper som et viktig virkemiddel. Elever grupperes på kryss og tvers, relasjoner brytes opp og nye og bedre relasjoner og kan skapes.

Flere lærere er opptatt av å bli gode klasseledere. Erfarne lærere tilkjenner at lærerens autoritet er svært endret. En lærer hevder at det før var betraktet som elevens feil hvis det var bråk og uro i klassen, mens det i dag er ansett å være lærerens feil og problem. Samtidig er det i dag mindre bråk og konflikter enn det var i en periode tidligere. Det mener lærerinformanten har å gjøre med at lærerne i dag har god kontakt med elevene, uten å bruke sitt temperament. I følge informanten har det vært jobba lenge med relasjonen til elevene i skolen.

Vi finner altså at organisering, innføring av rutiner og tydelig ledelse vurderes som forutsetninger for et godt læringsmiljø.

Læringsambisjoner

Ambisjoner om å heve læringsresultatene anses av mange å henge sammen med et godt læringsmiljø. Det gjelder både hos elever, foreldre og lærere. Gode læringsresultater fordrer et godt læringsmiljø. Noen av skolene synes å ha overvekt av elever med foreldre som har små ambisjoner på barnas vegne, mens andre har det motsatte. Informanter fra begge typer skoler mener det påvirker læringstrykket, enten negativ eller positivt. Arbeidet med læringsmiljøet innebærer mål om å heve resultatet, enten etter påtrykk fra skoleeier, som del av skolens visjoner og/eller konkrete mål for læringsmiljøprosjektet:

Resultatene ved vår skole er litt bedre, over gjennomsnittet i kommunen, men under landsgjennomsnittet. Vi har handlingsplan, kommunen har en fireårig plan, vi er pålagt å sette oss mål og si hvordan vi skal nå målene. Vi tror vi kan gjøre noe for å heve resultatene. Å sette fokus på resultatene gjør noe med elevenes holdninger også. Vi diskuterer resultatene fra nasjonale prøver med lærerne. Jeg vil gjerne bruke tid på å gå inn i resultatene, men det er så mye som presser på. (*Intervju 34, med prosjekt, rektor*)

Flere lærere fremstiller skolen de arbeider ved som resultat- og læringsfokusert med fokus på nasjonale prøver og på kartleggingsprøver. Ved én skole følger rektor stramt opp resultatene fra kartleggingsprøvene til den enkelte klassen og læreren. Det kreves at læreren skal ha dokumenterte tiltak å vise til dersom resultatene er blitt svakere for

enkeltelever. En lærer ved denne skolen hevder dette er bra, siden det tvinger skolen til å jobbe målrettet og å bruke ressursene på riktig måte. Samtidig er det rettfærdig overfor elevene at de blir fulgt opp individuelt, og over tid. Det kan også virke motiverende for lærerne å oppnå forbedringer ved å sammenligne elevenes utvikling over tid:

Jeg ønsker jo selvfølgelig at klassen min får forbedret resultat. Jeg blir jo litt motivert av det. Selvfølgelig. Jeg ønsker å strekke elevene. Jeg føler det er et godt redskap. Og hvis det ikke hadde vært framgang hadde jeg måttet gå i meg selv. Hva har jeg gjort feil og hva må jeg endre på? For til syvende og sist er det jo mye som må tilskrives læreren. Det er ikke mulig å endre på barnets hjemmeforhold, det er masse du ikke kan endre på. Men det du kan endre på det er din atferd i klasserommet. Kanskje det skal bare en bitteliten forandring til for å få eleven til å jobbe på en annen måte. Det er det det går på. Finne forhold ved oss selv som vi kan forandre på. Og vi har bedre verktøy i dag enn vi hadde for 10 år siden. Også i den sammenheng må vi se kartleggingsprøvene. *(Intervju 16, uten prosjekt, lærer)*

Rektor ved en forholdsvis ny skole fremholder at skolen nettopp er grunnlagt på prinsippet om kultur for læring og tilpasset opplæring: «Det har vært de overordna prinsippene for skolen sin del. Vi er her for å lære og for å undervise.» Det innebærer at skolen tilstreber å balansere mellom læring og den sosiale biten og utarbeide fagplaner og sosiale planer og kompetansemål i forhold til begge disse.

Også når det gjelder læringsresultater er informantene på linje med satsningens kunnskapsgrunnlag. Kartleggingsprøver og nasjonale prøver er viktige referansepunkter for lærernes daglige arbeid og motiverer for arbeid med læringsmiljøet.

Kompetanseheving av lærere

Mange tiltak i den nasjonale satsningen handler om å heve lærernes kompetanse. Også skoler uten prosjekt i satsningen synes å være opptatt av kompetanseheving ved at de sender lærere på kurs. Ved noen skoler er kurs om læringsmiljø mer eller mindre frivillig, og lærerne kan i noen grad velge kurs selv. Men vi ser også flere eksempler på at kurs bygges inn i et større opplegg om læringsmiljø og gjøres obligatorisk for lærerne. Kompetansehevingen kan dermed ses på som en forutsetning for å få et bedre læringsmiljø ved skolen, men også en form disiplinering inn i kunnskapsgrunnlaget for å sikre en felles retning i skolens arbeid med læringsmiljøet:

I fjor var hele kollegiet på kurs og de fikk informasjon om hva det gikk ut på. Jeg ga beskjed om at i år får dere ikke velge kurs sjøl, det her styrer jeg. Jeg vil at dere skal se hva vi tenker å gjøre. Så fikk de to hele dager på høsten hvor de kom fra (kompetansesenter) og alle ansatte fra tre skoler var samlet inne i kommunen (...) (Kompetansesenteret) kjørte kurs, og viste til hva som funket gjennom forskning. Jeg var redd for at de skulle miste entusiasmen siden det var gått så lang tid fra vi bestemte oss for å gjøre noe til det ble til dette konkrete opplegget. Men underveis har jeg forsøkt å holde det varmt. Jeg har lest Hattie, og vi har snakket om hva som funker og ikke og vi har (...) holdt det varmt. *(Intervju 11, uten prosjekt, rektor)*

Ved en annen skole så de det som en utfordring å få ungdomsskolelærere med faglærertradisjonen til å vise interesse for arbeid med læringsmiljøet. Skolekulturen i ungdomsskolen og videregående opplæring er gjerne basert på en bestemt og mer fastlagt tankegang, og betrakter seg selv som mer frikoplede pedagogiske metoder enn lærere på barnetrinnet. Ungdomsskolelærere var dermed mindre innstilt på å kurses i

læringsmetoder og læringsstrategier, selv om erfaringen var at dette kunne snu når de først hadde gjennomført kurs. Informanter som vektlegger kompetanseheving, hevder gjerne at behovet er forskjellig for lærerne, avhengig av erfaring. Uerfarne lærere trenger å lære seg gode rutiner, mens erfarne lærere kan trenge å avlære noen rutiner og lære seg å variere metoder.

Generelt finner vi at de synspunktene på godt læringsmiljø som skoleledere og lærere trekker fram, i stor grad er i samsvar med de elementene grunnlagsmaterialet for satsningen baseres på. Skoleledelse, klasseledelse og kompetanse i relasjonsbygging blir for eksempel direkte eller indirekte nevnt av de fleste lærerne og skoleledere. Vi finner også at mange kjenner til læringsmiljøsatsningen gjennom prosjekt, konferanser, personalmøter eller veiledningsmateriell. Budskapet i den nasjonale satsningen synes også å appellere til informantene. Mange trekker fram som positivt at budskapet er forskningsbasert og de finner det relevant i forhold til egne erfaringer. Vi finner imidlertid et skille mellom skoler med og uten læringsmiljøprosjekter. Som oversikten over læringsmiljøarbeid i prosjektskolene viste (se s.52), bruker informanter fra skoler som har prosjekt i større grad læringsmiljøtermene fra satsningens kunnskapsgrunnlag enn andre. Alle de sju skolene som ikke har prosjekt i satsningen har skole- eller skoleeier- initierte tiltak som retter seg mot læringsmiljøet. Vi finner også eksempler på informanter ved ikke-prosjektskolene som ikke kjenner satsningen spesielt godt. De bruker andre ord enn vi finner i kunnskapsgrunnlaget til læringsmiljøsatsningen når de har blitt spurt om forutsetningene for å skape et godt læringsmiljø, slik de tre sitatene under viser:

Begrepet læringsmiljø kan bety mange ting, og ulike personer kan legge ulike ting i det. Det er vanskelig å definere. (*Intervju 28, uten prosjekt, rektor*)

Vi bruker ikke begrepet 'bedre læringsmiljø' her. Vi utvikler skolen, men ikke under den overskriften. (*Intervju 24, uten prosjekt, rektor*)

Skal du lære noe, så må du sørge for å ha et trygt klassemiljø (...) Vi er i kontinuerlig dialog med elevene (...) Man skal være tydelig voksen i klasserommet (...) Så skal man være lydhøre når eleven kommer med betraktninger om måten vi jobber på og ta dem på alvor. Og så skal vi være tydelige på hva vi forventer av dem og alltid være i dialog. (*Intervju 25, uten prosjekt, lærere*)

Hvis vi tar utgangspunkt i de fem sentrale faktorene som skal ligge til grunn for skolenes arbeid med læringsmiljøet i satsningen, finner vi at alle skolene uten prosjekt har satt i gang tiltak som berører to eller flere av disse faktorene. Selv om termene ikke blir direkte tatt i bruk av informantene viser gjennomgangen av intervjuene med rektorene ved disse skolene at tre av dem legger vekt på arbeid med *ledelse, organisasjon og kultur for læring på skolen*. Fire skoler arbeider spesielt med *lærerens evne til å lede klasser og undervisningsløp*, men dette temaet er også tatt opp ved de tre øvrige skolene, om enn i mindre grad. Fire skoler arbeider med å skape *positive relasjoner mellom elev og lærer*, og to skoler framhever arbeid med å skape *positive relasjoner og kultur for læring blant elevene*. Seks av de sju skolene uten prosjekt arbeider for å skape et *godt samarbeid mellom skole og hjem*.

I det neste avsnittet vil vi se nærmere på skolenes erfaringer med egne prosjekt og hvordan skolene ser på mulighetene for at prosjektene kan videreføres som en integrert del av skolenes praksis.

Prosjektgjennomføring og integrering av læringsmiljøarbeidet

Hva er erfaringene med egne prosjekter i skolene? Hvordan tilrettelegges det for å opprettholde god praksis i skolen? En utfordring med punktvis innsats for læringsmiljøet, enten dette gjelder prosjekter innenfor den nasjonale satsningen eller egeninitiert skoleutvikling, kan være å forankre innsatsen slik at den vedvarer utover prosjektperioden. I intervjuene var vi også ute etter å innhente erfaringer og synspunkter på om dette er noe skolene har reflektert over i planlegging, oppstart og gjennomføring, og om det finnes planer for hvordan prosjektarbeidet kan gjøres mer permanent.

Prosjektene og vurderinger på skolenivå

Skoleeier 1

Prosjektets innhold

Prosjektet omfatter flere skoler og det overordnede målet er å utvikle felles systemer for å kvalitetssikre bedre læringsmiljø for alle skolene i kommunen. Konkret skal arbeidet munne ut i en håndbok for Bedre læringsmiljø. Prosjektet er delt inn i seks undertema der flere er i tråd med den nasjonale satsningens kunnskapsgrunnlag, slik som klasseledelse, samarbeid skole – hjem, og heving av elevers sosiale kompetanse. Involvering av elevene i arbeidet med bedre læringsmiljø og arbeid mot mobbing og lærerens læringstrykk – vurdering for læring er også inkludert i prosjektet og kan indirekte knyttes til nasjonale mål om «kultur for læring» og å skape positive relasjoner mellom elevene. Virkemidlene i prosjektet består av kompetanseheving i form av eksterne foredrag, deltakelse på regional konferanse i regi av Utdanningsdirektoratet, samt interne utviklingsprosesser som omhandler sosial kompetanse, læringstrykk og klasseledelse ved skolene.

Rektorenes vurdering

I undersøkelsen er to av rektorene i kommunen intervjuet. Begge rektorene gir uttrykk for liten støtte fra skoleeier, støtten er først og fremst i rektornettverket, der prosjektet tas opp på hvert møte. Den ene rektoren, som arbeider ved en barneskole, forteller at Bedre læringsmiljø nå har overtatt som satsningsområde på skolen etter satsningen på realfag. Prosjektet ble initiert på kommunenivå, av en skolefaglig enhet organisatorisk plassert utenfor skoleadministrasjonen, og besluttet iverksatt ved alle skolene etter at Fylkesmannen hadde gjennomført tilsyn på elevenes psykososiale læringsmiljø. Prosjektplanens strategi- og fremdriftsplan ble forelagt skolen. Fremdriftsplanen lot seg ikke gjennomføre p g a problemer med å få foredragsholdere til ønskete tidspunkt. Dermed

måtte skolen endre tidsplanen. Skolen startet med sosial kompetanse og deretter klasseledelse og skolen har stort sett kjørt sitt eget løp. Rektor presenterte prosjektet på et personalmøte og ingen har motsatt seg det: «Jeg fremhevet at det var nyttig og viktig og ingen strittet imot». I arbeidet med sosial kompetanse har skolen videreført et opplegg de har arbeidet med før, *Det er mitt valg*». Opplegget kan integreres i ulike fag. I tillegg har skolen jobbet med relasjonskompetanse i forbindelse med klasseledelse og vurdering for læring. Den andre rektoren, som arbeider ved en ungdomsskole, forteller også at læringsmiljøarbeidet er blitt skolens satsingsområde. Også her har de arbeidet med klasseledelse og sosiale kompetansemål i tillegg til vurdering for læring. Men hjem-skole-samarbeidet har heller ikke denne skolen kommet i gang med.

Lærernes vurdering

I undersøkelsen har vi intervjuet to lærere fra barneskolen. De opplevde ikke at skolen hadde problemer i klasserommene og at det var spesielt behov for et prosjekt om læringsmiljø. Men de forteller at de synes prosjektet er nyttig, selv om det kan bli litt mye på en gang. Vurdering for læring oppleves som et prosjekt som kommer i tillegg til læringsmiljøprosjektet. Lærerne mener skoleleders engasjement i prosjektet er avgjørende: det må settes av tid og oppmerksomhet til prosjektet. Det kan være vanskelig å få alle lærerne med seg, noe som er viktig for å bli integrert i skolen. Da må nye arbeidsmåter og rutiner bli innarbeidet i skolehverdagen.

Prosjektet synes å være i tråd med sentrale faktorer i henhold til kunnskapsgrunnet for satsningen, men skolene har ennå ikke begynt å jobbe med alle tiltakene som ligger i prosjektet. Skole-hjemsamarbeid, antimobbetiltak og læringstrykk, synes foreløpig å komme i bakgrunnen ved begge skolene. Selv om vurdering for læring indirekte kan knyttes til satsningens kunnskapsgrunnlag, er det ikke en del av de faktorene som inngår i dette.

Skoleeier 2

Prosjektets innhold

Prosjektet fokuserer på flere faktorer som de nasjonale myndighetene anbefaler å videreutvikle for et bedre læringsmiljø som relasjonen lærer-elev, klasseledelse og avklarte normer og regler for atferd. Skoleeier har lagt til høyt læringstrykk og høyt faglig og sosialt læringsutbytte hos elevene som målsettinger. Tiltak som er lagt til prosjektet er plan for tilsyn og konflikthåndtering i friminuttene, plan for tilpasset opplæring, revidering av manifest for mobbing, ordensreglement og maler for elev- og foreldresamtaler, skolering i relasjonskompetanse for alle lærere i regi av prosjektets veileder, diskusjon av rådsorganene på skolen, diskusjoner i lærergrupper om egen rolle, utarbeiding av lokal læreplan i sosial kompetanse og utarbeidelse av kjøregler for klasseledelse. Mange av tiltakene dreier seg dermed om å opprette systemer for håndtering av ulike sider ved skolens virksomhet.

Rektors vurdering

Rektor ved ungdomsskolen som gjennomfører dette prosjektet var sentral i utformingen av prosjektplanen. Det er så langt lagt stor vekt på relasjonskompetanse og klasseledelse i prosjektet. Det er laget en gjennomføringsplan sammen med den eksterne veilederen og skolen har brukt flere foredrags- og kursholdere i forbindelse med å engasjere lærerne i prosjektet. Rektor er opptatt av at prosjektet skal føre til større trivsel for lærere og elever. Skolen bruker Elevundersøkelsen aktivt. Målet er å øke elevenes trivsel på skolen, og det viser seg at det har skjedd positive endringer fra år til år. Skolen har gjennomført en antimobbeuke med digital mobbing som tema. I tillegg jobbes det med hjemskoleforholdet. Læringstrykket jobbes det også med gjennom utstrakt bruk av kartleggingsprøver. Rektor er engasjert i prosjektet og gir inntrykk av at prosjektet omfatter hele skolens virksomhet, men sier samtidig at oppslutningen om prosjektet fra lærerne er middels.

Lærernes vurdering

De to lærerne som er intervjuet ønsker at de kunne være mer delaktig i prosjektet. Det er rektor som bestemmer hva som skal gjøres og når det skal være presentasjoner/foredrag for lærerne. Det er egne møter om læringsmiljøprosjektet ca en gang i måneden. Lærerne er ikke like begeistret over alle foredragene de har vært på i forbindelse med prosjektet. Foredrag som er praksisrettet synes å være mer nyttige og innholdet i flere foredrag, i hovedsak om eleven og relasjonsbygging mellom lærer og elev, har vært gammelt nytt. Lærerne opplever det som positivt at de har fått et verktøy, et opplegg for å avdekke hvordan en kan komme videre med elever som en står fast med. Opplegget er beregnet å bruke innenfor et team. Lærerne fremhever også bruken av kartleggingsprøver for å heve læringstrykket ved skolen. De synes erfaringsutveksling blant kollegene om klasseledelse har vært mest nyttig.

Skoleeier 3

Prosjektets innhold

Dette prosjektet ved en videregående skole fokuserer på klasseledelse som virkemiddel til å oppnå bedre læringsmiljø og derigjennom bedre skolerresultater. Prosjektet er i hovedsak lagt til et programområde der antallet elever tatt opp på særskilt grunnlag er høyt. Skolen har iverksatt kompetansehevingstiltak, klasseromsobservasjon og veiledning for lærerne. Tanken er at lærerne etter skoleringen skal bidra til spredning av kunnskap og erfaringer og nyttiggjøre seg erfaringen overfor andre elever på andre avdelinger. Prosjektet er forankret i skolens virksomhetsplan som består av satsningsområdene læringsmiljø, gjennomføring, læringsutbytte og ledelse og kompetanse. I tillegg arrangerer skolen en oppstartsuke på høsten for avdelingens nye elever og lærere der de reiser bort for å bli kjent med hverandre og med hvilke normer og regler som gjelder. I tillegg vektlegges tettere kontakt mellom hjem og skole.

Rektors vurdering

Rektor trekker fram skoleeier som en viktig støtte i prosjektet, ikke bare gjennom tett kontakt, men også økonomisk. Årsaken til at prosjektet ble søkt inn var store problemer med skolefravær, spesielt på ett programområde. Det var derfor vurdert som viktig å ta fatt på disse utfordringene med nye virkemidler. Oppstartsuka er kostnadskreven, men erfaringsmessig, etter to gjennomføringer, svært vellykket. På disse dagene etableres raskt et mønster for lærer-elev-relasjoner som kan ta lang tid å få på plass ved vanlig oppstart av første skoleår på dette programfaget. Lærerobservasjon og –veiledning har etter hvert kommet inn i virksomhetsplanen på alle avdelingene, og forventningene til rektor er at prosjektet skal spre seg videre til resten av skolen. Det samme gjelder opplegg for hjem-skolesamarbeid som blant annet dreier seg om faste muntlige tilbakemeldinger til foreldrene. Også denne skolen har benyttet seg av foredragsholdere utenfra og ekstern veileder har vært tungt inne i gjennomføringen av oppstartsuka.

Lærernes vurderinger

Lærerne som er intervjuet er positive til oppstartsuka som er preget av teambuildingsoppgaver og klare regler for oppførsel. For lærerne er det krevende dager å være med på, men samtidig får de mye igjen når undervisningen fortsetter på skolen etter uka er over. Lærerne er også stort sett positive til lærerobservasjoner og økt kontakt med foreldrene. De framhever at skolen tidligere slet med store atferdsproblemer blant elevene, og at prosjektet har bidratt positivt og læringsmiljøet nå er bedret.

Prosjektet relaterer seg direkte til satsningens kunnskapsgrunnlag og synes å prioritere alle de tre hovedtiltakene oppstartuke, klasseledelse og hjem-skolesamarbeid, men med størst vekt på oppstartuke og lærerobservasjon. Skolen har et klart mål om å spre tiltakene som gjelder klasseledelse og hjem-skolesamarbeid videre til hele skolen, men det er så langt uklart i hvilken grad det vil lykkes.

Skoleeier 4

Prosjektets innhold

Prosjektet relaterer seg direkte til satsningens kunnskapsgrunnlag ved at målsettingen er en ny praksis gjennom systematisk bruk av direktoratets veileder. Virkemidlene er å styrke *skoleledelse*, organisatorisk og faglig, skape en kultur og trygt læringsmiljø ved å etablere felles standarder for *klasseledelse*, styrke elevenes sosiale og faglige læring gjennom *hjem-skole samarbeid*, *felles vurderings- og tilbakemeldingsrutiner* for å korrigere retning og kurs i læringsprosessen, og, til slutt, nulltoleranse for mobbing.

Skoleleders vurdering

Systematisk arbeid med læringsmiljøet virker. Men rektor hadde ønsket at skolen selv hadde fått ta del i utviklingen av prosjektet. Prosjektet ble pålagt skolen av skoleeier som bestemte at skolen skulle bruke bestemte maler. Dette følger skoleeier opp skolen på, på samme måte som med kartleggingsprøver og nasjonale prøver. Skolen startet opp med

klasseledelse, vurdering og pedagogisk analyse og hjem-skolesamarbeid. Skolen har implementert et forebyggende program mot mobbing, som hele kommunen skal bruke. I tillegg er skolen pålagt å bruke ordensreglementet. På intervjudtidspunktet er det elevenes psykososiale miljø som står i sentrum, ifølge rektor. Skolen planlegger å ta fatt på klasseledelse gjennom kollega- eller videobasert veiledning og psykososial kompetanse dersom prosjektet skal videreføres utover de to første årene. Det er ikke helt avklart.

Lærernes vurdering

Flere av lærerne er skeptiske til teorigrunnet for satsningen og et mindretall er motstandere av prosjektet. Blant annet har lærerne kritisert den eksterne veilederen og de ulike modulene i prosjektet. En av lærerne i skolens prosjektgruppe har trukket seg. De mest kritiske lærerne ønsker at skolen og lærerne skal bestemme hva slags utviklingsarbeid de skal jobbe med, de ønsker en lærende skolemodell. Skolen arbeider med kulturforståelse og ønsker at dette skal være del av læringsmiljøarbeidet. (Lærernes vurdering er basert på intervju med rektor.)

Skoleeier 5

Prosjektets innhold

Målsettingen er å etablere bedre lagfølelse blant ansatte på skolen, noe som i seg selv vil føre til bedre læringsmiljø. Virkemidlene er til dels i tråd med den nasjonale satsingen med fokus på klasseledelse, relasjonsbygging og tilpasset opplæring. I prosjektskissen er det planlagt observasjon i klasserommene med tanke på veiledning i klasseledelse, analyser av Elevundersøkelsen, gjennomføring av en foreldreundersøkelse og en ståstedsanalyse med fokus på relasjonsbygging blant skolens ansatte. I tillegg legges det opp til erfaringsdeling og opparbeiding av erfaringskunnskap i arbeidet med tilpasset opplæring.

Skoleledernes vurdering

Rektor er ny på skolen og det var forgjengeren som utarbeidet prosjektskissen og satte i gang prosjektet på skolen. Prosjektlederansvaret på skolenivået er delegert til en annen i ledelsen. Det har ikke blitt gjort så mye med prosjektet de første to årene, delvis på grunn av skolens arbeid med et utviklingsprosjekt i skoleeiers regi. Skolen vurderte å avslutte prosjektet etter to år, men har valgt å fortsette, og rektor har stadig mer tro på prosjektet. Prosjektlederen er opptatt av at tidligere rektor ikke hadde med seg lærerkollegiet i utformingen av prosjektet og at prosjektet er dårlig forandret i skolen. Teamlederne og plangruppen har vært negative til prosjektet hele perioden, men direktoratet har oppmuntret skolen til å fortsette. Prosjektlederen har derfor arbeidet for å revitalisere prosjektet gjennom å lage en informasjonsfolder om prosjektet til lærerne og å friske opp skolens nettsider. I tillegg er det etablert en ny prosjektgruppe der lærere som har spesifikke roller i kommuneprojektet er inkludert. Den eksterne veilederen er byttet ut med den veilederen skoleeier bruker i det kommunale utviklingsprosjektet. Den nye veilederen ønsker ikke å forholde seg til lærerpersonalet, men veileder ledelsen/prosjektledelsen. I læringsmiljøprosjektet er det jobbet ut et planleggingskjema

for klasseledelse og ny innretning på ordensreglementet. I tillegg benytter skolen seg av eksterne foredragsholdere, spesielt ift klasseledelse, tilpasset opplæring og relasjonsutvikling. Prosjektleder har utviklet et opplegg for skolevandring, men det er vanskelig å få støtte for dette tiltaket blant lærerne. Den nye eksterne veilederen er opptatt av skoleledelse og skolen planlegger å innføre en avdelingsstruktur med avdelingsledere i stedet for inspektører.

Lærernes vurdering

Det har vært mange kurs i forbindelse med prosjektet fordi det har fulgt med ressurser. Men det kan være vanskelig å relatere kursinnholdet og få nytte av det i praksis. Skolen har et godt rykte og mange elever med spesielle behov søker til skolen, og skolen har ikke spesielle utfordringer med skolemiljøet. Daværende rektor rådførte seg ikke med lærerpersonalet før prosjektet ble igangsatt, men prosjektet passer på en måte inn i skolens prosjekt. Behovet for et læringsmiljøprosjekt var nok større hos den tidligere rektoren enn blant lærerne. I læringsmiljøprosjektet har det vært jobbet mye med strukturen, det vil si klasseledelse, det som skjer i undervisningen. Det har endt opp med en plan med tre viktige strukturelle forutsetninger: å komme presis til timen, ha et klart mål for timen og å avslutte timen. Den første eksterne veilederen gjennomførte noen observasjoner av undervisningen og han var flink til å komme med positive tilbakemeldinger. Det fungerte bra, men ellers er lærerne skeptiske, de føler de blir testet på deres faglige kompetanse, ikke bare strukturen i undervisningen. Det er vanskelig å holde oppe lærernes engasjement om prosjektet. Erfaringene med skoleeiers prosjekt er delt. Det fungerer ikke spesielt godt på ungdomstrinnet og noen synes det er bortkastet tid fordi det oppleves som et tillegg til jobben.

Hva er utfordringene?

Som vist i rapportens første del, om skoleeiernivået, tar prosjektene i stor grad opp i seg og jobber i forhold til grunnlagsmaterialet i satsningen, og det kan derfor slås fast at innholdet er sikret kvalitetsmessig. Men vi ser en rekke utfordringer knyttet til gjennomføring av prosjektene, sett fra både skoleledelsens og lærernes ståsted. Ved alle, bortsett fra en av skolene kan vi betegne prosjektgjennomføringen som svak eller middels. Skolene uttrykker støtte til innholdet i prosjektene men det er likevel vanskelig å skape bredt engasjement og aktivitet. Prosjektgjennomføringen ved disse skolene preges av mindre gode samarbeidsrelasjoner til skoleeier. Det handler om enten manglede støtte og oppfølging eller at skolene har vært lite involvert i utformingen av prosjektet og opplevelsen av å få det pådyttet. Ved en av skolene var det omvendt, nemlig at rektor spilte hovedrollen i initiering og utforming, mens prosjektet kom i skyggen av skoleeiers egne planer for skoleutvikling. Til tross for skrantende oppfølging og/eller egen oppfatning om prosjektene har rektor likevel lojalt forsøkt å gjennomføre prosjektene. Ved flere av skolene har fremdriftsplanen sviktet, og det har blitt gjennomført færre tiltak enn forventet. Det skyldes dels praktiske problemer som å få tak i ønskede foredragsholdere, for liten oppfølging fra skoleeier eller motstand fra lærere. Motstanden har vært spesielt sterk ved to av skolene, og dette har hindret gjennomføringen i betydelig grad. Dette til tross for at behovet for nye verktøy var

stort spesielt ved en av disse skolene. Motstanden ved to skoler var mindre og handlet om at lærerne ikke opplevde behov for endring eller at innholdet i foredragene ikke var relevant og praksisnært nok. Ved en av skolene synes prosjektet å være godt gjennomført. Her erfares samarbeidet til skoleeier som støttende og oppfølgende, og skolen har også fått ekstra økonomisk støtte til gjennomføring av prosjektet. Videre var det et sterkt opplevd behov ved skolen for nye måter å løse utfordringer i læringsmiljøet, og det var stor enighet blant lærere, skoleledere og skoleeier at nye løsninger måtte prøves. Prosjektet var godt forankret i skolens og skoleeiers virksomhetsplan og fremdriften i prosjektet har gått etter planen. Lærerne er engasjerte og hevder det er krevende å gjennomføre. Likevel oppnår de resultater som de profiterer på generelt i undervisningsåret.

I det følgende skal vi gå nærmere inn på enkelte av de sentrale utfordringene i iverksettingen og den langsiktige integreringen av prosjektene på skolenivået.

Hvordan integrere læringsmiljøprosjektet i skolens virksomhet?

Prosjektorganiseringen ved projektskolene tilpasses den eksisterende strukturen i skolen. I tillegg profilerer de fleste av skolene arbeidet med læringsmiljø som skolens satsningsområde. Læringsmiljøprosjektet driftes dermed som et hvilket som helst utviklingsområde, der fellestid og møter dreier seg om dette:

Vi legger det inn i skolens virksomhet som det prosjektet vi skal jobbe med. Det vil si at det er prosjektet som blir skolens satsningsområde. Vi jobber det inn i den daglige driften. Det blir ivare tatt i plangruppa. Og i den fellestiden vi har. *(Intervju 6, med prosjekt, rektor)*

En vanlig måte å jobbe på er å melde lærene på kurs som er relatert til læringsmiljøarbeid og deretter arbeide sammen i teamene om opplegg for hvordan det som er blitt presentert kan omsettes i praksis. Et sentralt poeng i å få engasjert lærerne er å få arbeidet med læringsmiljøet til å virke overkommelig, håndfast og nyttig. Rektorene synes å være klar over at lærerne må ha praktiske forhold å gripe tak i, for ellers så virker det lite relevant. Det kan for eksempel være å gi elevene tydelige tilbakemeldinger i forhold til kompetansemålene, eller i forhold til de målene som er satt for timen. Ukeplanene er i stor grad utarbeidet i forhold til kompetansemål. Dette synes både rektor og de fleste lærerne er en god arbeidsmåte siden det bevisstgjør elevene, og klargjør hva det er de skal lære.

Som ellers i skolens drift, framheves det som viktig å evaluere og oppsummere arbeidet for å kunne justere prosjektet underveis eller for å se om det er grunnlag for å gå videre med prosjektet. En måte å gjøre det på er å tillate anonyme evalueringer. Det finner vi eksempel på ved én av skolene, der motstanden mot prosjektet var stor. At det ble åpnet for anonyme erfaringer, skulle sikre at lærerne ærlig og uhindret kunne ytre sine synspunkter:

Det har jo vært motstand her. I dette prosjektet siden før det ble starta. Innvendinger mot teorigrunnet, som (ekstern foredragsholder) står for, han hadde jo et innledningsforedrag her. Og mot veilederen. Det var en sak på klasseledelse. Lærerne var kritiske til innholdet i modulene da. Det var for enkelt, for eksempel. Det har vi fått tilbakemeldinger for i evalueringer. Og en har trukket seg fra arbeidsgruppa. Etter en stund. Det går på faglige innvendinger på hva som er viktig å satse på når det gjelder læringsmiljø. Det handler om

grunnlaget, om det virkelig var nødvendig det her. Jeg er usikker på om dette var et prosjekt som var ønsket mer av kommunalsjefen enn av skolen her. (*Intervju 20, med prosjekt, rektor*)

Ved denne skolen viste en SWOT-analyse¹⁴ at det var behov for en sterkere ledelse. Samtidig var det grupperinger blant lærerne som selv ville bestemme hva de skulle drive med. De reagerte på at prosjektet ikke kom nedenifra og ikke var basert på en lærende skolemodell.

Det blir tydelig i prosjektskolene at felles problemforståelse og enighet om måten læringsmiljøarbeidet skal løses på er avgjørende for prosjektgjennomføringen.

Videre synes engasjementet å øke dersom det kobles til allerede eksisterende prosjekt. En illustrasjon på dette er en skole som hadde hatt gående et opplegg for sosial kompetanse utarbeidet av en ekstern organisasjon. Etter en del famling i oppstarten av Bedre læringsmiljøprosjektet fant skolen ut at de kunne bruke det opplegget som var kjent og som de vurderte som bra og egnet. Det gamle opplegget hadde blitt liggende fordi skolen ikke hadde hatt tid og ressurser til å gjennomføre det systematisk. Nå var læringsmiljøprosjektet en anledning til å revitalisere opplegget, og å jobbe det inn i skolens strukturer:

Og dette har vi holdt på med her på skolen, og det er et kjempegodt opplegg,(...) og de kjøper inn flotte bøker og det er en slags kokebøker. Så det har vi kjørt før, men ikke sånn systematisk de seinere år. Men vi hadde jobbet med det før. Så da vi satt og jobbet med Bedre læringsmiljø så fant vi ut at dette med selvhevdelse og tørre å ta ordet og så videre, så fant vi ut at det gikk jo midt inn i det her 'Det er mitt valg'. Så vi fant ut at det er bare tøv av oss å sitte og streve og finne ut punkt for punkt og lage eget opplegg når vi har det her opplegget. Så sånn landet vi. (*Intervju 2, med prosjekt, rektor*)

I tillegg til dette har skolen utformet undervisningsopplegg som brukes i fag som RLE og norsk men som etter hvert skal tas i bruk i alle fag. Undervisningsopplegget skal til slutt ende opp som et helhetlig opplegg fra første til fjerde trinn.

Skolene som har knyttet læringsmiljøprosjektet til andre prosjekter og fagene har vært opptatt av at læringsmiljøprosjektet skal integreres i skolens faste gjøremål, men også å utnytte støtten som ligger i eksisterende tiltak.

Når et prosjekt blir vedtatt og definert som skolens utviklingsarbeid for de nærmeste årene, kan det representere en fare for at forhold som anses som viktige blant lærerne blir utelatt. Ved noen skoler ser vi at viktige utviklingsprosesser ikke tilpasses prosjektet og dermed marginaliseres, selv om det oppfattes som verdifullt og nyttig. Et slikt prosjekt var for eksempel et forsøk med å differensiere elevene etter nivå i matematikk. Det var en målrettet satsning drevet nedenfra og etter initiativ fra alle mattelærerne i fellesskap. Dette forsøket gled etter hvert ut i sanden, fordi lærerne måtte rette oppmerksomheten mot det mer generelle læringsmiljøprosjektet. Ved denne skolen oppnådde ikke læringsmiljøprosjektet en bred begeistring fra lærerne. Lærerne fikk aldri noen god

¹⁴ SWOT-analyse er en strategisk analysemetode som benyttes for å oppsummere resultater og analyser fra undersøkelser. Hensikten er å identifisere styrker, svakheter, muligheter og trusler for å finne gode og effektive tiltak som kan bidra til bedre måloppnåelse, se Utdanningsdirektoratet: SWOT-skjema for skoleeier Informasjon og veiledning Versjon 1.2.

introduksjon til det kunnskapsgrunnlaget det bygde på, og de ble i liten grad trukket inn i arbeidet, som hovedsakelig var et soloprojekt til rektor. Resultatet er at verken det pågående matematikkprosjektet som lærerne syntes var fruktbart eller det nye prosjektet får nok oppmerksomhet. Opplevelsen av labor entusiasme illustreres med sitatet under. Informanten klarte ikke å huske hva som var skolens egentlige satsningsområder:

Nå husker jeg ikke hva skolen har for visjoner. Jeg tror kanskje at det er bedre læringsmiljø som har tatt mye av det ja. *(Intervju 21 med prosjekt)*

Vi har tidligere vist hvordan organisering kan støtte opp under læringsmiljøarbeidet på skolene. Organisering av prosjektene kan også ha betydning for oppmerksomheten rundt prosjektene. Når prosjektet gjennomføres i en etablert struktur der teammøtene er hovedarenaen, har dette både svake og sterke sider. Prosjektet kan på den måten bli godt integrert i skolens virksomhet, men det kan også bli fortrent ved at fortløpende saker legger beslag på teamtiden. Lærerne trekker fram hastesaker som må komme foran det langsiktige arbeidet med enkeltsituasjoner og elevsaker.

Praksisnære kursopplegg med gjenkjennelsesfaktor

Kurs- og kompetanseheving er som vist et hovedvirkemiddel i læringsmiljøarbeidet men det er ulike erfaringer med hvor vellykka kursene er. I forbindelse med den opplevde nytteverdien er den knyttet sterkt til hvor praksisnære oppleggene er, og i hvilken grad lærerne kjenner seg igjen i det som formidles. Hvis det skal feste seg og bli brukt i praksis er det av stor verdi hvis foredragsholderen bygger på skolens virkelighet: «... hun var ikke forsker eller teoretiker, men hun var kjent i skolen». Teoretisk baserte og tidkrevende forberedelser og etterarbeid bør unngås:

Tilrettelagt undervisning har vi hatt i høst. Og da startet vi med et kurs for alle lærerne på en dag. Og det var praktisk og det var de så godt fornøyd med. Som leder for dette ønsker jeg at dette skal forankres i teori og vitenskapelige metoder. Men å bruke for mye tid det er ikke lærerne interessert i. Det praktiske og matnyttige er det de vil ha. *(Intervju 22, med prosjekt, rektor)*

Det er flere foredragsholdere som går igjen og det er noen som er svært etterspurte og har nærmest oppnådd status som ledestjerner:

Og så har vi hatt (ekstern foredragsholder). Det gikk nå på det her med bedre læringsmiljø. Han var helt fantastisk. Du sitter helt naglet, du vil ikke forlate det et øyeblikk, vil ikke gå på toalettet engang. Han er så bra! Du kjenner deg så godt igjen, du får bekreftet så mange ting. *(Intervju 2, med prosjekt, rektor)*

Oppfatningen om at det må være skolefolk, er likevel ikke helt unison. Noen trekker fram at det kan bli for nærsynt og at det kan være nyttig å involvere fagpersoner med en annen type kompetanse:

Vi har laget en plan sammen med veilederen som har et privat ledelsesfirma, han er ekspert på ledelse. Fordelen er at han kan se tingene på en litt annen måte. Hvis vi bare har skolefolk så tror jeg det blir mye lik tenkning. Han er flink til å drive prosesser. *(Intervju 22, med prosjekt, rektor)*

Alle prosjektskolene framhever betydningen av å hente inspirasjon utenfra. Informantene har ulike erfaringer med foredrags- og kursholdere. Det er imidlertid enighet om at det er viktig at foredrags- og kursholderne må ha kjennskap til skolen eller til prosesser i skolen. Dersom prosjektet oppfattes som nyttig og relevant av lærerne kan det bidra til å nøytralisere konsekvensen av manglende medvirkning i initiering og utforming av prosjektet.

Det var helt greit at det var kommunene som hadde tatt initiativ til prosjektet og at vi var meldt på uten å ha blitt spurt. Hvis det hadde vært et prosjekt jeg oppfattet som unødvendig, unyttig eller at vi var uenig i prosjektet ville nok det blitt annerledes. Jeg tror alle så positivt på det. *(Intervju 3, med prosjekt, lærer)*

Det synes å støtte opp om vårt funn om at ressurser og gode systemer utenfra blir positivt mottatt dersom det oppfattes å løse opplevde problemer.

I den andre enden av skalaen finner vi eksempler på at skoler som hadde erfart problemer i eget arbeidsmiljø og der det var konflikter og motstand og uvilje mot å gå inn i prosjekter. Noen skoler har blitt pådyttet prosjekt uten å bli involvert i innhold og utforming. Det synes å påvirke gjennomføringen negativt. Vi har sett eksempler på direkte motstand og sabotering av opplegg som lærerne var mot, og vi har sett at lærerne som har reagert på prosessen har blitt utestengt fra planlegging og framdrift. I prosjekter initiert av skoleeier der lærerne er svært negative, synes rektor å være den som kan redde prosjektet ved å jobbe for engasjement, eierskap og tilpasninger til skolens situasjon. Samtidig kan rektors agering virke motsatt og forsterke motstanden og skepsisen mot prosjekter som kommer utenfra. Ulike forhold synes å ha betydning for slike konflikter. Skolens tradisjoner, hvorvidt det er sterkt samhold blant lærerne eller ikke, hvorvidt det finnes etablerte konfliktlinjer eller ikke, og det generelle forholdet mellom ledelsen og lærerkollegiet synes her å virke inn. Pålagte prosjekter eller prosjekter som går på tvers av faglige oppfatninger kan derfor aktivere latente konflikter ved noen skoler, mens andre skoler har en annen kultur og måte å løse dette på.

Enda et forhold som kan være utslagsgivende for hvorvidt lærerne kan akseptere et prosjekt som kommer ovenfra og ned, er oppfatningen om det vil kreve mye merarbeid eller ikke. Ikke overraskende finner vi en tendens til at skolene aksepterer pålagte oppgaver i større grad dersom skolen kan passe det inn i strukturer eller opplegg de allerede har utarbeidet. Her er det selvsagt nyanser, men som vi har vist over virker det positivt inn dersom det er match mellom skoleinitierte opplegg og nye oppgaver.

Regelfastsetting og standarder

Tilnærmet alle skoler som inngår, og uavhengig av Bedre læringsmiljøprosjekt eller ikke, har jobbet mye med ordensreglement og ulike former for disiplinering av elevene. Dette er tiltak som vil bli stående etter prosjektperioden og vil derfor tjene som en forankring av arbeidet. Det er også i tråd med kunnskapsgrunnlaget til læringsmiljøetsatsningen som vektlegger entydig ordensreglement og felles, kjent sanksjonssystem. Det kan også dreie seg om å utarbeide kriterier for hva som skal gjelde som et godt læringsmiljø, som en god klasseleder, relasjonsledelse, didaktisk ledelse eller som en god elev. Kanskje litt oppsiktsvekkende har flere skoler arbeidet med helt basale ordensregler som det å gå inn

når det ringer, sitte på plassen sin, rekke opp handa, lytte til den som snakker, ta vare på skolesakene, «såanne enkle ting». På vårt spørsmål om det er nødvendig å ha regler for dette svarer mange at det burde det kanskje ikke, men:

En erfarer likevel at ungene ikke overholder de. Så nå har lærerne begynt å kjøre knallhardt på dette. Og så har de belønningssystem, som å gå på data-rommet, eller ta med leker. Da er det kollektivt. Hvis en gjør noe hele tiden går det ut over de andre. Da må de vente lengre på belønning. Det disiplinerer den eleven også. Fordi de andre blir sur på han. *(Intervju 22, med prosjekt, rektor)*

En av grunnene til at det standardiseres i form av regler er at det kan hjelpe lærere som ikke er så trente i relasjonsbygging. Flere rektorer oppgir en forundring over at det er manglende bevissthet rundt relasjoner i utdanningen, og at det er en for dårlig siling av inntaket til lærerutdanningen. Oppfatningen er at mange har kommet seg gjennom utdanningen uten at de burde vært lærere. Samtidig oppgis svingninger i forventninger til lærerrollen som en av årsakene til at klasseledelse nå er såpass fokusert. Særlig er det et oppgjør med veilederrollen i Reform 97:

Vas, spør du meg! Læreren skal være sjef, det har jeg ment bestandig, men jeg har jo følt på de her svingningene. Hva som har vært inn. Det kan være en reaksjon på veilederrollen og reform 97. Men i gamle dager var det jo læreren som var sjef. Det er jo ikke den rollen som tilstrebes i dag heller, men mer en mellomting. *(Intervju 22, med prosjekt, rektor)*

Ved en av skolene synes arbeidet med læringsmiljøet å følge en særlig streng regi. En forhenværende kollega var hyret inn som leder av et av skolens prosjekter og flere av lærerne ved skolen mente han var i overkant autoritær. Siden opplegget handler om å bevisstgjøre og disiplinere elevene, er ideologien at også lærerne må følge alle spilleregler til punkt og prikke. Det har vært nulltoleranse overfor uønsket atferd fra elevene, men lærerne slipper heller ikke unna:

Læreren skal ha full lojalitet til opplegget, for det har vært enkelte episoder hvor det har sviktet, men den eksterne veilederen hanker inn læreren. Ikke alltid like hyggelig for en lærer. Han fikk beskjed om at han saboterte. Alt ryker hvis en velger en annen måte enn det vi er enig i. Det har ingen verdi hvis ikke det følges opp over tid. *(Intervju 32, med prosjekt, rektor)*

Intervjuundersøkelsen viser at de fleste skolene arbeider med et tydelig ordensreglement og for å sikre felles holdninger og lærerreaksjoner på uønsket atferd. Dette er i tråd med kunnskapsgrunnlaget til læringsmiljøetsatsningen. På undersøkelsestidspunktet var Utdanningsdirektoratet i ferd med å utvikle nettressurser i klasseledelse som nå foreligger i utarbeidet form.¹⁵ [I neste fase av undersøkelsen blir det derfor interessant å studere om og hvordan disse og lignende nettressurser er tatt i bruk og om det indikerer en endring i klasseromspraksis.](http://www.udir.no/Laringsmiljo/Klasseledelse/Stottende-relasjoner/)

Prosjektet må gjenspeiles i klasserommet

En unison oppfatning i skolen er at arbeidet med læringsmiljøet må forankres, og det må vise forbedringer i klasserommet. Hvis ikke har arbeidet mislyktes og det gir ingen

¹⁵ Se <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Klasseledelse/Stottende-relasjoner/> og <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Klasseledelse/Struktur-og-regler/>.

langsiktige effekter. Forbundet med dette er synspunktet at forbedringer må kunne evalueres gjennom å kartlegge elevenes oppfatninger. Gjennom Elevundersøkelsen sammenligner skolene seg med hverandre. Noen skoler oppfordrer foreldrene til å bruke Utdanningsdirektoratet sine sider for å følge med utviklingen og hvordan skolen gjør det sammenlignet med andre skoler.

Dette viser også at evalueringsfokuset som er sterkt forankret i skoleeiers forsvarlige system har fått rotfeste på skolenivå. Samtidig ser vi at skolene behandler evalueringene med varsomhet gjennom lokale fortolkninger. De fleste skolene sjekker læringsmiljøet gjennom Elevundersøkelsen, men mange hevder at undersøkelsen ikke alltid fanger opp det den skal, og at elever tolker spørsmålene ulikt og oppfatter basale begreper forskjellig. Særlig elevenes oppfatning av mobbing blir brukt som illustrasjon på dette, og flere informanter har trukket fram at det muligens overrapporteres på mobbing i Elevundersøkelsen.

Målsettingen om at arbeidet med læringsmiljøet skal gjenspeiles i klasserommet blir blant annet ivaretatt gjennom at kursene følges opp i praksis. De eksterne veilederne som er knyttet til prosjektene har som en viktig oppgave å følge opp kursene og hjelpe lærerne til å relatere det de har lært til egen praksis. Oppfatningen er at det ikke er nok med foredrag, det handler om å endre praksis. Mange lærere hevder at bruk av tid til å diskutere det de opplever i hverdagen, er det mest verdifulle. Det henger sammen med en faktor som mange framhever som avgjørende, nemlig at prosjektarbeid må foregå over lang tid for å bli integrert i skolen. Korte og spredte kurs har minimal betydning og blir fort glemt, ifølge lærerne. Og hvis bare noen få lærere drar på kurs, blir kursinnholdet ikke spredd til kollegene. Derfor er det også viktig at alle er involvert i arbeidet. Flere skoler har i den forbindelse igangsatt opplegg som de kaller for «Fortell og del», «Dette kan jeg» eller lignende. Det går ut på at lærerne på rundgang legger fram et aktuelt problem de sliter med i klasserommet, eller motsatt, deler et opplegg som fungerer eller forteller om sin sterkeste egenskap som lærer:

Jeg er redd vi må satse på bare noen brokker. Vi får ikke gjort alt sammen. Men vi skal ikke glemme det vi har gjort og det som allerede ligger under huden på lærerne. Vi håper på praksisendring. I denne settingen har lærerne vært åpne. Slik kan prosjektet være en åpning for å håndtere problematiske situasjoner. Vi har øvelser etc. og tar opp faktiske problemer og situasjoner. Vi har problemer alle sammen som kan deles. *(Intervju 22, med prosjekt, rektor)*

Dette er tidkrevende opplegg men bidrar samtidig til å holde fast i tematikken og skaper kontinuitet og bredde i arbeidet med læringsmiljøet. I tillegg kan slike opplegg bidra til åpenhet og oversikt som mange rektorer i dag tilstreber. Synlighet blir trukket fram, og at det skal være lov å vise hvilke positive egenskaper en har som lærer. Ved en skole er dette gjort til rutine ved at lærere på omgang skal vise sine kolleger hva som er deres sterke sider som lærer. Hensikten er bevisstgjøring av den enkelte men også å tipse sine kolleger om gode opplegg. Dette prosjektet er blitt ulikt møtt av lærerne. Noen har sabotert det høylytt, men andre har bevisst lurt seg unna. Rektor sier han ikke kan tvinge lærerne til å bli med på opplegget, men søker å presse på indirekte for eksempel ved å gjøre det til tema på medarbeidersamtalen.

Opplegg der lærerne deler erfaringer enten det er håndfaste tips eller opplevde problemer i undervisningen er knyttet til et ønske om å få i stand mer permanente samarbeidsformer om undervisningen mellom lærerne. Positivt samarbeidsklima og gode relasjoner mellom ansatte blir regnet som viktige faktorer i kunnskapsgrunnlaget for å skape et godt læringsmiljø.

Prosjektarbeid kan forsterke samarbeid mellom lærerne

Mange lærere viser til at det å rette oppmerksomhet mot læringsmiljøet, er en verdi i seg selv. Lærerne erfarer som positivt at de har fått anledning til å sette av tid og jobbe systematisk med dette. Selv om det er elevenes «arbeidsmiljø» som er intensjonen, er læringsmiljøet nøye knyttet til lærernes arbeidsmiljø. Vi finner at dette synes å virke gjensidig forsterkende på hverandre. Arbeidet med læringsmiljøet kan skape et bedre samhold, samarbeid og støtte mellom lærerne ved noen skoler. Det at alle lærerne deltar og jobber systematisk i sammen, oppleves positivt for samholdet. Dette gjelder både i prosjektskoler og skoler uten prosjekt. Erfaringsutveksling er noe som mange trekker fram som nyttig, ikke minst for å øke fellesskapsfølelsen og motvirke individualiseringen i skolen:

Jeg tenker at lærere er litt ensomme og jobber mye alene. Vi har et bra læringsmiljø men vi kunne strekke oss litt mer. Prøve ut ting og om mulig gjøre det bedre, for elevene. Spesielt det med å samarbeide mer. Erfaringsutveksling er veldig bra. Jeg prøver å vise de andre lærere i samme fag og vise fram det jeg har gjort og lar andre bruke det. Jeg skulle ønske meg en bedre «vi-følelse» kollegamessig og ha flere å spille ball med. Vi skulle også prøvd ut tverrfaglige prosjekter. *(Intervju 21, med prosjekt, lærer)*

I arbeidet med å få til større fellesskap er det en samstemmig oppfatning at rektor må bidra sterkt:

Rektor betyr veldig mye. En god leder er alfa og omega. Det vil jeg påstå. Hun må drive oss. Og hun må stille krav. Og følge oss opp. Og selvfølgelig være en motivator og alt det her. Også det med å prøve nye ting, kreve av oss at vi skal hive oss på nye ting, slik at vi utvikler oss også. Det føler jeg at vi har her. Det har utviklet seg her, siden hun startet. Jeg føler at vi er en «vi-skole» og at vi er en sammensveiset gjeng. Det har ikke alltid vært sånn. Det å få oss til å jobbe godt i lag, det har hun klart. *(Intervju 16, uten prosjekt)*

Sitatet over bekrefter forskningen om betydningen av ledelse for gjennomføring av tiltak i skolen.

Prosjektarbeid kan utvikle lærerrollen

Mange lærere opplever å bli bevisstgjort sin egen rolle for læringsmiljøet, elevens trivsel og læringsutbytte. Klasseledelse som den mest sentrale faktoren i prosjektene erfares positivt av lærerne og som en støtte til å ta ledelsen i klasserommet: «for hvis du ikke tar en rolle sjøl så er det noen andre som tar den i klasserommet». Mange henviser til en endring fra reform 97 der idealet var læreren som veileder til dagens krav om å ta større regi i klasserommet. Lærerne erfarte veilederrollen som utilstrekkelig og utydelig. Derfor støtter mange lærere dagens krav til tydeligere klasseledelse. Likevel er det en oppfatning at lærerne må gjøre dette på sin egen måte og tilpasse det til sine individuelle egenskaper.

Det må eksistere noen felles kjøreregler, men lærerne må takle rollen ut fra sine egne erfaringer. Det hevdes for eksempel at noen har naturlig autoritet, mens det er noe andre må lære seg gjennom å ta i bruk bestemte teknikker.

Det må understrekes at det varierer fra lærer til lærer hvordan de nyttiggjør seg prosjektet og utvikler seg som lærer. Ved noen skoler er det slik at erfaringene med læringsmiljøarbeidet eller prosjektet varierer fra lærer til lærer. Det kan være innført felles verktøy, kurs for alle og samme møteopplegg for alle teamene. Likevel varierer det hvordan lærere opplever nytteverdi og relevans:

Noen lærere vil si at det ikke har noen særlig nytteverdi, men andre føler at det har større nytteverdi. For min egen del har det stor nytteverdi. Jeg er søkende og har lyst til å utvikle meg, jeg vil ikke stå på stedet hvil. Og da tror jeg dette er en vei å gå. *(Intervju 21 med prosjekt, lærer)*

I sitatet over trekker informanten fram en årsak til at han erfarer prosjektet som nyttig, nemlig at han er en utviklingsorientert lærer. Det kan henge sammen med at han er forholdsvis uerfaren som lærer, men vi finner også erfarne lærere som hevder de har stor nytte av prosjektet. Hvorvidt en lærer er erfaren eller nyutdannet, kan også spille en rolle for hvordan de vurderer kursopplegget og den kunnskapsbasisen som ligger til grunn for prosjektet. Noen påpeker at det blir det en del repetisjon av de samme temaene og at foredragene ligner veldig mye på hverandre. Ikke alt er like engasjerende og en del erfares som lite nyttig. Som det er påpekt flere steder, er det en viktig forutsetning at det stoffet det kurses og foreleses i oppleves som relevant og til nytte i praksis. Kunnskapen må også oppleves som relevant og nyttig for at lærerne skal utvikle seg.

I motsetning til det etablerte bildet av den individualiserte og selvstyrte læreren som vegrer seg for innsyn i klasserommet, finner vi i vår undersøkelse at mange skoler enten har satt i gang observasjon av undervisningen eller er i ferd med å gjøre det. Det varierer blant skolene i undersøkelsen hvorvidt lærerne erfarer observasjon som nyttig hjelp eller som unødvendig kontroll. Vi har flere eksempler på skoler som i flere år har planlagt å gå i gang med skolevandring, altså at rektor (og/eller andre) går rundt i klassene og observerer for deretter å gi tilbakemeldinger på undervisningen til lærerne som er observert. Ved noen skoler synes dette å være vanskeligere å få iverksatt enn ved andre. En av prosjektskolene hadde ikke kommet i gang med skolevandring selv om det var planlagt og vedtatt. Årsaken synes å være at skolens ledelse var redd for å overkjøre lærerne. Rektor framsto som svært demokratisk på den måten at han var opptatt av å ha støtte i lærerkollegiet for å kunne gjennomføre tiltaket. Ved en (stor videregående) skole som hadde iverksatt klasseromsobservasjon, ble lærernes reaksjoner ikke tematisert som en stor utfordring. Snarere ble dette virkemiddelet sett på som påkrevd og svært nyttig for å snu en kultur med mye uro og bråk i klasserommet. Det hevdes at mange lærere var nervøse for å bli observert, men at de like fullt innså at det er til hjelp å få faglig tilbakemelding:

Det har vært folk inne og sett på undervisningen og evaluert i ettertid. Jeg synes det er greit. Men mange blir veldig nervøse. Jeg har savnet det. Det er viktig å bli vurdert, hva er bra og hva er dårlig. Jeg har savnet faglig tilbakemelding. Det er det alt for lite av. Det er 140-150 lærere her. De er inne 1-2 ganger i året. (Ekstern veileder) og min avdelingsleder har vært og observert meg. Du kan ønske deg når de skal komme. Det er en grei ordening. Noen vil bli observert med en snill klasse, noen med den verste. Det er et skritt frem å få vurdering på det

en gjør. De sier i fra når de kommer og så har vi en evaluering på en halvtime etterpå der de vurderer deg og klassen. *(Intervju 29, med prosjekt, lærer)*

Observasjon ved den videregående skolen sitatet over er hentet fra, blir knyttet til det å få til felles normer for klasseledelse, noe som er svært sentralt i læringsmiljøetsatsningen. Det hevdes at «jo likere vi kan bli, desto bedre er det». En viktig norm er at det er bedre å sette ut et strengt klasseledelsesregime fordi en da kan «slakke» av utover i skoleåret, og det er verre å gjøre det omvendte. Å ha lik klasseledelse blir ansett som viktig, siden klassene roterer og siden det er utskiftning av lærere forholdsvis ofte. Dermed er det viktig at tankegangen stadig overføres til de nye lærerne. Flere lærere viser til at arbeidet med læringsmiljøet har skapt en åpnere holdning i kollegiet og at det er større vilje til å vise sine sterke og svake sider som lærer. Det blir også sett på som en forutsetning for å bli en bedre lærer.

Ikke alle skoler gjør systematiske klasseromsobservasjoner, men de fleste lærerne i undersøkelsen peker på at teamarbeidet har åpnet opp for å bruke hverandres styrker og utveksle personlige utfordringer man møter som lærer: «vi kan komme hit og si at dette her mislykkes jeg med, dette her får jeg ikke til.»

En av prosjektskolene (prosjektkommune 1) kan stå som et eksempel på skoler i undersøkelsen som ønsker at lærere i større grad kunne observere og lære av hverandre: «Men jeg har også håpet at vi kunne gjøre det i større grupper, drive med kollegaveiledning». Det hevdes at et vesentlig element i det å bli observert er at situasjonen i seg selv er bevisstgjørende og at lærerne etter å ha blitt observert i stor grad vet hva de har gjort bra og dårlig, før de får tilbakemeldingene. Ikke minst av den grunn er det at lærerne opplever det som både avslørende og nyttig:

Jeg har jo vært veiledet og filmet av hun fra veiledningscenteret. Og det var jo først kjempeskummelt. Men jeg tenkte at jeg får nå bare gjøre den jobben som skal gjøres. Og så ble vi filmet i flere omganger og etterpå så vi filmen i lag. Vet du det var så artig! Jeg så med en gang hva jeg gjorde feil, før hun fikk sagt det. Å herregud, det ser jeg med en gang blir feil! Men du aner ikke hvor spennende det var og hvor utviklende det var for meg sjøl. Når du får det på film så viste det så godt. Og det var også ganske likt det å bli observert, da skjønner du også egentlig hva du har gjort feil. For du blir så bevisst. Det er synd at vi ikke har mer kapasitet til å gjøre det. *(Intervju 3, med prosjekt)*

Faglige tilbakemeldinger på bakgrunn av skolevandring og klasseromsobservasjoner synes både skummelt og nyttig. Ved skolene som vektlegger klasseledelse blir tilbakemeldinger på lærernes undervisning sett på som viktig for å bedre læringsmiljøet. Men det synes å være vanskelig å gjennomføre denne formen for tiltak ved enkelte skoler. Lærere som har jobbet selvstendig og undervist klasser aleine i årevis, synes ofte det er problematisk å bli observert. Intervjuer med lærere fra skoler som bruker denne formen for faglige tilbakemeldinger er imidlertid positive og mener tiltaket er vellykket.

Læringsmiljøarbeidet og relasjonen til skoleeier

Innenfor iverksettingsteori er forholdet mellom ulike organisasjonsnivå sentralt i gjennomføringen av politikk eller offentlige tiltak (jf Winter 2003). Foran har vi analysert

skoleeierne og deres vurderinger av skolene og skolenivået. I denne delen vil vi derfor se nærmere på hvordan skolelederne vurderer forholdet til skoleeier. Hvordan vurderer skolelederne selv betydningen av relasjonen til skoleeier og skoleeiers støtteapparat i arbeidet for å fremme elevens trygghet, helse, trivsel og læring? I dette avsnittet trekker vi fram både skoler med og uten prosjekt som viser at relasjonen til skoleeier er ulik og at behovene for støtteapparat varierer fra skole til skole. Mens rektorene på skoler med prosjekt gjerne vurderer forholdet til skoleeier i lys av hvordan de oppnår støtte i arbeidet med læringsmiljøprosjektet, viser rektorene ved skolene uten prosjekt heller til hvordan de oppfatter det generelle forholdet mellom skoleeier og skole. Dette trenger imidlertid ikke å innebære noen vesensforskjell siden mange av skolene uten prosjekt har behov for støtte og oppfølging til tiltak som ikke nødvendigvis skiller seg stort fra skoler som etterspør støtte til prosjektgjennomføring. Som det vil fremkomme under, går skillelinjene også på andre forhold enn om skolene har prosjekt eller ikke.

Skoler med prosjekt (1): Uklare ansvarsforhold

Skoleledere med prosjekt har ulike erfaringer med skoleeier i arbeidet med læringsmiljøet. Ser vi på skolene med prosjekt, synes relasjonen i læringsmiljøarbeidet å være avhengig av hvordan skolens prosjektdeltakelse har blitt initiert, og hvor oppfølgingsarbeidet er plassert. Vi finner eksempler på uklare ansvarsforhold mellom skoleeier og skole i to prosjektkommuner.

I én kommune (prosjektkommune 1) besluttet skoleeier å søke prosjektmidler i satsningen etter initiativ fra fagenheten som i denne kommunen er skilt fra kommuneadministrasjonen. De to rektorene som er intervjuet forstår det slik at skoleeier prioriterte læringsmiljøprosjektet på bakgrunn av Fylkesmannens tilsyn på § 9a. En av rektorene kommenterte prosessen slik: «Prosjektet ble nærmest pålagt oss. Og det er jo noe en kan bli fly forbanna for.» (Intervju 2, med prosjekt). Til tross for at prosjektet ikke var forankret på skolene var skolelederne positive til prosjektet:

Prosjektet kom i grunnen bare dettende ned. Det var et prosjekt som (fagenheten) fikk høre om og så var det veldig kort frist. Så det ble søkt og det gikk inn. Men det var et prosjekt som ble applaudert i skoleledernetverket. Fordi det var et prosjekt som alle i grunnen ønsket. Alle stilte seg positiv til det. (Intervju 6, med prosjekt).

Ifølge de to rektorene vi har intervjuet, oppsto problemene med gjennomføringen av prosjektet, som i stor grad ble overlatt til rektorene. Mens skolelederne opplevde av skoleeiers støtte manglet, understrekte de at rektorkollegiet fungerer som en god støtte:

Det beste støtteapparatet vi har det er rektorkollegiet. Og særlig etter vi ble to-nivå kommune. Vi startet med en gang å ha rektormøter. Før hadde skolesjefen regien. Nå er det jo vi som har regien. Det er en kjempeviktig arena. (Intervju 6, med prosjekt)

Sitatet over viser at det oppleves som positivt å ha større myndighet og ansvar over egen skole, og at samarbeidet rektorene imellom erfarer som godt og støttende i arbeidet. Samtidig viser intervjuene med skoleledere i denne kommunen at skoleeier har store forventninger til resultater fra prosjektet både på resultater fra nasjonale prøver og bedre skår på Elevundersøkelsen. Det oppleves som utfordrende for skolelederne. Kommunen

sentralt har stilt krav om bedre læringsresultater, men har samtidig gitt slipp på oppfølging av prosjektet, som blir koordinert av den utenforstående fagenheten. Fra fagenhetens ståsted hevdes det at det er den eksterne faglige veilederen som står for kontakten og oppfølgingen av prosjektet. I denne strukturen synes det uklart hvor oppfølgingsansvaret på kommunenivået er plassert, samtidig som skolene erfarer manglende styring og oppfølging. Et eksempel på den svake relasjonen til skoleeier/prosjekteier kan følgende hendelse illustrere: Ett år etter prosjektstart var alle skoleeiere og representanter fra prosjektskolene invitert til en regional samling, hvor det blant annet ble forventet at skoleeierne skulle rapportere status for framdrift av prosjektet. Prosjektkoordinator ble forhindret fra å delta men lagde en presentasjon som en av rektorene kunne holde. Da rektorene som deltok så gjennom presentasjonen, oppdaget de at dette var noe de ikke kjente seg igjen i. De mente at det ikke dekket det som faktisk hadde skjedd på skolenivået. Dermed tok de saken i egne hender og utarbeidet en ny presentasjon om det som faktisk hadde skjedd i skolene i løpet av året. Hovedinntrykket fra dette prosjektet er at det er fare for ansvarsapulverisering når så mange instanser er inne i initiativ og gjennomføring. I tillegg uttrykker informanter fra de to skolene at det er vanskelig å gjennomføre prosjekter en ikke har vært med å planlegge selv og som ikke er forankret i lærerkollegiets erfarne behov. Måten prosjektet gjennomføres på i praksis er at hver enkelt skole har prøvd og feilet og lagt opp egne tiltak.

Den andre skoleeieren (prosjektkommune 4) som utarbeidet prosjekt på egenhånd og mer eller mindre påla en skole å gjennomføre prosjektet, er også et eksempel på en skoleeier med svak dialog med skolen. Denne kommunen legger vekt på desentralisert ansvarsstruktur og setter sin lit til en handlekraftig rektor, som på sin side strever med lærermotstand og lite engasjement. Rektor tilkjenner lojalitet til skoleeier, men også mindre engasjement til å gjennomføre prosjektet enn dersom skolen hadde fått delta i planleggingen.

Skoler med prosjekt (2): Tett samarbeid med skoleeier

I to av de fem prosjektkommunene i undersøkelsen (prosjektkommunene 2 og 3) står skoleeier og skolen sammen om læringsmiljøprosjektet. Skole og skoleeier har sammen utarbeidet prosjektplan og samarbeider tett om gjennomføringen. Utgangspunktet for prosjektsøknaden i den ene kommunen (prosjektkommune 2) var problemer med mobbing og dårlige relasjoner mellom skolen, enkelte elever og deres foreldre. I forbindelse med bygging av ny skole, ble arbeid for et bedre læringsmiljø spesielt aktualisert for å få en god start i nye lokaler. Prosjektarbeidet skiller ikke klart fra skolens øvrige aktiviteter. Aktiviteter mot mobbing og andre trivselstiltak henger sammen. Skoleleder poengterer at også «læringstrøkk» er en viktig målsetning for skoleeier og skoleeier prioriterer årlige kartlegginger i engelsk, norsk og matematikk i tillegg til nasjonale prøver. Skolen «er ikke et sted å være, men et sted å lære.» Utfordringen med dette prosjektet er at rektor i mindre grad har videreført skoleeiers vilje til støtte og oppfølging videre til lærerkollegiet. Prosjektet engasjerer rektor, men mobiliserer i mindre grad lærerne. Dette har imidlertid

rektor innsett og målet er å engasjere teamlederne og teamene sterkere i gjennomføringen.

Også ved den videregående skolen med prosjekt i undersøkelsen (prosjektkommune 3) er forholdet mellom skoleeier og skolen godt. Her fikk alle de videregående skolene i fylket anledning til å foreslå prosjekter for skoleeier. Skoleeier valgte ut ett prosjektforslag som ble søkt inn i satsingen. Skoleleder erfarer tett oppfølging fra skoleeier gjennom kvalitetsutviklingssystemet:

De har etablert et kvalitetsutviklingssystem. De opererer på disse fire områdene: læringsutbytte, læringsmiljø, gjennomføring og ledelseskompentanse. (...) Alle målinger er rettet på dette. (...) Jeg liker at det er slik. Da vet du i hvilken retning du skal jobbe og du vet hva du blir målt på, og du skal gå i takt. Skoleeier gjør en veldig bra jobb. *(Intervju 32, med prosjekt)*

Skoleleder har jevnlig uformell kontakt med skoleeier, og det er faste rektormøter og skoleledersamlinger gjennom hele året. Kontinuiteten i relasjonen til skoleeier og forutsigbarheten i kvalitetsarbeidet blir her trukket fram av skoleleder som positiv støtte til skolen. At skoleeier er en pådriver og følger opp skolene på konkrete tiltak, oppleves som nyttig.

Skole med prosjekt (3): Skoleleders prosjekt

En av skolene med prosjekt (prosjektkommune 5) skiller seg ut ved at en tidligere rektor tok initiativ til prosjektet, uten forankring verken hos skoleeier eller i lærerpersonalet. Skoleeier støttet prosjektet under forutsetning at det ikke skulle komme i veien for et kommunalt skoleutviklingsprosjekt og lærerne var i liten grad spurt. Ny skoleleder og ny prosjektleder har redefinert prosjektet og arbeider nå for å få med personalet, men erfarer at skoleeier er lite involvert og engasjert i prosjektet, noe som kan skyldes uklar rollefordeling ved prosjektoppstart. Skoleeier har sin oppmerksomhet rettet mot en egen og større utviklingsatsning og på å få utformet et forsvarlig system for oppfølging og kontroll av alle skolene. Støttefunksjonen til bedre læringsmiljøprosjektet synes derfor å være manglende integrert i det overordnede systemet og blir dermed marginalisert. Skoleleder har størst støtte i rektorkollegiet, og spesielt fra kolleger ved skoler med ungdomstrinn. Skoleeier oppfattes derimot som perifer og lite relevant som støttespiller for prosjektet.

Gjennomgangen av skoler med prosjekt viser to skoler der kontakten mellom skolenivået og skoleeier er tett. Et godt samarbeid karakteriserer den generelle kontakten mellom de to nivåene. Vi kan på bakgrunn av dette anta at en viktig forutsetning for gjennomføring av prosjektet er tilstede. Ulempen i prosjektkommune 2 er imidlertid at lærerpersonalet i liten grad er involvert i arbeidet. Dermed kan det være vanskelig å sette prosjektet ut i livet: det er i klasserommet læringen i hovedsak skjer. Ved skolene i de tre øvrige prosjektkommunene opplever rektorene at samarbeidet med skoleeier er dårlig, enten fordi skoleeier ikke har prosjektkoordineringsansvar eller fordi prosjektet ikke er utviklet i samarbeid med skoleeier og skoleeier har ønsket at skolen skulle prioritere andre utviklingsprosjekter.

Skoler uten prosjekt

I de fem kommunene uten prosjekt finner vi stort sett at relasjonen skoleeier og skolene er tett og oppfølgende. Her må det selvsagt understrekes at relasjonen ikke på samme måte er satt på prøve, slik den er i gjennomføring av prosjekter i læringsmiljøsatsningen, hvor gjennomføringen kan stå og falle med hvor støttende og oppfølgende skoleeier er.

En rektor i en kommune uten prosjekt i satsingen erfarer at skoleeier trekker skolelederne aktivt med i kommunens utviklingsarbeid for grunnskolen og at det er viktig med en tett relasjon (kommune 1). Denne rektoren forteller at hun er stolt over kommunen og hva den får til av utviklingsarbeid i skolen. I en av de andre kommunene trekkes spesielt fram skoleeiers satsing på lederutdanning (kommune 5). Skoleeierinformanten her hevder at skoleeier har en kompetent stab av en viss størrelse som fungerer støttende. I en tredje kommune har skoleeier vært aktiv støttespiller for to av skolene som inngår i undersøkelsen (kommune 2). Begge skolene har slitt med en skolekultur preget av lite samarbeid internt og dårlige relasjoner til deler av foreldregruppen. De nye og unge rektorene ved skolene opplever at støtten fra skoleeier og rektorkollegiet er avgjørende for å lykkes i arbeidet med å endre den interne kulturen og hjem-skolesamarbeidet.

Men vi finner også skoleledere som har lite kontakt med skoleeier. Det kan ha ulike årsaker. Ved den videregående skolen uten prosjekt (kommune 3) er det, ifølge rektor, få konkrete læringsmiljøutfordringer, og kontakten mellom skole og skoleeier foregår innenfor formaliserte ordninger som skoleledersamlinger og rapporteringer i henhold til kvalitetsmål og handlingsplaner: «Vi er nok ikke den skolen som har størst behov for oppfølging fra fylket» (informant 17, uten prosjekt, rektor). Årsaken til at behovet for støtte erfares som lite skyldes, ifølge skoleleder, elevgrunnlaget. De fleste elevene har gode karakterer fra grunnskolen, skolen har få umotiverte elever og det er få som faller fra i løpet av skolegangen.

Blant rektorene som er intervjuet finner vi kun en skole som erfarer lite støtte fra skoleeier (kommune 4). I denne kommunen er skolekontoret i kommunen redusert til først og fremst administrative oppgaver, mens fagstøtten er lagt til en fagenhet utenfor kommuneadministrasjonen og styringslinjen. Fagenheten har mistet kapasitet grunnet redusert finansieringsgrunnlag: «Vi har en forholdsvis liten veiledningskapasitet, for å si det sånn.» Selv om kommunenivået karakteriseres som aktivt, erfares altså støtten fra skoleeier som dårligere enn tidligere.

I analysen av skoleinformantenes vurderinger av forholdet til skoleeier finner vi stor variasjon, spesielt for kommunene med prosjekt. Gjennomgangen viser at denne forskjellen *kan* skyldes hvordan prosjektet har blitt initiert, om både skoleeier og skolen føler eierskap til prosjektet. Samtidig finner vi at det i kommuner med og uten prosjekt der fagenheten er skilt ut fra kommuneadministrasjonen og styringslinjen synes å være uklare forbindelser mellom skole- og skoleeiernivået. Det kan tyde på at en kommunal organisering kan ha betydning for relasjonen mellom nivåene. I det neste avsnittet vil vi derfor diskutere nærmere betydningen av kommunal organisering.

Har kommunal organisering betydning for relasjonen mellom skoleeier og skoleleder?

Et tema som flere ganger har vært diskutert i forbindelse med kommunenes ivaretagelse av skoleeieransvaret er betydningen av kommunal organisering (se Finstad et al. 2003, Homme 2008, Michelsen et al. 2002). Kommunenes frihet til å organisere tjenesteområdene gir variasjon i hvilke modeller som ligger til grunn for organiseringen av den skolefaglige kompetansen som skoleeier (kommunene og fylkeskommune) er forpliktet til. Vi skiller kommunene i to hovedkategorier etter administrativ organisering, som tonivå- eller trenivåkommuner. Tonivåkommuner har delegert ansvar til skolene som egne resultatenheter med skoleleder som enhetsleder direkte under rådmannen. I trenivåkommuner er skoleleder underlagt en skolesjef eller kommunalsjef med ansvar for skole, ofte i tillegg til andre tjenesteområder. I en tonivåmodell kan den skolefaglige kompetansen være lagt til en fagenhet utenfor styringslinjen. Slike fagenheter er kommunale/interkommunale pedagogiske sentre eksempel på. I trenivåmodellen er den skolefaglige kompetansen i hovedsak ledet av en kommunalsjef og er tettere knyttet til kommuneorganisasjonen og styringslinjene. Når kommunene er gitt frihet til å velge organisasjonsløsninger, innebærer det at vi kan finne mange ulike varianter av forholdet mellom skoleeier, skolefaglig kompetanse og skolene. Blant kommunene som inngår i undersøkelsen finner vi hele sju tonivåkommuner, en trenivåkommune i tillegg til de to fylkeskommunene. Blant tonivåkommunene er det imidlertid stor variasjon med hensyn til omfanget av skolefaglig kompetanse og hvordan denne er organisert i forhold til styringslinjen. Vi finner at fire av kommunene har god til svært god bemanning i sin kommunale stab og med tradisjoner for skoleutvikling som fremdeles holdes i hevd, mens de tre andre tonivåkommunene har liten bemanning på kommunenivået. To av kommunene med liten skolefaglig bemanning i staben trekker inn faglig støtte fra en utenforliggende fagenhet eller et pedagogisk senter. I vår undersøkelse er det disse skoleeierne som synes å holde minst tak i utviklingen på skolenivå og som har en svakere relasjon til skolene. Vi ser videre at trenivåkommunen, med en godt utbygd skolefaglig stab, er blant kommunene som er aktive i skoleutvikling og med tett oppfølging av skolene. Dermed ser det ut til at organisering kan ha betydning for hvordan skoleeier støtter opp om sine skoler. Men det som gir størst utslag i de undersøkte kommunene er omfanget av skolefaglig kompetanse og om denne er lagt innenfor kommuneadministrasjonen eller utenfor i et selvstendig faglig senter.

I begge kommunene som har knyttet til seg tjenester fra en fagenhet utenfor styringslinjen framstår rollefordelingen mellom kommunen, senteret og skolene som uklar. I den ene kommunen er også fagenhetens finansielle grunnlag redusert. Enheten har vært bygd opp rundt eksterne prosjektmidler. Det innebærer en sårbarhet med tanke på kontinuiteten ved enheten og de tjenestene den tilbyr. I denne kommunen er også skoleeieradministrasjonen begrenset fordi den i prinsippet kun skal ivareta administrative funksjoner. Skillet mellom skoleeier og fagenhet kan føre til usikkerhet også på andre områder. Dersom en ekstern fagenhet skal drive det pedagogiske utviklingsarbeidet og sørge for at nasjonale satsingsområder blir prioritert i skolene, synes det å forutsette at skoleeier er tydelig i oppdraget til fagenheten og at relasjonen mellom skoleeier, fagenhet

og skoler er klart definert. Det kan være enklere å avklare roller dersom den skolefaglige enheten er tilknyttet kommuneadministrasjonen.

Det avgjørende suksesskriteriet i vår undersøkelse synes å være at organisering er viktig men kompetanse avgjør. Kommuner med en kompetent stab på skoleeiernivå blir vurdert som positivt av rektorene vi har intervjuet:

Vi har et godt forhold til kommunen. De har en kompetent stab og gikk ikke i den fellen som mange gjorde og ble to-nivåkommune. *(Intervju 24, uten prosjekt, rektor)*

En kompetent stab finner vi imidlertid også i tonivåkommuner der skoleeierne er opptatt av å beholde og - i noen tilfeller - utvide sin skolefaglige kompetanse. Dette kan være et utslag av større krav til skoleeierskapet og ansvaret for kvalitet i skolen. Men vi har ikke grunnlag for å generalisere ut fra de få casene som inngår i vår undersøkelse. Antakelsene må således forstås som begrunnede hypoteser som kan være utgangspunkt for en breddeundersøkelse.

Vi har i dette avsnittet sett på forholdet mellom skolenivået og skoleeiernivået basert på intervjuer med rektorer og lærere. I de neste avsnittene skal vi gå nærmere inn i skoleorganisasjonen og se på skoleleders rolle for gjennomføringen av læringsmiljøatsningen i skoler med og uten prosjekt og deretter se på lærernes gjennomføring av satsningen.

Hvordan skoleleder tilrettelegger for et godt læringsmiljø

Skoleledernes rolle er viktig i gjennomføringen av utviklings-/endringsprosesser som læringsmiljøarbeidet er et eksempel på (jf. Höög og Johansson 2010). Skolelederne i fremgangsrike skoler er ledere som har en åpen dialog med lærerne, de er innforstått med skolens mål og oppdrag og inntar en tydelig pedagogisk ledelse (jf. Törnsen 2009). Skoleleder sitt ansvar er å arbeide systematisk for å sikre elevenes rettigheter til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø (§§ 9a-3, 9a-4). Vi retter i dette avsnittet derfor fokuset på skoleledernes ledelsesorientering i dette arbeidet, basert på deres egne vurderinger. Her vektlegger vi hvordan skoleleder i praksis legger til rette for systematisk arbeid for å sikre elevenes rettigheter. Organisering er et sentralt virkemiddel både i satsningens kunnskapsgrunnlag og i forskning om fremgangsrike skoler. Vi ser derfor spesielt på i hvilken grad organisering brukes som virkemiddel for å sikre elevenes rettigheter til et godt læringsmiljø.

Noen rektorer synes det er mange nye krav til hva skolen skal tilby, og spesielt hva som er elevenes rettigheter:

Det er mye nytt i form av pålegg fra direktorat og departement de siste årene, og mye er rettighetsbasert. Jeg føler at det er juristene som styrer. Hvis foreldrene var klar over alle rettighetene til barna sine og fremmet krav om det, blir jo rektor en som sitter og fatter vedtak. *(Intervju 34, med prosjekt, rektor)*

Skolelederne i undersøkelsen er opptatt av ansvaret de har for å sikre elevenes rettigheter til et godt læringsmiljø og at det innebærer systematisk arbeid fra skolens side. Dermed

signaliserer de at de ønsker å være tydelige pedagogiske ledere. I intervjuene uttaler skolelederne seg litt ulikt om hvordan de tilrettelegger for et godt læringsmiljø. Dette synes delvis å avhenge av om skolene har prosjekt i læringsmiljøetsatsingen (eller lignende tiltak) eller ikke. Det som skiller skolene er kanskje mest det at skoleledere på skoler med prosjekt i større grad trekker fram arbeidet med prosjektet de har fått støtte til som det dominerende i læringsmiljøarbeidet, mens skoleledere uten prosjekt gir et mer varierende og bredere og til dels en mindre presis karakteristikk av måten de arbeider på. Men det er viktig å merke seg at alle skolene som inngår i undersøkelsen jobber med læringsmiljøet – uavhengig av prosjekt – og flere har definert det som skolens satsingsområde. Dermed er det generelle bildet at oppmerksomheten i stor grad er rettet mot læringsmiljøet på møter og i fellestid. I det neste avsnittet vil vi se nærmere på hvordan skolelederne arbeider for å få med seg det pedagogiske personalet i arbeidet med læringsmiljøet.

Tema for felles personalmøter

Skolelederne ser det som viktig å få med hele personalet i arbeidet for et godt læringsmiljø. De signaliserer dermed at de ønsker å være tydelige pedagogiske ledere i dialog med lærerne. Vi finner at lærernes fellestid, teamtid og personalmøter settes av til arbeid med læringsmiljøet. Men det kan være utfordrende å finne nok tid, fordi det ofte er vanskelig å organisere skolehverdagen slik at det blir rom for felles møter utenom undervisning, kurs og andre aktiviteter innenfor lærernes bundne arbeidstid. Skolelederne ser stort sett på seg selv som den som har ansvaret for å «holde trøkket» på læringsmiljøarbeidet oppe. Ved prosjektskoler ligger ikke alltid prosjektlederansvaret hos rektor, men rektorene er likevel opptatt av sitt ansvar for læringsmiljøet. Tid er en knapp ressurs for rektorene, som erfarer at de bruker mye tid på administrasjon («de administrative oppgavene fyller hele dagen»). Dette går på bekostning av pedagogisk ledelse slik denne rektoren illustrerende uttalte:

Men jeg føler jeg har så mye å gjøre at jeg ikke makter å holde trøkket oppe så mye jeg burde og vil. Jeg burde fulgt det tettere opp og vært mer i klassene. Jeg har vært litt rundt. Men jeg burde vært mye mer synlig og sammen med dem. Men det blir mye administrativt. Det er den pedagogiske ledelsen som jeg føler på at jeg burde hatt mer tid til. Jeg tror kanskje de ansatte ville si at jeg burde sette inn støtet enda mer på den pedagogiske siden. For det føler jeg selv også. (Intervju 2, med prosjekt)

Arbeidet som skjer i personalmøter og andre lærerfora på skolen, kan være relatert til læringsmiljøet på ulike måter. Her utarbeides gjerne rutiner for hvordan skolen skal forebygge eller håndtere mobbesaker eller utforming av systemer for hvordan skolen skal implementere vurdering for læring. Det forskriftsfestede *Vurdering for læring* som mange skoler jobber for å oppfylle, ses også i sammenheng med læringsmiljøet, slik flere rektorer ser det, blant annet fordi dialogen mellom lærer og elever i fokus:

Det er en styrking av læringsmiljøet for elevene. Det er jo hele cluet. Dette er jo opplagt egentlig, men forsømt av enkelte: hvordan man møter elevene og hvilke tilbakemeldinger man gir. (Intervju 17, uten prosjekt)

Det er en gjenganger at skolelederne gir lærerne ansvar for å arbeide med egen praksis, gjerne sammen i team, for å bedre læringsmiljøet. Gode relasjoner mellom ansatte og

arbeid med tydelige mål for læring og læringsmiljø er en viktig del av Bedre læringsmiljø-satsningen.

Styrking av ledelsen

Flere av skolene i undersøkelsen har gjennomført endringer i ledelsesmønsteret. Hovedsakelig er det innføring av avdelingsledere i stedet for inspektører som er trenden. Avdelingslederne har delegert større ansvar enn inspektørene. I tillegg til ansvar for ulike funksjoner delegert fra rektor har de også ansvar for ulike trinn, både lærere og elever. Dessuten innebærer overgang til avdelingsledere også som regel en økning i antallet ledere på skolenivået. Hovedintensjonen med overgang til avdelingsledere synes å være ønsket om sterkere vektlegging av pedagogisk ledelse framfor administrativ ledelse.

Flere av rektorene viser til at de har måttet stramme inn på sin ledelse av skolen. Det vises til behov for ledelseskompetanse og at mange tar lederutdanning. Flere rektorer viser til at skolen de leder har vært svakt ledet og at det har utviklet seg en form for selvstyring blant lærerne:

Han sa da han gikk av at han beklaget at han hadde gikk for stort spillerom til enkeltlæreren og til at noen konstellasjoner hadde fått lov til å ta over makta ved skolen. At han hadde latt seg manipulere og at han hadde vært litt svak, som han beklaget at ting hadde sklidd litt ut. Og han som overtok tok sin hatt og gikk fordi han ikke klarte å forandre kulturen som hang i veggene. Jeg har satt meg tre mål i år. Det er jobbing med læringsmiljø, Hjem- skole og det er systematikk og rutiner generelt sett. Og så kommer alt det andre ved den daglige drift og undervisning (...) (N)å er det stram styring. *(Intervju 11, uten prosjekt)*

Det er aktuelt for flere av de intervjuede rektorene å lage nye styringsstrukturer og rutiner for å drive skolen mer ensrettet. I den forbindelse legges det større vekt på tilstedeværelse, at arbeidstidsavtalen gjennomføres, at læreren i større grad dokumenterer sine aktiviteter og at fellestiden brukes som den er ment. Arbeidstidsavtalen framheves som en hindring for å få til fellestiltak for læringsmiljøet. Den hindrer fleksibilitet, samarbeid og lokal tilpasning.

Organisering for tilpasset opplæring

I tillegg til å legge til rette for og bestemme hva lærerne skal arbeide med i fellestid eller teamtid, forteller også rektorene om hvordan de driver og organiserer skolen for å skape et godt læringsmiljø. Dermed synes de også bevisste på betydningen av organisering for å få et godt læringsmiljø. Spesielt ser vi at skolene bruker organisering som virkemiddel i arbeidet med tilpasset opplæring. Ved en skole forteller en rektor at elever med ulike former for atferdsproblemer tas ut av klassene i enkelte timer og undervises i mindre grupper. Selv om intensjonen er at alle skal få et opplegg i klasserommet, kan det være tilfeller der *gruppeundervisning* er den beste løsning for å ivareta elevenes rett til tilpasset opplæring:

Tidligere har vi parallellagt to klasser slik at vi kunne trekke ut elever fra begge klassene i grupper, for eksempel i matematikk. Det er vanskeligere å få støtte i klassene, vi har ikke en spesiallærer til hver klasse. (...) Når elevens behov er å bli tatt ut, er det rett å gjøre det. Men det er mange kryssende behov, hensynet til de andre elevene, for eksempel. *(Intervju 34, med prosjekt)*

Et annet eksempel finner vi ved en såkalt baseskole for 1.-7. trinn. Hele baktanken med baseskole er, ifølge rektoren, fleksibilitet: «baseskole er organisering» (Intervju 8, uten prosjekt). Elevenes kunnskaper blir kartlagt flere ganger i året for å identifisere behov for ekstra innsats. Ut fra kartleggingen deles elevene så inn i grupper, først og fremst i norsk og matematikk. *Aldersblandete grupper* gir best muligheter for tilpasset opplæring, hevder rektor. I andre fag samles elevene i andre større og mindre grupper avhengig av fag og hvordan undervisningen skal foregå, noen ganger etter alderstrinn andre ganger blandet. Ulike former for organisering av undervisningen i grupper benyttes altså for å sikre tilpasset opplæring, noe som vurderes som sentralt i arbeidet med læringsmiljøet.

Systematiske tiltak – kollegaveiledning og skolemiljøprogrammer

Noen skoler har mer akutte behov for tiltak for å bedre konkrete læringsmiljøutfordringer, slik som vanskelig elevmiljø og mobbing og relasjonen mellom ledelse og øvrig lærerpersonale. Ved disse skolene er det satt i gang ulike prosjekter og tiltak (enten støttet fra den nasjonale læringsmiljøinnsatsingen eller andre prosjekter), programmer eller ny organisering av skoleledelsen. Eksempler på tiltak er antimobbeprogram, ulike læringsverktøy og kollegaveiledning. Tiltakene kan settes i gang etter rektors eget initiativ, initiativ fra skolen eller fra skoleeier.

På den videregående skolen uten prosjekt arbeides det systematisk med *kollegaveiledning*. Skolen har, ifølge rektor, et godt psykososialt miljø. Det er høyt poengsnitt på elevene som kommer inn på studiespesialiserende fag og tillegg til musikk, dans og drama, som tilbys ved skolen. Ledergruppen ved skolen har valgt klasseledelse som satsingsområde og i samarbeid med et universitet utformet et opplegg. Tre og tre lærere skal observere hverandres undervisning og komme med tilbakemeldinger i tillegg til at universitetet skal gi veiledning til lærerne. En utfordring ved denne videregående skolen er at et sterkt fokus på fagdisipliner svekker samarbeid mellom kolleger, spesielt mellom fagene. Her er kollegaveiledningen et viktig bidrag for samarbeid. Andre skoler har også satt i gang lignende tiltak for deling av kompetanse, slik som systemer for observasjon og faglig tilbakemelding til lærerne fra avdelingslederne. Det vil vi utdype seinere rapporten.

Som tidligere vist, handler mange av prosjektene i Bedre læringsmiljøinnsatsingen om *klasseledelse*. Det gjelder ikke bare i prosjektskolene men er det som det rettes mest oppmerksomhet mot også i de andre skolene som inngår i denne undersøkelsen. Noen skoler legger også opp til å evaluere hvordan elevs og lærers egen oppfatning av hvordan de utøver klasseledelse stemmer overens. Det er ett av flere eksempler på at lærers praksis blir synliggjort gjennom større grad av transparens. Det følgende sitatet viser at synliggjøring av klasseledelse kan være ønskelig ut fra et arbeidsgiverperspektiv:

Vi har hatt oppmerksomhet på klasseledelse. Og hatt noen kurs på det. Det er en uhyre viktig bit oppi det hele. Vi har analysert Elevundersøkelsen med dette for øye og sett om det er sammenfall mellom elevenes og lærernes oppfatning av relasjonen. Vi må nå tåle å få lyset på oss på alle nivå, vi er i ferd med å bevege oss dit. Vi arbeidsgivere vil ha noe igjen, vi vil vite at det blir skikkelig gjort. (Intervju 28, uten prosjekt, rektor)

For skoler som har prosjekt i satsningen gir det mer eller mindre seg selv å opprette systemer for gjennomføring av tiltak med henblikk på å bedre læringsmiljøet. Noe overraskende er det at disse ikke skiller seg spesielt ut i måten skoleleder ivaretar arbeidet med læringsmiljøet. Også skoler uten prosjekt i satsningen er opptatt av å etablere systemer og programmer som strukturerer arbeidet med læringsmiljøet. En rektor uttaler at verdien av å lage seg programmer, eller sette i verk interne prosjekter i første rekke er nødvendig for å holde trykket oppe. Ved denne skolen hadde de valgt å iverksette programmet for utvikling av klassemiljø, «*Det er mitt valg*»,¹⁶ som også flere andre skoler i undersøkelsen benytter. Den store merverdien ble at alle lærerne ble tvunget inn i noen strukturer og jobbet med det samme:

Vi måtte lage system på det, læringsmiljøet er blitt mye bedre, det er ikke fordi det heter «Mitt valg», det kunne like gjerne vært et annet program. Det er ikke det. Men jeg tror at verdien av det å drive med et program, det er at når man først står for det og vi går for det hele gjengen, så blir det en struktur på det og ingen kan velge det bort. Alle kursene, og du holder trøkket på det. (*Intervju 14, uten prosjekt, rektor*)

Gjennomgangen viser at skolelederne legger til rette å sikre elevenes rettigheter gjennom ulike organisatoriske virkemidler. Styrking av skoleledelsen, klasseledelse gruppeorganisering for tilpasset opplæring og innføring av systemer for kollegaveiledning og arbeid med klassemiljø er i tillegg til fellesmøter om læringsmiljøarbeid typiske tiltak både i skoler med og uten prosjekt. Vi har sett at dette er i tråd med kunnskapsgrunnlaget i satsningen og at det dermed kan sluttes at skoleledere, både i prosjektskoler og ikke har vært treffsikre i forhold til de faktorene en forskningsmessig vet kan bedre læringsmiljøet. Det at skolene velger like temaer, som elevrelasjoner, betyr imidlertid ikke at alle skolene uten prosjekt jobber i tråd med kunnskapsgrunnlaget i satsningen. For eksempel er «Det er mitt valg» som anti-mobbeprogram ikke anbefalt som en del av satsningen. Samtidig har vi sett at prosjektgjennomføringen har vært til dels svak ved prosjektskolene, og sett på hvilke utfordringer prosjektskolene sliter med i gjennomføringsfasen. I det følgende skal vi løfte blikket og se på hvilke faktorer skoleleder generelt oppfatter som forutsetninger for å lede og dra med seg lærere i læringsmiljøarbeidet.

Det er lærerne som er nærmest elevene i skolehverdagen og aktørene som i siste instans kan være avgjørende for hvordan læringsmiljøet er ved skolen. Det understrekes i foreliggende forskning og i grunnlagsmaterialet for bedre læringsmiljøetsatsningen. Det er også et samstemmig synspunkt blant informantene i denne undersøkelsen. Dermed er det et springende punkt hvordan skoleleder involverer og drar med seg de ansatte i arbeidet med læringsmiljøet.

Betydningen av å vise engasjement

Å sette av felles tid til læringsmiljøarbeid er ikke nok i seg selv for å skape engasjement. God pedagogisk ledelse handler også om å få med seg lærerkollegiet i arbeidet. En tidligere lærer, som nå er ansatt i skoleadministrasjonen hos en av skoleeierne, var helt klar på at

¹⁶ «Det er mitt valg» er et undervisningsopplegg om klassemiljøutvikling og forebyggende arbeid i grunnskolen og i videregående skoler, se <http://www.determittvalg.no/>

rektor både kunne kvele og tenne entusiasme gjennom måten hun fremstilte endringstiltak på. Informanten hadde erfart begge typer rektorer. Også i vårt materiale finner vi både eksempler på rektorer som er svært engasjerte og rektorer som uten særlig glød gjennomfører tiltak lojalt etter påtrykk fra skoleeier:

Jeg tok det opp på et tirsdagsmøte. At det var blitt bestemt og at vi bare måtte gå i gang med det her: Jeg tror de syntes det var nyttig. Jeg føler ikke at noen har motarbeidet det. Jeg vet ikke hvor bevisst jeg var på måten jeg presenterte det på, men jeg ville jo ha de med, så jeg prøvde å være positiv. Fremhevet at det var nyttig og viktig. Og ingen strittet imot. *(Intervju 2, med prosjekt, rektor)*

Ved denne skolen synes lærerne å dele rektors entusiasme for læringsmiljøarbeid. Ved andre skoler påpeker lærere tvert imot at det ikke er gjort forsøk på å spre entusiasme rundt prosjektet og at det er i for stor grad «rektorstyrt»:

Vi har liksom ikke hatt noen møter der rektor prøver å selge inn prosjektet. Det er rektor som sitter på prosjektet. Jeg skulle ønske vi kunne vært mer delaktig. Nå er det slik at vi får en dato, og skal gjøre det og det eller bli presentert det og det. Og så møter vi opp og er med på det og det, (ler). Jeg synes det er best å ha eierskap til prosjektet, og ikke slik at det kommer ovenfra og ned. At ikke bare en person sitter på det. *(Intervju 21, med prosjekt, lærer)*

Knyttet til dette blir det sett på som viktig å jobbe bredt og engasjere alle lærerne gjennom bruk av eksisterende teamorganisering. Alle prosjektskolene har tatt i bruk den eksisterende teamorganiseringen ved skolen som «prosjektorganisasjon». Det var et bevisst valg fra skoleleder å gjøre det på den måten både for å engasjere alle, men også for å utvikle teamene som samarbeidsfora og å sikre at fellestiden ble brukt til prosjektet.

Ved en skole prøvde de ut egne prosjektgrupper som jobbet med prosjektet, delt inn etter ulike temaer. Det viste seg at dette ikke var en god måte å engasjere lærere på, de må jobbe med tematikken sjøl for å få et eierforhold til tiltakene. Derfor har trinnene jobbet sammen om ulike opplegg som skal brukes direkte i klassene. Det framheves likevel at det er en stor utfordring å få kollegiet til å jobbe med det samme:

Så det er en utfordring på en stor skole, hvordan dra med hele kollegiet. Derfor vil jeg at trinnene jobber i sammen, og så tar vi det opp i fellesskap etterpå. Legger fram ideer for hverandre. Vi kan lære av hverandre. Jeg går rundt når teamene har møter. Det vil jeg alltid gjøre fordi jeg ønsker å følge med på hva som gjøres i teamene. *(Intervju 6, med prosjekt, rektor)*

Sitatene over viser at det ikke er gitt at rektor klarer å skape engasjement i lærerkollegiet. Det kan skyldes lærernes opplevelse av hvem som eier problemet: er dette skoleeiers, skoleleders eller lærernes problem? Deles problemoppfattelsen av skoleleder og lærere?

Betydningen av tydelig ledelse og konkrete tilbakemeldinger

Det er et gjennomgående inntrykk fra intervjuene med rektorene at de opplever at de har innsikt i hvordan den enkelte lærer jobber, og hva som den enkeltes svake og sterke sider. Dette er grunnlaget rektor bruker til å gi lærerne tilbakemeldinger:

Jeg kjenner de som personer, jeg har sett dem opptre i visse situasjoner, noen er helt stram, planlegger og har struktur, og er flinke med foreldrene. Og jeg forteller de og gir

tilbakemelding i medarbeidersamtalene, både de som gjør en god jobb og de som gjør en mindre god jobb. De fleste her er samvittighetsfulle og vil gjøre en god jobb. Det er kanskje en ting, og alle er ikke like flinke til å håndheve de regler vi har eller blitt enige om å praktisere likt. Noen synes det er ubehagelig å gå inn i konflikter. *(Intervju 2, med prosjekt, rektor)*

Flere rektorer hevder at lærerne ønsker å bli vurdert og korrigert, noe utsagnet «det er lærerne sin drøm at jeg skulle vært mye mer ute i klasserommene» tyder på. Lærerne ønsker tilbakemelding og de ønsker å snakke i lag om det de holder på med. Ved en baseskole blir det sagt at her kan du ikke bli en «privatpraktiserende» lærer som går inn og lukker døren og blir usynlig for verden. Her må du samarbeide med lærerne. Ulempen er at du ikke kan legge så mye planer for «dine» elever, men du er avhengig av å legge planer sammen med de andre. Men ansvaret kan dermed også pulveriseres dersom du ikke er oppmerksom på det.

Det er imidlertid vanskeligere på en stor skole å danne seg oversikt og ha et grunnlag å gi tilbakemeldinger på. En rektor som før ledet en mindre skole, leder nå en skole med over 40 lærere. Det utgjør en større avstand og hun oppnår en betydelig mindre oversikt enn da hun ledet 16 lærere. Her er det nødvendig og delegere til inspektørene og innse at hun ikke trenger å vite alt. Hun planlegger etter hvert å gå rundt i klasserommene, selv om hun allerede har begynt å danne seg et bilde av hvordan lærerne fungerer:

Det er jo egentlig litt udefinert hvordan jeg gjør det. Men jeg ser jo på hva slags lærere som jobber mye, som etterspør planer og, ja, noen er mer aktive enn andre og det merker man veldig fort. Slik at også slike prosjekter som dette er det veldig variert hvordan lærerne griper det an, og hvor engasjert de blir. Men her er mange giret og synes det er viktig. *(Intervju 6, med prosjekt, rektor)*

Som påpekt andre steder i rapporten mener mange rektorer at det er behov for en tydeligere ledelse i skolen. Det er også trukket fram som et virkemiddel til å engasjere lærerne i prosjektet:

Jeg er en tydelig leder, det kom også fram i medarbeiderundersøkelsen. Jeg har bestemt en del, også upopulære avgjørelser. Som for eksempel at jeg gikk inn i en av gruppene og ga beskjed om at de skulle holde seg til klasseledelse som de skulle. Da reiste noen seg opp og gikk. Og jeg sjekker at de overholder arbeidstiden. Arbeidstidsavtalen. Det har vært litt sårt for noen. *(Intervju 20, med prosjekt, rektor)*

Rektor understreker også at det kan være bra med kritiske røster. Han er selv skeptisk til at prosjektet var utformet og styrt av skoleeier, og at det var med påholden penn han gikk i gang med å gjennomføre prosjektet. Det kan ha påvirket rektors eget engasjement i prosjektet samtidig som uengasjerte lærere økte behovet for en tydelig ledelse.

En annen tydelig leder er opptatt av stramme systemer for kartlegging og oppfølging av elevenes resultater samtidig som hun kontrollerer hvordan lærerne følger opp elevene. Når læreren gjennomfører kartleggingsprøver rapporteres det til rektor, som så fører statistikk på alle elevenes resultater og følger de over tid. Dersom en elev viser nedgang krever rektor at læreren dokumenterer hvilke tiltak som skal settes inn:

Vi skal klare å følge opp de elevene som ligger på en kritisk grense. Og jeg skal kunne vite hvordan jeg skal utnytte flere ressurser og hvordan jeg skal kunne styrke dem. *(Intervju 14, uten prosjekt, rektor)*

I motsetning til disse eksemplene på tydelig ledelse finner vi også eksempel på ledertyper som er mer opptatt av å ha støtte fra lærerne og der rektor ikke ser på seg selv som veldig annerledes enn en lærer:

Jeg tenker at vi diskuterer og beveger oss sammen, men jeg kan være streng også. Noen tror at det må være en som slår i bordet, men det trenger ikke være sånn. Jeg vil gjerne høre hva folk sier, jeg vil ikke sitte aleine og ta avgjørelser. Å være arbeidsgivers representant handler mer om hvordan en gjør ting. Hvis det handler om vanskelige saker, for eksempel om hasjbruk, må vi bruke lærernes kompetanse. Men så må vi ta en beslutning. *(Intervju 34, med prosjekt, rektor)*

En rektor som skulle ønske en tettere oppfølging sier at hans arbeidssituasjon er preget av en større oppfølging av sykemeldte lærere enn faglig oppfølging:

Det har staten bestemt at jeg skal sitte i møtet sammen med de her folkene og høre hvordan de har det. Ellers taper jo staten penger. Nå setter jeg det på spissen. *(Intervju 28, uten prosjekt, rektor)*

Men på et område klarer han å få med seg lærerne og det er når det gjelder disiplin i klasserommet:

Jeg følger lærerne ekstremt tett opp når det gjelder disiplinering. Vi har enormt stort fokus på arbeidsro. Det tror jeg kjennetegner denne skolen i forhold til de andre skolene i kommunen. Det er kjempeviktig og vi har hatt det hele tiden. Du kan ikke si det er et satsningsområde, fordi det har vært der hele tiden. Her kan også foreldre bidra, til et bedre klassemiljø hvis de klarere å se ut over sitt eget barn. *(Intervju 28, uten prosjekt, rektor)*

Det er imidlertid ikke alle rektorer som finner det enkelt å være tydelig. I intervjumaterialet inngår flere skoler som har skiftet rektor. De nye rektorene erfarer på ulike måter at det kan være vanskelig å være ny leder i en etablert skolekultur som de ønsker å endre. Eksempler her kan være at lærere motsetter seg at kolleger eller skoleledere observerer undervisningen deres, som er viktige elementer i systematiske tiltak som skolevandring og kollegaveiledning. Vi ser altså at selv om rektorene ønsker å være tydelige pedagogiske ledere, er det ikke gitt at de lykkes i dette arbeidet. Kunnskapsgrunnlaget for satsningen og forskning om fremgangsrike skoler, peker på at tydelig ledelse kan virke inn på hvorvidt arbeidet med læringsmiljøet lykkes.

Betydningen av ressurser og konkrete verktøy

Det å delta i prosjekt ses på som udelt positivt av rektorene. Det gir en ekstra gnist, og det blir for de fleste støttet godt opp om i kommunen. Men det som fremheves som den største fordel er at ekstra ressurser gir lærerne mulighet for kompetanseheving, som igjen kan gi seg utslag i aktiv deltakelse:

Det er jo mye av det samme som vanlig skoleutvikling. Vi har virksomhetsplaner som vi har integrert dette prosjektet i. Den store forskjellen er at du får noen midler inn, slik at du kan trekke inn noen kompetansepersoner. Og sette av mer tid til det. Lærere kan veldig sjelden reise på seminarer. Det er dyrt. Og paragraf 9 a kjenner jo alle til. *(Intervju 22, med prosjekt, rektor)*

Ved en annen skole ble det laget en avtale med universitetet og personalet som helhet brukte hele seks planleggingsdager til å gjennomføre et læringsmiljøprogram. Det har betydning at lærerne her har tatt i bruk et felles verktøy i undervisningen og at de blir fulgt opp i etterkant av et eksternt fagmiljø.

En tredje skole fremhever viktigheten av konkrete verktøy som utslagsgivende for å få lærerne med. Skolen foretar en pedagogisk analyse og setter det i system. Modellen involverer hele det pedagogiske personalet og handler om langsiktig, systematisk og forskningsbasert utvikling. Grunnlaget er at lærerne ikke kan gjøre noe med elevenes hjemmebakgrunn/-forhold sånn i utgangspunktet. Det eneste en kan endre på det er lærernes egen praksis. Lærerne er delt inn i grupper på tvers av trinn og skal jobbe med å løse aktuelle utfordringer den enkelte lærer sliter med der og da. Her handler det om å engasjere lærere gjennom å endre skolekulturen:

Vi holder på å snu en kultur nå, jeg har avskjediget lærere, gjennom å få de innforstått med dette i samtaler. Jobbingen går på to ting, det er å endre egen praksis. Og å endre en skolekultur. Og når det gjelder samarbeidet har jeg sett det som viktig å mikse lærere som vanligvis ikke samarbeider. Helt nye konstellasjoner, men sørget for at personer med dårlig kjemi ikke kommer sammen. Og jobber med slike konkrete saker som jeg snakket om. Veldig spennende. Det skal komme der og da slik at folk ikke har gjort seg opp meninger på forhånd. Det skal være brainstorming på tiltak. *(Intervju 11, uten prosjekt, rektor)*

En rektor vurderer oppslutningen fra de ansatte som «middels». De ansatte har gjennomgått mye kursing og fått presentert foredrag noe de synes har gitt dem middels utbytte. Dette blir det nå tatt hensyn til og det er startet opp diskusjonsgrupper der lærerne i stedet vektlegger erfaringsutveksling og idespredning. Dette synes lærerne å ha bedre utbytte av og engasjementet i prosjektet er steget.

At konkrete verktøy kan være viktig, ser vi enda tydeligere i skoler som ikke har tatt i bruk slike. Ved noen skoler etterlyses det gode og systematiske opplegg for hvordan lærerne kan utvikle seg og samarbeide i felles refleksjon over egen praksis:

Vi sliter mye med å få til god refleksjon hos lærerne omkring kjernevirksomheten. Det er den største utfordringen som leder å få til. Altså, vi har jo teamorganisering, og det skjer godt samarbeid i noen team, omkring det som skjer i klasserommet, både før og etter undervisningen. Men vi har ikke god nok systematikk rundt refleksjon. Skal vi dele må vi ha en felles plattform å reflektere ut ifra. Og da må du ha et materiale å gå ut ifra. For å få til mer systematikk ut fra dokumenter. Og jeg skjønner ikke hvorfor lærerne ikke benytter seg av teknologien. *(Intervju 28, uten prosjekt, rektor)*

Både for skoler med og uten prosjekt oppleves ekstra ressurser i form av prosjektmidler, kompetansehevingstilbud og konkrete verktøy for læringsmiljøarbeid som motiverende. I henhold til satsningens kunnskapsgrunnlag kan ekstra ressurser og verktøy gi læringsmiljøarbeidet en retning og bidra til å tydeliggjøre felles mål og virkemidler for arbeidet på skolenivået. I de neste avsnittene vil vi se spesifikt på prosjektskolene og hvilke erfaringer informantene har med å integrere læringsmiljøprosjektene i skolen.

Systematiske forskjeller mellom skoler med og uten prosjekt?

I denne delen av rapporten har vi analysert hvordan det arbeides med læringsmiljøet ved 13 skoler fordelt på 10 skoleeiere. Syv av skolene har ikke prosjekt i satsningen, mens seks gjennomfører Bedre læringsmiljøprosjekter. I analysen har vi lagt vekt på å fremheve hovedtrekk og skillelinjer mellom de 13 skolene ved å skjele til forskjeller og likheter mellom prosjektskoler og ikke-prosjektskoler. For noen hovedfunn går skillelinjene på langs av prosjekt/ikke-prosjektdimensjonen, mens for andre funn går skillene på tvers av denne dimensjonen. I denne avsluttende delen skal vi mer systematisk rette søkelyset mot prosjektskoler kontra ikke-prosjektskoler når vi oppsummerer funnene under hvert avsnitt. I tråd med det iverksettingsteoretiske perspektivet har vi analysert hvordan de nasjonale policyintensjonene er gjennomført på skolenivå. Det er først når en får innsyn i hva som skjer på praksisnivå i skolen at man kan vurdere hvordan satsningen iverksettes i tråd med nasjonal policy.

Ulik forståelse av og innsats for læringsmiljøet?

Skolene har forholdsvis like oppfatninger om hva læringsmiljø består i: det innbefatter en rekke faktorer og er det viktigste ved det å drive en skole, men må bevisst settes på dagsorden for å oppnå forbedring. Organisering, rutiner og ledelse er viktig, kompetanseheving av lærerne står sentralt, og det må eksistere ambisjoner om høyt læringsutbytte. Prosjektskolene skiller seg her ikke nevneverdig ut i forhold til ikke-prosjektskoler. Likevel synes det å være større oppmerksomhet om organisering, rutiner og ledelse ved prosjektskolene og også det å ha kontinuerlig fokus på læringsmiljøet, noe som gjerne er et resultat av det å drive konkret prosjektarbeid. Også kompetanseheving av lærerne er mye fokusert i prosjektskolene, noe som kanskje avspeiler at kursing og kompetanseheving er sentralt i prosjektene. Ikke minst gir det å ha prosjekt i satsningen en mulighet for både å bli inspirert til å endre praksis samt å bli bevisstgjort hvilke faktorer en bør satse på å forsterke i skolens praksis. Ekstern ekspertise, bruk av foredragsholdere og grunnlagsmateriale har ført til at prosjektskolene i stor grad har satset på de læringsmiljøfaktorene som de nasjonale myndigheter anbefaler. Disse trendene har også nådd frem til skolene som ikke har prosjekt, enten via Utdanningsdirektoratets nettressurser eller via kontakt med kompetansemiljøer. Derfor handler utviklingsarbeidet også ved disse skolene mye om det å endre lærerrollen og praksis i klassene, skoleledelse, relasjoner mellom skolens ulike aktører og kultur for læring.

Gjennomføringen av prosjektene er på undersøkelsestidspunktet ikke kommet så langt som skolene selv forventet. Skoleleder har en tendens til å vurdere gjennomføring noe bedre enn lærerne, og også bedre enn det vi har sett i del 1 at skoleeier gjør. Likevel er det enighet om at det gjenstår en del innsats for å gjennomføre de planene som er lagt. Vi må ta i betraktning at en årsak til dette kan være at prosjektskolene i utgangspunktet hadde store læringsmiljøutfordringer, og at det noen steder lå til grunn konflikter mellom aktørene, enten dette dreide seg om gruppering av lærere, lærer-skoleledelse, eller skole-

skoleeier. Det ser ut til at disse skolene har hatt større utfordringer og et annet utgangspunkt enn skolene vi har undersøkt som ikke har prosjekt. Slike institusjonelle forskjeller gjør det vanskelig å vurdere innsatsen til prosjektskolene opp mot ikke-prosjektskolene, som på sin side ikke fremholder motsetninger mellom aktørene i samme grad. Uansett tyder mye på at prosjektskolene hadde behov for å sette læringsmiljøet på agendaen, og at prosjektene har brakt de noen skritt videre i læringsmiljøarbeidet.

Man kan betegne markedsføringen av den nasjonale satsningen som et forsøk på en slags «vekkelse» av skole-Norge. Dermed blir utfordringen hva som skal til for at tenningen ved oppstart av satsningen skal vedvare. Er det mulig at den kan sette seg i veggene på skolen? Våre informanter trekker fram at det er viktig å tilpasse prosjektarbeidet til arbeidet med undervisningsfagene, at det som kurses i er praksisnært og gjenkjennbart. Det må kunne evalueres og gjenspeiles i klasserommet, det må kunne ut i regler og standarder og være kompatibelt med skolens målsetting. Disse betraktningene varierer ikke nevneverdig mellom prosjektskoler og ikke-prosjektskoler. Likevel er det helt tydelig en mer aktuell problemstilling ved prosjektskolene som har et mer strømlinjeformet prosjekt enn skolene uten prosjekt og der arbeidet med læringsmiljøet står og faller med prosjektet.

Relasjon til skoleeier

Relasjonen til skoleeier er viktig, både for prosjektskoler og skoler uten prosjekt. Flertallet av skoleeierne i undersøkelsen initierer og driver skoleutvikling. For prosjektskolene forutsettes det en tett relasjon, gitt at prosjektet ideelt skal gjennomføres i en form for partnerskap mellom skole og skoleeier. Det forventes derfor at skoleeier og skoler har en klar ansvarsfordeling og samarbeider om prosjektet. Erfaringene med skoleeier-relasjonen til informanter fra skoler med og uten prosjekt, er ikke nødvendigvis sammenlignbare. Informanter ved prosjektskoler har i større grad lagt vekt på forholdet til skoleeier i prosjektgjennomføringen, mens de øvrige informantene fra skolenivået har uttalt seg generelt om dette temaet.

For skoler *med prosjekt* erfares relasjonen til skoleeier ulikt. Ved to av skolene preges prosjektgjennomføringen av uklare ansvarsforhold. I den ene kommunen ble initiativet til prosjektet tatt av skoleeier og prosjektet koordineres fra en selvstendig fagenhet utenfor kommuneadministrasjonen. Her erfarer både skoleledere og skoleeier at oppfølgingsansvaret er uklart og at det ikke er samsvar mellom partenes forståelse av prosjektgjennomføringen. I den andre kommunen ble prosjektet initiert og igangsatt av skoleeier som i stor grad overlater gjennomføringen til en handlekraftig rektor som har liten støtte for prosjektet i lærerkollegiet. Prosjektet ved en tredje skole kan karakteriseres nærmest som et soloprosjekt av en tidligere rektor, og det har vært lite kontakt med skoleeier i prosjektgjennomføringen. To av skolene har imidlertid tett kontakt med skoleeier i prosjektgjennomføringen, noe som pekes på som viktig.

I kommunene *uten prosjekt* synes relasjonen mellom skoleeier og skolene generelt å være tett, med en skoleeier som følger opp skolene og der skolelederne blir trukket aktivt med i kommunens utviklingsarbeid. En skole har lite uformell kontakt med skoleeier, men jevnlig gjennom formaliserte ordninger som skoleledersamlinger, rapporteringer etc. Bare ved én av de fem skolene uten prosjekt uttaler skoleleder at skolen får lite støtte fra

skoleeier. Skolekontoret i kommunen har først og fremst administrative funksjoner og ansvaret for faglig veiledning er lagt til en ekstern fagenhet som er blitt sterkt redusert grunnet dårlig økonomi.

Vi har ikke grunnlag for å generalisere om hvilken betydning organisering har for relasjonen mellom skole og skoleeier. Det er imidlertid påfallende at relasjonen mellom skole og skoleeier synes å være dårligst der den skolefaglige kompetansen er lagt utenfor kommuneadministrasjonen, til en selvstendig enhet. Skoleledere er positive til skoleeiere som har en «kompetent stab», men dette er ikke relatert til kommunale styringsmodeller, men til skolefaglig kompetanse og kapasitet og nærheten til kommunens beslutningstakere. Gjennomføringen av læringsmiljøprosjekter og læringsmiljøarbeid synes å være avhengig av relasjonen mellom skole og skoleeier. I analysen av skoleeierne finner vi imidlertid at skoleeier synes å være mer skeptiske til gjennomføring av læringsmiljøprosjektene enn rektorene ved prosjektskoler. Mens skoleeier får innsyn og innpass i skolene gjennom læringsmiljøprosjektene, kan skoleledere oppfatte skoleeierengasjementet som innblanding eller som mindre avgjørende for gjennomføringen.

Skoleleders tilrettelegging for læringsmiljøarbeidet

Generelt finner vi at skoleleder gjør ulike grep for å legge til rette for læringsmiljøarbeidet. Skolelederne ser det som viktig å få med seg hele personalet og bruker felles personalmøter og kursdager til å ta opp ulike sider ved læringsmiljøet. Det gjelder på alle skolene i undersøkelsen. I tillegg brukes organisatoriske virkemidler som styrke den pedagogiske ledelsen gjennom ny ledelsesstruktur og inndeling av elever i midlertidige grupper for å sikre tilpasset opplæring. Alle skolene i undersøkelsen har innført ulike systematiske tiltak for læringsmiljøet. Antall og omfang av programmer varierer mellom skolene, og det er ikke nødvendigvis slik at prosjektskolene har flest av disse. Heller er det som skiller at prosjektskolene er tvunget til å opprette systemer som er mer sammenhengende enn de andre skolene, som i større grad har en mix av parallelle tiltak gående.

Et essensielt punkt i læringsmiljøarbeidet er å dra lasset sammen. Det varierer stort mellom skolene hvordan rektor klarer å engasjere lærerkollegiet. Alle prosjektskolene viser ikke like stort engasjement, men gjennom prosjektet får læringsmiljøarbeidet ved disse skolene oppmerksomhet. Kanskje er det mest splittelse og passivitet i skoler med prosjekt. Det vil i så fall kunne henge sammen med bakgrunnen for å søke prosjekt ved skolene, at de har hatt spesielle utfordringer med læringsmiljøet. Skolelederne vektlegger betydningen av å være tydelige ledere overfor lærerpersonalet og å gi lærerne konkrete tilbakemeldinger på arbeidet. Ikke alle rektorer synes det er enkelt å være tydelig. Lærerne understreker også at det å få konkrete tilbakemeldinger, at ledelsen er tydelig og gjør læringsarbeidet til en del av virksomheten samt å få opplæring i konkrete verktøy for hvordan de skal jobbe med klassemiljø, er det viktigste i arbeidet med læringsmiljøet. Det er kanskje på det siste punktet at prosjektene kan bidra mest.

Ekstra ressurser og konkrete verktøy synes å være viktige bidrag i læringsmiljøarbeidet. Tildeling av læringsmiljøprosjekt har gitt skolene mulighet til å hente inn foredrags- og kursholdere, sende personalet på kurs, knytte til seg eksterne veiledere og ulike verktøy for

spesifikke tiltak som går på læringsmiljøfaktorer skolen arbeider med, klasseledelse, relasjonskompetanse etc. Slike tiltak kan bidra til at lærerne blir inspirert og får konkrete ideer til undervisningen, men også til bedre arbeidsmiljø. Lærere kan imidlertid være skeptiske til tiltak de ikke mener fungerer.

Felles for rektorene er at de opplever at de har fått et større ansvar for å legge til rette for læringsmiljøet. Det har skjedd på grunn av rettighetsfesting av elevens læringsmiljø, på grunn av sentrale myndigheter og skoleeiers påtrykk om å arbeide med læringsmiljøet og på grunn av at det statlige tilsynet har rettet søkelyset på læringsmiljøfaktorer. Det er muligens konstruert å skille mellom prosjekt – ikke-prosjekt her. Som vi har påpekt, er de aller fleste skolene kjennetegnet av at de jobber læringsmiljøet, men at skolene med prosjekt gjør det noe mer systematisk, mest sannsynlig fordi de har utarbeidet gjennomarbeidede prosjektbeskrivelser. Det innebærer samtidig at prosjektskolene er i stand til å gi et inntrykk av mer sammenhengende og gjennomtenkte opplegg, enn skoler som ikke har formalisert sitt arbeid i samme grad. Dette har vi imidlertid vært oppmerksom på i fortolkningen av intervjumaterialet. Rektor erfarer sitt ansvar å sørge for å holde «trøkket» på læringsmiljøet oppe, samtidig som rektor er bundet opp i mye administrasjon. Ved prosjektskolene er rektor prosjektleder ved fem av de seks skolene. Rektor kan lene seg på eksplisitte målsettinger, strukturer og milepæler i noe større grad enn rektorene ved de andre skolene, men rektor erfarer like fullt at det er hans ansvar å drive fram arbeidet. Det å aktivisere den fastlagte organiseringen i avdelinger og team som prosjektorganisasjon, kan avhjelpe rektor. Bruk av den etablerte skolestrukturen i prosjektgjennomføringen kan samtidig sikre bred deltakelse ved å legge dagsorden for innhold og aktiviteter i faste møter. Ved prosjektskolene synes læringsmiljøet å oppnå større regularitet i oppmerksomhet fordi det er fast tema på dagsordenen. Lærerne erfarer at oppmerksomhet om læringsmiljøet gir større rom og anledning til samarbeid og åpenhet om hvordan de jobber i klasserommet. I noen tilfeller opplever de også at det gir anledning til å utvikle seg som lærer gjennom faglige tilbakemeldinger. Disse oppfatningene varierer mellom skolene og er ikke avhengig av prosjekt i satsningen eller ikke. De trenger heller ikke gjenspeile om prosjektet oppfattes som vellykka eller ikke. Flere lærere som opplever god faglig tilbakemelding og utvikling, er ansatte på prosjektskoler, og lærere ved skoler der prosjektet i satsningen ikke helt har tatt av, erfarer utvikling til tross for at kollegene oppfatter prosjektet annerledes.

Referanser

- Bennich-Björkman, L. (2003) *Skoleffekter og skoleeffektivitet: Exe mplet Navestadsskolan*, s. 101-120 i Persson, A. (red) *Skolkulturer*. Lund: Studentlitteratur.
- Creemers, B. (1994) *The Effective Classroom*, London: Cassell.
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K. & Gu, Q. (2007) *The impact of school leadership on pupil outcomes* (No. DCSF-RR018) National college for school leadership research report, University of Nottingham.
- Ferman, B. (1990) «When Failure is Success: Implementation and Madison Government» in D.J. Palumbo and D.J. Calista (eds) *Implementation and the policy process: Opening up the black box*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Grubb, N. W. (2009) *The money myth: School resources, outcomes, and equity*. New York: Russel Sage.
- Gustafsson, J-E. & E. Myrberg (2002) *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Skolverket.
- Froestad, J., C. Shearing and T. Herbstein (2011) Cultures of design and policy implementation: Why a South African initiative to adopt a Solar Water Heater bylaw failed to materialise *Paper for the EGPA Conference*, Bucharest, September 2011
- Hanushek, E. A. (1997) Assessing the effects of school resources on student performance: An update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19 (2), 141-164.
- Harris, A (2010) *Distributed School Leadership. Evidence, Issues and Future Directions*. Penrith BC, Australia: ICSEI.
- Hattie, J. (2009) *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London, routledge.
- Hedges, L. V., Laine, R. D. & R. Greenwald (1994) Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes. *Educational Researcher*, 23(3), 5-14.
- Helgøy, I. og A. Homme (2010) *Skoleeieres og skolelederes oppfatninger om nytte og relevans av nasjonalt veiledningsmaterieill*. Rapport 7/2010 Uni Rokkansenteret. <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Laringsmiljo/Bedre-laringsmiljo--evaluering-av-satsingen-delrapport-C/>
- Helgøy, I. og A. Homme (2011) *Systematisk analyse av skolenes prosjektbeskrivelser: mål, virkemidler og kriterier for måloppnåelse*. <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Laringsmiljo/Bedre-laringsmiljo---andre-delrapport/>
- Hill, P. W. & K.J. Rowe (1996) Multilevel Modelling in School Effectiveness, s 1-34 i *Research, School effectiveness and School Improvement*. vol.7, nr. 1.
- Holen, S. & Lødding, B. (2012) Intensivopplæringen i Ny GIV for elever i 10. trinn våren 2012. Kartlegging av deltakelse, organisering og opplevelse. Oslo, NIFU rapport 42/2012.
- Hupe, P., Nangia, M. and Hill, M (2011) Studying the Implementation of a Policy Beyond Deficit Analysis. *Paper presented at the EGPA conference 7-10 September 2011, Bucharest*.
- Höög, J. & O. Johansson (2010) *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur.

- Ingraham, P. (1987) Toward a more systematic consideration of policy design, *Policy Studies Journal*, vol. 15, no. 4. 611 - 628
- Kunnskapsdepartementet (2011) Midtveisrapport Ny GIV
- Leithwood, K., Harris, A & Strauss, T. (2010) *Leading School Turnaround: How Successful Leaders Transform Low-performing Schools*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Lindberg, L. (2010) Ethos och skolframgång, s. 53-73 i Höög, J. & O. Johansson (red) *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M. (1982) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Meld.St 19 (2009-2010), Tid til læring – oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport
- Meld.St. 22 (2010-2011), Motivasjon- Mestring-Muligheter
- Møller, J., T.S. Prøitz og P. Aasen (red), «Kunnskapsløftet – tung bær å bære?» UiO og NIFU STEP Rapport 42/2009
- OECD (2011) *Improving Lower Secondary Schools in Norway 2011*, Reviews of National Policies for education, OECD Publishing
- O'Toole, L.J. Jr. og R.S. Montjoy (1984) «Inter-organisational Policy Implementation: A Theoretical Perspective», *Public Administration Review*, vol. 44, no. &:491-503
- Pont, B., Nusche, D. & D. Hopkins (red) (2008) *Improving school leadership. Volume 2: case studies on systematic leadership*. OECD.
- Pressman, J. L. and A. Wildawsky (1973) *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Reynolds. D., Sammons P., De Fraine, B., Townsend, T. & J. Van Damme (2011) Educational effectiveness research (EER): A state of the art review. Paper presentert på konferanse arrangert av *the International Congress for school effectiveness and improvement*.
- Rutter, M. et al (1979) *Fifteen Thousand Hours: Secondary schools and their effects on children*. London: Open Books.
- Sammons, P. (2006) School Effectiveness and Equity: Making Connections. Presentert på *International Congress for School Effectiveness and Improvement*, Fort Lauderdale, Florida, januar 2006.
- Sannerstedt, A: (2001. Implementing – hur politiske beslut gjennomføres i praktiken, s. 18-49 i Rothstein, B (red.) *Politik som organisation. Forvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag. 3. Opplag.
- Scheerens, J. & R. J. Bosker (1997) *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon
- Schofield, J. (2004) A Model of Learned Implementation, *Public Administration*, vol. 82, no. 2: 283 - 308
- Schofield, J. (2001) Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research, *International Journal of Management Reviews*, vol. 3, No. 3: 245 – 263
- Silins, H. & Mulford, B. (2003) Leading for organisational learning and improved student outcomes – what do we know? *Cambridge Journal of Education*, 33(2)

- Skolverket (2005) *Om skolers ulikheter och deras betydelse för elevernas studieresultat*. Rapport 273. Stockholm: Skolverket.
- Sletten, M. Aa, Bakken, A. og Haakestad, H. (2011) **Ny start med Ny GIV?** Kartlegging av intensivopplæringen i regi av Ny GIV-prosjektet skoleåret 2010/11. NOVA-rapport 23/2011.
- Törnsén, M. (2009) *Successful Principal Leadership: Prerequisites, Processes and Outcomes*. Umeå: Umeå universitet.
- Törnsén, M. (2010) Har framgångsrika skolor framgångsrika rektorer? s. 75-96 i Höög, J. & O. Johansson (2010) *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Utdanningsdirektoratet 2009 *Materiell for helhetlig arbeid med læringsmiljøet*. <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Helhetlig-materiell-for-bedre-laringsmiljo/?p=12>
- Vibe, N. og E. Hovdhaugen (2012) *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2012*. Rapport 47/2012, NIFU. Wenglinsky, H. (1997) How money matters. The effect of school district spending on academic achievement, *Sociology of Education*, 70(3), 221–237.
- Winter, S. (2003) Implementation Perspectives: Status and Reconsideration,» pp. 212 - 221 in B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. New York/London: Sage Publications.
- Ärlestig, H. (2008) *Communication between Principals and Teachers in Successful Schools*. Umeå: Umeå Universitet
- Aasen, P., J. Møller, E. Rye, E. Ottesen, T. S. Prøitz og F. Hertzberg (2012), «Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?» NIFU og UiO, *Rapport 20/2012*

Vedlegg 1

Evaluering av satsingen Bedre læringsmiljø

Intervjuguide til skoleeier, delprosjekt D

- Hva innebærer kravet om å ha et forsvarlig system for å sikre elevens rettigheter?
- Hvordan ivaretar dere kravet i denne kommunen/fylkeskommunen? Hvordan jobber kommunen/fylkeskommunen for å ivareta elevens rettigheter?
- Hvilke rutiner og støttesystemer har kommunen/fylkeskommunen i forhold til skolene?
- Hvordan vil du beskrive forholdet mellom skoleeier og skoleledere?
- Hvilken innsikt og kjennskap har skoleeier til det arbeidet som skolene gjør?
- Hva vil du si karakteriser arbeidet for å ivareta læringsmiljøet ved skolene?
- Hvordan vil du vurdere systemet som denne kommunen/fylkeskommunen har for å ivareta elevenes rettigheter? Hva gjøre dere bra, hva kan bli bedre?
- Hvordan vurderer du skoleeiers egne muligheter for å støtte skolene?
- Har dere behov for støtte fra statlige myndigheter? Mottar dere støtte fra statlige myndigheter (eller andre) i dette arbeidet? På hvilken måte?
- Hvilken kontakt har dere med Fylkesmannen generelt og i forbindelse med disse Bedre læringsmiljø-satsingen?
- Hvordan inngår satsingen *Bedre læringsmiljø* i kommunens/fylkeskommunens helhetlige satsning?
- Hvordan vurderer dere denne satsingen? Sterke og svake sider? Hvilken mulighet har satsingen til å oppnå bedre kvalitet i skolen?
- Til skoleeier med prosjekt i satsingen:
Hvordan vurderer dere prosjektene som pågår her i kommunen/fylkeskommunen?
Hvordan varierer det mellom skolene og hvorfor?
- Hvilke muligheter for varig endring ligger i slike satsinger?
- Hva er de viktigste forutsetningene for å skape et godt læringsmiljø?(Stikkord: læreren, relasjoner elev-lærer, skoleledelse, klasseledelse)

Vedlegg 2

Evaluering av satsingen Bedre læringsmiljø

Intervjuguide til skoleledere og lærere, delprosjekt E

Spørsmål til skoleledere:

- 1) Hvordan arbeider du som skoleleder for å tilrettelegge for et godt læringsmiljø?
- 2) Hva er de viktigste forutsetningene for å skape et godt læringsmiljø?
- 3) Hvordan involverer skoleleder leder de ansatte i arbeidet med læringsmiljøet?
- 4) Hvordan vurderer skoleleder som deltar i prosjektet egen skoles prosjekt?
- 5) Hvordan tenkes det mer langsiktig med hensyn til å forankre arbeidet med læringsmiljøet?
- 6) Hvordan vurderer du betydningen av relasjonen til skoleeier og skoleeiers støtteapparat i arbeidet for å fremme elevens trygghet, helse, trivsel og læring?
- 7) Har deltakelsen i satsingen bidratt til mer målrettet og systematisk innsats en dersom dere ikke hadde deltatt med prosjekt i satsingen?

Spørsmål til lærere:

- 1) Hvilke erfaringer har du fra arbeid med læringsmiljø?
- 2) Hva er dine erfaringer med eget prosjekt?
- 3) Hva er de svake og sterke sidene med prosjektutforming og gjennomføring ved skolens prosjekt?
- 4) Hva er de viktigste forutsetningene for å skape et godt læringsmiljø?
- 5) Hvordan ser du på din egen rolle som lærer og betydning for skolens læringsmiljø?
- 6) Hvordan erfarer du samarbeidet med andre lærere?
- 7) Hvordan erfarer du støtte fra skoleleder og fra skoleeier?
- 8) Har dine erfaringer og oppfatninger endret seg underveis i prosjektet?