

Ingrid Ådnanes Rekve

# Fylkesmannens tilsyn – et tiltak for kontroll eller som veiledning?

En kvalitativ studie av tilsyn med tidlig innsats

Veileder: Gunn Imsen

Masteroppgave i pedagogikk, utdanning og oppvekst

Norges Teknisk-Naturvitenskaplige Universitet

Pedagogisk institutt

Trondheim juni 2014





# Sammendrag

Temaet for denne masteroppgaven er fylkesmannens tilsyn, og undersøkelsen fokuserer på *tilsyn med tidlig innsats* som ble utført av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag våren 2012.

Undersøkelsen tar for seg hvordan et utvalg kommunale rådgivere, rektor og lærere opplever prosessen rundt tilsyn med tidlig innsats. Samtidig er jeg interessert i å belyse hvilke sider av skolens virksomhet som berøres og hvordan de berøres av tilsynets resultater.

Studiens metodologiske tilnærming er kvalitativ. Med det ønsker jeg å få frem et utvalg informanternes opplevelser og meninger rundt tilsyn med tidlig innsats. Utvalget i undersøkelsen består av syv informanter. Jeg har intervjuet to kommunerådgivere, to rektorer og tre lærere i to forholdsvis store kommuner i Sør-Trøndelag.

Gjennom denne undersøkelsen kommer de aktuelle informanternes opplevelser rundt tilsynet tydelig frem, og det diskuteres hvilke deler av virksomhetene som blir berørt av tilsynet med tidlig innsats. Funnene kan tyde på at det er uklarheter rundt fylkesmannens funksjon, både blant informantene og hva som uttrykkes gjennom offentlige dokumenter. Det er ikke gjensidig enighet blant undersøkelsens aktører om fylkesmannens funksjon er veiledende, eller om funksjonen er kontrollerende og består av en form for maktutøvelse.



## Forord

Når jeg nå avlegger denne masteroppgaven i pedagogikk med fordypning i utdanning og oppvekst ved Pedagogisk institutt, sitter jeg igjen med en følelse av mestring, tilfredshet og et snev av ettertenksomhet. Jeg er takknemlig for at jeg har fått muligheten til å fordype meg i fylkesmannens tilsyn, som for meg er et interessant, lærerikt og dagsaktuelt tema.

Det hadde ikke vært mulig å gjennomføre denne studien uten hjelp. Jeg vil derfor benytte anledningen til å takke mine nærmeste støttespillere. En varm takk går til min veileder, professor Gunn Imsen. Jeg takker for gode diskusjoner, nyttige innspill og konstruktive tilbakemeldinger. I tillegg er jeg takknemlig for at du har vist stor tro på meg, og min selvstendighet. Jeg vil også rette en stor takk til min kontaktperson hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Bjørn Rist. Takk for at du har stilt opp og tatt deg tid til å svare på e-mail. Takk til venner og familie (ingen nevnt, ingen glemt) for støttende og varmende ord gjennom hele prosessen. Takker også mine medstudenter for gode diskusjoner over en kaffekopp på lesesalen. Takk til Tor-Inge Neergård Eriksen for hjelp og gode, faglige diskusjoner rundt temaet. En takk går også til Ingrid Ullavik Bakken, Marte Østensen Haugseng og Karin Hammervold Eileraas for lesing av korrektur. Takk til Madeleine Kristensen for hjelp med formatering av oppgaven. Og sist, men ikke minst, takk til mine syv informanter. Uten dere hadde ikke denne undersøkelsen vært mulig. Jeg er takknemlig for at dere har brukt av deres tid, vært oppriktige, og delt deres meninger og opplevelser rundt fylkesmannens tilsyn. Tusen takk!

Trondheim juni 2014

Ingrid Ådnanes Rekve



# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>III</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>V</b>
<b>1. INTRODUKSJON</b> .....	<b>1</b>
1.1 DEN INTERNASJONALE SCENE.....	1
1.2 FORMÅL MED STUDIEN .....	2
1.3 STUDIENS AKTUALITET .....	2
1.4 SITUASJONEN I NORGE - TILSYN I UTVIKLING.....	3
1.5 HISTORIKK .....	4
1.6 TILSYN I DAG.....	5
1.6.1 Ulike former for tilsyn.....	6
1.6.2 Gangen i tilsynet.....	7
1.7 TILSYN SOM KONTROLL VS. VEILEDNING .....	8
1.8 TIDLIG INNSATS .....	10
1.8.1 Tilsyn med tidlig innsats .....	10
1.8.2 Fylkesmannens tilsynsrapport .....	11
1.9 TIDLIGERE FORSKNING .....	12
1.10 AVHANDLINGENS PROBLEMSTILLING .....	13
1.11 AVHANDLINGENS OPPBYGGING .....	13
<b>2. TEORETISKE PERSPEKTIVER</b> .....	<b>15</b>
2.1 SCOTTS PILARER.....	16
2.1.1 Regulative pilarer .....	16
2.1.2 Normative pilarer .....	17
2.1.3 Sosial-kognitive pilarer .....	17
2.2 HABERMAS' SYN PÅ RASJONALITET .....	18
2.2.1 Strategisk rasjonalitet .....	19
2.2.2 Makt .....	20
2.2.3 Kommunikativ rasjonalitet.....	20
2.3 OPPSUMMERING .....	22
<b>3. METODE</b> .....	<b>23</b>
3.1 FORSKNINGSDESIGN .....	23
3.1.1 Dokumentanalyse .....	23
3.1.2 Det kvalitative intervjuet.....	24
3.2 UTVELGELSE AV INFORMANTER .....	25
3.2.1 Presentasjon av informanter .....	26
3.3 FORBEREDELSE OG GJENNOMFØRING AV INTERVJU .....	27
3.4 TRANSKRIBERING .....	27
3.5 ANALYSE.....	28
3.5.1 Utvikling av kategorier.....	28
3.6 KVALITET .....	30

3.7 ETISKE BETRAKTNINGER .....	31
<b>4. ANALYSE.....</b>	<b>33</b>
4.1 PRESENTASJON AV KATEGORIENE.....	33
4.2 OPPLEVELSE AV TILSYNSPROSESSEN .....	33
4.2.1 Veiledningsfunksjon.....	34
4.2.2 Kontrollfunksjon .....	36
4.3 RESULTATET AV TILSYNET .....	38
4.3.1 Merarbeid .....	38
4.3.2 Dokumentasjon.....	40
4.3.3 Ansvarsplassering.....	43
4.3.4 Nytte .....	44
<b>5. RESULTATER OG DISKUSJON.....</b>	<b>47</b>
5.1 OPPLEVELSEN AV TILSYN .....	47
5.1.1 Hvilke form for rasjonalitet utspiller seg?.....	48
5.1.2 Opplevs tilsynet som veiledende? .....	49
5.1.3 Opplevs tilsynet som kontrollerende? .....	50
5.2 TILSYN MED TIDLIG INNSATS, HVA HAR DET RESULTERT I?.....	51
5.2.1 Et merarbeid og krav om mer dokumentasjon? .....	52
5.2.2 Utvikling av nye rutiner?.....	53
5.2.3 Vil nye rutiner forandre virksomhetens praksis? .....	55
5.3 OPPSUMMERING .....	55
<b>6. AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....</b>	<b>57</b>
6.1 ER FYLKESMANNENS TILSYN EN NØDVENDIGHET I ET VELFUNGERENDE SAMFUNN? .....	57
6.2 FREMTIDENS TILSYN.....	58
<b>LITTERATUR .....</b>	<b>59</b>
<b>VEDLEGG 1 GODKJENNING FRA NSD .....</b>	<b>63</b>
<b>VEDLEGG 2. INFORMASJONSSKRIV TIL INFORMANTER.....</b>	<b>65</b>
<b>VEDLEGG 3. SAMTYKKEERKLÆRING.....</b>	<b>67</b>
<b>VEDLEGG 4. INTERVJGUIDE TIL LÆRERNE.....</b>	<b>69</b>
<b>VEDLEGG 4. INTERVJGUIDE TIL REKTOR OG KOMMUNE.....</b>	<b>73</b>



# Figurliste

FIGUR 1 ULIKE HANDLINGSTYPER (BIRKENES, 1998:4).....	18
FIGUR 2 KOMMUNIKATIV OG STRATEGISK HANDLING: HANDLINGS- OG AKSEPTKATEGORIER (BIRKENES, 1998:26). .....	22
FIGUR 3 KOMMUNIKATIV OG STRATEGISK HANDLING: HANDLINGS- OG AKSEPTKATEGORIER. BASERT PÅ BIRKENES (1998) .....	48



# 1. Introduksjon

## 1.1 Den internasjonale scene

I store deler av den vestlige verden ser en tendensen til en såkalt vurderingskultur, der alt skal dokumenteres og bevises. I løpet av de siste tiårene har utdanning, spesielt et godt utdanningssystem, blitt verdsatt som nøkkelen til suksess for land som ønsker å lykkes i den globale økonomien. Det har blant annet blitt uttrykt at utdanning er avgjørende for en nasjonal økonomisk konkurranseevne. Derfor har mange av de vestlige landene ikke hatt annet valg enn å forvandle sine samfunn til "kunnskapsøkonomier" for å sikre velstand på lang sikt (Martens & Niemann, 2010). Siden slutten av 1980-tallet har det vært en massiv endring i hvordan utdanningen som helhet evalueres. I følge Dahler-Larsen (2006:353) har en sett tendenser til at behovet for å evaluere har økt. Evaluering fremtrer i dag som en nødvendighet i et velfungerende samfunn, og en har de siste årene sett økende tendenser når det kommer til hvordan det evalueres og hva som evalueres (Dahler-Larsen, 2006). Evalueringsbølgen er omfattende og tvetydig, da den bringer med seg både internasjonale undersøkelser som PISA, nasjonale kartleggingsprøver og prøver, og skolers interne evalueringssystem (Dahler-Larsen, 2006).

I Norge kan evalueringsbølgen forklares med utvikling av målstyring og økt desentralisering av beslutninger. Ideen bak målstyring er at det er kommunens oppgave å finne midler til å oppnå målene som staten har satt. Dette har blant annet ført til at staten har økt behov for å kontrollere hvordan kommunene løser disse (Karlsen, 2002). I utdanningssektoren er fylkesmannens tilsyn en av evalueringsformene som har blitt viet mye oppmerksomhet de siste tiårene. Siden 2006 har fylkesmannen ført felles nasjonale tilsyn med skolens og skoleeiers etterlevelse av opplæringsloven (1998) (Hall, 2013).

Mange europeiske land har lange tradisjoner med å føre tilsyn av skolesektoren. Sverige og England er to land der det utføres tilsyn, hvor ansvaret ligger hos et separat «agency», henholdsvis «Skoleinspektionen» i Sverige og «Ofsted» (The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) i England. Ofsted er uavhengige og upartiske, og rapporterer direkte til parlamentet. Denne organisasjonen inspiserer og reguler tjenester hos de som har omsorg for barn og unge, og de som gir utdanning og kompetanse for elever i alle aldre (Ofsted, 2014). Skoleinspektionen i Sverige er heller ikke underlagt direkte statlig kontroll, slik som fylkesmannens tilsyn i Norge er (Hall, 2013).

## 1.2 Formål med studien

Denne studien vil ta for seg fylkesmannens tilsyn, og vil undersøke *tilsyn på tidlig innsats* som ble utført av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i 2012. Da tilsyn skulle velges var det grad av tilgjengelighet på informasjon og informanter som stod høyt da valget skulle tas. Det faktum at tilsynet virket tydelig og klart å studere da jeg leste rapportene i forkant av prosessen, og at tilsynets tema var interessant felt å studere var også med i betraktningene da tilsyn med tidlig innsats ble valgt.

Undersøkelsen vil ta for seg hvordan et utvalg kommunale rådgivere, rektor og lærere i to ulike kommuner opplever prosessen rundt tilsyn med tidlig innsats. Interessant er det om tilsynet oppleves som en form for kontroll eller oppleves det mer som hjelp og veiledning for kommuner og skoler? Samtidig vil denne undersøkelsen være opptatt av hvilke sider av skolens virksomhet som berøres av tilsynets resultater, og hvordan de berøres interessant. Er det bare de administrative rutinene som berøres, eller berøres også lærerens og rektorens praksis? Dette vil ved hjelp av aktuell teori, som vil bli presentert, bli belyst og diskutert senere i denne undersøkelsen. Før studiens problemstillinger vil bli presentert (1.10) vil det bli redegjort for aktuelle synspunkter om tilsyn i Norge.

## 1.3 Studiens aktualitet

Ved Universitetet i Oslo foregår det et samarbeidsprosjekt mellom Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, det utdanningsvitenskapelige fakultet, og det juridiske fakultet nemlig, *Legal standards and Professional Judgment in Educational Leadership* (LEXEL). Dette prosjektet undersøker blant annet hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever lovverket i et samspill med andre aktører. LEXEL-prosjektet tar for seg hvordan skolelederen arbeider med rettslige forhold, og hva som karakteriserer deres kunnskap og holdninger til ulike lover og reguleringer. Bakgrunnen for dette prosjektet er at det de siste årene har skjedd en økende grad av rettsliggjøring knyttet til tjenester som tilbys i offentlig sektor. Med over 400 lover og regler som beskriver hvordan den norske skolen skal være, bør skoleleder og skoleeier kunne forankre og begrunne sin praksis i lovverket og utvise skjønn (Universitetet i Oslo, 2013).

I 2013 offentliggjorde utdanningsdirektoratet en metodehåndbok for tilsyn. Den skal sikre en mer enhetlig og samordnet tilsynspraksis blant fylkesmennene, og i tillegg skal den fungere som en veiledende praksis for landet skoleeiere og skoleledere. Denne håndboken gir retningslinjer for gangen i tilsynet, alt fra det rettslige grunnlaget for tilsyn til hvordan eventuelle avvik lukkes (utdanningsdirektoratet, 2013).

## 1.4 Situasjonen i Norge - Tilsyn i utvikling

Norge er kjent for å ha en stor offentlig sektor, der forvaltningsnivåene, stat, fylkeskommune og kommune er prinsipielt atskilte og uavhengige rettssubjekter. Kommunene utgjør den største delen, og kommuneinstitusjonene er organ for det lokale demokratiet. De er det viktigste instrumentet for velferdsproduksjon i den nordiske velferdsstatsmodellen, og er i dag den viktigste leverandøren av offentlige tjenester (Helgøy & Serigstad, 2004).

I 1992 ble ny kommunelov ratifisert, noe som medførte at arbeidsdelingen mellom stat og kommune er fundert på et *funksjonelt demokratisk lokalstyre*. Kommunen er overlatt de aktivitetene som er for omfattende for staten å drive selv, men de oppgaver kommunene pålegges av staten må ha hjemmel i lov (Langfeldt, 2008). Utgangspunktet for denne loven var blant annet å forenkle statens kontroll med kommunene. Oppgaven til de lokale myndighetene ble å koordinere og iverksette nasjonal politikk på lokalt nivå. Det er viktig å påpeke at kommune og stat må sees på som integrerte subjekter, ikke som to uavhengige nivå. Styringsformen som utføres i dag kalles *målstyring*. Det vil si at det er kommunene som skal finne midlene til å realisere mål som settes av de overordnede nivåene (Bukve, 2012).

*Desentralisering* har utviklet seg til å bli et velkjent begrep i den offentlige forvaltning. Det vil si at mange av de statlige oppgaveutførelser er blitt overført til kommunalt nivå. Likevel er staten interessert i hvordan kommunene løser oppgavene de er pålagt, og har et ønske om å opprettholde en viss form for styring og kontroll (Helgøy & Serigstad, 2004). Av den grunn trenger staten et sterkt regionalt apparat for å kontrollere kommunene (Langfeldt, 2008). Selv om desentralisering av statlige oppgaveutførelser har vært tilstede i norsk offentlighet før kommuneloven av 1992, kan en se tendenser til at styringskanalene fra staten har endret retning etter at denne loven ble ratifisert. Staten styrer ikke mindre enn før, men en kan si at staten styrer med andre midler enn før ny kommunelov (1992). For eksempel har fylkesmannsembetene blitt tillagt en funksjon som det lokalt koordinerende og den styrende instans av kommunal sektor.

Som det vil bli redegjort for videre i studien, er fylkesmannens tilsynsfunksjon i dag ett av hovedelementene i embetes rettsikkerhetsrolle (Helgøy & Serigstad, 2004).

## 1.5 Historikk

I den formen den har nå er tilsynsprosessen som fylkesmannen gjennomfører ny. Fra og med innføring av ny landskolelov i 1860 var det seks skoledirektørembeteer som førte tilsyn. Mediås (1996) betegner dem som «reisende kontrollører», men skoleembetene hadde i tillegg et ønske om å gi råd og veiledning hvis skolene trengte det. Gjennom århundret som fulgte utviklet skoledirektørembetene seg til å bestå av langt flere enn seks embeter. I 1992 ble de nedlagt, og statens utdanningskontor overtok embetenes oppgaver (Mediås, 1996).

I dag ivaretas tilsynsfunksjonen av fylkesmannsembetet, som kan sies å være statens «øyne» i hvert av landets 19 fylker. Målet har vært at de pedagogiske utviklingsoppgavene skal tones ned, til fordel for en juridisk kontrollfunksjon. På bakgrunn av dette skal en skjerpe kontrollen gjennom blant annet innsyn i skriftlig dokumentasjon og besøk på skoler og i kommuner (Sivesind, 2012). Fylkesmennene har lenge vært et sentralt ledd i den norske forvaltningen, og de er kongens og regjeringens representanter i fylket. Dette embetet er underlagt departementene som har den faglige instruksjonsmyndigheten ovenfor fylkesmannen.

En av hovedoppgavene til fylkesmannen er å være et bindeledd mellom staten og kommunene i fylket. Fylkesmannens oppgave er hovedsakelig å formidle Stortingets og Regjeringens politikk ut til de ulike kommunene, på vegne av departementene. I etterkant av denne formidlingen skal embetet føre tilsyn for å sikre at politikken blir gjennomført innenfor de rammer som er bestemt. Rollen til fylkesmannen har utviklet seg til å bli mer og mer rettet mot tilsynsføring, og tilsynsfunksjonen er blitt et av hovedelementene i fylkesmannens rettsikkerhetsrolle ovenfor befolkningen. Det bør nevnes at hvert enkelt embete har stor frihet til å utforme sin egen virksomhet, og det er derfor vanskelig å få en full oversikt i hvordan fylkesmannsembete følger opp sine kommuner. I denne sammenheng er det viktig å nevne at alle tilsyn ha hjemmel i lov. På denne måten har statsforvaltningen kontroll over hvilke tilsyn som blir gjort i de enkelte embetene (Helgøy & Serigstad, 2004).

## 1.6 Tilsyn i dag

Hvordan fylkesmannens tilsyn med kommunesektor og skoler utføres, er bestemt av visse krav, og må som nevnt ha hjemmel i lov. Retten fylkesmannsembetet har til å føre tilsyn med kommunal sektor er fastslått i kommuneloven § 60b, og suppleres av opplæringsloven § 14-1, andre ledd.

I kommuneloven § 60 b uttrykkes det at:

*Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn (Kommuneloven, 1992:§60b).*

Rettsliggjøringen av opplæringsloven er uttrykt i NOU fra 1995 nr. 18, *ny lovgivning om opplæring, ... og for øvrig kan man gjøre som man vil*. I denne sammenheng er det interessant å presentere bakgrunnen for det som er § 14-1, andre ledd i opplæringslova (1998). I NOU nr. 18 (1995) uttrykkes at «*Statens utdanningskontor skal føre tilsyn med både offentlige og private grunnskoler (grunnskoleloven (gsl.) § 34 nr. 1 og privatskoleloven § 29). Dette omfatter tilsyn med at lover og forskrifter blir fulgt og med «at grunnskolen er tidhøveleg, og at det elles er tenleg opplæring for born og ungdom ...»*, (gsl § 34) (NOU nr. 18, 1995:35.2.2.1). Denne rettighetslovgivningen resulterte i det vi i dag kjenner som opplæringslova av 1998. Hvor paragraf 14-1, andre ledd uttrykker at det er fylkesmannen som skal føre tilsyn:

*Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda (Opplæringslova, 1998:§ 14-1, andre ledd).*

Tilsyn er et ledd i statens behov for å beholde en viss form for styring og kontroll. Formålet er å kontrollere at kommunal sektor holder et tilstrekkelig nivå og at befolkningens rettssikkerhet ivaretas. I denne undersøkelsen er det tilsyn i skolesektorene som vil bli vektlagt, men det føres også tilsyn i andre sektorer, som for eksempel i helse- og omsorgssektoren. Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008), *Kvalitet i skolen*, påpeker at gjennom en økt satsing på nasjonalt tilsyn og veiledning skal skoleeier følges opp, og at det er fylkesmannen som skal utøve dette ansvaret. Det overordnede målet for tilsyn i dag er at det skal bidra til at barn og unge får et godt barnehage- og opplæringstilbud, både med tanke på omfang og kvalitet. Tilsyn skal bidra til at kommunene følger loven, og det innebærer en utøvelse av en offentlig myndighet (Utdanningsdirektoratet, 2013).

Tilsynets intensjoner konkretiseres gjennom blant annet stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) som uttrykker at «*Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner*» (St.meld. 17 (2002-2003): 23). I melding til Stortinget nr. 19, *Tid til læring* (2009-2010) blir tilsyn vurdert som et statlig styringsmiddel ovenfor kommunene, men det må også sees i sammenheng med andre statlige virkemidler på området. Sivesind (2012) påpeker utdanningsdirektoratets (2007) visjon om at de nasjonale tilsynene i skolesektoren har som et overordnet mål: «*å kontrollere om skoleeier har et forsvarlig system som sikrer at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og at barn under skolepliktig alder som har behov for spesialpedagogisk hjelp får dette*» (Utdanningsdirektoratet, 2007 her sitert fra Sivesind, 2012:656). Det er viktig å påpeke det faktum at utdanningsdirektoratet (2013) samtidig er opptatt av at tilsynet skal oppfattes som nyttig for de som kontrolleres og for utenforstående.

### **1.6.1 Ulike former for tilsyn**

Det finnes ulike typer tilsyn, og kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Et tilsyn som utføres kan i utgangspunktet falle innenfor flere kategorier. Et tilsyn kan både være egeninitiert, planlagt og stedlig, men kan ikke være både sentralt initiert og hendelsesbasert samtidig (Utdanningsdirektoratet, 2013).

*Sentralt initierte tilsyn* er initiert av sentrale myndigheter, enten av Kunnskapsdepartementet eller av Utdanningsdirektoratet. Tilsynene er delvis planlagte, der temaet ofte gjenspeiler sentrale satsingsområder, og bestemmes på forhånd. En annen type tilsyn er *egeninitierte tilsyn* der det er fylkesmannen som selv velger hvilke kommuner det skal føres tilsyn med, og hvilke tema som er aktuelle (Utdanningsdirektoratet, 2013).

Med *planlagte tilsyn* snakker en om tilsyn hvor tema og tidspunkt for gjennomføring er planlagt. Fylkesmannen opererer også med såkalte *hendelsesbaserte tilsyn*, som også er initiert fra fylkesmannens hold. Det skiller seg fra egeninitierte tilsyn på den måten at disse tilsynene ikke planlegges. Et hendelsesbasert tilsyn utløses gjerne av en faktor, det kan for eksempel være media som tar opp en bekymringsfull sak eller foreldre som sender inn klager. Tilsynet blir da åpnet kort tid etter disse forholdene blir kjent for fylkesmannen (Utdanningsdirektoratet, 2013).

*Oppfølgingstilsyn* kan både være hendelsesbaserte eller planlagte, og her åpnes det opp for et nytt tilsyn med samme tema på de samme kommunene fylkesmannen har hatt tilsyn med tidligere.



Formålet med denne type tilsyn er å sjekke om eventuelle avvik som kommunen/skolen fikk pålegg om er blitt endret siden forrige tilsyn (Utdanningsdirektoratet, 2013)

*Skriftlige tilsyn* blir omtalt som tilsyn som baserer seg på skriftlig dokumentasjon fra kommunen, og slike tilsyn kalles også for *dokumenttilsyn*. Med stedlige tilsyn suppleres denne skriftlige dokumentasjonen med intervjuer og samtaler med berørte om befaringen. Hvorvidt det skal være et skriftlig eller stedlig tilsyn bør helst avgjøres når tilsynet planlegges (Utdanningsdirektoratet, 2013).

### **1.6.2 Gangen i tilsynet**

I følge metodehåndboken for tilsyn (utdanningsdirektoratet, 2013) velges tilsynsobjektet med utgangspunkt i en såkalt *risikovurdering*. Risikovurderingen vil normalt sett basere seg på sannsynligheten for lovbrudd. Dersom situasjonen er lik i mange kommuner, eller det er mangel på andre holdepunkter, vil det være relevant å legge vekt på hvor stor kommunen er. Jo flere skoler og elever en kommune har, desto større effekt vil fylkesmannens tilsyn ha (Utdanningsdirektoratet, 2013:27).

Når tilsynsystema og -objekt er valgt, starter undersøkelsesfasen hos fylkesmannen. Det vil si hvordan og hvor de skal finne frem til den informasjonen de må ha for å besvare kontrollspørsmålene. Denne prosessen starter med at det sendes ut et åpningsbrev der de aktuelle kommunene/skolene blir varslet om tilsyn, og blir bedt om å sende inn en redegjørelse og dokumentasjon om temaet. Hvis ikke annet er oppgitt har kommune/skolene i utgangspunktet tre uker på å sende inn denne dokumentasjonen. Deretter blir det holdt et åpningsmøte hvor de involverte fra det aktuelle tilsynet samles, og fylkesmannens representanter går gjennom tilsynets gang. Videre intervjues aktuelle kandidater. Hvem og hvor mange som intervjues er forskjellig fra tilsyn til tilsyn. På bakgrunn av disse intervjuene og dokumentasjon skriver fylkesmannen en foreløpig rapport som blir sendt til rektor og skoleeier. I denne rapporten varsles det om vedtak og eventuelle avvik. Fylkesmannen skal da gi skolen/kommunen en frist til å etterkomme eventuelle pålegg og deretter gi tilbakemelding til fylkesmannen. På bakgrunn av dette skriver fylkesmannens representanter en endelig rapport som offentliggjøres blant annet på fylkesmannens nettsider (Utdanningsdirektoratet, 2013; Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 2012).

## 1.7 Tilsyn som kontroll vs. veiledning

I følge opplæringsloven (1998) § 13-10 skal skoleeierne ha et forsvarlig system for vurdering av om opplæringslovens krav og forskriftene til loven blir oppfylt. De skal også følge opp resultatet av slike vurderinger og nasjonale kvalitetsvurderinger. Dette innebærer krav om et internkontrollsystem. Hvor skoleeier har plikt til å føre en internkontroll slik at oppfølgingen av lovverket fungerer tilfredsstillende (Meld St.20. (2012-2013)).

Systemrevisjon er en metode som brukes for å kontrollere skoleeiers internkontrollsystem. Ved hjelp av denne metoden forsøker en å fastslå om aktiviteter og resultater er i samsvar med krav som er fastsatt i eller i medhold av lov, og om myndighetenes krav overholdes. For eksempel hvordan skoleeier arbeider for å sikre at disse kravene blir ivaretatt. Formålet på lang sikt er at denne metoden skal bidra til en utvikling av internkontrollsystemer og kvalitet i virksomheten. Den aktuelle virksomheten må derfor dokumentere at et internkontrollsystem er etablert, og hvordan det fungerer i praksis. Hensikten er at tilsynet, gjennom å benytte systemrevisjon som metode, kan avdekke grunnleggende svakheter i systemet i stedet for enkeltstående feil og mangler (NOU nr. 17, 2004: 113-115).

Et interessant aspekt vedrørende tilsyn er hvilke funksjoner det er ønske at de skal ha. Skal fylkesmannen følge opp med juridisk veiledning dersom skoleeier og skole har et ønske og behov om det, eller skal de drive ren kontroll av de norske utdanningsinstitusjonene? I følge Hall (2013) er opplæringsloven i liten grad åpen for noe annet enn kontrollaspektet, og veiledningsbiten ved tilsyn er ikke nevnt i § 14-1. Likevel pågår det en diskusjon vedrørende akkurat dette. Hvilke funksjoner ønsker en at tilsynet skal ha? Hall (2013) forklarer at selv om veiledning ikke er en del av tilsynet, er det i praksis en veiledning i å tolke den delen av lovverket det føres tilsyn med. Skoleeier og skole får, gjennom tilsynsprosessen, en god pekepinn på hva som kan forbedres og hva de er gode på i forhold til lovbestemmelsene. Hovedformålet med fylkesmannens tilsyn er at skolens pedagogiske praksis skal kontrolleres slik at den er i overensstemmelse med opplæringsloven. Om tilsynet er i ferd med å utvikle seg til å favne både en kontrollfunksjon og en indirekte form for veiledning av juridisk praksis er enda uklart. I løpet av de siste ti årene er det kommet en del offentlige dokumenter om statlige tilsyn hvor blant annet fylkesmannens funksjon blir drøftet. Gjennom følgende offentlige dokumenter er det en del motsigelser om hvilke funksjoner myndighetene ønsker at statlige tilsyn skal ha. Det vises blant annet gjennom disse sitatene hentet fra NOU nr. 17 (2004) og melding til Stortinget nr. 20 (2012-2013):

*Tilråding nr. 1: Statlig tilsyn med kommunesektoren er å kontrollere om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Veiledning er ikke en del av tilsyn.*  
(NOU 2004:17. s. 42-43)

Innledningsvis i NOU nr. 17 (2004) uttrykker kommunal- og regionaldepartementet likevel at:

*(...) Dessuten bør staten sørge for veiledning [ ] for å støtte kommunesektoren i å videreutvikle tjenesteproduksjon og forvaltning* (NOU nr. 17, 2004:12).

I Stortingsmelding 20, (2012-2013), *Om kvalitet og mangfold i fellesskolen*, handler kapittel 7. om kvalitetsutvikling. Her uttrykkes det både at:

*Tilsyn er, og skal være, en legalitetskontroll, det vil si en kontroll av om kommunene oppfyller plikter de er pålagt ved lov, og veiledning skal ikke være en del av tilsynet* (Melding til Stortinget nr. 20, 2012-2013:164-165).

Samtidig uttrykkes det i Meldingen til Stortinget (Nr. 20 (2012-2013)) at departementet vil styrke koblingen mellom tilsyn og veiledning og etablere et mer langsiktig perspektiv på tilsyns- og veiledningsinnsatsen (Melding til Stortinget nr. 20, (2012-2013):164-165).

I den samme melding til Stortinget (Nr. 20) påpekes det at myndighetene får tilbakemeldinger på at det er forholdsvis stor etterspørsel etter veiledning om lovverket i forbindelse med tilsynsvirksomheten. Det påpekes samtidig at det er liten kapasitet til å følge opp dette behovet. En løsning kan i følge denne stortingsmeldingen være:

*Kommunikasjon med skoleeierne tidlig i prosessen skal bidra til å sette i gang nødvendige endringsprosesser fordi skoleeierne gjøres i stand til selv å reflektere over hvordan deres praktiske hverdag kan tilpasses lovverket. I denne forbindelsen er det også sentralt å belyse sammenhengen i lovverket.* (Meld. st. 20, 2012-2013 s.164-165).

Det påpekes at veiledning bør være et tilbud til kommunesektoren, og kommunen bør ikke være forpliktet til å ta i mot dette (Meld st.20, (2012-2013):164-165).

*En god kombinasjon av tilsyn med og veiledning om lovverket der både bindingene og handlefriheten blir synliggjort, vil kunne være en effektiv og viktig støttefunksjon i lokalt utviklingsarbeid og i implementeringen av nasjonal politikk* (Meld St. 20, (2012-2013):165).

En kan på bakgrunn av dette si at tilsynets funksjon er i utvikling. Kontroll er godt etablert som tilsynsfunksjon, men det kan se ut til å være en utvidelse i retning av veiledningsperspektivet.

## 1.8 Tidlig innsats

Tilsynet jeg skal ta for meg i denne undersøkelsen er, som nevnt, *tilsyn på tidlig innsats* som ble gjort av fylkesmannen i Sør-Trøndelag våren 2012. Her vil to kommuner, hvor dette tilsynet ble utført, bli undersøkt. Grunnen at dette tilsynet ble valgt er blant annet god tilgjengelighet på informasjon og forholdsvis geografisk nærhet til samtlige informanter. Da de offentlige tilsynsrapportene ble lest i forkant av undersøkelsen fant jeg mange interessante momenter, noe som også var med i betrakningen da tilsynet ble valgt.

Begrepet tidlig innsats er et forholdsvis nytt begrep. Det dukket opp i forlengelsen av innføringen av kunnskapsløftet (2006). Stortingsmelding (2006-2007) nr. 16, ... *og ingen stod igjen – tidlig innsats for livslang læring*, var bakgrunnen for at det i § 1-3 i opplæringsloven ble føyd til et nytt ledd. I stortingsmeldingen (nr.16 (2006-2007)) uttrykkes det at utdanningssystemet skal tidligst mulig hjelpe, stimulere, veilede og motivere den enkelte til å strekke seg lengst mulig for å realisere sitt læringspotensial - uavhengig av den bakgrunnen de har (Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007)). I § 1-3, andre ledd, ble plikten om tidlig innsats i norsk eller samisk og matematikk for elever på 1. til 4. trinn innført og konkretisert. I paragrafen § 1-3 om tilpasset opplæring og tidlig innsats, heter det:

*Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og læreandidaten.*

*På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørgje for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning (Opplæringslova, § 1-3).*

Det første leddet av paragrafen er en generell instruks om prinsippet om tilpasset opplæring. Det andre leddet lovfester prinsippet om tilrettelegging i form av tidlig innsats for elever på 1. til 4. trinn i fagene; norsk eller samisk og matematikk. I denne paragrafen spesifiseres det at det skal rettes en spesiell innsats mot elever som er svake i lesing og regning (Vibe & Hovdhaugen, 2012:55).

### 1.8.1 Tilsyn med tidlig innsats

Tilsynsystemet skal i følge *metodehåndboken for tilsyn* (2013) velges med utgangspunkt i risikovurderinger innenfor de oppgaver og plikter som er pålagt kommunene i eller i medhold av lov (Utdanningsdirektoratet, 2013:27). Tilsynet på tidlig innsats ble gjort i tre kommuner i Sør-Trøndelag, men i denne avhandlingen er det kun to av kommunene som vil bli undersøkt. Dette tilsynet var et såkalt egeninitiert tilsyn.

Det var ikke rettet direkte mot om kommunes system for kontroll om bestemmelsen på tidlig innsats blir oppfylt, men fokuset var rettet mot det arbeidet skolen gjør.

Likevel er det presisert at det er kommunene som skal etablere et forsvarlig system som sikrer at alle krav i opplæringsloven blir oppfylt etter opplæringsloven § 13-10, andre ledd. Denne paragrafen uttrykker at det er kommunen sitt ansvar å etablere et forsvarlig system som sikrer at alle krav i opplæringsloven blir oppfylt. De skal også sikre at skolene følger lover og forskrifter (fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 2012). I fylkesmannens tilsynsrapport (2012) er § 13-10 konkretisert slik:

*Systemet skal være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift. Dette forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket etterleves. Systemet skal sikre at det blir satt i verk adekvate tiltak for å gjenopprette lovlig tilstand dersom lovbrudd avdekkes. Skoleeier står fritt til å utforme system som er tilpasset lokale forhold (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 2012:5).*

Det er derfor skoleeier som står til ansvar for eventuelle pålegg om endring. I forordet til fylkesmannen i Sør-Trøndelags tilsynsrapport (2012) er tidlig innsats beskrevet som et virkemiddel som kan bidra til at alle elever mester skole og fritid. Fylkesmannen sin rapport beskriver videre at dette tilsynet ikke gir en vurdering av skolen som helhet, men er rettet mot å vurdere regeletterlevelsen av opplæringsloven § 1-3, andre ledd.

## **1.8.2 Fylkesmannens tilsynsrapport**

På bakgrunn av intervju og dokumentasjon skriver fylkesmannen en rapport som offentliggjøres på blant annet embetets internetsider. Tilsynsrapporten som ble utarbeidet etter tilsyn på tidlig innsats (2012) vil bli brukt som bakgrunn for analyse og diskusjon. Jeg finner det derfor nødvendig å gi en kort omtale av disse. Siden det kun er to av tre kommuner som vil bli undersøkt, er kunne disse rapportene som vil bli presentert. En av rapportene er delt inn i fem kapitler, mens den andre har seks kapitler.

I begge rapportene er det kapittel tre og fire som tar for seg skoleeiers og skolens plikter i arbeidet med tidlig innsats. Her går fylkesmannen igjennom de rettslige kravene skolen og skoleeier står ovenfor. Blant annet rapporteres det om hvordan det er *dokumentert* hva som gjøres rundt tidlig innsats, før det til slutt konkluderes på bakgrunn av det fylkesmannen har funnet. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har i følge rapportene (2012) vært opptatt av blant annet kartlegging. Fylkesmannen studerer for eksempel metodene skolene bruker for kartlegging, og er også interessert i hvem som er ansvarlige for dette på den enkelte skole. Dette er et gjennomgående tema i rapporten. I tillegg legges det vekt på hvordan skolene

analyserer de nasjonale kartleggingsprøvene. Hvordan kartleggingsprøvene gjennomføres og evalueres, og hvem som har ansvaret for det. I begge rapportene fant fylkesmannen i Sør-Trøndelag avvik, men nyere bestemmelser har ført til at kommunen/skolen har en mulighet til å rette opp i avvik uten å få endelig pålegg.

## 1.9 Tidligere forskning

Det hører med til en forskningsprosess å undersøke hva andre forskere har studert og funnet. Så da denne undersøkelsen startet var det naturlig å søke etter tidligere forskning som var utført på dette området. Gjennom denne prosessen viste det seg at det ikke er gjennomført mye forskning rundt tilsyn med skoleverket her til lands.

Som det allerede er redegjort for foregår det et prosjekt ved Universitetet i Oslo, LEXEL-prosjektet. Innen for dette prosjektet har Vibeke Norheim Holm skrevet masteroppgaven *Tilsyn – Et bidrag til utvikling?* (2013). Forskeren har brukt kvalitativ forskningsmetode for å undersøke hvordan rektor og skolen, i lys av pålegg fra tilsynet med elevens rett til et godt psykososialt miljø (nasjonalt tilsyn, 2010-2011), har arbeidet for å endre rutiner og praksis i skolen. Hun har anvendt et institusjonelt perspektiv for å studere skolenes forebyggende tiltak, ressurser for utvikling av handlingsrommet, dialogen mellom fylkesmannen og skolene samt opplevelser av hva som gir legitimitet.

Den andre studien som presenteres som tidligere forskning er også gjort på Universitet i Oslo av Rita Ellinor Lofthus (2012) (ikke tilknyttet LEXEL-prosjektet). I studien, *Hvilke rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling? En sammenliknende case-studie av to skoler i to kommuner*, har undersøkt hvilken rolle nasjonalt tilsyn spiller i skoleutvikling, og har med det gjort en sammenliknende case-studie av to skoler i to kommuner. Hun har gjort en kvalitativ studie av hvordan nasjonalt tilsyn (2010-2011) med skolene og kommunene virker inn på skolens eget utviklingsområde og utviklingskapasitet.

Disse studiene har vært nyttige i forkant av denne undersøkelsen. Jeg har fått inspirasjon til aktuell litteratur, oppbygging av oppgaven og tips til hva som kan være med i en intervjuguide. Grunnet valg av et annet tilsyn og andre vinklinger enn både Lofthus (2012) og Holm (2013), vil ikke disse undersøkelsene bli berørt videre i denne studien.

## 1.10 Avhandlingens problemstilling

Denne undersøkelsens tema er som nevnt fylkesmannens tilsyn, og opplevelser ulike aktører har hatt av denne prosessen. Samtidig er jeg interessert i hvilke sider av skolens virksomhet som berøres og hvordan de berøres av tilsynets resultater. På bakgrunn av dette er det utviklet to problemstillinger som vil være grunnlag for analyse, resultater og diskusjon.

Problemstillingene som er utformet er:

*(1) Hvordan opplever kommunens rådgivere, rektorer og lærere prosessen rundt tilsynet med tidlig innsats? Opplevs det som en form for veiledning eller som maktutøvelse og kontroll?*

*(2) Hvilke områder av skolens virksomhet berøres av resultatene fra tilsynet med tidlig innsats? Er det kun de administrative rutinene som berøres eller berører resultatet av tilsynet også lærerens praksis og andre sider ved virksomheten?*

## 1.11 Avhandlingens oppbygging

Avhandlingen er bygget opp av seks kapitler, hvor *kapittel 1* har introdusert viktige begreper og terminologi som er relevante gjennom hele undersøkelsen. *Kapittel 2* vil ta for seg de teoretiske perspektivene for oppgaven. Jeg vil presentere deler av Habermas' og Scotts teori da disse i kombinasjon med empiri bidrar til å belyse problemstillingen. Mens *kapittel 3* vil fremstille det metodologiske perspektivet. Dette kapitlet vil begrunne valg av metode og redegjøre for forskningsprosessens ulike stadier. Prosessen med analysering av datamaterialet samt kvalitetssikring av studien vil bli vektlagt. I *kapittel 4* vil empiriske resultater bli presentert. Dette kapitlet er bygget opp av de to hovedkategoriene, *prosess* og *resultat*, og kategoriene vil bli diskutert opp mot teori i *kapittel 5*. Her presenteres drøfting og diskusjon av resultatene, og egne refleksjoner gjøres. I *kapittel 6* avsluttes undersøkelsen med egne refleksjoner rundt blant annet fremtidens tilsyn.





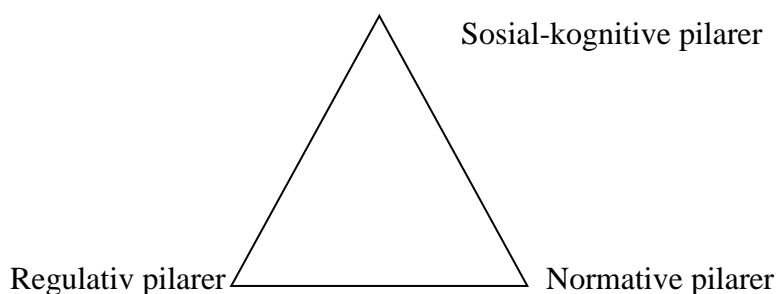
## 2. Teoretiske perspektiver

I dette kapitlet vil de teoretiske perspektivene som er relevant for å diskutere og drøfte problemstillingene bli presentert. For å undersøke informantenes opplevelser om tilsynets funksjon, er det tatt utgangspunkt i Habermas' teorier om *strategisk* og *kommunikativ rasjonalitet*. Samtidig som det er Scotts *tre institusjonelle pilarer* som er bakgrunnen for å belyse hvilke deler av virksomheten som blir berørt av tilsynets resultater. I denne undersøkelsen er det to hovedkategorier som vil være kjernen i kapittel 4 nemlig *prosess* og *resultat* (Se kapittel 3). Disse kategoriene springer ut av problemstillingen, mens de teoretiske perspektivene har vært utgangspunktet og grunnlaget for noe av diskusjonen og resultatene som vil bli presentert i kapittel 5.

Skolen er en institusjon med sine regler, verdier, kulturer og normer. Derfor er det institusjonelle perspektivet relevant. I institusjonell teori vektlegges institusjoner og organisasjoner, hvordan de utvikles og hva som gjør at de består. Bukve (2012) hevder at institusjoner er paradoksale fordi de både skaper kontekster for sosiale handlinger, samtidig som de er strategiske ressurser i ulike handlinger. Institusjoner kan defineres som et sett av sosiale praksiser som er regulert av blant annet underliggende normer, verdier og regler som definerer hva som er egnet atferd (Bukve, 2012:37). Det handler om hvordan mennesker handler i kollektive sammenhenger (Glosvik, 2006). Skolen kan både sees på som en institusjon, men også som en organisasjon. Det er den enkelte skoles mål, visjoner og skolekultur som er grunnlag for betegnelsen *skolen som organisasjon*. Skolekulturen er et viktig bidrag til at skolen som organisasjon fortsetter å eksistere. Den består av skolens uformelle regler og vaner, som gjerne har oppstått ubevisst blant medlemmene på den enkelte skole. Dette kan fort utvikle seg til «slik gjør vi det hos oss»-kultur. Dersom noen handlingsmønstre og normer ikke ville vært fastlagte (institusjoner) ville skolene utviklet seg i forskjellige retninger. Skolen som organisasjon er ikke immun mot påvirkninger fra aktører som står utenfor. Skolens indre liv vil være influert av institusjonelle handlingsmønstre som både kan virke positivt og utfordrende for utvikling av organisasjonen (Berg, 2003).

## 2.1 Scotts pilarer

Med utgangspunkt i det institusjonelle perspektiv utviklet W. Richard Scott en teori som forklarer hvordan organisasjoner blir styrt og organisert, i tillegg til hvilke forventninger og krav som formidles fra omgivelsene. Institusjonene hviler, i følge Scott, på pilarer som har som mål å systematisere organisasjoners/institusjoners handlinger. De tre pilarene er *normative* (normer og verdier), *regulative* (regler og lover) og *sosial-kognitive* (sosiale forståelsesrammer) *pilarer* (Scott, 2008). Det må tas med i betraktning at det ikke er fullstendige skillelinjer mellom de tre pilarene.



### 2.1.1 Regulative pilarer

Scotts (2008) begrep om regulative pilarer kan sammenlignes med Webers begrep om instrumentell rasjonalitet (se delkapittel 2.2). Handlingene/beslutningene er basert på hva som er fornuftig for at samfunnet/institusjonene skal fungere på en mest mulig hensiktsmessig måte. Regulative pilarer omfatter de lover og regler som institusjoner må forholde seg til. I denne sammenheng er det hvilke lover og regler skolen er pliktet til å følge, hvis ikke kan de bli stilt til rettslig ansvar. Opplæringsloven er et godt eksempel på en lov som er basert på et ønske om at samfunnet skal fungere på en hensiktsmessig måte. Det er en lov skolen er pliktig til å følge. Regulative pilarer kan i følge Scott (2008) være etablerte lover, forskrifter og styringsdokumenter etablert av sentrale og lokale myndigheter for å kunne ha innflytelse og styre skolen.

## 2.1.2 Normative pilarer

Normative institusjoner er oppfatningen av hva vi bør gjøre, eller hva som er rett å gjøre (Bukve, 2012). Normative pilarer omhandler både normer og verdier. Verdier er konsepter som er ønskelig eller blir foretrukket, og normene spesifiserer hvordan ting skal gjøres i en organisasjon.

*Normative systems define goals or objectives (e.g., winning the game, making a profit), but also designate appropriate ways to pursue them (e.g., rules specifying how the game is to be played, conceptions of fair business practices) (Scott, 2008:55).*

Normative reguleringer er de verdiene, normene og uskrevne reglene for hva som er legitimt for en organisasjon. Anvendt på skolen, kan en si at skolen vil utføre oppgaver som er i samsvar med hva de anser som den «rette» handling eller norm. Dersom ikke skolens norm utvikler seg i takt med det resten av samfunnet ser på som «riktig», kan legitimiteten til skolen svekkes. Et eksempel på normative mekanismer er at lærerne alltid vil ha et fokus på å handle etter hva de anser som det beste og mest rettferdige for sine elever (Scott, 2008).

## 2.1.3 Sosial-kognitive pilarer

Kognitive institusjoner strukturerer hvordan vi tolker verden. Den kognitive pilaren i institusjonen er det som vi tar for gitt (Bukve, 2012). Kort sagt kan en si at sosial-kognitive pilarer forteller noe om hvordan en organisasjon skal oppføre seg, og hvilke rutiner og vaner som ligger til grunn i en organisasjon. Denne pilaren betegner ideen om at sosiale aktører handler fordi de knytter mening til handlingene sine. Disse meningene er sosialt konstruert og skapt gjennom interaksjon og kommunikasjon. Delt opplevelser og felles erfaringer om verden, eller aspektet av verden som sosialt sted, tar plass når vi opererer med det som er tatt for gitt (Scott, 2008). Eksempel på sosial-kognitiv pilar kan være en skoles utvikling av et årshjul som er i takt med det skolen anser som det beste for sine elever. *“A cultural cognitive conception of institutions stresses the central role played by the socially mediated construction of a common framework of meaning”* (Scott, 2008:59). Denne pilaren legger vekt på de sosial-kognitive systemer en har for å forstå verden. I denne undersøkelsen er det interessant å tolke de sosial-kognitive pilarene som institusjonaliserte handlinger. I denne sammenheng mener jeg at den sosial-kognitive pilaren også kan være institusjonens handlingsmønstre, rutiner og vaner, og ikke bare sosiale og kognitive forståelsesrammer.

## 2.2 Habermas' syn på rasjonalitet

I løpet av de siste århundrene har en voksende kapitalistisk markedsøkonomi, og store geografiske oppdagelser ført til en utvikling av en moderne vestlig sivilisasjon. I dag er den «moderne tid» preget av rasjonalitetens sivilisasjon, der et rasjonelt syn på verden er bygget på opplysning og kunnskap (Eriksen & Weigård, 1999). Rasjonalitet er et omdiskutert og mye brukt begrep innen en rekke fagretninger. Det kan kort forklares som en slags målestokk en kan bruke for å vurdere om mennesker handler fornuftige eller ikke (Holmen, 2013).

Jürgen Habermas' begreper om rasjonalitet er bygget på Marx Weber sine fire ulike orienteringsprinsipper for sosial handling; *formålsrasjonalitet* (instrumentell), *verdirasjonalitet*, *følelsmessig* og *tradisjonell rasjonalitet*. Ved *formålsrasjonalitet* velger aktørene det mest effektive middelet for å realisere målet med handlingen. Handler en *verdirasjonalitet* velges målene og midlene rasjonelt, uavhengig om en lykkes med handlingene eller ikke. Handler aktørene på bakgrunn av en spesiell følelsestilstand kategoriseres det som *følelsmessig rasjonalitet*. Ved ureflektert vanetenkning som handlingsbestemmende er det *tradisjonell rasjonalitet* som blir brukt som kategori (Eriksen & Weigård, 1999).

En handling er rasjonell når den bidrar til å realisere ett eller annet mål som aktørene har satt seg. Handlingens rasjonalitet bestemmes ut i fra hvor stor grad de valgte midlene er gode og/eller effektive til og nå bestemte mål. Aktørene er i stand til å foreta rasjonelle valg når de har kalkulert sine omgivelser, og har funnet ut hvilke handlingsalternativer som er aktuelle og hva de består av (Eriksen & Weigård, 1999). Intensjonene formes innenfor en kontekst hvor den aktuelle aktøren må ta hensyn til andre aktørers handlinger, samt den sosiale og fysiske virkelighet en handler innenfor (Birknes, 1998). Habermas skiller i sin teori mellom kommunikative og strategiske handlinger.

<b>Handling</b>	<b>Orientert mot resultatoppnåelse</b>	<b>Orientert mot å oppnå forståelse</b>
<b>Ikke-sosial</b>	Instrumentell handling	_____
<b>Sosial</b>	Strategisk handling	Kommunikativ handling

Figur 1 Ulike handlingstyper (Birkenes, 1998:4).

### 2.2.1 Strategisk rasjonalitet

Habermas' strategiske rasjonalitet underbygges av Webers teori om de formålsrasjonelle handlingene. Denne handlingstypen bygger på en erkjennelse om at interessene til ulike aktører bare kan realiseres gjennom individuell handling. Dette rasjonalitetsbegrepet går ut på at aktørene velger midler til å nå sine mål, uten å ta hensyn til eksterne aktørers handlinger (Eriksen & Weigård, 1999). Habermas har valgt å dele begrepet om strategisk rasjonalitet inn i åpent strategisk og skjult strategisk. Han forklarer at når en person handler åpent strategisk tar han/hun, i full åpenhet, i bruk ulike strategiske virkemidler for å få frem egne målsettinger og interesser. Så lenge aktørene opptrer innenfor saksfeltets normative og juridiske rammer, vil dette fremstå som legitime handlinger. Habermas sin andre strategiske kategori, skjult strategisk handling, tar for seg handlinger hvor aktører manipulerer andre aktører for å vinne oppslutning om egne mål og interesser (Birknes, 1998). Handlingen har som oftest et annet mål enn det som det fremstilles som, og en kan beskrive det som strategisk bruk av kommunikativ atferd (Eriksen, 1999).

Å benytte seg av strategiske virkemidler, for eksempel overtalelse og autoritet, som styringsmiddel kan være effektive former for styring. Det er likevel ikke gitt at det bidrar til gode og praktiske løsninger. Hensikten med denne formen for styring er ikke å komme frem til en felles forståelse, men å få gjennomslag for den saken som det argumenteres for. Bruk av strategiske virkemidler er en form for maktbruk. En kan si at makt dominerer en prosess dersom samhandlingen mellom aktørene har vært preget av strategiske virkemidler. Strategiske virkemidler kan for eksempel være retoriske knep, som forenkling ved fremstilling av kompliserte saksforhold eller selektiv bruk av eksempler og argumenter. Makt kan også være tilstede under visse avhengighetsforhold. For eksempel er det et avhengighetsforhold mellom sentrale aktører som vil få en betydningsfull påvirkning av prosessen. Det vil si at noen aktører er dominerende over andre (Birkenes, 1998).

## 2.2.2 Makt

Makt i ulike former eksisterer i alle ledd i samfunnet, og som presentert henger makt og strategisk rasjonalitet sammen. Det finnes ulike definisjoner av makt, der de fleste dreier seg om ulike former for årsaksforhold, det vil si evnen til å forårsake, gjennomføre eller forhindre en forandring (Knudsen & Berg, 2014). Weber er en av mange som snakker om makt, og har definert det som: *«ett eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand»* (Weber, 1971 gjengitt i Engelstad, 2005:19). Robert A. Dahl (1957) har en beslektet oppfatning da han definerer makt ved å si; *«hvor A kan få B til at gjøre noget, som B ellers ikke ville have gjort»* (Dahl, 1957 gjengitt i Frølund Thomsen, 2005:31). Makt er både noe som personer har og noe de anvender, og innebærer utøvelse av forskjellige former for kontroll og tvang (Frølund Thomsen, 2005). Felles for disse definisjonene som er presentert er at makt knyttes til relasjonen mellom aktørene A og B (Engelstad, 2005), hvor en kan si at makt alltid er makt over andre (Frølund Thomsen, 2005).

## 2.2.3 Kommunikativ rasjonalitet

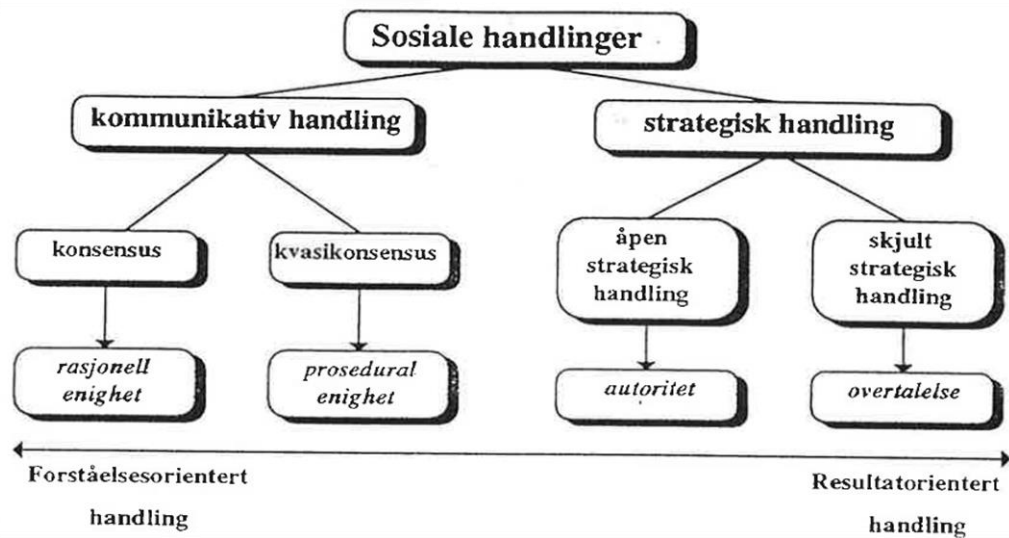
Ved bruk av strategisk rasjonalitet, vil det bli vanskelig å forklare kollektiv handling og hvordan de ulike aktørene prøver å komme frem til en gjensidig forståelse av et problem (Birknes, 1998). Habermas konkluderer derfor med at behovet for et utvidet handlingsbegrep var nødvendig. Det ble utviklet et begrep som forklarer kollektiv handling og hvordan en i fellesskap kom frem til rasjonelle løsninger. Habermas påpeker at det vil være for knapt å si at politiske beslutninger kun er karakterisert av strategiske aktører som er ute etter å maksimere egeninteresse (Birknes, 1998). Kommunikativ rasjonalitet kan sies å være en motsetning til Habermas' begrep om strategisk rasjonalitet, hvor den individuelle logikken er i sentrum.

*Å handle kommunikativt vil si å handle for å oppnå eller på grunnlag av en allerede oppnådd gjensidig enighet med andre aktører om hva som skal være målet for handlingen* (Eriksen & Weigård, 1999: 76). Når aktører handler kommunikativt, har en et gjensidig ønske om å argumentere seg til og komme frem til en felles forståelse av problemer og løsninger. Denne formen for rasjonalitet fokuserer på åpen og fri debatt, hvor interaksjon fortolkes forståelsesorientert. Det kreves at alle aktørene har mål om felles enighet fremfor individuelle interesser og mål. I tillegg forutsetter det at aktørene er villige til å overholde målet om å komme frem til enighet med hverandre, framfor realiseringen av individuelle mål og interesser (Eriksen & Weigård, 1999).

Det som skiller kommunikatív rasjonalitet fra andre former for rasjonalitet er denne forståelsesorienteringen, og i hvilken grad de ulike aktørene er i stand til å komme frem til en gjensidig forståelse. For å oppnå en gjensidig forståelse mellom aktørene er språket et helt sentralt virkemiddel. Gjennom språklig interaksjon vil aktørene komme frem til felles standarder for problemløsning, og samtidig koordinere sine handlinger og meninger (Birknes, 1998:5). Det er ikke gitt at kommunikative handlinger fører til rasjonell enighet mellom aktørene. Det er en rekke eksempler på at gode argumenter kan nå frem og påvirke beslutningsutfallet, uten at resultatet blir konsensus. Kvalifisert konsensus tilsier en rasjonell fundert enighet der gjensidig argumentasjonsutveksling er grunnlag for enigheten. Dersom partene ikke kommer frem til en slik enighet, er det kvasikonsensus som blir løsningen. Dette er ikke ideelt for noen parter, men er ofte løsningen for at en kan fortsette samhandlingen og utvikle prosesshandlingene. Selv om deltagende parter har et ønske om å komme frem til en rasjonell enighet om et beslutningsutfall, men må godta et kvasikonsensus, er denne kommunikative handlingen som har funnet sted en viktig funksjon for et demokratisk samfunn (Eriksen, 1999).

*Diskusjon og argumentasjon tjener til å oppklare uoverensstemmelser, til å sette i gang selvrefleksive prosesser, til å etablere relasjoner mellom handlinger og verdier, til å kritisere normanvendelser, osv., uten at dette trenger å stå i noe nært forhold til konsensus (Eriksen, 1999:253).*

En kan si at dersom aktører handler kommunikatív, vil flertallet i større grad kunne akseptere og slutte seg til de beslutningene som tas. Ved bruk av kommunikatív rasjonalitet muliggjør en i større grad legitime beslutninger, enn ved bruk av strategisk rasjonalitet (Birkenes, 1998).



Figur 2 Kommunikativ og strategisk handling: handlings- og akseptkategorier (Birkenes, 1998:26).

## 2.3 Oppsummering

Habermas' rasjonalitetsbegreper vil være relevant å diskutere opp mot problemstillingen *hvordan kommunalrådgivere, rektor og lærerne opplever tilsyn med tidlig innsats*. Det vil være interessant å anvende Habermas rasjonalitetsbegreper i diskusjonen om hvorvidt prosessen oppleves som kontrollerende eller veiledende. Scott er valgt fordi pilarene hans vil være et godt grunnlag for å belyse problemstillingen om *hvilke områder av skolens virksomhet som berøres av tilsyn med tidlig innsats' resultater*. Interessant er det å diskutere om fylkesmannen har et bredere fokus på den regulative pilaren enn skolene, og hvorvidt det påvirker skolens eventuelle fokus på det sosial-kognitive og det normative systemet.



## 3. Metode

Hensikten med denne studien er som nevnt å undersøke et utvalg av informanters (1) *opplevelse av fylkesmannens tilsyn på tidlig innsats*, og (2) *hvilke sider av skolens virksomhet som blir berørt av dette tilsynet*. Det er ønskelig å få frem deltagerens perspektiv, og det var da naturlig å velge en kvalitativ tilnærming. Postholm (2010) beskriver en kvalitativ forsker som en som retter blikket mot menneskers handlinger der det er forskningsdeltagerne sitt perspektiv som skal i sentrum. Forskerblikket bør farges av forskernes teoretiske ståsted, og må ligge til grunn når analysen av datamaterialet skal gjøres. Metode defineres blant annet som veien til målet, og i dette kapittelet vil det bli redegjort for hvordan kvalitativ metode er brukt for å finne svar på de valgte problemstillingene (Postholm, 2010).

### 3.1 Forskningsdesign

Når en skal undersøke deltagerens opplevelse av et fenomen kan en, ved bruk av kvalitativ forskningsmetode, ha relativt små utvalg og en fleksibel datainnsamlingsform. En kan benytte seg av metoder som observasjon og forskjellige former for intervju. I denne undersøkelsen falt valget naturlig på kvalitative intervjuer som datainnsamlingsform. Grunnen til det er som Dalen (2011) uttrykker; intervju er en måte å fremskaffe fyldig og beskrivende informasjon om hvordan andre mennesker opplever ulike sider ved sin livssituasjon. Denne studien vektlegger informantenes egne opplevelser og meninger rundt fylkesmannens tilsyn, og derfor er det en fenomenologisk tilnærming til metoden som vil bli benyttet i denne studien.

#### 3.1.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse av fylkesmannen i Sør-Trøndelags tilsynsrapporter (2012) vil bli benyttet kontinuerlig gjennom hele denne undersøkelsen. Det vil blant annet bli brukt som et supplement til de kvalitative intervjuene som er foretatt. Dokumenter kan betegnes som ulike former for sekundærdata, og fellesbetegnelsen er at det er informasjon som allerede er samlet inn, og er tilgjengelig for vår bruk. Det gir forskeren innsikt og gjør at en kan skaffe seg informasjon om saksforhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder, med ulike formål. Slike dokumentstudier oppfattes som en metode der forskeren genererer data uten at ikke-forskende deltakere er involvert. Et sentralt aspekt ved denne metoden er å sette de ulike dokumentene inn i en kontekst.

I denne sammenhengen er det ulike kontrollspørsmål som blir viktige, som for eksempel når de er skrevet, hvor er de skrevet, og av hvem. For hvilke lesere er de ment, for hvilke formål, og hvordan kan dette dokumentet brukes i denne sammenhengen (Tjora, 2012)?

### **3.1.2 Det kvalitative intervjuet**

Dalen (2011) beskriver det kvalitative intervjuet som en spesielt god metode for å få innsikt i informantens egne erfaringer, tanker og følelser. Hun vektlegger at den formen for kvalitativ intervju forskeren velger, alltid må sees i forhold til det temaet forskeren ønsker å belyse og hvilken målgruppe en står ovenfor. Postholm (2010) har delt det kvalitative forskningsintervjuet inn i strukturerte intervju, semi-strukturerte intervju og ustrukturerte intervju.

Når metode for intervju skulle velges falt valget naturlig på et semi-, eller halvstrukturert form for intervju. Ved denne formen for intervju er temaene som blir tatt opp bestemt av forskeren på forhånd, samtidig som forskningsdeltaker og intervjuer er med på å forme innholdet i intervjuet (Dalen, 2011). Postholm (2010) hevder at som uerfaren forsker er en langt mer avhengig av en godt utformet og strukturert intervjuguide enn en erfaren forsker er. Jeg var interessert i at det skulle være rom for en åpen dialog under intervjuet, og at informanten skulle få komme med innspill, uten at intervjuet skulle være for styrt (Postholm, 2010). Siden dette feltet var ganske ukjent for meg i forkant av studien, inneholdt intervjuguiden forholdsvis mange spørsmål. Det gjorde det lettere å komme tilbake i sporet dersom det tok en annen retning enn det som var intervjuets utgangspunkt.

I enkelte kvalitative intervjustudier vil det være hensiktsmessig å intervju noen eller alle informantene samtidig i såkalte gruppe- eller fokusgruppeintervjuer (Dalen, 2011). Denne studien egnert seg til å intervju lærerne i fokusgrupper. Tanken var at det var et par år siden dette tilsynet foregikk, og er derfor naturlig at ting går i glemmeboken. Ideen var da at ved å intervju lærerne i grupper ville de hjelpe hverandre til å huske sine inntrykk og opplevelsene rundt tilsynet. På grunn av logistiske årsaker var det kun lærerne i kommune B som lot seg intervju i fokusgrupper. Grunnet den såkalte tidsklemma lot det seg kun gjøre å intervju en lærer i kommune A (punkt 3.1.4 for kommune A og B).

## 3.2 Utvelgelse av informanter

Denne studien har tatt utgangspunkt i tilsyn med tidlig innsats som er gjort av fylkesmannen i Sør-Trøndelag våren 2012. I alt ble tilsynet gjort i tre kommuner, men i denne undersøkelsen er det to av kommunene, og en skole i hver kommune som er undersøkt. Grunnen til at to ulike kommuner ble valgt var å få en passe mengde informanter. I tillegg ga det variasjon i datamaterialet å ha to ulike kommuner og to ulike skoler å studere. Denne undersøkelsen er ikke en case-studie. Grunnen for at jeg ikke valgte et case-design er i hovedsak begrunnet av at tilsynet er et såkalt egeninitiert tilsyn og kun gjort av fylkesmannen i Sør-Trøndelag. På bakgrunn av metodelitteratur ble det konkludert med at det ikke var grunnlag for å utføre et metodologisk forsvarlig case-studie. Da burde ett og samme tilsyn gjort over flere fylkesmannsembeter vært sammenlignet og undersøkt, noe som ikke var praktisk mulig i denne sammenhengen.

Bakgrunnen for valg av informanter er et såkalt hensiktsmessig utvalg. Høsten 2013 kontaktet jeg en representant fra fylkesmannen, og det ble undersøkt hvorvidt han kunne gi navn på aktuelle representanter fra valgte kommuner, samt rektor ved de to aktuelle skolene. Han var meget behjelpelig med dette. Da de aktuelle navn var mottatt, kontaktet jeg vedkommende og spurte om de var interessert i å delta i dette forskningsprosjektet. I mailkorrespondansen med rektorene ble det spurt om navn på aktuelle lærere som kunne være interessert i å delta.

Etter tips fra tidligere masterstudenter og veileder var rådet å ta kontakt med aktuelle informanter så tidlig så mulig. Allerede i månedsskiftet oktober/november 2013 hadde jeg fått positive tilbakemeldinger fra aktuelle informanter, og dato og tid for intervju ble avtalt. Informantene som takket ja hadde alle vært involvert i tilsyn med tidlig innsats. To av dem jobbet som rådgivere i to forholdsvis store kommuner i Sør-Trøndelag, mens resten jobbet som rektorer eller lærere. For å gjøre det oversiktlig for leseren er kommunene delt inn i kommune A og B, og informantene er sortert deretter.

### 3.2.1 Presentasjon av informanter

<b>Kommune A</b>	Større kommune i Sør-Trøndelag med over 15 000 innbyggere.
<b>Kommune B</b>	Middels stor kommune i Sør-Trøndelag med over 10 000 innbyggere.

<b>Kommunal- rådgiver A</b>	Jobber som rådgiver i en relativt stor kommune i Sør-Trøndelag. Han har erfaring som rektor i samme kommune som han jobber nå. Under tilsyn med tidlig innsats var han talsperson for skoleeier, og deltok på åpningsmøtet som ble holdt i forbindelse med tilsynet. Han hadde ansvar for å sende inn relevant dokumentasjon fra skoleeier som fylkesmannen etterspurte.
<b>Kommunal- rådgiver B</b>	Er kommunalsjef med ansvar for skoler, barnehager, barne- og familietjenesten og kultur i en middels stor kommune i Sør-Trøndelag. Hun har tidligere vært ansatt som rektor i samme kommune. Som Kommunalrådgiver A var skoleeier representant gjennom det foregående tilsynet, hun deltok på åpningsmøtet og var ansvarlig for å gi fylkesmannen tilgang på skoleeier sine dokumenter vedrørende tidlig innsats.
<b>Rektor A</b>	Er rektor ved grunnskolen det ble ført tilsyn med i kommune A. Han ble ansatt som rektor ved skolen i 2010, så da tilsynet foregikk hadde han vært ansatt i to år. Rektor A deltok på åpningsmøtet, og hadde ansvar for skolens dokumenter og ble intervjuet i forbindelse med tilsyn på tidlig innsats.
<b>Rektor B</b>	Jobber som rektor på en middels stor barneskole i kommune B som fikk tilsyn om tidlig innsats. Hun ble ansatt som rektor da skolen ble bygget i 1995, og har jobbet der siden da. Rektor B var ansvarlig for skolens dokumenter, hun deltok på åpningsmøtet og ble intervjuet av fylkesmannens representanter.
<b>Lærer A</b>	Jobbet som vikar på skolen i kommune A. Hun var forholdsvis fersk da tilsynet ble gjennomført, men i dag har hun fast ansettelse som lærer og er spesialpedagogkoordinator. Lærer A ble intervjuet av fylkesmannens representanter, og deltok på åpningsmøtet i forbindelse med dette tilsynet.
<b>Lærer B1 og B2</b>	Ble intervjuet i fokusgruppe. De jobber begge som lærere på samme skole som rektor B. De hadde begge en del års erfaring som lærere på denne skolen da tilsynet ble gjort i 2012. Jeg har ikke funnet det nødvendig å skille mellom Lærer B1 og B2, så sitater som er hentet fra det intervjuet vil bli referert til som Lærer B1 og B2. Lærerne deltok på åpningsmøtet og ble også intervjuet under tilsyn med tidlig innsats.

### **3.3 Forberedelse og gjennomføring av intervju**

Som tidligere nevnt, hadde jeg allerede avtalt intervju med aktuelle kandidater før jul 2013, og kunne derfor sette raskt i gang med å lese meg opp på teori og tidligere forskning ved semesterstart. Arbeidsproblemstillinger ble utformet, og dette la grunnlag for videre arbeid med blant annet spørsmål til utvalgte informanter. Intervjuguiden ble det brukt en del tid på, og Dalens (2011) traktprinsipp ble brukt. Intervjuguiden starter med spørsmål om forhold før tilsynsprosessen startet, hvordan § 1-3, andre ledd var vektlagt og implementert, til å så bevege seg over til selve tilsynsprosessen. Her valgte jeg å strukturere intervjuguiden ut i fra hvilke tanker og opplevelser informantene hadde før, under og etter tilsynsprosessen. Det ble laget to intervjuguider, en til rektor/kommunerådgiver og en til lærerne. Hovedgrunnen til det var at jeg hadde litt ulike spørsmål og formuleringer til hver av dem (se vedlegg nummer 4 og 5).

Intervjuene ble gjennomført på ulike datoer i løpet av uke 5 og 7 2014. Før intervjuet startet redegjorde jeg for informert samtykke, og informantene ble bedt om å signere samtykkeerklæring (se vedlegg nr. 3). Jeg informerte om anonymisering og at studiet var meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD) (vedlegg nr. 1). Hvert intervju tok omtrent 45 minutter, og i samtlige intervjuer fikk vi en god gjennomgang av intervjuguiden og en god dialog rundt opplevelsen av tilsynsprosessen. Det at jeg hadde strukturert intervjuguiden min godt gjorde det enklere for meg å komme på rett spor igjen etter naturlige avsporinger og anekdoter. Før intervjurunden begynte var tanken at lærerne skulle intervjues i fokusgrupper, men, som nevnt, på grunn av for stor arbeidsmengde hos en av lærerne i kommune A lot ikke det seg gjennomføre. Lærerne i kommune B ble likevel intervjuet i fokusgrupper, mens i kommune A var det kun en lærer som ble intervjuet.

### **3.4 Transkribering**

Transkribering er prosessen som gjør intervjusamtalen tilgjengelig for analyse, og gjør at datamaterialet blir mer håndterbart. Siden det ikke finnes en objektiv oversettelse fra muntlig til skriftlig form, anbefales det å vurdere hvordan en skal gjøre transkripsjonene ut fra hva som er nyttig i den konkrete situasjonen (Kvale, Brinkmann, Anderssen, & Rygge, 2009). Det er innlysende at skriftlig og muntlig språk ikke er det samme (en signaliserer for eksempel ikke tegnsetting når en snakker, en snakker heller ikke i avsnitt).

Det som er ulempen med å transkribere er tapet av visuelle ledetråder og hvordan stemningen var i løpet av intervjuet (Tjora, 2012). I dette prosjektet har jeg fått hjelp til å transkribere intervjuene, noe som har spart meg for dyrebar tid. Samtidig er jeg klar over ulempene dette kan medføre. Tjora (2012) peker blant annet på at når forskeren transkriberer sine egne intervju er en straks tilbake i situasjonen, og kan se for seg kroppsspråk og uttrykk som hørte til den situasjonen. Nilssen (2012) uttrykker at intervjusituasjonen blir levende igjen. For å være mest mulig forberedt til analysen, valgte jeg å høre igjennom lydfilene mens jeg leste gjennom transkripsjonene, og notere umiddelbare tanker i marginen. Det gjorde også at jeg husket situasjonen bedre. Da jeg hadde gjennomført dette mener jeg selv at jeg var godt forberedt til å begynne å analysere datamaterialet.

### **3.5 Analyse**

Thagaard (2013) beskriver tolkning og analyse som gjensidige prosesser. En kan ikke beskrive og kategorisere ulike hendelsesforløp uten og samtidig tillegge hendelsene en mening. Videre hevder hun at det å tolke resultatene av en undersøkelse innebærer at forskeren reflekterer over meningsinnholdet til datamaterialet (Thagaard, 2013). Nilssen (2012) peker på koding og kategorisering som to av kjerneaktivitetene i kvalitativ analyse. *“Codes are simply a way of organizing your thinking about the text and your research notes”* (Gibbs, 2007:39). I denne undersøkelsen er det i utgangspunktet brukt både en problembasert, en delvis åpen og en delvis teoribasert tilnærming for å kategorisere denne undersøkelsens datamateriale. I forkant av intervjuene leste jeg meg opp på aktuell teori, offentlige dokumenter og rapporter om tilsyn (teoribasert). Da intervjuene var ferdig transkribert ble de lest så nøytralt så mulig, og jeg dro ut det mest sentrale i hvert av dem, uten at lest teori skulle styre for mye av analyseringen (åpen). Det var likevel med de valgte problemstillingene i bakhodet de to hovedkategoriene, *prosess* og *resultat* ble utarbeidet (se 3.5.1), og derfor argumenterer jeg for at analysen i hovedsak er problembasert.

#### **3.5.1 Utvikling av kategorier**

Da jeg hadde mottatt alle transkripsjonene hadde jeg ca. 150 sider med tekst i intervjuform. Alle intervjuene ble gjennomlest hver for seg, og det ble notert umiddelbare tanker i marginen. Som det allerede er redegjort for, dreier denne undersøkelsen ikke seg om en case-studie hvor de to kommunene sammenliknes. Jeg tok derfor utgangspunkt i alle transkripsjonene i kronologisk rekkefølge og behandlet dem så likt som mulig. Da alle intervjuene var

gjennomlest en rekke ganger, og umiddelbare tanker var notert, startet arbeidet med å kategorisere og analysere datamaterialet.

Å analysere et forholdsvis stort datamateriale har vært en omfattende prosess. Særlig det å finne kategorier for alle intervjuene har vært krevende, da mange av sitatene passet inn under flere kategorier. Kategoriene i denne undersøkelsen ble utviklet på bakgrunn av en rød tråd i det innsamlede datamaterialet, tilsynsrapportene fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2012), aktuell teori, og ikke minst problemstillingene. Jeg vil derfor påstå at hvordan kategoriene er utviklet og datamaterialet analysert er delvis åpen og teoridrevet, men i hovedsak er den problembasert. På bakgrunn av dette kodet og til slutt kategoriserte jeg de transkriberte tekstene.

Da jeg hadde analysert datamaterialet satt jeg igjen med to hovedkategorier som i hovedsak var formet av problemstillingene: *Hvordan opplever kommunalrådgivere, rektor og lærerne tilsynsprosessen? Og hvilke områder av skolens virksomhet berøres av tilsyn med tidlig innsats' resultater?* Hovedkategoriene som ble utviklet var *prosess* og *resultat*. Under prosessen er det informantenes opplevelser som stod i sentrum, og opplevelser rundt fylkesmannens funksjon viste seg å være helt sentralt. Underkategoriene under *prosess* er *veiledningsfunksjon* og *kontrollfunksjon*. Når det kommer til hovedkategorien *resultat*, ble den utviklet på grunnlag av interessen for hva tilsynet har resultert i, og hvilke deler av skolens virksomhet som blir berørt av det tilsyn med tidlig innsats. Denne kategorien fikk underkategoriene, *merarbeid*, *dokumentasjon*, *ansvarsplassering* og *nytte*.

Kategoriene under *prosess* vil bli diskutert opp mot Habermas' rasjonalitetsbegreper, mens kategoriene under *resultat* vil bli sett i lys av Scotts pilarer i kapittel 5. Kategoriene er ikke teoretiske begreper hentet direkte ut ifra valgt teori. Jeg finner det naturlig først å presentere datamaterialet ut ifra de kategoriene jeg har valgt, før jeg knytter det sammen med valgt teori i kapittel 5.

Proessen med å sortere og analysere datamaterialet har vært en syklisk prosess hvor aktuell teori og tilsynsrapportene, problemstillingene, og likheter i datamaterialet har vært utgangspunktet når kategoriene i denne undersøkelsen ble utviklet.

### 3.6 Kvalitet

I en kvalitativ studie er det forskeren selv som anses som det viktigste instrumentet for at kvalitet sikres. Kvalitet knyttes dermed opp til hvordan forskeren evner å behandle og tolke det innsamlede datamaterialet (Postholm, 2010).

Kvalitet i den kvalitative tilnærmingen er ofte forbundet med *troverdighet*, *bekreftbarhet* og *overførbarhet*. Jeg vil videre gjøre rede for hva jeg har gjort for å sikre kvalitet i denne studien. I følge Nilssen (2012) er et av målene for den kvalitative forskeren å forsikre at bildet som blir gitt gjennom den aktuelle studien ikke er forvridd eller feilaktig, og at en unngår misforståelser mellom leser og forsker. Målet er å bevise leseren at funnene som er lagt frem i den følgende undersøkelsen er troverdige. I dette kapitlet har jeg beskrevet forskningsprosessen, hvordan innsamling, intervjumetode og analyse av datamaterialet er foretatt. Leseren kan derfor gjennom dette sjekke hvorvidt undersøkelsen vekker tillit eller ikke.

Bekreftbarhet handler om å bruke annen forskning og teori slik at andre forskere kan kjenne seg igjen i forskningsprosjektets analyse og konklusjon. Å sikre fullstendig objektivitet i en kvalitativ studie er vanskelig, men jeg har forsøkt å være så transparent så mulig gjennom hele prosessen. Ved å basere analysen av datamaterialet mitt på bakgrunn av funn i intervjuene, og prøvd så langt det lar seg gjøre, å se de i sammenheng med tidligere forskning og teori, har vært med på å fremme studiens bekreftbarhet.

Dersom studiens tolkninger og resultater kan overføres til andre sammenhenger, forteller det noe om studiens overførbarhet. Grunnet for lite antall kommuner, skoler og informanter er det ikke mulig å generalisere til andre kommuner og skoler. Derfor vil analysene gjort i denne undersøkelsen primært gjelde for deltagerne som har deltatt i denne studien, og resultatene lar seg ikke direkte overføre til en annen situasjon. Likevel vil det trolig for noen skoleledere, skoleeiere og lærere være mulig å kjenne seg igjen i denne undersøkelsenes informanters meninger og opplevelser rundt tilsyn på tidlig innsats. Det er også muligheter for at de funnene som er gjort i denne undersøkelsen kan benyttes som veiledning og refleksjon hos andre skoleeiere, skoleledere, lærere og fylkesmannen selv. Det at et fenomen ikke direkte kan generaliseres, men at hver enkelt leser tilpasser undersøkelsen til sin situasjon kalles *naturalistisk generalisering* (Postholm, 2010). Leseren kan gjennom metodekapitlet kontrollere denne studiens troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.



En annen metode jeg har anvendt for å sikre kvalitet i undersøkelsen er såkalt «triangulering» mellom ulike kilder. Jeg har blant annet brukt offentlige dokumenter, som metodehåndbok for tilsyn (Udir, 2013) og tilsynsrapportene (2012) som er skrevet etter tilsyn for å verifisere datamaterialet.

### **3.7 Ethiske betraktninger**

Informantene har gjennom e-postutveksling og intervju gitt sin tid, tanker og opplevelser rundt det aktuelle tilsynet. Dette gjør at en som kvalitativ forsker har ulike etiske hensyn, dilemmaer og betraktninger en må forholde seg til (Nilssen, 2012). Som forsker har en plikt til å sette seg inn i de etiske retningslinjene, og sikre at informantens rettigheter blir ivarettatt.

En må i denne undersøkelsen ta høyde for det faktum at alle rapporter og dokumenter i forbindelse med dette tilsynet er offentlige for allmennheten. Dette gjør det mer krevende å anonymisere informanten, enn om rapportene ikke hadde vært offentliggjort. Jeg har anonymisert de aktuelle kommunene og informantene så godt som mulig, og mener at leseren ikke kan knytte informasjon direkte opp mot personene som har blitt intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen. Samfunnet stiller krav til at all vitenskapelig virksomhet skal reguleres av overordnede etiske prinsipper som er nedfelt i lover og retningslinjer (Dalen, 2011). Etter at personopplysningsloven ble ratifisert i 2001, er forskere som skal gjennomføre et prosjekt som omhandler personlige opplysninger pålagt å melde fra til NSD i forkant av prosjektstart. I dette prosjektet har ikke sensitiv informasjon blitt behandlet. Likevel har lydfiler og transkripsjoner blitt oppbevart på egen datamaskin, og jeg fant det derfor nødvendig å melde fra til NSD (se vedlegg nr. 1).

Kravet om informert og fritt samtykket er noe som står sterkt i kvalitativ metode (Dalen, 2011). Informantene skal gis tilstrekkelig informasjon om alt som angår hans/hennes deltagelse i det aktuelle prosjektet, og forskeren skal informere om at de når som helst kan trekke sin deltagelse. I forbindelse med denne studien ble informantene informert på mail, der de ble oppfordret til å ta kontakt hvis det skulle være spørsmål eller uklarheter i forbindelse med prosjektet.

Da intervjuet fant sted, signerte de informert samtykke (se vedlegg nr. 3), hvor det ble presisert at det var frivillig å delta, at de når som helst kunne trekke seg fra prosjektet og at de, deres skole og kommune ville bli anonymisert.



## 4. Analyse

### 4.1 Presentasjon av kategoriene

I det følgende kapittelet vil de empiriske funn som er analysert fra innsamlet datamateriale bli presentert. På bakgrunn av fellestrekk i datamateriale, teori og valgte problemstillinger er et forholdvis omfattende datamaterialet blitt sortert, kategorisert og analysert. Kategoriene er utviklet ut ifra problemstillingene: *Hvordan opplever kommunerådgivere, rektor og lærere prosessen rundt tidlig innsats, og hvilke områder av skolens virksomhet som berøres av dette tilsynets resultater. Prosess og resultat* har som nevnt vært hovedbegreper gjennom analysen av datamaterialet, og vil bli brukt som overordnende kategorier. I fokus står hvilke opplevelser de aktuelle aktørene har av prosessen rundt tilsynet, og oppfatningen av tilsynets funksjon. Opplevs tilsyn med tidlig innsats som en form for *kontroll* eller som en form for *veiledning*? Det er også av interesse hvilke deler av skolens virksomhet det er som berøres av tilsynets resultater. *Resultat* vil i denne sammenhengen omfatte kategoriene *dokumentasjon, merarbeid, ansvars plassering og nytte*. Som tidligere nevnt er ikke kategoriene direkte avledet av teoretiske begreper. Sammen med offentlige dokumenter (jf. kapittel 1) vil de empiriske funnene bli drøftet i lys av de teoretiske perspektivene i kapittel 5.

### 4.2 Opplevelse av tilsynsprosessen

Under intervjuene kom det frem at samtlige informanter har hatt et godt forhold til fylkesmannsembetet, og at de opplever representantene som meget profesjonelle gjennom hele tilsynsprosessen. Samtidig har de opplevd tilsynet som ryddig og lærerikt. Gjennom intervjuene spurte jeg om hvordan informantene opplevde prosessen, i forkant av tilsynet, under tilsynet, og i etterkant av tilsynet. Under intervjuet med Kommunalrådgiver B var jeg interessert i om arbeidsoppgavene, og hvilke dokumenter som skulle sendes inn var tydeliggjort fra fylkesmannens side. Kommunalrådgiver B forteller:

*Jeg opplevde det, at det var – det var jo ryddig og klart (Kommunalrådgiver B).*

Lærer B1 og B2 hadde en god opplevelse av tilsynsprosessen. De fortalte at det var veldig klart og tydelig hva som foregikk, og at det var en ryddig prosess. Videre spurte jeg hvorvidt de opplevde at de fikk nok informasjon rundt tilsynsprosessen;

*Ja, jeg gjør egentlig det, jeg altså. (...) mer kunne vi nesten ikke få, for da – vi visste jo ikke hva som kom i kortene – så en måtte på en måte bare forberede så godt vi kunne. Ut ifra den der hovedmalen. (...) Vi var jo litt spent, kan du si, alle da – fordi at liksom*

*– hva er det nå- var spent på hva de fant ut da – (...) Hva vi skulle jobbe videre med og sånn. (...) Hva skal jeg si – det var ikke noe skrekk – sånn er det bare (Lærer B1 og B2).*

Rektor B forteller at hun ikke hadde erfaring med fylkesmannen før dette tilsynet fant sted, men opplevde det som en klar og ryddig prosess. Jeg ønsket å undersøke informantens opplevelser gjennom hele tilsynsprosessen, derfor spurte jeg hvordan rektor B opplevde åpningsmøtet og intervjuene:

*Veldig greit. Ja. OK. Det var ikke noe – Nei, det var ikke noe å utsette på det. (...) det ble god dialog – god person og god dialog, synes jeg, så det var greit (Rektor B).*

Den andre rektoren (A) hadde samme opplevelse av åpningsmøtet. Da jeg spurte om det var gjort på en ryddig og grei måte, fortalte han:

*Det var et helt OK åpningsmøte - (...) absolutt (Rektor A).*

Under intervjuene var det en dialog vedrørende fylkesmannens funksjon. Det var interessant å høre deres synspunkter og opplevelser rundt dette og hvorvidt de kunne si noe om fylkesmannens funksjon hadde forandret seg de siste årene.

Informantene hadde alle ulike oppfatninger av hvilken funksjon fylkesmannen burde ha, og hvilken funksjon han hadde under og etter tilsynsprosessen. Var det preget av veiledning eller kontroll?

#### **4.2.1 Veiledningsfunksjon**

Kommunalrådgiver A fortalte om sin opplevelse av fylkesmannens funksjon. På spørsmålet om skolen/kommunen hadde behov for veiledning underveis i tilsynsprosessen var svaret nei. Likevel var han temmelig sikker på at han ville ha mottatt veiledning hvis det hadde vært ønskelig. Gjennom hele intervjuet kom det frem at han opplevde fylkesmannen i Sør-Trøndelag som svært hjelpelige, både på mail og telefon hvis det dukket opp spørsmål eller problemer. Rådgiveren (A) uttrykte også en opplevd endring i fylkesmannens funksjon gjennom de siste årene.

*Ja altså- der- og det er det jeg har lyst å si da – med fylkesmannen – eller at det har gått over fra å være sånn kontrollinstans – som – litt stygt sagt da – at han gnir seg i hendene og her tok vi dere – ja, DET er borte. (...)  
Nå er det om å gjøre å gjøre hverandre bedre. (...) De kontrollerer ikke for å ta, de kontrollerer for å hjelpe (Kommunalrådgiver A).*

Kommunalrådgiver B uttrykte også en opplevd endring i dialogen med fylkesmannens representanter. Hun mente denne endringen har bedret muligheter for kommunikasjon med embetet, spesielt hvis noe skulle være uklart under prosessen. Under intervjuet spør jeg om de mottok hjelp og veiledning under prosessen dette var kommunerådiver B usikker på. Hun er likevel sikker på at de hadde blitt tatt godt i mot hvis de skulle ha spørsmål, og da enten per telefon eller e-post. I tillegg uttrykker hun at tilsynet var på vei til å forandres, ønsket var derfor at tilsynet skal få en mer veiledende funksjon enn tidligere.

*Fylkesmannen er – altså de tilsynene er- det er presisert at dette her er- skal i hovedsak være til hjelp.(...) og de holder jo på å legge om tilsynsordningen, så nå – på – sånn sett at den skal bli enda mer til hjelp. (...) Fylkesmannen syns jeg har vært flink hele veien til å – til å presisere at vi skal – det skal være læring i det (Kommunalrådgiver B).*

Rektor A var derimot usikker på hvilke funksjoner fylkesmannen egentlig ønsker å ha. Han trakk frem en telefonsamtale med en av fylkesmannens representanter, der samtalen handlet om dokumentering. Informanten fortalte videre at han fikk tilbakemeldinger på det han lurte på. Videre spurte jeg om han følte seg komfortabel med å kontakte fylkesmannen hvis det skulle oppstå et annet problem:

*Det følte nesten litt som å jukse (...) Det kan jo hende at jeg har misforstått noe, men det er det som jeg leser ut av den prosessen der har vært- det har vært – det har vært spørsmål, han har fått svar, og de har konkludert (Rektor A).*

Videre spurte jeg om det ville vært ønskelig å motta en form for veiledning fra fylkesmannen, og Rektor A svarte:

*Jeg vet ikke hva jeg skulle ha ønsket. (...) og så – så det hadde tydeligvis vært at han ikke ønsket å ha noen annen rolle enn at han er den som spør og sjekker ut hvordan det står til, og på bakgrunn av det konkluderer, og ikke har en veiledningsrolle i det (Rektor A).*

Kommunalrådgiver A var av den oppfatning at bestillingslisten var klar, og at det ikke trengtes videre hjelp eller veiledning fra embetet. Med bestillingslisten forstår jeg de dokumentene skoleeier/skole blir bedt om å sende inn i forkant av tilsynet, som fylkesmannen brukte som en del av tilsynet.

*Vi har – vi har aldri... eller JEG har aldri henvendt meg til fylkesmannen for å få oppklart ting eller sånne ting – for at – du vet- bestillinga er klar, og... Da følger man den lista.(...) Det er liksom ikke nåe å lure på (Kommunalrådgiver A).*

Rektor B så heller ikke på det som en nødvendighet å kontakte fylkesmannen under tilsynsprosessen, men opplevde at embetet ville være behjelpelig hvis spørsmål skulle dukke

opp underveis. På bakgrunn av informasjon skolen fikk fra fylkesmannen før tilsynet, forklarte rektor B at det ikke var behov for å spørre fylkesmannen om hjelp.

*Nei, jeg følte at det – skjønte med EN gang hva de var ute etter» (Rektor B).*

Her var det dokumentasjon av forhold rundt tidlig innsats fylkesmannen var ute etter. Likevel opplevde hun at fylkesmannen ville være behjelpelige til å svare på spørsmål, hvis det var problemer som skulle dukke opp gjennom tilsynsprosessen. Da jeg spurte om hun opplevde at fylkesmannen var ute med pekefingen svarte hun:

*Nei, nei, nei, nei. Absolutt ikke (...) det var en fin situasjon – (...) god atmosfære.*  
(Rektor B).

#### **4.2.2 Kontrollfunksjon**

På spørsmålet om hvorvidt informantene opplevde fylkesmannen som kontrollerende var oppfatningene ulike. Rektor A uttrykte i intervjuet at han opplevde at fylkesmannens funksjon i større grad er rettet mer mot kontroll enn veiledning. Dette vises i følgende sitater:

*(...) samtidig så – når man er der i prosessen så er det på en måte fylkesmannen som – fylkesmannens ord som er lov. (...) Og da må man, jeg – enten man vil eller ikke – forholde seg til det (Rektor A).*

Opplevde fylkesmannens funksjon da som veldig kontrollerende?

*Ja, (...) jeg opplevde det. Ja... det er vel kanskje det de kan gjør (Rektor A).*

Under intervjuet med Lærer B1 og B2 snakket vi om hvordan lærerne opplevde intervjuet med fylkesmannen,

*Ja altså, jeg opplevde det som ganske krevende. Og... var jo på en måte forberedt, men ikke forberedt på alt. Jeg måtte på en måte stå til svar for det som vart spurt om, altså – Det var virkelig – og hvorfor vi gjorde det sånn, og hvorfor gjorde vi det ikke sånn og litt sånn – stilte en del sånne kritiske spørsmål da (Lærer B1 og B2).*

De fortalte videre at de ikke helt visste hva de skulle forvente før fylkesmannen kom, og da de fortalte om selve opplevelsen av tilsynsprosessen uttrykte de:

*(...) Jeg kommer på bare at vi gikk ut og bare oj, dette her var – det var mer heftig eller sånn- i anførsel da- enn hva vi hadde trodd. Men det var vel kanskje fordi vi vart stilt en del spørsmål som var sånn kritiske da (Lærer B1 og B2).*

Under intervjuet spurte jeg videre om de opplevde at fylkesmannen var ute etter å «ta» dem:

*Litt kanskje. Litt sånn – i og med at det var litt sånn – kall det litt på hugget da – men det var sikker en del av poenget også, tenker jeg (ler litt). I og med at de på en måte trakk det lang – for i den der rapporten da så er det veldig fokus på dette her med dokumentasjon (Lærer B1 og B2).*

Under intervjuet med kommunalrådgiver A fortalte han at kommunen har en god dialog, og et godt forhold til fylkesmannsembetet. Angående opplevelsen av tilsynsprosessen uttrykte han at:

*Jeg opplevde at fylkesmannen alltid er veldig profesjonell. Ja det er ingen – altså det er ikke noe skummelt sånn. – Men altså – det er ordentlig informasjon, vi får vite det vi trenger. Med tidsfrister og sånne ting. Og da er det bare å gjøre som de ber om (Kommunalrådgiver A).*

Kommunalrådgiver B og jeg snakket om hvilken funksjon hun ønsket at fylkesmannen skal ha. Hun mente at en veiledningsfunksjon ville vært langt mer moderne. Hun mente tilsyn som kontrollfunksjon er litt ensformig, hun ønsket at fylkesmannens funksjon burde forbedres.

Kommunalrådgiver B var opptatt av at fylkesmannen bør fortsette å sørge for at skoler/kommuner følger regeletterlevelsen, men at det kanskje er tid for en utvikling av tilsynsvirksomheten slik vi kjenner den i dag. Det belyses gjennom dette sitatet:

*Det er litt mer ... Det er – Den der kontrollfunksjonen – hvis man ikke er opptatt av hvorvidt – som jeg sier – hvorvidt ting fungerer, hvorvidt det gir effekt ... Det er klart, det er viktig å holde lovverket, det er viktig å ha forvaltningskompetanse, det er viktig å skjønne jussen, det er viktig å gjøre tingene på riktig måte – Så SÅNN sett så er tilsyn en måte å følge med på det på.*

Videre kom hun med forslag til hvordan tilsynspraksisen kan endres. Kommunalrådgiver B uttrykte at skolene ville hatt et bedre utbytte av prosessen, dersom en først kunne fått opplæring på paragrafen skolen/kommunen skal ha tilsyn på. Før en i etterkant kan en be om et tilsyn. Dette kommer til uttrykk i følgende sitat:

*Så – så kan man tenke at tilsyn kan også være noe mer. Men en skal jo selvfølgelig passe seg for å tro at tilsyn kan da løse en del – altså vi – Det er noen tilsyn, tenker jeg, som kan – som er – hvis du skal begynne å se – ha tilsyn på kvaliteten på noe, så har du plutselig – Da får du diskusjonen – Ja. Om det er noen andre prosesser som må gå – Men jeg har tro på det – den måten de – at – også på forvaltningssida, at de faktisk signaliserer at nå tenker vi at vi skal ha tilsyn på den og den paragrafen eller på det og det området – og så får vi en liten opplæring på det, og så kan vi på en måte gå tilbake og se hvor er vi hen i vår kommune? Jeg tror det gir en mye større effekt – og så kan man kanskje BE om et tilsyn - hvor man blir litt usikker. Man kan be om et oppfølgingstilsyn også – Man kan gjøre – Det tror jeg vil gi en mye større effekt enn denne panikken som har vært, altså – Ja. Så jeg har mye mer tro på prosesser i*

*forbindelse med dette arbeidet her, at det gir mye – mye større effekt på organisasjonen (Kommunalrådgiver B).*

## **4.3 Resultatet av tilsynet**

Under analysen var det interessant å undersøke hvilke områder av skolens virksomhet som ble berørt av tilsynets resultater. I denne sammenheng kan resultater sees på som ulike utfall og utbytter som tilsyn med tidlig innsats fikk for de aktuelle virksomhetene. Med det i bakhodet var det fire kategorier som tilhørte tilsynets resultater. Kategoriene jeg har utviklet er *merarbeid, dokumentasjon, ansvars plassering og nytte*. På bakgrunn av dette er datamaterialet sortert og analysert, og vil være grunnlag for videre diskusjon i kapittel 6.

### **4.3.1 Merarbeid**

Som det er redegjort for tidligere i undersøkelsen, må den ansvarlige fra henholdsvis skole og kommune sende inn en rekke dokumenter i forkant av et tilsyn. Aktørene som er valgt ut i forbindelse med det aktuelle tilsynet, må være tilgjengelige for fylkesmannen til intervju og åpningsmøte. Dersom skolen og kommunen får avvik etter tilsynet er det skolens egne ressurser som må brukes for å lukke avvik og pålegg. Informantene uttrykker at før tilsynsprosessen starter er de spente og klar over at det vil bli et merarbeid for de involverte. Kommunalrådgiver A uttrykker dette ved:

*(...) Så vi er ikke REDD, men vi er alltid spent på utfordringene med tilsyn. Du føler på en måte du er oppe til en form for eksamen – eller prøve da. (...) Grunnen til at man er litt skjelven, det er altså det at det blir et stort merarbeid (Kommunalrådgiver A).*

Hos en av kommunene ble tilsyn på tidlig innsats utført i februar, mens i den andre kommunen ble det gjennomført i mai. Rektor B uttrykker i sitt intervju at tilsynet kom på et litt ubeleilig tidspunkt for skolen deres. Og som Kommunalrådgiver A uttrykker er de fleste klar over at et tilsyn vil føre med seg en del merarbeid for alle som er involverte. Dette kommer også frem i sitatet fra Rektor B:

*(...) Altså.. når brevet kom – så tenkte jeg: å herlighet, skal vi ha tilsyn nå oppi alt dette! (ler). I mai! (...) så det første jeg gjorde, det var å...å gå inn på – google på tidlig innsats – der fikk du masse stoff – i forhold til hva – hva som ligger under tidlig innsats (Rektor B).*

Her kommer det også frem at hun ikke var helt klar over hva som menes med tidlig innsats, og brukte derfor tid og ressurser på å finne ut hva som ligger i begrepet.



Under intervjuet med fylkesmannen ble lærere og rektor bedt om å svare på en del spørsmål vedrørende, rutiner, kartlegging, gjennomføring, analysering, og evaluering av de nasjonale kartleggingsprøvene. Lærer A meddelte at hennes lærerteam ikke visste helt hva de skulle forvente før tilsynet ble gjort. Hovedgrunnen til dette var at alle på teamet var forholdsvis nyansatte før tilsynet ble gjort, og de hadde ikke like god kontroll på skolens rutiner som de skulle ønske. I forkant av dette tilsynet måtte Lærer A og hennes team sette seg inn i skolens rutiner for tidlig innsats, noe som belyses i sitatet under.

*(...) Klart, vi var litt stressa, fordi – særlig... fordi vi (ler litt) følte vi kanskje ikke hadde helt kontroll på det. Fordi vi var ny inni dette her. Så- men- men vi snakka jo en del, og så hadde vi noen samarbeidsmøter der vi gikk igjennom ting (...) (Lærer A).*

Det var også av interesse hvordan de aktuelle skolene arbeidet med å implementere nye rutiner etter tilsynet. Tok tilsynet mye av tiden til lærerne? Lærerne jeg intervjuet fortalte at de fikk være med på prosessen med å lage nye rutiner, men det var ledelsen som tok ansvaret. Det ble brukt en noe av lærernes fellestid og medarbeidersamtaler for å informere alle lærerne om tilsynet, og de nye rutinene som ble utarbeidet. Lærer B1 og B2 belyste dette ved å si:

*(...) På første fellestid så gikk vi jo igjennom skjemaet som trengte – altså det som vart avviket, og – og så skrev vi – Men det var vel – altså ledelsen som på en måte tok – slutførte det da. Men vi var med i den derre første, det brukte vi jo fellestida på det. (...) og så fikk vi forevist det når de på en måte var ferdig da – og gi tilbakemelding hvis det var ting vi lurte på. Og så gikk vi rundt i team – i hvert fall hos oss så kom det noen rundt på en måte og gikk igjennom – her og nå er det sånn, og vi må gjøre det sånn – i forhold til elever under kritisk grense og sånne ting, hva vi må jobbe med (Lærer B1 og B2).*

Kommunalrådgiver B har vært rektor, og er derfor innforstått med å innarbeide nye rutiner i en organisasjon tar tid, og krever mye arbeid fra alle deltagerne.

*(...) Det med å innarbeide nye rutiner på ting, det er krevende, altså. (...) De rutinene som fylkesmannen krever, ja – jeg er ganske sikker på at skolene og lærerne jobber. Jeg tror de har – de har mye fokus på det (...) (Kommunalrådgiver B).*

### 4.3.2 Dokumentasjon

Fylkesmannen bruker blant annet skolens/kommunens dokumenter for å kontrollere hvorvidt punktene i § 1-3, andre ledd opprettholdes eller ikke. I tilsynsrapportene (2012) kom det frem at det mest sentrale for fylkesmannen var hvordan skolene hadde dokumentert og ansvarsfordelt ulike handlinger knyttet til tidlig innsats. Det kommer til uttrykk i blant annet dette sitatet:

*Skolen hadde mangelfulle rutiner knyttet til arbeidet med å vurdere resultater fra kartlegginger av elevens ferdigheter i lesing og regning. Skolen hadde ikke rutiner som sikret at resultater fra kartlegginger ble vurdert. Skolen hadde heller ikke klare ansvarsforhold knyttet til analyse av kartleggingsresultater (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 2012).*

Fylkesmannsembetets fokus under tilsynet er at de skal undersøke systemet og:

*Systemet skal være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift. Dette forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket etterlevs. Systemet skal sikre at det blir satt i verk adekvate tiltak for å gjenopprette lovlig tilstand dersom lovbrudd avdekkes. Skoleeier står fritt til å utforme system som er tilpasset lokale forhold (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 2012).*

I tilsynsrapporten (2012) kommer det frem at fylkesmannen krever at skolen må ha rutiner som sikrer at elever med svake ferdigheter i lesing og regning blir identifisert. Rutinene må sikre identifisering av elever med svake ferdigheter på 1.-4. trinn, og skolene må ha klare ansvarsforhold knyttet til disse rutinene. Begge rektorene jeg intervjuet fortalte at de trodde de hadde en riktig oppfatning av hva tilsynet med tidlig innsats dreide seg om, men det var først under intervjuene med fylkesmannen de skjønnte at fokuset lå på dokumentasjon av de nasjonale kartleggingsprøvene. Det kom frem under intervjuene at nasjonale kartleggingsprøver var i hovedfokus da fylkesmannen skulle undersøke om skolene hadde et forsvarlig system knyttet til identifisering av elever med svake ferdigheter. Rektor B ga uttrykk for at det foregikk mye mer enn det skolen hadde dokumentert, men hun påpekte at det var veldig viktig at fylkesmannen kom å gjorde tilsyn hos dem.

*(...) Dokumentasjon, ja, (...) men det var jo fokusert på det der med de nasjonale prøvene da, og hvordan vi... jobba med resultatene av de nasjonale prøvene, og hvordan vi – eller det heter jo nasjonale kartleggingsprøver, dette da – og hvordan – hva vi satte opp i forhold til når vi evaluerte tiltak – tiltak vi gjorde etter nasjonale prøver, og evaluering av tiltak. (...) Så det var på en måte det gikk på – og det var vi for dårlig til (Rektor B).*

I begge tilsynsrapportene kommer det frem at skolene manglet dokumentasjon av hvilke tiltak som ble gjort. For eksempel, ved en av skolene uttrykte fylkesmannen at skolen ikke hadde klare ansvarsforhold knyttet til alle tiltak som ble rettet mot elever med svake ferdigheter i lesing og regning (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 2012). På bakgrunn av dette spurte jeg under intervjuene hvor de følte fokuset lå. Det kom frem under samtlige intervjuer at det var et stort fokus på dokumentasjon, hva de dokumenter, hvordan de hadde dokumentert, og hvem som hadde ansvaret.

Det fremkommer i tilsynsrapportene fra 2012 at fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at de nasjonale prøvene på 5. trinn i seg selv er en indikator på arbeidet som har vært gjort i småskolen (1.-4. trinn). Fylkesmannen mener også at skolene må ha rutiner som sikrer at de nasjonale kartleggingsprøvene blir sammenholdt med resultater fra de nasjonale prøvene i lesing og regning. Samtidig skal de drøftes innad på skolen, og resultere i ulike tiltak. Da jeg intervjuet Rektor A kom det frem at han synes bildet fylkesmannen tegnet etter tilsynet var relativt snevert.

*Vi hadde jo satt opp en oversikt over hvor mye ressurser bruker vi på 1. trinn, 2. trinn, 3.trinn, 4.trinn, sammenligna med 5., 6. og 7. trinn for å på en måte synliggjøre at her er det en høyere lærertett på de minste trinnene, som tilsier at du bruker mer penger pr. elev for å få en – tidlig innsats da- Og så hadde vi også laga et årshjul som – men som ikke var så fylldig i forhold til dette her med hvordan vi håndterte de nasjonale kartleggingsprøvene. (...) Det var det som jeg satt igjen med underveis, at jeg kjente at dette her handla egentlig om de nasjonale kartleggingsprøvene, nasjonale kartleggingsprøver og enda mer nasjonale kartleggingsprøver.(...) det handla nok først og fremst om at det var når jeg først satt DER at jeg skjønnte at dette her handla så å si ene og alene om nasjonale kartleggingsprøver, og ikke noe annet (Rektor A).*

Jeg spurte informanten om han synes dette var et litt urettferdig fokus, i og med at skolen har gjort en del andre ting for å sikre kravet med tidlig innsats.

*Ja, akkurat der og da så følte jeg at det var veldig stort fokus på DET, og ikke fokus på de andre tingene vi faktisk gjorde. (...) det opplevde jeg, altså. Så... så jeg tenkte vel det at... - etter den dagen så kjente jeg vel – det var vel litt- skal vel være ærlig og si at det var kanskje en av de aller tyngste dagene jeg har hatt i jobben, ja, når jeg kjente på- kjente på det som hadde fokus – og jeg skjønnte jo det (Rektor A).*

Under fokusintervjuet med lærer B1 og B2 snakket vi også en del om at det var et stort fokus på de nasjonale kartleggingsprøvene, og hvordan de ble brukt til å kartlegge elever under kritisk grense. De fortalte at fylkesmannen var på hugget, og opptatt av dokumentasjon. Da jeg spurte om de opplevde det som litt urettferdig var svaret:

*Ja, det var jo kanskje at vi – vi hadde vel kanskje ikke alt – skrevet ned eller visste helt hvor vi hadde det hen – det var vel kanskje det som fikk oss litt sånn – oj- for vi gjør jo – ja, ikke sant. Og vi gjør det jo, bare at vi ikke har det – og det – og sånn sett så er det jo veldig bra da. Når du på en måte får en sånn – hvordan gjør jeg det da – at det dokumenteres (Lærer B1 og B2).*

Kommunalrådgiver B var enig i det at fylkesmannens tilsyn var for fokusert på hva skolene og kommunene hadde dokumentert. Hun forklarte at dokumentasjon ikke trengte å være negativt for organisasjonen.

*Ja, alt skal dokumenteres. Ja. Men det er om å gjøre det på en effektiv og grei måte da – det går an, vet du – trenger ikke å lage noen problemer av det (Kommunalrådgiver B).*

Kommunalrådgiver B uttrykte at tilsynsprosess var annerledes når hun var rektor, men at det er veldig individuelt hvordan en opplever denne prosessen, og da spesielt om en får merknader.

*Ja altså – det som er når du får merknader på sånne tilsyn, så er det – så spørres det hvordan mann... er skrudd sammen, skulle jeg til å si, fordi det er klart... man kan oppleve sjøl at kjære mæ, dette fungerer jo! Er dere ikke interessert i om det fungerer? (...) er dere bare interessert i hvorvidt rutinene er nedskrevet og det er sånn og sånn – om man har kryssa av på skjemaene sine og man har gjort ting – Men jeg tror at... - Så DET tror jeg nok ute i skolen kan være litt sånn – i hvert fall opplevde jeg det sjøl første gangen når jeg hadde tilsyn – at jeg ble litt sånn – Fordi at de spør veldig mye etter sånne rutiner. Hvorvidt man har avkryssa, hvorvidt man har sjekka og sånn. Men det er – har vært en læringsprosess, det altså – å skjønne det at det er sånn det må være (Kommunalrådgiver B).*

Rektor B fortalte at rutinene de hadde på skolen rundt tidlig innsats var der, men ikke alt var skrevet ned. Hun så på etterarbeidet rundt det å lukke avvikene, før ny tilsynsrapport ble skrevet, som en læringsprosess.

*(...) så vi så på det som ei læringsøkt, vi, altså – å få den dokumentasjonen og få satt det i system (Rektor B).*

Meningene om dokumentasjon er blant denne undersøkelsens informanter er mange og ulike. Selv om Rektor A synes det var et ensidig fokus på de nasjonale kartleggingsprøvene forteller han at deres organisasjon er kommet styrket ut fra tilsynet. Begge rektorene fortalte at de har fått på plass rutiner som ikke har vært så synlige før, og har fått satt det i et system. Nå blir for eksempel nyansatte lærere informert om hvilke rutiner skolene har rundt tidlig innsats, og lærerne skal vite hvor de finner informasjon vedrørende dette.

### 4.3.3 Ansvars plassering

Hvem har egentlig ansvaret for å etterleve de kravene som fylkesmannen setter, for eksempel kravet om dokumentasjon av nasjonale kartleggingsprøver? I tilsynsrapporten heter det at det er skoleeier som har det overordnende ansvaret, men hver skole har ansvaret for å sikre at prinsippene for tidlig innsats blir ivaretatt. Dette ansvaret har hjemmel i opplæringsloven § 13-10, hvor skoleeier blir gitt en plikt til å ha et forsvarlig system for å sikre at lovkrav blir fulgt opp. Kommunen har plikt til å sikre at skolene tilbyr de aktivitetene og tjenestene som loven beskriver. Tilsynet på tidlig innsats har ikke vært rettet mot systemet kommunene har for å kontrollere at lovbestemmelsene på området blir oppfylt. Imidlertid har fokuset vært på det arbeidet som gjøres på hver enkelt skole. Likevel skal kommunene på bakgrunn av de konklusjonene fylkesmannen har gjort, sikre og vurdere sine rutiner rundt tidlig innsats.

I begge tilsynsrapportene (2012) er skolens ansvarsforhold nevnt en rekke ganger. Blant annet i forbindelse med skolens arbeid med analyse av kartlagte resultater. Rapportene uttrykker at skolene må ha klare ansvarsforhold knyttet til rutinene som sikrer at resultater fra kartlegginger blir vurdert.

Under intervjuene med kommunerådgiver A og B kom det frem at deres rolle under tilsynet var begrenset. Deres oppgaver var å sende inn kommunens dokumenter som var relevant for saken, deltagelse på åpningsmøte, og til å være en støtte for den aktuelle skolen det ble ført tilsyn med. Det kom også frem i både intervju med rektor og kommunerådgiver at skolene får ikke mer ressurser av skoleeier for å rette opp i avvik som fylkesmannen finner. De må bruke og fordele de ressursene de allerede har fått tildelt.

Rektor A fortalte under intervjuet at han allerede under intervjuet med fylkesmannens representanter skjønnte at deres skole ville få avvik som de måtte rette opp før endelig rapport ble utarbeidet. Han forklarte at de begynte opprettingsarbeid umiddelbart etter intervjuet hadde foregått.

*(...) Når dagen var ferdig så begynte jeg jo bare å jobbe umiddelbart med – med dokumentet, og så – og innkalte alle som har vært med på tilsynet til møte og sier at OK, vi – vi kan anta at vi kommer til å få en del mangler fra fylkesmannen, så vi kan like godt begynne å jobbe nå (Rektor A).*

Selv om han hadde forberedt seg selv og de ansatte på at det ville komme bemerkninger fra fylkesmannen, forklarer han at:

*(...) likevel så syntes vi jo det så køle mørkt ut når jeg fikk det brevet. (...) det voldte jo – det var – det var nok ingen annen som merket det enn jeg – fordi jeg fant ut at dette her er jo mitt ansvar, til syvende og sist så er det jo det. Så jeg sa at nå får jeg sette meg og jobbe med det (...)(...) Så... men jeg tok det veldig sånn – altså dette her er mott ansvar, så jeg får sette meg ned og jobbe med det. (...) så sjølve tilsynsbrevet, det jobba jeg ut helt alene – svarbrevet – altså svarbrevet på rapporten – det jobba jeg ut helt alene. Men jeg gikk jo igjennom det med personalgruppa (Rektor A).*

Svarbrevet som ble sammenfattet etter fylkesmannens besøk hadde i følge rektor A:

*(...) hele tida vekt på hvem har ansvaret, hvem møter da osv. og det jeg gjorde her – spesielt når vi kom bort til.. nasjonale kartleggingsprøver, (...) hvem som har ansvaret – og hvordan det gjøres med – og så er det dette her med analyse, identifisering og konkludering, hvordan gjør vi det når vi skal gå igjennom resultatene her... (...) litt sånn fylkesmannsspråk igjen da (...) (Rektor A).*

På skolen hvor Rektor B arbeider hadde de rundt tre uker på å rette opp manglene de fikk etter tilsynet. Hun fortalte at disse merknadene ikke var overraskende for skolen, og at de tok det med godt mot. I følge tilsynsrapporten (2012) gikk en del av merknadene på hvordan nasjonale kartleggingsprøver ble gjennomført og analysert, og hvem som hadde ansvaret for dette. Rektor B fortalte også at det ble, etter tilsynet, etablert nye rutiner og retningslinjer for hvordan de nasjonale kartleggingsprøvene for 1.-4. trinn ble utført. Videre spurte jeg hvem som var med og hvordan disse nye rutinene ble utarbeidet.

*(...) Det var vi i ledelsen som satte opp- satte opp dette her, og så presenterte jo vi det for de som var med da – Og lurte på om de syntes dette her var en grei måte å følge opp kartleggingsprøver på. Og det var det jo. Og det som var viktig – som jeg sa tidligere – det var jo dette er inne i et årshjul som brukes da, kan du si. Fordi at vi skal jo – innen 1. juni så skal jo vi finne ut hvilke unger som er under kritisk grense (...) (Rektor B).*

Med på denne prosessen var ledelsen og de lærerne som var med gjennom tilsynsprosessen. Videre fortalte Rektor B da nytt årshjul og nye rutiner rundt kartleggingsprøver var utarbeidet ble de presentert for lærerstaben.

#### **4.3.4 Nytte**

For at tilsyn skal oppfattes som nyttig må fylkesmannen klare å formidle relevansen og viktigheten av de lovpålagte kravene som kontrolleres gjennom tilsynet. I tillegg må temaet sees på som nyttig for skoleeier og skolene. Direktoratet har som hovedformål at fylkesmannens tilsyn skal kontrollere at kommunene og skolene etterlever lover og forskrifter. Målet er å øke regeletterlevelsen og gi skolesektoren økt kunnskap om lovverket. I tillegg er de opptatt av at tilsynet skal oppfattes som nyttig for de som kontrolleres og for utenforstående (Utdanningsdirektoratet, 2013). Under intervjuene i denne studien ble dette

utsagnet fra utdanningsdirektoratet (2013) gjengitt til informantene, og de ble spurt hvorvidt de var enige eller ikke. Interessant i denne sammenhengen er hvorvidt informantene ser på tilsynets resultater som nyttig.

Informantene ble spurt om de hadde noen refleksjoner rundt hvorvidt det var riktig eller rettferdig at det ble gjort tilsyn ved deres skole/kommune. De fleste informantene hadde få innvendinger mot at fylkesmannen gjorde tilsyn i deres kommune/skole, og fastslo at prosessen har vært nyttig for dem i etterkant. Rektor A uttrykker i sitt intervju at tilsyn på tidlig innsats har vært en styrke for deres skole i ettertid, og er på den måten glad for at hans skole ble valgt ut. Han beskriver det som positivt at en ekstern aktør kom å så dem i kortene, og belyser det ved å si følgende:

*(...) jeg tror alle sammen har godt av å få en referanse utenfra. (...) for hvis man blir sin egen referanse, så vil man ofte – da er man jo akkurat så god som man sjøl har lyst til å være. (...) Da kan en sitte på kontoret her og syns at det er verdens beste skole, (...) for at jeg – hvis jeg ikke vet om noe annet så- så er det jo sånn da (Rektor A).*

I sitatet under forsøker han å belyse det faktum at å bli kontrollert av en instans utenfra stort sett er nyttig, både for han som skoleleder, og for skolen som organisasjon. Han beskriver tilsynsprosessen som positivt for organisasjonsutviklingen, og spesielt tilsynsrapporten.

*Hvis du går ut og er kjempeopptatt av å hoppe høyde, og så klarer du å hoppe... normalt sett 20 cm, og plutselig en dag hoppa du 24, så er du kjempefornøyd, for du syns at du er så bra. Og så plutselig så kommer det en som har en spenst på 60 cm, og da- så- så SÅNN sett så tenker jeg at det er veldig bra (...) (Rektor A).*

Imidlertid påpeker han at det var under selve intervjusituasjonen med fylkesmannen han oppdaget at de ikke var interessert i hva de hadde gjort for å sikre § 1-3, andre ledd. Bortsett fra dokumentasjon av de nasjonale kartleggingsprøvene. Han uttrykker at:

*Grilling er vel en bedre beskrivelse enn at jeg akkurat da kjente på at det var nyttig, ja (Rektor A).*

Kommunalrådgiver B er utdannet lærer og har tidligere arbeidet som lærer i kommunen hvor hun nå er ansatt som rådgiver. Som lærer var hun også med på fylkesmannens tilsyn, og forklarer at hun hadde en annen oppfatning av tilsyn da enn hun har nå. Nå beskriver hun tilsyn som:

*(...) en måte å... å få tilbakemelding på. (...) og en måte å forbedre seg på.(...) Alle de tilsynene jeg har vært med på har vært nyttig (Kommunalrådgiver B).*

Lærer A snakket om hvordan hun synes tilsynsprosessen har ført til en positiv utvikling, og har vært nyttig for skolen hvor hun arbeider. Hun fortalte at da hun ble ansatt på skolen var det få rutiner knyttet til for eksempel tidlig innsats. Det gjorde at det ble vanskelig å få oversikt over arbeidsoppgavene og hvem som gjorde hva rundt tidlig innsats. For at hun kan være en best mulig lærer, er hun avhengig av at det er utarbeidet gode rutiner på skolen. Selv om hun ser på tilsyn som positivt og nyttig for sin arbeidsplass, er hun usikker på om tilsyn vil bidra til at hun endrer sin praksis som lærer.

*(...) jeg synes jo at det har vært nyttig for arbeidsplassen – fordi at de har fått på plass noen rutiner som ikke var der. Det synes jeg – men jeg har på en måte ikke forandret praksisen MIN. (...) En kan gjerne snakke i det vide og det brede, men du er faktisk nødt til å gjøre noe, og du er nødt til å dokumentere det, og du er nødt til å skrive det ned. Det nytter ikke å gå og snakke i gangene og snakke seg imellom og så- det må i hvert fall skrives ned – sånn er det, sånn gjør vi – sånn har det vært. Sånn har resultatet blitt. Altså... den kan jo være vanskelig å måle også, men – men jeg er litt opptatt av at ting skal dokumenteres. (...) litt sånn.. freak på det. (...) for noen har det vært – og noen har nok på en måte gått og følt på at det kanskje ikke er vært system på det, og har blitt veldig glad for at nå har det blitt et system på det (Lærer A).*

Under intervjuet med rektor B kommer det frem at hun har opplevd hele tilsynsprosessen som veldig nyttig for sin virksomhet. Hun peker blant annet på at de har fått nye og klarere retningslinjer rundt nasjonale kartleggingsprøver i etterkant av tilsynet.

*Så dette her kom jo inn som en ny del i de retningslinjene som er laga da for gjennomføring av kartlegging – nasjonale kartleggingsprøven for 1.-4. (Rektor B).*

I sitatet over er det de nye rutineene rundt de nasjonale kartleggingsprøvene det snakkes om. Hun forteller at etter tilsynet har Skole B fått klarere retningslinjer og rutiner på hvordan disse kartleggingsprøvene gjennomføres, og hvem som har ansvaret for nettopp dette.



## 5. Resultater og diskusjon

I det følgende kapittelet vil jeg trekke tråder mellom teori og offentlige dokumenter som er beskrevet i kapittel 1 og 2 og empiri som er presentert i kapittel 4. Denne studien ønsker å undersøke (1) *hvordan kommunalrådgivere, rektor og lærer opplever tilsynet med tidlig innsats*. Opplevs det som en form for veiledning eller som maktutøvelse og kontroll? Hvilke form for rasjonalitet er det som utspiller seg gjennom denne prosessen? I denne undersøkelsen er Habermas' teori som benyttes når dette problemet skal diskuteres. Samtidig som jeg er interessert i å undersøke (2) *hvilke områder av skolens virksomhet som berøres av tilsynets resultater*. Er det kun de administrative rutinene som berøres eller berører resultatet av tilsynet også lærerens praksis og andre sider ved virksomheten? For å diskutere og besvare denne problemstillingen vil Scotts pilarer bli brukt for å belyse informantenes ulike synspunkter og utsagn (jf. kapittel 4).

### 5.1 Opplevelsen av tilsyn

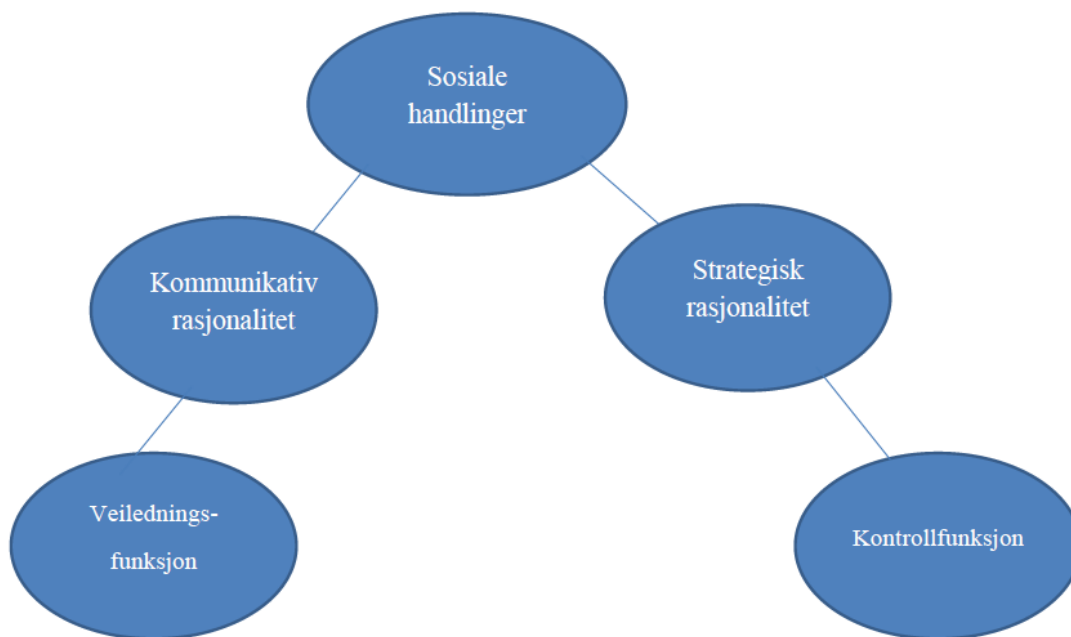
I utdanningsdirektoratets metodehåndbok (2013) vektlegges det at tilsynet skal oppfattes som nyttig både for dem som kontrolleres og for utenforstående. Det følgende delkapittel vil ta for seg elementer rundt informantenes opplevelse av tilsynsprosessen. Hovedelementene vil være hvorvidt de opplevde fylkesmannens funksjon som veiledende eller kontrollerende.

Gjennom informantenes uttalelser (jf. kapittel 4) kommer det frem at samtlige har hatt en god opplevelse og er fornøyd med hvordan tilsynet utspilte seg. Alle er av den oppfatning at det var en ryddig prosess, hvor de hadde mottatt tilstrekkelig med informasjon i forkant av prosessen. Det ser vi blant annet på utsagnet til rektor B som uttrykte at bestillingslista var klar, og med er det rimelig å anta at bestillingslista er de dokumentene som skulle sendes inn og gjøres tilgjengelig for fylkesmannen i forkant av prosessen. Kommunalrådgiver A uttrykker at de har et godt forhold og en god dialog med fylkesmannsembetet gjennom hele prosessen. Lærer B1 og B2 opplevde at de hadde fått tilstrekkelig informasjon og at de var så godt forberedt som de kunne være i forkant av prosessen.

Som det har kommet frem tidligere i besvarelsen, strides det og diskuteres det i offentligheten om hvilke funksjon fylkesmannen skal/bør ha. Hvorvidt den skal kontrollere, veilede eller utføre begge deler, har gjennom denne undersøkelsen vist seg å være et komplekst tema.

### 5.1.1 Hvilke form for rasjonalitet utspiller seg?

Det er rimelig å anta at veiledning kan sees på som kommunikativ rasjonalitet, mens en kontrollfunksjon kan sees på som strategisk rasjonalitet. Den kontrollerende funksjonen kan sees på som et middel fylkesmannsembetet velger for og nå et mål, uten at de har tatt hensyn til de eksterne aktørenes handlinger/meninger. På den andre siden kan veiledning sees mer som en kommunikativ handling, der aktørene blant annet bruker dialog som et middel for å komme frem til en felles løsning/enighet. Som nevnt i kapittel 2 er det ikke gitt at denne formen for rasjonalitet fører til rasjonell enighet mellom aktørene, men flere vil kunne akseptere beslutningene som tas enn ved bruk av strategisk rasjonalitet. En kan påstå at kommunikativ rasjonalitet vil føre til en mer demokratisk beslutningsprosess enn strategisk rasjonalitet.



Figur 3 Kommunikativ og strategisk handling: handlings- og akseptkategorier. Basert på Birkenes (1998)

Et interessant moment er hvilken funksjon en ønsker at fylkesmannen skal ha. Ut fra analysene av datamaterialet og en rekke offentlige dokumenter virker det som om det er spenninger på alle plan om fylkesmannen skal ha en veiledende, eller kontrollerende funksjon. I intervjuene kommer det frem ulike synspunkter vedrørende dette.

Kommunalrådgiver A forteller at han opplever at fylkesmannens funksjon er forandret fra å være en kontrollinstans til å bli opptatt av å gjøre hverandre bedre.

Samtidig forteller rektor A at han ikke opplevde fylkesmannens rolle som veiledende under tilsynsprosessen. Her ser det ut som om rådgiver i kommunen (A) har en annen oppfatning av fylkesmannens funksjon enn rektor A. Ut i fra intervjuet virker det ikke som om Rektor A har fått med seg denne endringen, da han var av den oppfatning at fylkesmannen ikke hadde en annen rolle enn å sjekke hvordan det står til rundt tidlig innsats, og på bakgrunn av det konkluderer og eventuelt komme med avvik og pålegg.

### **5.1.2 Opplevs tilsynet som veiledende?**

Handler aktørene kommunikativt, har man et felles ønske om å argumentere seg til og komme frem til en felles forståelse av et problem og en løsning (Eriksen & Weigård, 1999). I denne undersøkelsen har jeg blant annet vært interessert i om informantene opplevde en slags veiledningsfunksjon fra fylkesmannen under tilsynsprosessen. Ut i fra min forståelse kan veiledning oppfattes som en form for kommunikativ rasjonalitet. Der man for eksempel gjennom dialog mellom de ulike aktørene bruker ulike former for veiledning som et verktøy for å oppnå en felles forståelse rundt et problem. Blant informantene i denne undersøkelsen var det, som vist, ulike opplevelser rundt fylkesmannens funksjon. Et interessant poeng er at det ser ut som om rådgiverne i kommunen og rektor har ulike oppfatninger rundt hva som er fylkesmannens funksjon. For eksempel kan vi se at kommunalrådgiver B er av den oppfatning at fylkesmannen og tilsynet i hovedsak skal være til hjelp. På den andre side forteller rektor B at hun ikke opplevde en veiledningsfunksjon fra fylkesmannen, men for henne var det heller ikke så nødvendig da hun forklarer at hun skjønnte med en gang hva de var ute etter.

Den samme tendensen ser vi mellom kommunalrådgiver A og rektor A. Rådgiver opplever at fylkesmannens funksjon har forandret seg fra å kontrollere for «å ta», til å bli mer opptatt av å hjelpe og utvikle virksomhetene det føres tilsyn på. På den andre siden opplever ikke rektor A det samme. Han forteller i sitt intervju at han ikke opplevde fylkesmannens funksjon som veiledende, men at de har kommet inn i virksomheten, undersøkt, fått svar og på bakgrunn av det, konkludert.

Gjennom intervjuet med kommunalrådgiver B kom det frem et interessant synspunkt rundt hvordan tilsynsvirksomheten kan utvikles. Der foreslår hun at en, som i dag, får vite på forhånd hvilke paragraf det skal føres tilsyn på. Forskjellen er at det kan utvikles et sterkere samarbeid og en dialog mellom fylkesmannens og kommunens/skolens aktører slik at en i større grad kan få et læringsutbytte av det før prosessen i det hele tatt startet. Så kan skolene/kommunen be om tilsyn om en fremdeles føler seg usikker på hvordan lovverket

skulle tolkes, og kanskje til og med et oppfølgingstilsyn hvis det enda er uoppklarete punkter. Jeg vil påstå at dette er i samsvar med Habermas' idé om kommunikativ rasjonalitet, der en bruker dialog som et middel for å få en felles forståelse rundt et tema. I denne sammenhengen blir det en kontinuerlig dialog mellom den aktuelle skolen det skal føres tilsyn på og fylkesmannen, hvor de kan be om hjelp og veiledning til å tolke lovverket.

### **5.1.3 Opplevs tilsynet som kontrollerende?**

Habermas sitt begrep *strategisk rasjonalitet* utspiller seg på mange nivåer i et samfunn. Strategiske virkemidler som overtalelse og autoritet kan være effektive styringsmidler. Et interessant poeng når det kommer til hvilke rasjonalitet som utspiller seg i tilsynsprosessen er dersom en skole får avvik og pålegg rundt tidlig innsats. Da har aktørene liten mulighet til å komme med innvendinger. Derfor kan en argumentere for at aktørenes handlinger «styres» gjennom fylkesmannens pålegg og avvik. Dette belyses gjennom rektor As opplevelse rundt det faktum at en som rektor må forholde seg til fylkesmannens ord, enten en vil det eller ikke. Interessant er det også at rektor A ser på fylkesmannens ord som lov. Dette kan tyde på at det utføres en form for strategisk rasjonalitet gjennom tilsynsprosessen. Det faktum at han ikke opplever fylkesmannens funksjon som noe annet enn kontrollerende, og ikke ser det en mulighet at de kan ha en annen funksjon er i denne sammenhengen, interessant.

Kommunerådgiver A forteller at han opplever fylkesmannen som veldig profesjonell, blant annet forteller han at det kommer tydelig frem hvilke dokumenter som skal sendes inn. På den andre side virker det ikke som om det stilles noen spørsmål om hvorfor disse dokumentene skal sendes inn. Han forteller blant annet at når fylkesmannen ber om noe er det bare gjøre som en får beskjed om. Ut ifra denne uttalelsen kan en argumentere for at det er en viss form for kontrollfunksjon finner sted.

En tidligere uttalt tendens er at det eksisterer en form for makt under strategisk rasjonalitet. Det er trolig grunnlag for å anta at det i løpet av dette tilsynet har eksistert en form for makt. Et aspekt ved maktforhold i denne sammenheng er at det kan være tilstede under visse avhengighetsforhold. Her er det da interessant å se på om skolene for eksempel er avhengige å få en vurdering utenfra for å utvikle seg. Vi så i kapittel 4 at samtlige informanter peker på at tilsyn har vært nyttig for deres organisasjon. Blant annet har de utviklet nye rutiner i tråd med fylkesmannens avvik og pålegg. Informantene forklarer at det er godt å få en referanse utenfra, og at det kommer noen og «ser dem i kortene» har vært godt for organisasjonsutviklingen. Derfor er det i denne sammenhengen viktig å spørre seg om skolen er avhengig av tilsyn for å utvikle nye rutiner?

På bakgrunn av denne undersøkelsen er det ikke grunnlag for å trekke konklusjoner, men ut i fra informantenes uttalelser finner jeg det rimelig å anta at det er et maktforhold til stede mellom fylkesmannen og de aktuelle kommunene/skolene.

Habermas beskriver strategisk rasjonalitet som en autoritær handling, hvor aktørene velger midler til å nå sine mål uten å ta hensyn til eksterne aktørers handlinger. Derfor er det rimelig å anta at fylkesmannens krav har fått innvirkning på nye rutiner som blir utarbeidet innad på skolene. Det kommer til uttrykk gjennom flere av informantens utsagn. Blant annet forklarer lærer B1 og B2 at de opplevde fylkesmannens funksjon som kontrollerende. Gjennom fylkesmannens intervju opplevde de at det ble stilt spørsmål som var kritiske, og at fylkesmannens representanter var på hugget, spesielt om hva de gjorde rundt de nasjonale kartleggingsprøvene. Lærerne opplevde at representantene var opptatt av hva det var dokumentert for, og ikke fullt så mye hva de faktisk gjorde for å sikre § 1-3, andre ledd. Ut ifra denne undersøkelsens informanter sin opplevelse rundt fylkesmannens funksjon tyder det på at det er en del ulike oppfatninger rundt nettopp dette. Den samme tendensen kommer frem i de offentlige dokumentene som er presentert tidligere i undersøkelsen, hvor det også strides om hvilke funksjon fylkesmannen skal eller bør inneha.

## **5.2 Tilsyn med tidlig innsats, hva har det resultert i?**

Hva tilsyn med tidlig innsats har resultert i er et av problemområdene i denne undersøkelsen: *Hvilke områder av skolens virksomhet berøres av resultatene fra tilsynet med tidlig innsats?* Er det bare de administrative rutiner som berøres, eller berøres også lærerens praksis? Har tilsynet ført til at lærerne har endret undervisningspraksis? Interessant er også spørsmålet om det er misforhold mellom hva skolen ser på som tidlig innsats og hvilket syn fylkesmannen, og dermed staten, har. Scotts institusjonelle pilarer tar blant annet for seg hva som utgjør ulike institusjoner, organisasjoner og virksomheter. Ved hjelp av regulative, normative og sosial-kognitive pilarer vil jeg diskutere hvilke deler av de aktuelle virksomhetene som blir berørt av dette tilsynets resultater. I denne studien er resultatet av tilsynet, som det allerede redegjort for, delt inn i *merarbeid, dokumentasjon, ansvars plassering og nytte*.

### 5.2.1 Et merarbeid og krav om mer dokumentasjon?

At kommunene og skolene må dokumentere ulike forhold rundt tidlig innsats, har vist seg å være helt sentralt gjennom denne tilsynsprosessen. Fylkesmannen krever dokumentasjon for tiltak som er gjort rundt tidlig innsats. Det kan tyde på at staten ønsker å ha en viss form for kontroll over hva og hvordan skole/skoleeier bruker ressursene de er tildelt. Dokumentasjon kan, i denne sammenhengen, forstås som reguleringer gjort av staten. Der de, gjennom tilsynsprosessen, beskriver hva og hvordan det skal dokumenteres for tiltak rundt tidlig innsats. På bakgrunn av dette er det rimelig å trekke paralleller til Scotts pilarer (2008). I denne sammenhengen kan en hevde at styringsdokumenter som er etablert av myndighetene, med hensikt i å ha innflytelse og styre skolen, er eksempler på regulative pilarer.

Informantene i denne undersøkelsen uttrykker at dokumentasjon, spesielt knyttet til hvordan kartleggingsprøver blir organisert og gjennomført, var noe fylkesmannen vektla gjennom hele tilsynsprosessen. Som vist i kapittel 4 uttrykker blant annet rektor B at tilsynet for det meste gikk på hvilke tiltak de gjorde og hvordan de gjennomførte og evaluerte de nasjonale kartleggingsprøvene. Videre uttrykker hun at ut i fra de standardene fylkesmannen hadde vedtatt om hvordan det skulle dokumenteres for de nasjonale kartleggingsprøvene, holdt ikke skole B sine rutiner mål. Lærer B1 og B2 er enig med rektor B i at det var hvordan de hadde dokumentert forhold rundt tidlig innsats som var fokuset gjennom denne tilsynsprosessen. Fylkesmannen var interessert i hva de hadde dokumentert, og hvordan dette ble utført.

Da skole B mottok den foreløpige rapporten fikk de beskjed om å gjennomgå rutiner og fordele ansvar, spesielt rundt de nasjonale kartleggingsprøvene. Som det har blitt vist i kapittel 4 ble det i etterkant utviklet nye rutiner som var i samsvar med fylkesmannens retningslinjer for blant annet gjennomføringen av nasjonale kartleggingsprøver.

Gjennom intervjuene med informantene kommer det frem at dokumentasjon av de tiltak som var gjort rundt tidlig innsats ikke holdt mål. Dette støttes av tilsynsrapporten (2012). Det er viktig å påpeke at selv om en skole mangler dokumentasjon betyr ikke det nødvendigvis at tiltakene de har gjort er ulovlig i forhold til § 1.3, andre ledd. Det kommer tydelig frem under intervjuet med rektor A, som påpeker at de hadde redegjort og dokumentert for ulike tiltak de gjorde rundt tidlig innsats. Blant annet at de hadde økt lærertetthet på 1.-4. trinn (§1-3, andre ledd). Det faktum at dokumentasjon og redegjørelse føles litt unødvendig for noen lærere og rektorer. De vet at de arbeidsoppgavene og tiltakene de er pålagt er blitt utført. Dette er interessant og bør vies litt oppmerksomhet. La oss si at de krav fylkesmannen stiller

virksomheten i forhold til dokumentasjon og redegjørelse for tiltak rundt tidlig innsats ikke anses som det «rette» i forhold til lærernes praksis. Hvor sannsynlig er det da at det blir utført i det lange løp?

En kan også stille seg spørsmålet om hvorvidt merarbeidet som samtlige informanter er klar over at tilsynet fører med seg, er rett bruk av tid. Det kommer frem gjennom intervjuene at det var mange av fylkesmannens pålegg og avvik som allerede ble gjort på de enkelte skolene, men bare ikke var dokumentert for. Gjennom fylkesmannens krav om dokumentasjon kreves det at de involverte setter av tid, og mest trolig at andre arbeidsoppgaver settes midlertidig på vent under prosessen. Så hvem er det det dokumenteres for? Er det for at staten skal ha mest mulig kontroll (regulative pilarer) eller er det for at skolens virksomhet skal fungere best mulig for de som arbeider der (normative og sosial-kognitive pilarer)?

### **5.2.2 Utvikling av nye rutiner?**

Scott (2008) beskriver den sosial-kognitive pilaren som de oppfatninger, rutiner og vaner som ligger til grunn i alle ledd av virksomheten, og som dermed påvirker organisasjonens aktører. Bakgrunnen for det aktuelle tilsynet har vært å undersøke hvordan den enkelte virksomhet arbeider rundt tidlig innsats, blant annet hvilke etablerte rutiner de har for å sikre at § 1-3, andre ledd blir opprettholdt.

Rektor A opplevde at fylkesmannen ikke var interessert i hvilke rutiner som var utarbeidet, dersom rutinene ikke involverte de nasjonale kartleggingsprøvene. Rektor A uttrykker at de hadde dokumentert hvor mye ressurser de brukte på 1.-4. trinn i forhold til 5.-7. trinn. Det var gjort for å synliggjøre hvordan tidlig innsats er blitt implementert på skolen. Det kommer frem at skole A allerede hadde utviklet et årshjul, som blant annet tok for seg skolens arbeid med tidlig innsats. I tilsynsrapporten (2012) blir årshjulet nevnt, og fylkesmannen mener at det allerede utformede årshjulet ikke er grundig nok, da det ikke beskriver ansvaret for gjennomføringen av de obligatoriske kartleggingsprøvene. Skole A måtte blant annet legge ned arbeid i å lage et nytt årshjul, som tok grundigere for seg hvordan kartleggingsprøvene ble ansvarsfordelt, gjennomført og analysert. Rektor A fremhever at fylkesmannens fokus lå på dokumentasjon rundt nasjonale kartleggingsprøver, og ikke nødvendigvis på de andre tiltakene de faktisk gjorde rundt tidlig innsats. Rektor A mener at de hadde redegjort for ressurser til økt lærertetthet på 1.-4. trinn. Noe som er et lovpålagt krav i § 1-3 (Opplæringslova, 1998).

*Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten. På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber **særleg høg lærartettleik**, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning (§ 1-3 Opplæringslova, 1998) (uthevinger gjort av forfatter).*

Er det rimelig å spørre seg om hensikten til fylkesmannen av og til er å finne feil?

*Systemet skal være egnet til å **avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift**. Dette forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket etterleves. Systemet skal sikre at det blir satt i verk adekvate tiltak for å gjenopprette lovlig tilstand dersom lovbrudd avdekkes. **Skoleeier står fritt til å utforme system som er tilpasset lokale forhold** (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, 2012) (uthevinger gjort av forfatter).*

Sitatet over er hentet fra fylkesmannens tilsynsrapport (2012), hvor et av hovedformålene til tilsynet presiseres. Sitatet uttrykker at systemet skal være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift. Ut i fra uttalelsene til denne undersøkelsens informanter finnes det ikke grunnlag for å konkludere med at tiltakene som ble gjort på skolene var i strid med lov og forskrift. Begge hadde blant annet redegjort for at de obligatoriske nasjonale kartleggingsprøvene ble gjennomført. Som nevnt tydeliggjorde rektor A sin skoles ressursfordeling på 1.-4. trinn, som er presisert i § 1-3, andre ledd. Et interessant moment er at det påpekes at skoleeier står fritt til å utforme et system som er tilpasset lokale forhold. Ut ifra det som kom frem under intervjuene kan det tyde på at dette ikke helt samsvarer med oppfatningene til de ulike informantene. For eksempel ser vi under intervjuet med kommunalrådgiver A at de gjorde som fylkesmannen ga beskjed om, og det virket ikke som om det var rom for skoleeier til *fritt til å utforme system som er tilpasset lokale forhold*.

Ut i fra disse funnene er det her rimelig å trekke en linje til Scotts sosial-kognitive pilar (2008). Det kan være grunnlag for å anta at de rutinene som skolene hadde utarbeidet (årshjul), og derav styrte deler av skolens hverdag før tilsynet, har kommet i konflikt med de rutinene fylkesmannen mener er det beste for organisasjonen (utvikling av nytt årshjul etter tilsynet).

Det er viktig å påpeke at ut ifra informantenes uttalelser kommer det til uttrykk at de, til syvende og sist, er glade for at nye rutiner er kommet på plass innad i virksomheten. Lærer A forteller at da hun ble ansatt var det ikke utarbeidet klare nok rutiner, og det var derfor vanskelig å få en oversikt over skolens tiltak for å sikre tidlig innsats. Derfor uttrykker hun glede for at tilsynet har fått på plass klarere og mer ryddige rutiner rundt tidlig innsats. Så i denne sammenheng er det interessant å spørre seg, hvem er det skolen skal forandre rutiner



for? Er det for de som jobber innad på skolen eller for at staten skal kunne ha kontroll og oversikt over hva som skjer? Ut i fra funnene i denne undersøkelsen vil jeg nok svare, «ja takk begge deler». Det mest interessante her er nok om de nye rutinene som blir utarbeidet i samsvar med fylkesmannens pålegg og avvik vil vedvare og dermed forandre virksomheten.

### **5.2.3 Vil nye rutiner forandre virksomhetens praksis?**

Den normative pilaren (Scott, 2008) dreier seg blant annet om normer og verdier en organisasjon/virksomhet innehar. Det kan for eksempel innebære at lærerne og rektor arbeider og handler på bakgrunn av det de anser som det beste og mest rettferdige for sine elever. Hva blir ansett som «riktig» for lærere og rektor når det kommer til tidlig innsats? Viser det seg at det kommer i konflikt med hva fylkesmannen anser som normen rundt tidlig innsats? Et interessant aspekt ved den normative pilaren er å ta for seg lærer A, som forklarer i intervjuet at hun ikke nødvendigvis har forandret praksisen sin etter tilsyn med tidlig innsats. Likevel påpeker hun at det har vært nyttig for skolen som organisasjon, og forteller at det er blitt utarbeidet noen nye rutiner fra sentralt hold. Dette har nødvendigvis ikke har forandret hennes praksis.

Et poeng er at noen lærere alltid vil handle etter det de mener er det beste for sine elever, noe som nødvendigvis ikke samsvarer med den måten fylkesmannen/staten ønsker at læreren/skolen skal handle rundt tidlig innsats. Et eksempel kan være at fylkesmannens forslag til nye rutiner ikke støttes av det lærerne anser som de mest hensiktsmessige rutinene for sin arbeidsplass. På den måten kan en si at i noen tilfeller vil de regulative pilarene komme i konflikt med de normative pilarene innad i en virksomhet.

## **5.3 Oppsummering**

Funnene i denne undersøkelsen kan tyde på at skolen og fylkesmannen kan ha ulikt utgangspunkt og forventninger til tilsynet. For eksempel ble informantene overrasket over hvor opptatt fylkesmannen var av dokumentasjon, og da spesielt dokumentasjon gjennom de nasjonale kartleggingsprøvene. Dette kan tyde på at de ulike aktørene hadde litt ulik oppfatning og tolkninger av lovverket. Fylkesmannen krevde at alt som ble gjort rundt tiltak med tidlig innsats skulle dokumenteres og redegjøres for. Samtidig ser fylkesmannen på de nasjonale kartleggingsprøvene som helt sentrale for tidlig innsats, mens funnene tyder på at skolene i denne undersøkelsen har en annen oppfatning av § 1-3, andre ledd. Denne studiens funn kan tyde på at fylkesmannen har et juridisk perspektiv, mens skolens handlinger er preget av et mer pedagogisk perspektiv.



## 6. Avsluttende kommentarer

### 6.1 Er fylkesmannens tilsyn en nødvendighet i et velfungerende samfunn?

Som nevnt innledningsvis er dagens samfunn preget av en vurderingskultur, der evaluering i stor grad fremtrer som en nødvendighet. I løpet av denne undersøkelsen har det kommet frem at informantene opplevde fylkesmannens tilsyn som nyttig, og at tilsynet har ført til utvikling av nye rutiner basert på fylkesmannens krav og pålegg. Når denne studien nå skal avsluttes, er det aktuelt å spørre, for hvem det er virksomhetene utvikler nye rutiner. Er det for skolen selv eller er det for at staten skal ha kontroll over hvordan ressursene rundt tidlig innsats brukes?

Ut i fra denne undersøkelsen er det grunnlag for å si at måten tilsyn med tidlig innsats er gjennomført på, er forholdsvis kvantitativt. Hovedfokuset er lagt på å evaluere det som kan måles og er dokumentert for. Her er det på sin plass å reflektere over det som har vist seg å være et forholdsvis ensidig fokus på dokumentasjon. Det har blant annet kommet frem gjennom denne undersøkelsen at det virker tilsynelatende som om fylkesmannen tar det for gitt at dokumentasjon er dekkende for praksis. Med dette i bakhodet er det interessant å stille seg spørsmålet om det er en reell fare for at skoler driver «fasadeutvikling» på papiret, mens praksisen fortetter som før. På samme tid er det viktig å merke seg at å gjennomføre tilsyn på en mer kvalitativ måte, der en for eksempel fører tilsyn med rutiner og arbeidsmetoder til en skole, er svært tid- og ressurskrevende.

I denne sammenheng blir oppfølgingsspørsmålet: Er det i det hele tatt nødvendig med tilsyn slik vi kjenner det i dag? Hvordan kan det utvikles i riktig retning slik at en ikke ender opp med en såkalt «papirskole»? I dagens samfunn, hvor det stilles krav fra internasjonalt og nasjonalt hold, er det rimelig å anta at det skapt et behov for å vite hvordan skolene tolker og anvender lovverket. Når en skal vurdere tilsynets voksende rolle i det norske samfunnet er det mange faktorer som spiller inn. Utvikling av målstyring har vist seg å være en sentral faktor. Hall (2013) peker på at slik tilsyn fungerer i dag er det som en nødvendig korreks til skolene, slik at en sikrer at praksis er i tråd med lovverk og forskrifter. I denne studien har det kommet frem at tilsyn oppfattes som nyttig, selv om informantene opplever tilsynet på tidlig innsats som noe snevert.

Det kom frem at skolene gjorde en rekke tiltak rundt tidlig innsats før tilsynet, likevel fikk de krav om å endre rutiner og ansvarsfordele oppgaver, da særlig rundt de nasjonale kartleggingsprøvene. Igjen kan en stille seg spørsmålet: *For hvem føres det tilsyn?* Er det for at staten skal kontrollere eller er det for langsiktig utviklingsperspektiv innad i de ulike virksomhetene.

## 6.2 Fremtidens tilsyn

Hvordan fremtidens tilsyn ser ut er interessant og, for meg, enda uvisst. Som denne undersøkelsen har vist er spørsmålet hvordan fylkesmannens funksjon vil utvikle seg svært uklart. Vil tilsynet bli preget av mer veiledning, eller vil kontrollaspektet fortsatt prege fylkesmannens funksjon? Spennende er det om vi vil se et systemskifte med hensyn til hvordan tilsyn blir utført de kommende årene. Et uttalt forslag fra sentrale aktører hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag har vært å overføre tilsynets veiledningsbit til utdanningsdirektoratet, mens fylkesmannen står for kontrollfunksjonen. Interessant er også om måten det føres tilsyn på i Norge vil utvikle seg i takt med måter andre land fører tilsyn på. Dersom ønsket er mindre kontroll og mer veiledning er det kanskje løsningen at tilsynsmyndigheten blir gitt til en ekstern aktør, slik som tendensen er i Sverige og England. Rundt dette og videre utvikling av tilsynet er en ikke mettet på forskning. Et forslag til videre studier kunne vært å gjøre en studie på om tilsyn i Norge kan forandres til å romme et bredere veiledningsaspekt enn det gjør i dag, og forslag til hvordan dette kan gjennomføres.

En ting er hvert fall fastsatt, og det er at i tidsrommet 2014-2017 vil det nasjonalt hovedprioriterte tilsynet ha som tema hvorvidt skoleeierne legger til rette for at de som mottar opplæring, kan få forsvarlig utbytte, det vil si lovens minimumsstandard, innenfor rammene av regelverket. Et uttalt mål er at veiledningsinstansen skal bygges opp rundt dette tilsynet (Meld St. 20, 2012-2013:7.4). Hvordan dette skal utføres i praksis blir ikke annet enn spennende å følge med på.

## Litteratur

- Berg, Gunnar (2003). Upptacka och erövra frirummet – skolutveckling ett eget ansvar. I Berg, Gunnar, & Scherp, Hans-Åke (red.). (2003). Skolutvecklingens många ansikten. *Forskning i fokus*, nr. 15. Myndigheten för skolutveckling.
- Birknes, Helge. (1998). *Hvorfor ble den generelle læreplanen av 1993 akseptert?* (Vol.9808). Bergen: LOS senteret.
- Bukve, Oddbjørn. (2012). *Lokal og regional styring: eit institusjonelt perspektiv*. Oslo:Samlaget.
- Dahler-Larsen, Petter (2006). Skolen i evalueringernes tidsalder. I Hansen, Bjarne Gorm og Tams, Anita (red.), *Almen didaktik: Relationerne mellem undervisning og læring*. (pp. 353-368): Værløse:Billesø og Baltzer.
- Dalen, Monica. (2011). *Intervju som forskningsmetode*. Oslo: Universitetsforl.
- Engelstad, Fredrik. (2005). *Hva er makt*: Oslo:Universitetsforlaget.
- Eriksen, Erik Oddvar. (1999). *Kommunikativ ledelse: om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Eriksen, Erik Oddvar, & Weigård, Jarle. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Frølund Thomsen, Jens Peter. (2005). *Magt: en introduktion*. København: Hans Reitzel.
- Fylkesmannen, i Sør-Trøndelag. (2012a). Tidlig innsats på 1.-4. trinn. *Tilsynsrapport av kommune A*
- Fylkesmannen, i Sør-Trøndelag. (2012b). Tidlig innsats på 1.-4. trinn. *Tilsynsrapport av kommune B*
- Glosvik, Øyvind. (2006). Organisasjonsteoretiske perspektiv i utdanningsleiing. I Sivesind, K., Langfeldt, G og Skedsmo, G. (Red). *Utdanningsledelse*. (S. 95-116). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Hall, Jeffrey Brooks. (2013). Felles nasjonalt tilsyn - Valget mellom kontroll og hjelp til selvhjelp. *Bedre Skole* (Nr. 4).
- Helgøy, Ingrid, & Serigstad, Synnøve. (2004). Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene. *Stein Rokkan Senter for Flerfaglige Samfunnsstudier*.
- Holm, Vikbeke Norheim (2013) *Tilsyn- et bidrag til utvikling?* Universitetet i Oslo.
- Holmen, Heine. (2013, 16. desember). *Rasjonalitet*. I Store norske leksikon. Hentet fra <http://snl.no/rasjonalitet> den 29.05.2014

- Karlsen, Gustav E. (2002). *Utdanning, styring og marked*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knudsen, Olav Fagelund, & Berg, Ole T. (2014). *Makt*. Hentet fra <http://snl.no/makt>
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Oslo: Kommunaldepartementet, kommunalavdelingen.
- Kvale, Steinar, Brinkmann, Svend, Anderssen, Tone Margaret, & Rygge, Johan f. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.
- Langfeldt, Gjert. (2008). *Ansvar og kvalitet: strategier for styring i skolen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Lofthus, Rita Ellinor (2012) *Hvilke rolle spiller nasjonalt tilsyn i skoleutvikling? – En sammenliknende case-studie av to skoler i to kommuner*. Universitetet i Oslo.
- Martens, Kerstin, & Niemann, Dennis. (2010). *Governance by comparison: How ratings & rankings impact national policy-making in education*. Universitet i Bremen
- Mediås, Odd Asbjørn. (1996). *Skoledirektørembetet i Norge: 1860-1992*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Melding til Stortinget nr. 19, 2009-2010. (2009-2010). *Tid til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet, Regjeringen
- Melding til Stortinget nr. 20, 2012-2013 (2012-2013). *På rett vei: kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet, Regjeringen
- Nilssen, Vivi Lisbeth. (2012). *Analyse i kvalitative studier: den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU, nr. 17. (2004). *Statlig tilsyn med kommunesektoren: utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. juni 2003 : avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 27. september 2004* (Vol. 2004:17). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU, nr. 18 (1995) Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil». Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 10. november 1993. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Ofsted. (2014). *Who we are and what we do*. hentet fra: <http://www.ofsted.gov.uk/about-us> 30.04, 2014
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* (Vol. 1998, nr. 12, pp. S. 858-891). Oslo: Justis- og politidepartementet.

- Postholm, May Britt. (2010). *Kvalitativ metode: en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, W. Richard. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests*. Thousand Oaks, California.: Sage Publications.
- Sivesind, Kirsten. (2012). Jus + Ped= sant? - Et felles nasjonalt tilsyn i skolen - om nye styringsformer og bruken av faglig skjønn. I H. Jakhelln & T. Welstad (red.), *Utdanningsrettslige emner: artikler med utvalgte tema fra skole- og utdanningsrettens område* (s. 365). Oslo: Cappelen Damm.
- Stortingsmelding nr. 16, 2006-2007. (2007). *Og ingen sto igjen: tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 17, 2002-2003. (2003). *Om statlige tilsyn* (Vol. nr.17 (2002-2003)). Oslo: Regjeringen.
- Stortingsmelding, nr. 31. (2007-2008). *Kvalitet i skolen* (Vol. 31 (2007-2008)). Oslo:Regjeringen.
- Thagaard, Tove. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, Aksel Hagen. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.
- Univeristitet i Oslo. (2013). *Legal standards and Professional Judgment in Educational Leadership: LEX-EL-prosjektet*. Hentet fra: <http://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/legalstandardsedu/> den 04.06.14
- Utdanningsdirektoratet. (2013). *Metodehåndbok for tilsyn - en håndbok i metode for tilsyn etter opplæringsloven og barnehageloven*. hentet fra: <http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Metode-for-tilsyn/> den 04.02.2014
- Vibe, Nils, & Hovdhaugen, Elisabeth (2012). Spørsmål til Skole-Norge våren 2013 - Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere *Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, 25/2013*.





# Vedlegg 1 Godkjenning fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



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

Gunn Imsen  
Pedagogisk institutt NTNU

7491 TRONDHEIM

Vår dato: 10.01.2014

Vår ref: 36758 / 2 / HIT

Deres dato:

Deres ref:

## TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 18.12.2013. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 08.01.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

36758	<i>Nasjonalt tilsyn – Maktutøvelse og kontrollverktøy eller en veiledningsfunksjon for skole og kommune?</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>NTNU, ved institusjonens overste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Gunn Imsen</i>
<i>Student</i>	<i>Ingrid Ådnaves Rekve</i>

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

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

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

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

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.08.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Hildur Thorarensen

Kontaktperson: Hildur Thorarensen tlf: 55 58 26 54

Vedlegg: Prosjektvurdering

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

*Avdelingskontorer / District Offices:*

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

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

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



## Vedlegg 2. Informasjonsskriv til Informanter

Hei,

Jeg er masterstudent ved pedagogisk institutt på NTNU, og skal etter jul i gang med å skrive masteroppgave. Problemområdet jeg har valgt er statlig styring, og skal ta for meg nasjonale tilsyn utført av fylkesmannen. Med dette som utgangspunkt er det ønskelig å se på hva som har skjedd i etterkant av et slikt nasjonalt tilsyn, både på kommunalt nivå og skolenivå. For å begrense oppgaven vil jeg ta for meg et nasjonalt tilsyn, og det jeg har sett for meg er det tilsyn på tidlig innsats, som ble utført i 2011. Der jeg henholdsvis vil ta for meg Kommune A og kommune B, og to skoler i hver av de følgende kommunene.

Foreløpige forskningsspørsmål er, hva skjer i etterkant av et nasjonalt tilsyn, både på kommunalt nivå og skolenivå? Hvilke implementeringer er blitt gjort i etterkant av et nasjonalt tilsyn? Hvis det er blitt gjort implementeringer, er de blitt vedvarende? Dersom jeg skal ha en mulighet til å gjennomføre dette prosjektet er jeg avhengig av forskningsdeltagere som har mulighet til å la seg intervju. Jeg har allerede vært i kontakt med Bjørn Rist hos fylkesmannen, som er positiv til dette prosjektet, og han oppga deg som en mulig forskningsdeltager. Så spørsmålet er da, er dette noe du har mulighet til å stille opp på? Intervjuet vil mest sannsynlig foregå i slutten av januar 2014, og vil ta ca. 1 time.

På forhånd takk.

Med vennlig hilsen

Ingrid Ådnanes Rekve

Mobil xxx xx xxx



## Vedlegg 3. Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt informasjon om studien, *Tilsyn som et kontrollorgan eller en veiledningsfunksjon*, og ønsker å stille til intervju. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt, og du vil bli anonymisert. Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Dato.....

Signatur.....









		<p>for å rette opp i disse manglene? (Kartlegging, etablerte rutiner til PPT, hva slags systemer ble etablert) Hvem bestemte hvilke etableringer som skulle gjøres?</p> <p>18. Var dette noe som var av høy prioritet blant dere lærere?</p> <p>19. Fikk dere veiledning fra fylkesmannen, rektor og kommune på dette tidspunktet?</p>
<p><u>Institusjonalisering</u></p>	<p><b>Implementering</b></p>	<p>20. Har arbeidet rundt tilsynet vært noe du ser på som verdifullt/nyttig? Da tenker jeg både på arbeidet før og under tilsynet og også den ferdigstilte rapporten.</p> <p>21. Opplevde du a fylkesmannens rapport fra dette tilsynet stemmer med dere lærere sin forståelse av virkeligheten?</p> <p>22. Hvordan jobber dere for å iverksette nye rutiner?</p> <p>23. Hva slags støtte har dere fått fra rektor/kommune med dette arbeidet?</p> <p>24. Dersom fylkesmannen hadde kommet og gjort oppfølgingstilsyn i dag, tror du at de hadde funnet avvik på punkter rundt tidlig innsats?</p>
<p><u>Makt</u></p>	<p><b>Kontroll eller veiledningsfunksjon</b></p>	<p>25. <i>Hovedformålet bak tilsyn er at fylkesmannen skal kontrollere at kommunene og skolene etterlever lover og forskrifter, og målet er å øke regeletterlevelsen og gi skolesektoren økt kunnskap om lovverket</i> (Utdanningsdirektoratet)</p>

<p><u>Avsluttende spørsmål</u></p>	<p><b>Kompetanse</b></p>	<p>2013a). Dette utsagnet er hentet fra utdanningsdirektoratet sine hjemmesider, føler du dette utsagnet samsvarer med din oppfatning av fylkesmannens tilsyn?</p> <p>26. Utdanningsdirektoratet (2013) er opptatt av at tilsynet bør oppfattes som nyttig for de som kontrolleres og for utenforstående. Samsvarer dette med dine oppfatninger av tilsynet om tidlig innsats?</p> <p>27. Føler du at du har fått den opplæringen som trengs i forhold til oppfylle paragraf 1-3 andre ledd?</p> <p>28. På hvilke måte blir dere lærere opplært i å tolke og forstå lover og regler?</p> <p>29. Hva har du lært av denne tilsynsprosessen?</p> <p>Er det noe du ønsker å tilføye/utdype?          Noe du ønsker å slette?          Ønsker du å lese igjennom transkripsjonene?          Ønsker du å motta ferdigstilt oppgave? → på PDF</p>
------------------------------------	--------------------------	---

## Vedlegg 4. Intervjuguide til rektor og kommune

<p><u>Innledende spørsmål</u></p> <p><u>Før tilsynet</u></p>	<p><b>OBS! Gjør de oppmerksom på at dette er før tilsynsprosessen.</b></p> <p><b>§ 1-3 – Tidlig innsats</b></p> <p><b>Tilpasset opplæring</b></p> <p><b>Tilsynsprosessen</b></p>	<p>Kan du fortelle kort om: din stilling, din bakgrunn, praksis fra skoleverket, relevant utdanning, litt om din skole/kommune? Anonymisering, informert samtykke.</p> <p>30. Paragraf 1-3, andre ledd er forholdsvis ny (2008), hva har din skole/kommune gjort for å implementere denne paragrafen?</p> <p>31. Er tidlig innsats et satsingsområde for deres skole/kommune, eventuelt hvordan?</p> <p>32. Hvordan har dere vektlagt tilpasset opplæring? Kom gjerne med konkrete eksempler på tiltak.</p> <p>33. Kan du fortelle kort om kommunens/skolens felles plan for å oppfylle krav om tidlig innsats?</p> <p>34. Er dette noe som er kartlagt ved et tidligere tidspunkt? → Enten som initiativ fra kommune eller skole?</p> <p>35. Hvilke forhold hadde du til fylkesmannen før dette tilsynet?</p> <p>36. Hvordan opplevde du prosessen i forkant av tilsynet? Da tenker jeg på fra det ble sendt ut varsel om tilsyn til åpningsmøtet ble holdt.</p> <p>37. Synes du det var riktig at det</p>
--	--	---



<p><u>Etter tilsynet</u></p>	<p><b>Tilsynsprosessen</b></p>	<p>46. I rapporten som ble lagt frem var det i følge fylkesmannen en del mangler på en del punkter, var du enig i de merknadene dere fikk?</p> <p>47. <b>Kommunen:</b> Når fikk dere tilgang til rapporten?</p> <p>48. Skolen/kommunen fikk ca. tre uker til å rette opp i avvikene, hvordan ble det jobbet for å rette opp i disse manglene? <b>Skole:</b> Hvordan var samarbeidet med kommunen på dette tidspunktet?</p> <p>49. Og hvordan oppleves veiledningsfunksjonen fra fylkesmannen på dette punktet?</p>
<p><u>Institusjonalisering</u></p>	<p><b>Implementering</b></p>	<p>50. Har arbeidet rundt tilsynet vært noe du ser på som verdifullt/nyttig? Da tenker jeg både på arbeidet før og under tilsynet og også den ferdigstilte rapporten.</p> <p>51. Opplevde du at fylkesmannens rapport fra dette tilsynet stemmer med kommunen/skolens forståelse av virkeligheten?</p> <p>52. Hvordan har det vært jobbet for å implementere nye rutiner på din skole?</p> <p>53. Og hvordan har representanter fra fylkesmannen bistått med dette arbeidet?</p> <p><b>54. Kommune:</b> Førte dette tilsynet til ringvirkninger utover i kommunen? Ble det gjort endringer på andre skoler?</p> <p>55. Dersom fylkesmannen hadde kommet og gjort oppfølgingstilsyn i dag, tror</p>



<p><u>Avsluttende spørsmål</u></p>		<p>Er det noe du ønsker å tilføye/utdype? Noe du ønsker å slette? Vil du høre igjennom opptaket? Ønsker du å lese igjennom transkripsjonene? Ønsker du å motta ferdigstilt oppgave?</p>
------------------------------------	--	---