

Forbedre ledelse av styringssystemer og styringsdialog

Styringssystemer og styringsdialog i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune

Av
Jan Håkon Larsen

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København (CBS) og Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet (DPU) for graden

Master of Knowledge Management
(Master i Kunnskapsledelse)
2015



CBS
COPENHAGEN
BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN



AARHUS
UNIVERSITET
INSTITUT FOR UDDANNELSE OG PÆDAGOGIK



HINT

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

Forfatter(e): Jan Håkon Larsen _____

Tittel: Styringssystemer og styringsdialog i utdanningssektoren i Nord-
Trøndelag fylkeskommune _____

Studieprogram: Master of Knowledge Management (Master i Kunnskapsledelse) 2015

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre
Kan frigis fra: _____

Dato:

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Forord

Som arbeidstaker i full jobb og en hektisk hverdag bestemte jeg meg fort at arbeidet med masteravhandlingen skulle knyttes til min praksis. Som forholdsvis nytilsatt spesialrådgiver innenfor utdanningssektoren, er det ikke mangel på aktuelle områder å velge mellom. Jeg bestemte meg derfor å velge området som omhandler styringssystemer og styringsdialog, og kvaliteten rundt dette. Dette som følge av at jeg synes det er mange styringssystemer og styringsdialoger som virksomhetene i utdanningssektoren må forholde seg til, og hvordan påvirker så dette kvaliteten i hverdagen.

Jeg så fort at utfordringen var å finne en god innfallsvinkel, samtidig å begrense det man skulle skrive om. Begrepene styringssystemer, styringsdialog og kvalitet er veldig store og vide begreper, så jeg endte opp med å se på hvordan forbedre kvaliteten i skolen gjennom styringssystemene og styringsdialogen. Det ga meg, mente jeg, anledning til både å bruke mine egne erfaringer, og til å få større innblikk i arbeidet med kvalitetsutvikling i utdanningssektoren.

Nå, etter ca. et års arbeid med oppgaven, ser jeg hvor stort dette området egentlig er. Men jeg har lært masse om hvordan utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune både tenker og jobber med styringssystemer, styringsdialog og kvalitet. Dessuten har jeg først nå skjønnt hva jeg har lest om de to første årene av studiet. Samtidig må jeg også si at jeg har lært å sette stor pris på fridager!

Jeg må takke min veileder Stein Johnny Valstad for gode innspill underveis, og ikke minst å ha pushet meg frem i arbeidet med oppgaven. Jeg ser i ettertid at det å jobbe alene med oppgaven har vært veldig tøft. Dette har jeg vurdert nøye på nytt, hvis jeg skulle ha startet å skrive nå.

Jeg må også takke mine kollegaer på jobben som har vært gode diskusjonspartnere, og som har gitt meg muligheten til å gjennomføre oppgaven på den måten jeg har gjort den.

Sist, men ikke minst: Takk til Tove, min samboer, som har gitt meg tid, ro, mulighet og oppmuntring hele tiden under alle de tre årene som studiet har vart.

Inderøy 30.08.2015

Jan Håkon Larsen

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Innholdsfortegnelse	4
Sammendrag.....	8
1 Innledning	9
1.1 Oppbygging av oppgaven	11
1.2 Problemstilling.....	11
2 Utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune som case	13
2.1 Den politiske styringsdialogen i Nord-Trøndelag fylkeskommune	14
2.1.1 Kvalitetsmeldingen	15
2.2 Den profesjonelle styringsdialog i Nord-Trøndelag fylkeskommune.....	17
2.2.1 Fylkesopplærings sjefens skolebesøk	17
2.2.1.1 Felles utgangspunkt for gjennomføring av resultater	17
2.3 Verktøy brukt i styringssystemene i utdanningssektoren Nord-Trøndelag	18
2.3.1 Kvalitetssystem	18
2.3.1.1 Kvalitetsbegrepet	20
2.3.2 Modellen Common Assessment Framework (CAF).....	23
2.3.2.1 Kriteriene	24
2.3.3 PULS - IT-basert system for kunnskapsbasert vurdering og utvikling av kvalitet i videregående opplæring.....	27
2.3.4 Økonomistyring	28
3 Kvalitet i opplæringen sett fra den nasjonale utdanningspolitikken:	30
3.1 Utdanningsdirektoratet sier følgende om kvalitet i opplæringen:.....	30
3.2 Ulike utviklingskulturer.....	31
4 Teori.....	33
4.1 Introduksjon til kapittelet.....	33
4.2 Interessenter og interessegrupper.....	34
4.2.1 Interessentmodellen	34
4.3 Kunnskapsorganisasjon	35
4.3.1 Kjennetegn på kunnskapsorganisasjon	36
4.4 Organisatorisk læring	37
4.4.1 Lærende organisasjoner og organisatorisk læring.....	37
4.4.1.1 Organisatorisk kunnskap.....	38

4.4.1.2	Lærende organisasjoner	40
4.5	Kunnskapsbegrep og kunnskapsperspektiv	40
4.5.1	Kunnskapsbegrep	40
4.5.1.1	Taus og eksplisitt kunnskap	42
4.5.2	Kunnskapsperspektiver	43
4.5.2.1	Det strukturelle kunnskapsperspektivet	43
4.5.2.2	Det sosiokulturelle kunnskapsperspektivet	43
4.5.2.3	Den tredje vei	43
4.6	Organisasjonskultur	44
4.7	Kvalitet	45
4.7.1	Ulike tilnærminger til kvalitet	46
4.7.1.1	Kvalitetssirkelen	46
4.7.1.2	Total kvalitetsledelse (TKL)	47
4.8	Styring og styringssystemer	48
4.8.1	Styring og ledelse	49
4.8.2	Styringssystemer	50
4.8.2.1	Klassisk organisasjonsteori – byråkrati	51
4.8.2.2	New Public Management: Virksomhetsplanlegging og målstyring	53
4.8.2.3	Økonomistyring	55
5	Metode	58
5.1	Utvalg av respondenter	59
5.2	Gjennomføring av undersøkelsen – forskningsdesignet	59
5.3	Innsamling av data	61
5.4	Etiske ansvar	61
5.5	Egen forskerrolle	62
5.6	Analyse og fortolkning av dataen	62
6	Analyse og tolkning av datamaterialet knyttet til forskningsspørsmålene	64
6.1	Forskningsspørsmål 1: Hva kjennetegner et godt styringssystem og en god styringsdialog, og hva må til for å forbedre disse for at elevene skal forbedres?	64
6.1.1	Hva legger man i begrepene styring og ledelse?	64
6.1.1.1	Oppsummering	65
6.1.2	Styringssystemer i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag	66
6.1.2.1	Oppsummering	68

6.1.3	Styringsdialogen i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune	69
6.1.3.1	Oppsummering	71
6.1.4	Hva må til for å forbedre styringssystemene og styringsdialogen for at elevene skal forbedres?.....	72
6.1.4.1	Kvantifisering	73
6.1.4.2	Organisering og tid.....	75
6.1.4.3	Kunnskapsutvikling	78
6.1.5	Konklusjon på forskningsspørsmål 1: Hva kjennetegner et godt styringssystem og en god styringsdialog, og hva må til for å forbedre disse for at elevene skal forbedres?.....	80
6.2	Forskningsspørsmål 2: Hva legger ledelsen i kvalitetsbegrepet, og hvem er det som definerer kvaliteten for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune?	85
6.2.1	Hva legger ledelsen i begrepet kvalitet?	85
6.2.2	Hvordan utvikler man, og skaper kvalitet?	88
6.2.3	Konklusjon på forskningsspørsmål 2: Hva legger ledelsen i kvalitetsbegrepet, og hvem er det som definerer kvaliteten for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune?	89
7	Oppsummering og konklusjon på problemstillingen: Hvordan kan vi forbedre kvaliteten i skolen ved å forbedre ledelse av styringssystem og styringsdialog?	92
7.1	Innledning	92
7.1.1	Nord-Trøndelag fylkeskommunes rolle.....	92
7.2	Hovedfunn: forskningsspørsmålene og problemstilling	93
7.2.1	Forskningsspørsmål 1	93
7.2.2	Forskningsspørsmål 2	94
7.2.3	Problemstillingen.....	94
7.2.3.1	Kvalitetsbegrepet	95
7.2.3.2	Utdanningssektoren som lærende organisasjon.....	95
7.2.3.3	Konklusjon	96
7.3	Avsluttende refleksjon	97
7.4	Veien videre	98
	Litteraturliste.....	100
	Andre kilder:	101
	Vedlegg 1:	103
	Vedlegg 2:	104

Vedlegg 3:	106
Vedlegg 4:	109
Liste over figurer:.....	110

Sammendrag

Tema for denne avhandlingen er styringssystemer og styringsdialog. Problemstillingen;

«Hvordan kan vi forbedre kvaliteten i skolen ved å forbedre ledelse av styringssystem og styringsdialog?»,

har blitt belyst gjennom forskningsspørsmålene;

1. *Hva kjennetegner et godt styringssystem og en god styringsdialog, og hva må til for å forbedre disse for at elevene skal forbedres?*
2. *Hva legger ledelsen i kvalitetsbegrepet, og hvem er det som definerer kvaliteten for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune?*

Gjennom kvalitative dybdeintervju med fem ledere fra virksomheter i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune (NTFK), samt studier av diverse dokumenter innen kvalitetsutvikling i sektoren, har jeg fått innblikk i ulike virksomheters praksis og ledernes tanker om kvalitet og kvalitetsutvikling. Empirien er sammenholdt med relevant teori. Gjennom analyse og drøfting har jeg kommet frem til noen avgjørende betydninger for å forbedre ledelse av styringssystemer og styringsdialog, for så å forbedre kvaliteten i skolen.

Forskingsspørsmål 1, hva som kjennetegner et godt styringssystem og en god styringsdialog viser at styringssystemene i utdanningssektoren i NTFK er formalisert på en eller annen måte, og at de er veldig viktige i sektorens hverdag. Lederne sier at det er et stort, tidskrevende verktøy, samt at det brukes mye ressurser på det. Men samtidig er de bevisst på at bruker man verktøyet på en riktig og god måte, er det et godt verktøy for å se om man beveger virksomhetene og sektoren i rett retning.

Når det gjelder styringsdialog, er det en klar holdning om at dialog er meget viktig når en leder forholder seg til sine interessenter, og at det er en gjensidig dialog om forventninger og samarbeid mellom dem.

Hva som må til for å forbedre disse for at elevene skal forbedres, har jeg sortert under tre viktige kategorier. Det første er *kvantifisering* av dataene. Dette for å se hvordan situasjonen er i virksomhetene. Hva sier resultatene? Det andre er *tid*. Tid for å jobbe med de resultater man får ved å gjennomgå dem, reflektere omkring dem, for så å sette opp nye mål og forventninger. Den tredje kategorien jeg har plukket ut i denne oppgaven, er *kunnskapsutvikling*. Det å ha tid til å dele erfaringer om de resultater man får, øker kunnskapsutviklingen i virksomheten og sektoren.

Forskingsspørsmål 2, om hva ledelsen legger i kvalitetsbegrepet, og hvem det er som definerer kvaliteten for utdanningssektoren i NTFK, viser at man har en felles forståelse av kvalitetsbegrepet. Alle refererer til kvalitetsutviklingssystemets definisjon på kvalitet som er forholdet mellom organisasjonens resultater, og de forventninger som rettes mot organisasjonen fra organisasjonens interessenter.

Interessentene er de som har et bidrags-/belønningsforhold til sektoren. De yter et bidrag og mottar en belønning tilbake.

1 Innledning

Kanskje det første og det viktigste spørsmålet som må stilles i en virksomhet, er: Hvorfor eksisterer virksomheten? Hvilke verdier skapes, og hvem drar nytte av dette? Generelt kan man si at forutsetningen for at en organisasjon skal eksistere, er at det finnes personer/grupper som anser de produserte belønningene for å være så verdifulle at de er villige til å yte et bidrag for å opprettholde virksomheten. For at en skole skal kunne eksistere må det være noen som ønsker å være elever ved skolen, noen må ønske å være der som lærere, avdelingsledere, rektor, administrativt ansatte osv. Dessuten må også skolen få bevilget penger, ut fra en vurdering av at belønningen (læringen, arbeidsbetingelser osv.) er verdt innsatsen. Noen må også verdsette de elever som går ut av skolen, og som ønsker å ansette de i sin virksomhet, eller starte på høyskole/universitet etter at de er ferdig med videregående opplæring.

Dette betyr for utdanningssektoren at man totalt sett har å forholde seg til et stort antall interessenter å gjøre. Alle disse interessegruppene har et bidrags-/belønningsforhold til sektoren og har sine krav og forventninger. Alle forventer en god kvalitet i den tjenesten som gjøres. Men når det er så mange forskjellige interessegrupper, hvem er det da som bestemmer at en tjeneste er av en god eller dårlig kvalitet? Kan man i det hele tatt snakke om god og dårlig kvalitet? Kan det være rettere å snakke om riktig kvalitet? Og hvordan skal så en skole jobbe for å nå dette? Hva kan sentraladministrasjon stille opp med? Her er det mange spørsmål og sikkert like mange synspunkter.

Innenfor utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune (NTFK) er det stor fokus på styringssystemene, og de verktøy som brukes til kvalitetsutvikling i sektoren. Dette som følge av blant annet opplæringslovens §13-10 som sier at skoleeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov og forskrifter blir oppfylte, og krav om rapportering. Plikten for å legge frem tilstandsrapport ble innført i 2009, og NTFK gjennomfører plikten ved å levere en kvalitetsmelding hvert år til fylkestinget i NTFK. Når det gjelder lovens krav om et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt (2003), ivaretar NTFK dette gjennom utdanningssektorens system for kvalitetsutvikling, kvalitetsmodell og styringssystem.

Som verktøy i kvalitetsutviklingen bruker utdanningssektoren i NTFK flere systemer. Det klart største og det mest sentrale verktøyet som brukes, er en modell basert for planlegging, rapportering og vurdering. Systemet er bygd på modell Common Assessment Framework (CAF), som inngår i et totalt kvalitetsledelseskonsept (TKL). TKL er et forsøk på å skape en helhetlig ledelsesfilosofi for å sikre kvalitetsstyrte organisasjoner. Det sentrale i TKL er tanken om kvalitet i leverandør-kundeforhold.

Kvalitetsutviklingssystemet CAF er utarbeidet i nært samarbeid med virksomhetene i utdanningssektoren i NTFK. Til tross for de tilpasningene som ble gjort de første årene, og til

tross for at dette ble gjort i samarbeid med skolene, fikk systemet en noe blandet mottakelse av dem som skulle bruke det. Noen rektorer ble begeistret over tanken på at man skulle få system på oppfølgingen av alle brukerundersøkelsene, og i den sammenheng en systematisk kvalitetsutvikling i skolen. Men noen var også usikre på hva dette systemet egentlig innebar. Begreper som «resultat» og «produksjon» er sentrale begreper i kvalitetsutviklingssystemet, samtidig som at systemet har utspring fra New Public Management, virket dette fremmed for utdanningssektoren. I innføringsfasen fremsto systemet som svært omfattende og komplisert for mange, og det var vanskelig å se hvordan en skulle finne tid til å gjennomføre det i en skole der mange allerede mente for mye tid gikk til andre oppgaver enn kjerneoppgavene som undervisnings- og opplæringsarbeid.

Det er viktig å ha klart for seg at kvalitetsutviklingssystemet inneholder to dimensjoner. Den ene er at systemet svarer på Opplæringslovens §13-10 sine krav om forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov og forskrifter blir oppfylte, og krav om rapportering. Den andre dimensjonen handler om en modell for systematisk utvikling av kvalitet for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag, vedtatt av Fylkestinget.

I denne studien vil jeg fokusere på utviklingsperspektivet og vil derfor bruke betegnelsen «kvalitetsutviklingssystem» om det som omfatter CAF-modellen, verktøyene og sektorens årshjul. Derimot vil jeg bruke betegnelsen «kvalitetssystemet» som omfatter hele systemet for kvalitet i utdanningssektoren i NTFK slik fylkestinget vedtok det i sak 50/2005.

I tillegg til CAF, brukes også andre verktøy i forbindelse med styringssystemene i sektoren. Et sentralt system er PULS (pedagogisk utviklingsspeil), som er et IT-basert system for kunnskapsbasert vurdering og utvikling av kvalitet i videregående opplæring. I tillegg kommer også andre verktøy innenfor områder på økonomi, personal osv.

En organisasjon vil alltid stå overfor valg med hensyn til hvilke verktøy og modeller som skal brukes for et kvalitetsutviklingssystem. Modell for analysen av organisasjonen og forholdet mellom elementene i den, håndtering av forventninger fra interessentene, systemer for innhenting av data, evaluering av resultater, systemer for å identifisere utfordringer og formuleringer av tiltak og oppfølging av disse, vil kunne variere.

Alle styringssystemer med sine verktøy og modeller krever mye tid og arbeid, derfor vil jeg i denne studien fokusere på hvordan ledelse av styringssystemene og styringsdialogen kan være med å forbedre kvaliteten i skolen. Skolenes hovedmålsetting er jo at deres interessenter skal få oppfylt deres forventninger og målsettinger, og da også med gode resultater.

Innenfor styringssystemene i utdanningssektoren i NTFK, brukes flere verktøyer. For å begrense antallet, vil jeg i hovedsak forholde meg til verktøyene CAF og PULS.

1.1 Oppbygging av oppgaven

Jeg vil i det følgende gi en oversikt over oppgavens struktur.

Oppgaven er inndelt i 7 deler. Kapittel 1 er innledning. Her skisseres bakgrunn for valg av tema med presisering av hvilke områder jeg vil gå nærmere inn på og studere. Videre skisseres oppgavens oppbygging, problemstilling og forskningsspørsmål. I kapittel 2 presenteres caset som jeg har valgt og bruke; utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Der presenteres noen av de sentrale verktøyene i styringssystemet som brukes, og hvordan disse praktiseres. I kapittel 3 beskrives litt om kvalitet i opplæringen sett fra den nasjonale utdanningspolitikken.

Kapittel 4 presenteres teorien som legges til grunn for oppgaven med begrunnelse. Valg av teori omfatter kvalitetsbegrepet og noen avklaringer på hva som ligger i dette begrepet. Enhver tilnærming til kvalitet og kvalitetsutvikling vil være knyttet til en oppfatning av kunnskapsbegrepet. Jeg vil derfor også se på ulike perspektiver på kunnskapsbegrepet. Hvis organisasjonen skal nå sine mål, er det avgjørende at kunnskapen til medlemmene i organisasjonen utvikles. Det er nødvendig å utvikle kunnskap til å bli læring for en hel organisasjon. Organisasjoner må ha systemer for å håndtere dette. Jeg vil derfor se nærmere på lærende organisasjoner og hvordan hele organisasjoner lærer. Til slutt vil jeg komme inn på forskjellige styringssystemer.

Kapittel 5 er metodekapitlet. Her begrunnes valg av kvalitativ metode. Jeg sier noe om utvalg, valg av design og jeg problematiserer egen forskerrolle. Kapittel 6 omhandler analyse og tolkning av datamaterialet. Kapittel 7 inneholder oppsummering med utgangspunkt i forskningsspørsmålene og problemstillingen.

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven er utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune brukt som case. Fylkeskommunens satsing på kvalitet i utdanningen har ført til et omfattende arbeid innenfor styringssystemene og dets verktøyer. Som en del av satsingen er det også igangsatt et bredt kompetanseutviklingstilbud innen ledelse som omfatter formalkompetanse fra grunnutdanningsnivå, opp til masternivå. Jeg er en av dem som har benyttet meg av masterutdanningstilbudet.

Som forholdsvis nytilsatt rådgiver i seksjon for kvalitet ved utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune, ser jeg at mye av min tid går med til dialog og bruk av verktøyer rettet mot kvalitet og kvalitetsutvikling i sektoren. Jeg ser at rektorene ved skolene er opptatt av å utvikle best mulig opplæringstilbud for elevene i Nord-Trøndelag, og at sektorens samlede ressursbruk skal innrettes mest mulig effektivt på dette. Dette kan på enkelte områder komme litt i konflikt med hverandre. Noen ganger føler rektorene at de må prioritere

utviklingen av opplæringstilbudet for elevene, da mener jeg den pedagogiske siden av skolen, samtidig som det kommer styringskrav fra skoleeier at skolene må prioritere kvalitetsutviklingen og de oppgaver som følger med det arbeidet.

Jeg ser at noen skoler føler at det kvalitetsutviklingssystemet som brukes i utdanningssektoren i NTFK, er omfattende og tidkrevende. I og med at systemet krever en involvering av flere personer på skolene, både ledelse, pedagogisk personale og drift-/administrativt personale, føler de at kvalitetsarbeidet tar mye tid slik at dette går utover deres kjerneoppgaver på skolen som er undervisnings- og opplæringsarbeid. Men kvalitetsutviklingsarbeidet er et viktig område. Sammen med de andre styringsområdene, skal dette være gode prosesser for å kunne tilfredsstille interessentenes forventninger og mål, samt å skape god kvalitet i sektoren. Så derfor blir min problemstilling følgende:

Hvordan kan vi forbedre kvaliteten i skolen ved å forbedre ledelse av styringssystem og styringsdialog?

I tillegg har jeg formulert to forskningsspørsmål som skal hjelpe meg å få svar på problemstillingen.

Det er forholdsvis uproblematisk å bruke ordet styring i forbindelse med politisk styring, styring av systemer, styring av maskiner osv. Men når ordet brukes i forbindelse med dialog med mennesker blir det desto vanskeligere.

Styring assosieres raskt med at noen blir styrt og noen styrer. Det vil si at noen tenker og har makt, mens noen utfører og blir styrt.

I det første forskningsspørsmålet ønsker jeg å undersøke hva ledelsen i utdanningssektoren legger i begrepene styringssystem og styringsdialog, og hva må til for å forbedre disse for at elevene skal forbedres.

Forskningsspørsmål 1: Hva kjennetegner et godt styringssystem og en god styringsdialog, og hva må til for å forbedre disse for at elevene skal forbedres?

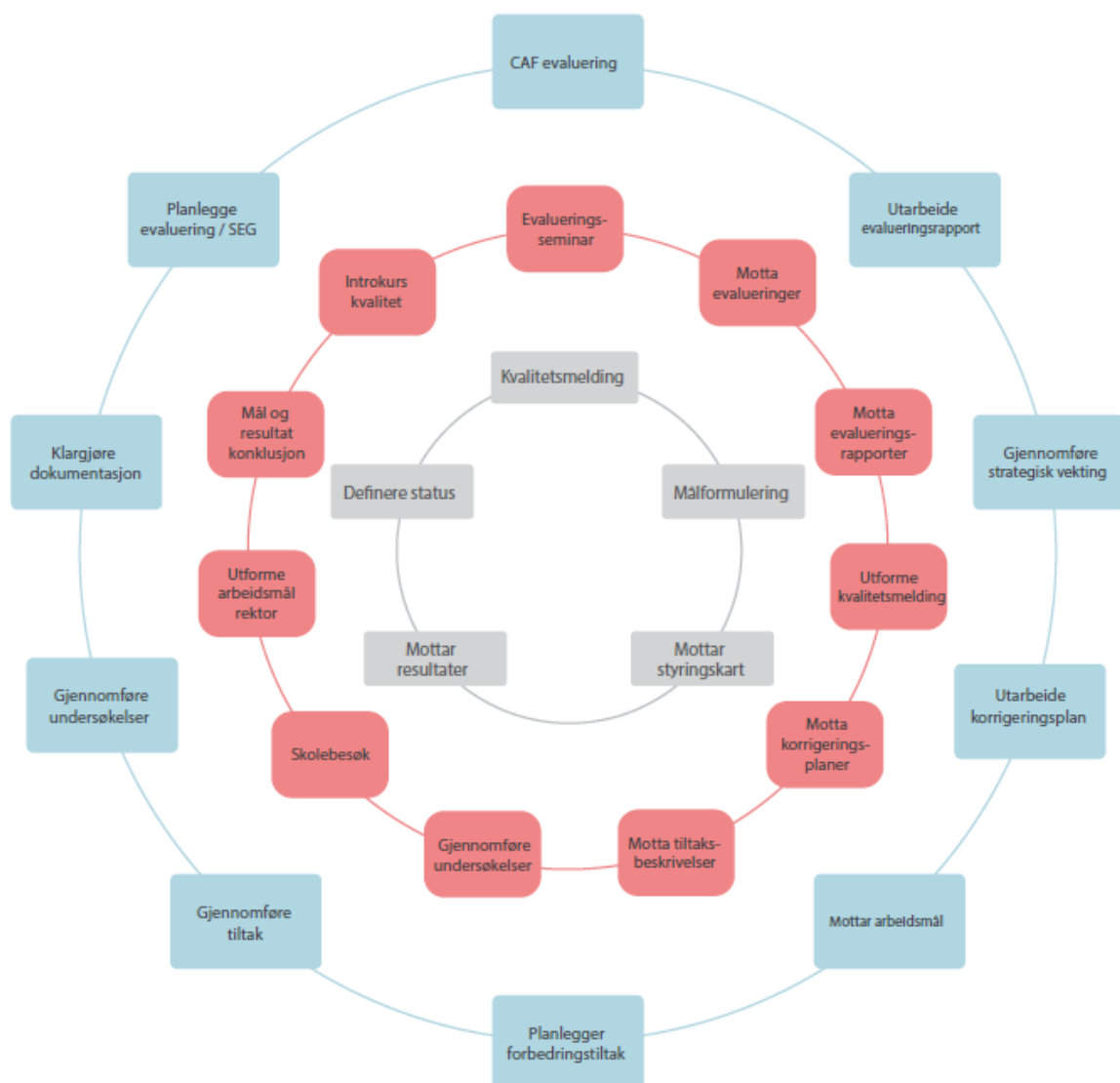
Kvalitet er et viktig begrep i styringssystemene for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune, og vi ser at kvalitetsbegrepet blir brukt i flere sammenhenger, så som kvalitetsmelding, kvalitetsutvikling, kvalitetsutviklingssystem osv. Kvalitet er også viktig begrep i forhold til utdanningssektorens interessentgrupper. I og med at sektoren har mange interessenter, er det mange som har forventninger og målsettinger om kvalitet i det man gjør. Som forskningsspørsmål 2 ønsker jeg å finne ut hva er det ledelsen i utdanningssektoren i NTFK legger i begrepet kvalitet, og hvem er det egentlig som definerer kvaliteten i sektoren.

Forskningsspørsmål 2: Hva legger ledelsen i kvalitetsbegrepet, og hvem er det som definerer kvaliteten for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune?

2 Utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune som case

I fylkestingsak 08/42 (kvalitetsmelding 2008), vedtok fylkestinget at fylkesrådet skal utarbeide kvalitetsstrategi/kart som skal gi en tettere og mer utdypende styring av forbedringsarbeidet, samtidig som fylkesrådet får en tydeligere oppfølgingsrolle.

I kobling til sektorens system for kvalitetsutvikling, er det derfor utviklet en modell for helhetlig politisk og profesjonell styringsdialog. Med andre ord et styringssystem.



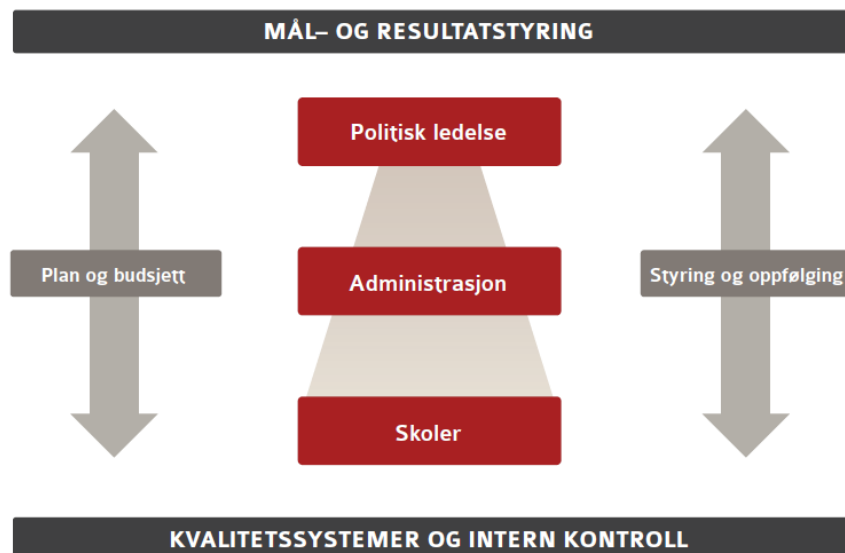
Figur 1: Kvalitetsutvikling på 3 nivå; politisk, administrativt og virksomhetsvise.
(kilde: Kvalitetsmelding for utdanningssektoren 2015)

Styringsystemet legger til rette for politisk styringsdialog i feltet mellom politisk og administrativ ledelse. På samme måte legger det til rette for profesjonell styringsdialog i feltet mellom administrativ sektorledelse og skoleledelse. Det er fylkesopplærings sjefen som har regi og tilretteleggingen av begge dialogarenaer. Koblinger til sektorens system for kvalitetsutvikling viser et styringsystem som en systematisk og kontinuerlig prosess der dialogen innenfor de forskjellige nivåene i styringskjeden, vil ha flere møtepunkter. I dette ligger det en tydelig arbeids- og ansvarsfordeling mellom politisk og administrativ ledelse.

2.1 Den politiske styringsdialogen i Nord-Trøndelag fylkeskommune

Den politiske styringsdialogen i utdanningssektoren i NTFK, foregår primært mellom administrasjon/fylkesråd og fylkestinget gjennom den årlige kvalitetsmeldingen. Fylkestinget får forelagt en tilstandsrapport som også håndterer grad av måloppnåelse på sektornivå. Tilstanden som presenteres i form av virksomhetsevalueringer samt sentrale data på de viktigste resultatområdene vurderes, og danner et beslutningsgrunnlag for fastsetting av utviklingsmål.

Politisk styringsdialog handler først og fremst om å avklare retning og ambisjoner. Det er etablert en praksis hvor politisk ledelse kommuniserer sine ambisjoner gjennom målsettinger, og ikke gjennom tiltak. I tillegg vil avklaringer i forhold til resultatutvikling og måloppnåelse være vesentlig. Et eksempel på dette er fylkesopplærings sjefens rapport til fylkesrådet om mål- og resultatkonklusjoner fra den profesjonelle styringsdialogen som gjennomføres gjennom skolebesøkene. Det er avgjørende å ha en tett dialog mellom administrativ og politisk ledelse for å kunne gi styringsinformasjon, og bidra med faglig veiledning for utforming av ambisjoner og mål. Det årlige styringsgrunnlaget, som har rollen som kommunikasjonskanal for politisk vedtatte målsettinger, deles ut til alle elever, lærlinger og ansatte i forbindelse med skolestart.



Figur 2. Dialognivåene i styringskjeden i NTFK
(utviklet av Jan Sivert Jøsendal og Even Fossum Svendsen)

2.1.1 Kvalitetsmeldingen

Kvalitetsmeldingen presenterer en status for utdanningssektoren. Arbeidet er basert på selvevalueringer av hver virksomhet, foretatt på bakgrunn av kvalitetsmodellen CAF. Evalueringene gjøres med grunnlag i dokumentasjon, blant annet fra undersøkelser og målinger. Resultatene fra evalueringer (inkludert resultatdata) bidrar med informasjon til virksomhetene, så vel som til administrativt og politisk nivå, om virksomhetenes styrker og utfordringer. Slik dannes et utgangspunkt for utvikling, fornying og forbedring.

Et slikt forbedringsgrunnlag er også forankret i fylkestingets vedtak om at det må sikres at kunnskap fra kvalitetsundersøkelsene brukes i skolenes utviklingsarbeid. Målet er at kvalitetsevalueringene skal være et redskap til å skape riktig kvalitet og å forbedre de svake områdene i skolene. Virkemiddelet er at man på en systematisk og kontinuerlig måte skal jobbe med å forbedre de til enhver tid svakeste områdene. Kvalitetsmeldingen er dermed et viktig bidrag til styringsinformasjon.

Både datapresentasjon og vurderinger presenterer og tydeliggjør sektorens styrker og utfordringer. Dette for å skape et balansert bilde av hva som er bra, hva som har blitt bedre og hva man kan bygge videre på – i tillegg til å tydeliggjøre utfordringene.

Gjennom oppfølgingen av sektorens kvalitetsutviklingssystem og styringssystem, er det gjennom flere år blitt satt betydelig fokus på systematisk utvikling, måling og evaluering og en større tydelighet i resultatbildet. Samlet sett har dette bidratt til å utvikle kunnskapsgrunnlaget for overordnet styring av sektoren. Gjennom en tydelig avklaring, har fokuset og oppgavene i styringssystemet blitt fordelt mellom de politiske og administrative nivåene.

Gjennom kvalitetsmeldingen skal fylkestinget få en best mulig oversikt over sektorens ståsted og organisasjonsmessige kapasitet. Meldingen tar mål av seg å være åpen og tydelig på sektorens styrker og utfordringer, og gi en nøktern vurdering av sektorens innsats for å oppnå de mål fylkestinget har fastsatt. Den skal gi tydelig styringsinformasjon om hvilke områder som bør ha målfokus fremover.

Hovedspørsmålet i meldingen er om utdanningssektoren har nådd de mål som er fastsatt, og om utfordringene har blitt belyst i tilstrekkelig grad. Vurderinger knyttet til ulike indikatorer bygger opp om konklusjoner rundt måloppnåelse, og oppsummeringer av datagrunnlaget viser om det er nye områder som må få nødvendig fokus.

Ser man i kvalitetsmeldingen for utdanningssektoren 2015, er følgende utviklingsmål satt for 2015 – 2016/2020:

Målsettinger frem til juni 2020:

1. *Elevene i Nord-Trøndelag skal ha faglig fremgang i perioden.*
 - *Dette betyr en forbedring i eksamen fellesfag og programfag.*
2. *Andel elever, lærlinger og lære kandidater som gjennomfører videregående opplæring skal økes.*
 - *Dette betyr en økning i andelen elever som fullfører og består videregående opplæring etter fem år skal økes til 76 prosent.*
 - *Dette betyr en økning av andel søkere med ungdomsrett formidlet til lære plass skal økes til minimum 80 prosent.*

Målsettinger for skoleåret 2015 – 2016:

1. *Andelen elever som fullfører og består enkeltstående skoleår skal økes med 2 prosent, til 80 prosent.*
2. *Elevene i Nord-Trøndelag skal ha faglig framgang i eksamen fellesfag, særlig matematikk og engelsk.*
3. *Fraværet i Nord-Trøndelag skal reduseres.*
 - *Dette betyr at dagfraværet skal ned til 7,5 dager i snitt pr. elev, mens timefraværet skal ned til maksimum 23 timer i snitt pr. elev.*
4. *Området vurdering for læring skal styrkes.*
 - *Dette betyr at området for vurdering for læring i elevundersøkelsen skal forbedres.*

2.2 Den profesjonelle styringsdialog i Nord-Trøndelag fylkeskommune

2.2.1 Fylkesopplæringssjefens skolebesøk

Den profesjonelle styringsdialogen foregår mellom fylkesopplæringssjefen og skolens ledelse, og skolebesøkene er en av de viktigste arenaene for dette. Det gjennomføres årlige skolebesøk der fylkesopplæringssjefen møter skolens rektor, ledergruppe, elevråd og andre relevante parter.

Ved gjennomføring av skolebesøket legges det vekt på felles forståelse i forhold til hva dokumentasjonen viser, både med tanke på resultatenes nivå, utvikling (trend) og grad av måloppnåelse. Hovedfokus holdes på resultater som kan si noe om de utfordringer skolen har identifisert gjennom eget kvalitetsarbeid (selvevaluering av virksomheten ved bruk av CAF og tilhørende verktøy i kvalitetsutviklingssystemet), samt de resultater som knyttes til utviklingsmål satt av fylkestinget. I tillegg er det dialog rundt og oppfølging av skolens egne og valgte forbedringstiltak/initiativ (vedlegg 1).

Fylkesopplæringssjefen gjennomfører også medarbeidersamtale med rektor, hvor arbeidsmål for rektor fra forrige periode følges opp og nye arbeidsmål avtales. Tidligere resultatgjennomgang har stor vektning også her. Måloppnåelse og resultatutvikling konkluderes for hver skole, og utgjør grunnlaget for å sette virksomhetsvise periodiske mål hvor ambisjonsnivået tydeliggjøres, og om mulig tallfestes i styringskart (vedlegg 2).

Den profesjonelle styringsdialogen konkluderes på tre områder:

- Mål- og resultatkonklusjon
- Oppsummering av medarbeidersamtale
- Arbeidsmål for rektor/styringskart

2.2.1.1 Felles utgangspunkt for gjennomføring av resultater

For å ha et felles utgangspunkt for gjennomføring av resultatene, samles aktuell dokumentasjon på resultatutvikling innen de viktigst resultatområdene. Det omfatter blant annet resultater fra skolens kvalitetsarbeid, elevundersøkelse, arbeidsmiljøundersøkelse, lærerundersøkelse og oversikt over utvikling av karakterer, fravær, gjennomføring og økonomi.

Dokumentasjon på resultatdata samles i en mal i et eget rapporteringsverktøy som kalles PULS (pedagogisk utviklingspeil), se avsnitt 2.3.3. Tidligere år har fylkesopplæringssjefen sendt ut skolebesøkskompendier til hver av skolene før skolebesøket. Fra januar 2015 ble det en endring på dette. Fylkesopplæringssjefen ønsker nå å ha en annen regi for å sikre

mer dyptgående refleksjoner rundt oppnådde resultater. Spesielt gjelder dette forberedelse til og gjennomføring av resultatoppfølgingen i møte. I år og i årene fremover vil det ikke bli sendt ut noe skolebesøkskompendier til skolene i forkant, og skolene må benytte de digitale dokumenter og verktøy som er etablert igjennom blant annet PULS-programmet, økonomisystemet og andre sentrale digitale dokumenter og verktøy.

Det betyr at data må hentes ut av skolene selv, og gjennomgås av rektor og skolens ledergruppe i forkant av skolebesøket. Dette blir så brukt som et felles grunnlag for å vurdere grad av måloppnåelse og resultatutvikling basert på skolens interne og eksterne målsettinger.

I forkant av skolebesøkene setter fylkesopplæringssjefen opp en mal for bruk på møtene. Denne «PULS-prosessen» er laget som en mal for å gi skolen en anledning til å vurdere og reflektere over egne resultater. Dette er ment å skape en god forståelse for skolens styrker og utfordringer knyttet til utdanningssektorens utviklingsmål, skolens brukere og medarbeidere. Det er derfor viktig at rektor har med seg skolens ledergruppe når «PULS-prosessen» gjennomgås i forkant av skolebesøket. Målet er å bidra til økt læring og kunnskap om skolens situasjon ved at alle forbereder seg på lik måte til skolebesøkets resultatgjennomgang.

På skolebesøket presenterer rektor resultatene som en innledning til resultatgjennomgangen. Dette danner grunnlag for en dialog med fylkesopplæringssjefen omkring vurdering, refleksjoner, hva skolens ledelse har lært av gjennomgangen og hvordan det skal arbeides videre med dette på skolen.

I «PULS-prosessen» er det satt opp punkter hvor man ber skolene om en vurdering av indikatorer og resultater, som for eksempel elevundersøkelsen, utfra om det foreligger positiv, negativ eller stabil utvikling over de tre siste år (vedlegg 3).

2.3 Verktøy brukt i styringssystemene i utdanningssektoren Nord-Trøndelag

2.3.1 Kvalitetssystem

I 2003 kom endringen i opplæringsloven som påla skoleeier å ha et «forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte». Skoleeier skal også ha systemer for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og for rapportering av læringsresultat, frafall og læringsmiljø (opplæringsloven 2011 §13-10).

Fylkestinget i Nord-Trøndelag vedtok i juni 2005 en tydelig bestilling av et kvalitetssystem for de fylkeskommunale videregående skolene som skulle tilfredsstillte kravene i opplæringsloven. I juni 2006 fikk Fylkestinget i sak 6/39 *Kvalitetsmelding for videregående*

opplæring i Nord-Trøndelag 2006 presentert et helhetlig kvalitetssystem basert på modellen *Common Assessment Framework (CAF)*. Målsettingen for systemet ble presentert i saksvedlegg som:

Kvalitetsutvikling brukes for å ivareta utvikling, forbedring og læring. Derfor skal det tilrettelegges for og innføres et helhetlig system for kvalitetsutvikling for den videregående opplæringen i Nord-Trøndelag. Dette innbefatter:

- *At det er etablert og implementert et kvalitetsutviklingssystem som utvikler kvaliteten i skolen, og et system som bidrar til å sikre kvaliteten i bedriftsopplæringen.*
- *At et helhetlig system for total kvalitet skal ivareta sammenhengen mellom etablerte styrings- og rapporteringsverktøy*
- *At kvalitetsutviklingssystemet benytter kvalitetsmodellen CAF (Common Assessment Framework) som analyseenhet og leverandør av kvalitetsinformasjon til virksomhet, administrative og politiske myndigheter*
- *At det utvikles en helhetlig kvalitetsstrategi for sektoren, som ser sammenheng i kvalitetsarbeid mellom de ulike instanser*

(Fylkestingssak 06/39).

Kvalitetssystemet omfatter både et vurderings- og rapporteringssystem, et styringssystem og et kvalitetsutviklingssystem. De tre systemene inngår i et helhetlig system for *total kvalitetsledelse (TKL)* etter William Edward Demings begrep fra *Out of the Crisis (1982)*, hvor en organisasjon utvikles mot total kvalitet gjennom styring av alle teknologiske, administrative, kreative og sosiale prosesser. Lederens rolle i dette er å se helheten i systemet og legge regi på prosessene som følger (Svendsen 2010:24).

Morgan (2009;13) sier at utfordringen er å forsikre seg om at disse strategiske og operasjonelle dimensjonene er i overensstemmelse med hverandre. Strategisk utvikling kan lett komme til å miste kontakten med den organisasjonsmessige virkeligheten. Den løpende driften har lett for å bli fanget inn av enkelrets læringsmønstre. Potensialet i TKL og andre metoder som benyttes for å oppnå kontinuerlige forbedringer, skyldes at de legger til rette for dobbelkretslæring. Dvs. at ansatte blir bedt om å grave under overflaten av tilbakevendende problem og avdekke forhold som er opphav til problemene. De ansatte oppmuntres til å studere eksisterende praksisformer for å finne fram til noen som er bedre, og de oppfordres til å skape språk, tanker og verdier som gir prioritet til læring og endring. Når man utfordrer normene på denne måten, dannes informasjon, innsikter og evner som et system kan benytte seg av til å bevege seg over på nye utviklingsnivåer.

Kvalitetssystemet i utdanningssektoren i NTFK skal oppfylle opplæringslovens krav om årlig vurdering og rapportering til skoleeier (opplæringsloven § 13-10). I NTFK har fylkestinget vedtatt at dette skal skje gjennom en årlig kvalitetsmelding til fylkestinget hvor virksomhetenes resultater i forhold til styringsgrunnlaget rapporteres. CAF brukes som grunnlag for vurdering og rapportering.

Kvalitetsmeldingen danner grunnlag for styringssystemet. Fylkestinget vedtar på bakgrunn av kvalitetsmeldingen nye utviklingsmål (se side 16), og slik justerer styringsgrunnlaget for sektoren. Styringsdialogen mellom skoleeier, sektor-/administrativt nivå og virksomhetene ivaretas ved at skoleeier ved fylkesopplæringsjefen gjennomfører skolebesøk med gjennomgang av resultater og utforming av styringskart og arbeidsmål for rektor.

Virksomhetenes vurdering og skoleeiers styringsgrunnlag inngår som fundamentale elementer i kvalitetsutviklingssystemet. Dette systemet er et strategisk verktøy for kvalitetsutvikling i sektoren. Det består av en rekke elementer i tillegg til vurdering og styringsgrunnlag. Det viktigste er at årshjulet er basert på Demings kvalitetsutviklingssyklus (se figur 10, samt vedlegg 4 som viser utdanningssektoren i NTFK sitt årshjul for kvalitetsutvikling), samt en rekke verktøy til bruk i arbeidet med kvalitet.

I det følgende vil jeg ta for meg ulike deler av kvalitetsutviklingssystemet. Jeg vil beskrive systemet og de intensjonene som ligger bak.

Fremstillingen er i stor grad basert på kompendiet *CAF som kvalitetsverktøy i offentlig sektor og skole* fra 2010 skrevet av Even Fossum Svendsen, samt på *CAF En kvalitetsmodell for offentlig sektor. Versjon 2011: NTFK vgs-eksempler*.

Men før jeg går inn og beskriver nærmere om selve modellen CAF, vil jeg si noe om kvalitetsbegrepet. Som jeg vil komme tilbake til under kapittel 3, teoridelen, er det å definere hva kvalitet er en kompleks utfordring. Jeg mener derfor at det er viktig å først si hva kvalitetsutviklingssystemet i NTFK sier om begrepet kvalitet.

2.3.1.1 Kvalitetsbegrepet

I kvalitetsutviklingssystemet for NTFK defineres kvalitet som forholdet mellom organisasjonens resultater og de forventninger som rettes mot organisasjonen fra organisasjonens interessenter. Hvilket innhold kvaliteten har, blir til enhver tid definert ut fra interessentenes forventninger.

Svendsen mener at kvalitet kan defineres ut fra to ulike dimensjoner;

- Objektive kriterier – dreier seg om å oppfylle krav som lover og forskrifter
- Subjektive kriterier – knytter seg til de individuelle forventninger og behov

(Svendsen 2010).

I og med at kvalitet har med å innfri forventninger, mener Svendsen at praktisk kvalitetsarbeid har minst to dimensjoner; forbedring av resultat og skapning av realistiske forventninger.

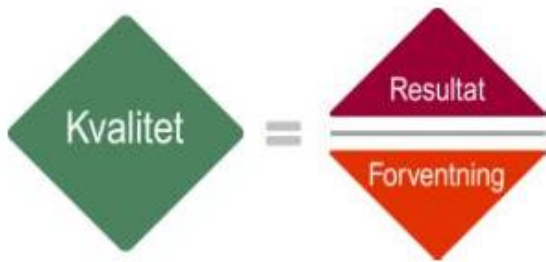


Fig. 3 Kvalitetsbrøken (Svendsen 2010;21)

På grunnlag av denne definisjon på kvalitet, brukes begrepet «riktig kvalitet» når verdien av brøken er 1 eller høyere. Det vil i praksis si en situasjon hvor organisasjonen produserer de resultatene interessentene forventer, eller bedre.

Interessentenes forventninger

Nevneren i brøken, forventning, uttrykker både hva interessentene forventer skal være innholdet i kvaliteten, og nivået. Som eksempel kan nevnes at fylkestinget i Nord-Trøndelag definerte i 2014 gjennomføring som innhold i forventningene. Samtidig bestemte de også en prosentvis økning innen et bestemt tidspunkt som nivå.

I dette tilfellet har fylkestinget formulert forventninger innenfor resultatområdet i CAF-modellen. Det samme gjelder fylkestingets forventninger om faglig fremgang, definert som forbedring av eksamenskarakterer og fag- og svenneprøver. Når fylkestinget formulerer forventninger som «den videregående opplæring skal gjennomføres av en utpreget tilbakemeldingskultur», er det eksempel på at interessentene også kan formulere forventninger innen virkemiddelområdene i CAF-modellen. Interessentene kan altså formulere forventninger både til resultater og til hvordan man skal arbeide for å oppnå disse.

Utdanningssektoren i sin helhet er en kompleks organisasjon, og interessentene er mange. Men det er viktig at enhver virksomhet kartlegger hvem dens eksterne og interne interessenter er, og hvilke forventninger og behov de har. Ser vi på en videregående skole, finner vi blant annet følgende interessegrupper:

- Kommunale myndigheter
- Foreldre
- Elever
- Lærere
- Ledelse/ansatte i administrasjon
- Bedrifter

Alle disse interessegruppene har realistiske forventninger og behov. Dette må gjøres i en dialog med interessentene som er preget av åpenhet og gjensidig forståelse (Busch mfl. 2002). Denne dialogen er viktig for at interessentene forventninger skal bli realistiske. Det må være en balanse mellom å forbedre resultatene og å skape realistiske resultater. Hvis man

bare er opptatt av å forbedre resultatene, risikerer man at brukernes forventninger økes tilsvarende (Svendsen 2010).

En av utfordringene kan bli å håndtere interessentenes ulike og motstridende forventninger. Elever lærer på forskjellige måter, og lærerne må håndtere de varierende forventningene til hvordan opplæringen legges opp. Foreldre og foresatte kan ha ulike forventninger til skolen. Bedrifter kan gi uttrykk for forventninger til spisset opplæring innenfor et fagområdet med tanke på at skolene skal serve rekrutteringen i lokalsamfunnet, samtidig som lærerne er forpliktet til å gi en bred opplæring innenfor læreplanen. Det kan også være forventninger om at elevene får mer tidsmessig kompetanse innenfor enkelt områder, men knapphet på blant annet utstyr på skolene kan begrense dette. Opp i alt dette forventer skoleeier at skolene skal forholde seg til de styringssystemer som eksisterer innenfor sektoren. Dette er bare noen eksempler på at forventninger kan være forskjellige.

I kvalitetsutviklingssystemet i NTFK legges det vekt på kjerneinteressentene. Kjerneinteressentene består av oppdragsgivere (f.eks. fylkesopplærings sjefen, læreplanene, fylkesmannen, direktoratet, fylkestinget, fylkesrådet, KS osv.), brukere (f.eks. elevene, foresatte, bedrifter, kommunen, næringsliv osv.), samt profesjon (f.eks. lærerne, vaktmesteren, rektor, de tillitsvalgte, næringslivet osv.), og det er disse som først og fremst bestemmer kvaliteten.

Ut fra dette mener Svendsen (2010:20) at den mest presise definisjon av kvalitet i kvalitetsutviklingssystemet er: *Å tilgodese behov og innfri forventningene til oppdragsgiver, profesjon og brukerne.*

Det sies likevel at de viktigste verdiene skapes oftest i møte mellom pedagog og elev, og dermed vil kvaliteten i hovedsak være å oppfylle elevens forventninger og behov. Det hevdes at det derfor er de subjektive kvalitetskriteriene som dominerer (Svendsen 2010:20). Oppfyllelse av krav som er fremstilt i lover og forskrifter, er objektive kvalitetskriterier.

Resultater

Faktoren over streken, telleren, er resultater. I kvalitetsutviklingssystemet skal resultatene fremkomme gjennom en vurdering basert på dokumenterte data. Ulike undersøkelser, eksamensresultater, elevfravær, planer er eksempler på data. CAF-modellen har ni hovedkriterier som utgjør de områdene som skal evalueres. Alle resultater skal måles og dokumenteres (Svendsen 2010). Resultater kan enten være målte produkter som dreier seg om selve tilstanden til produktet, eller brukes oppfatning av dem.

Ser vi nærmere på kvalitetsmeldingen for 2015 er følgende resultater sett nærmere på:

- Virksomhetsevaluering – dette er en evaluering av virksomhetene i sektoren opp mot delkriterier i CAF-modellen på grunnlag av informasjon om dokumenterte resultater.

- Elevundersøkelse – hvert år blir det gjennomført en elevundersøkelse. Årets undersøkelse hadde seks områder som elevene skulle svare på. Disse områdene var motivasjon og mestring, arbeidsmiljø, klasseledelse, vurdering, veiledning og rådgivning, samt støtte hjemmefra.
- Lærlingundersøkelse – det blir også gjennomført en lærlingundersøkelse hvert år. Tilsvarende som elevundersøkelsen var det seks områder som de skulle svare på. Disse områdene var kvalitet i lærebedriften, arbeidsmiljø, motivasjon innsats og mestring, dokumentasjon og plan, rammer for opplæringen, samt sluttvurdering og veien videre.
- Lærerundersøkelse – spørsmålene i lærerundersøkelsen gikk ikke på arbeidsmiljøet for hver lærer. Spørsmålene i denne sammenheng gikk i større grad på forholdet omkring elevenes læringsmiljø. Dette ga en lettere måte å speile lærernes og elevenes svar på sammenlignbare indikatorer.
- Arbeidsmiljøundersøkelse – her fikk alle ansatte, både på skolene og sentralt, spørsmål om selve arbeidsmiljøet til hver enkelt ansatt.
- Måltall – fylkestinget hadde i 2014 satt opp måltall for perioden. Disse gikk på gjennomføring, andel formidlet til læreplass, faglige resultater og fravær.

2.3.2 Modellen Common Assessment Framework (CAF)

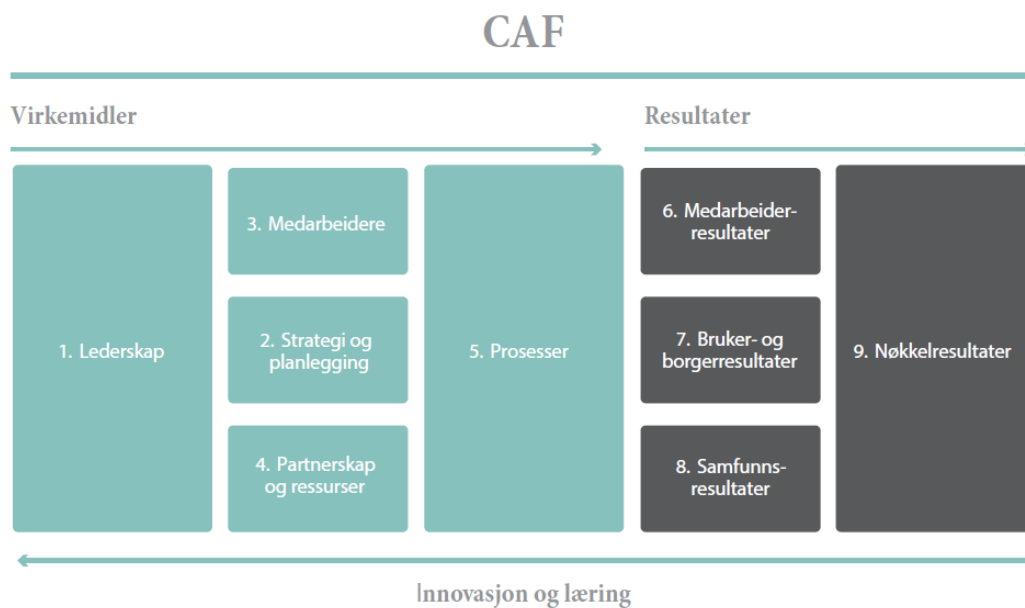
CAF er et verktøy utviklet for kvalitetsutvikling av offentlig forvaltning i Europa. Modellen beskriver ni elementer som ansees som viktige for å utvikle virksomhetens kvalitet, og som gir grunnlag både for vurdering og rapportering og for ledelse av virksomheter. Selv om modellen også kan sees som en analysemodell, skal jeg i denne sammenheng betrakte den som et verktøy for TKL. Svendsen (2010) hevder den kan legges til grunn for en helhetlig tilnærming hvor innovasjon, forbedring og læring står sentralt, som utfordrer ledelse, og at den er et konkret og praktisk verktøy og ikke noen dyptgripende teori eller ledelsesfilosofi. Den er ifølge Svendsen et av lederens dynamiske og inkluderende verktøy for forbedring (Svendsen 2010:4).

Modellen kan i utgangspunktet brukes på alle nivåer, bransjer og sektorer. Det er utarbeidet oppdaterte versjoner av CAF med sett av eksempler, samt et dokumentasjonstillegg som er tilpasset utdanningssektoren i Nord-Trøndelag. Den siste versjonen kom i 2011.

Modellen beskriver til sammen ni områder som skal vurderes. Et varierende antall delkriterier beskriver mer detaljert hva virksomheten skal gjøre på hvert av områdene. Delkriteriene blir beskrevet gjennom et sett indikatorer, og for hver av disse igjen er det i Nord-Trøndelag fylkeskommunes versjon for sektoren anført konkrete og tilpassete eksempler på hva virksomheten kan gjøre for å oppnå kvalitet på området.

2.3.2.1 Kriteriene

Områdene som vurderes blir kriterier på kvalitet, og jeg vil i det følgende omtale områdene som kriterier. De fem første kriteriene beskriver de områdene hvor virksomhetene skal vurdere hva som gjøres, *virkemiddelkriteriene*. De fire øvrige kriteriene beskriver hvilke resultater som er definert som kvalitet i offentlig virksomheter, *resultatkriteriene*. Delkriteriene her beskriver hvordan de ulike typer resultater kommer til uttrykk, for eksempel gjennom målinger og rapporteringer, og den fylkeskommunale versjonen nyanserer og detaljerer dette ytterligere.



Figur 4: CAF-modellen
(kilde: Kvalitetsmeldingen for utdanningssektoren 2015)

Virkemiddelkriteriene

Virkemiddeldelen består av fem kriterier: *lederskap, strategi og planlegging, medarbeidere, partnerskap og ressurser, samt prosesser.*

Kriteriet *lederskap* handler først og fremst om hvordan ledelsen, eller nærmere bestemt lederen, utvikler virksomheten og bidrar til at den når sine mål. CAF er rettet mot det administrative lederskapet i forhold til hvordan politikken utformes gjennom analyse, grenseoppgang og strategisk planlegging. Eksempler på delkriteriene under lederskap er «å gi retning for virksomheten ved å utvikle og formulere misjoner, visjoner og mål samt verdier», «utvikle og anvende systemer til å lede, målstyre og omstille virksomheten» osv. Dette dreier seg om lederes evne til å samarbeide med virksomhetens ulike brukere i henhold til virksomhetens oppdrag.

Innenfor kriteriet *strategi og planlegging* sees det på hvordan organisasjonen iverksetter sine mål og strategier. Disse må være interessentbasert og gi nødvendig føringer til hvordan man skal legge opp arbeidet i den interne virksomheten. Eksempler på delkriteriene er «samle inn informasjon om interessentenes nåværende og framtidige behov», «utvikle og revidere strategi og planer ut fra politiske og økonomiske rammer» osv. Dette kriteriet handler om organisasjonens tilnærming til endring og utvikling.

Kriteriet *medarbeidere* gjelder alle tilsatte og andre som direkte eller indirekte betjener brukerne. Medarbeidernes kunnskap både på individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå skal forveltes og utvikles. Organisasjonen skal også planlegge tiltak for å støtte egen strategi og få hver enkelt medarbeider til å arbeide på en effektiv måte. Eksempler på delkriterier her er «skaffe oversikt, utvikle og vedlikeholde medarbeidernes kompetanse og balansere medarbeidernes og virksomhetens interesser», «involvere medarbeiderne gjennom dialog og medbestemmelse» osv. Dette dreiser seg både om å forvalte personale og om å forbedre personalets arbeidsforhold.

Kriteriet *partnerskap og ressurser* styrer virksomhetens planer og styring av eksterne partnerskap og interne ressurser. Disse har en sammenheng med organisasjonens strategi og planer. En vellykket styring av slike relasjoner kan være avgjørende for om organisasjonen lykkes med å nå målene. Eksempler på delkriterier her er «etablere og utvikle partnerskap med brukere/borgere», «forvalte økonomiske ressurser» osv.

Det siste virkemiddelkriteriet er *prosesser*. Dette omhandler hvordan organisasjonen leder, forbedrer og utvikler prosessene sine i samsvar med sine endringsstrategier for å møte endrede krav fra brukere. Eksempler på delkriterier her er «kartlegge, utforme, styre og kontinuerlig forbedre prosesser», «utvikle og levere brukerorienterte ytelser og service» osv. Prosessene som er knyttet til levering av virksomhetens viktigste resultater, er kjerneprosesser, mens støtteprosessene er knyttet til driften av organisasjonen.

Resultatkriteriene

Resultatdelen består av fire kriterier: *medarbeiderresultater, bruker- og borgerresultater, samfunnsresultater og nøkkelresultater.*

Resultatkriteriet *medarbeiderresultater* er resultater som kan vurderes i forhold til det å tilfredsstillende medarbeiderne og den generelle tilfredshet i organisasjonen. Her er det også en sammenheng i forhold til forvaltning av medarbeidernes ressurser. Selve vurderingen bør konsentreres om de områdene der organisasjonen selv har frihet til å handle i forhold til egne medarbeidere. Det er også viktig å registrere resultater som gjelder medarbeidernes inntrykk av organisasjonen og dens formål, arbeidsmiljø, ledelsen og styringssystemene. Eksempler på delkriterier er «resultater ut fra målinger av medarbeidernes tilfredshet og motivasjon», «resultater ut fra indikatorer på medarbeidernes tilfredshet og motivasjon». Her brukes gjerne arbeidsmiljøundersøkelsen for å registrere resultater.

Bruker- og borgerresultater handler om resultater som virksomheten oppnår når det gjelder å tilfredsstille brukere. Offentlige virksomheter leverer tjenester og produkter i samsvar med lokale og/eller sentrale politiske vedtak og mål, og står ansvarlige for resultatene overfor politiske myndigheter. Det er viktig for virksomheter i offentlig sektor å kunne måle hvor tilfreds brukerne er med virksomheten generelt. Delkriterier her er «resultater ut fra bruker-/borgertilfredshetsundersøkelser», og «resultater ut fra indikatorer på bruker-/borgertilfredshet». Kriteriet avhenger av at det er åpen tilbakemelding fra brukerne. Her brukes gjerne brukerundersøkelsen, elevundersøkelsen, lærlingundersøkelsen, lærebedriftsundersøkelsen etc. for å registrere resultater.

Kriteriet *samfunnsresultater* sier noe om hvordan virksomheten oppfyller behov og forventninger innenfor det lokale, nasjonale og internasjonale samfunnet. Dette kriteriet måler hvilken innvirkning organisasjonen har på samfunnet utover den grunnleggende virksomheten eller lovfestet mandat. Delkriterier her omhandler «samfunnsresultater slik det oppfattes av interessentene» og «samfunnsmessige resultater ut fra virksomhetens egne indikatorer på dette». Også her er brukerundersøkelsen en viktig del for å registrere resultater.

Det siste resultatkriteriet er *nøkkelforhold*. Resultater av nøkkelområder vil si de resultatene som organisasjonen har bestemt er vesentlige, målbare resultater for at organisasjonen skal lykkes på kort og lang sikt. Kriteriet gjelder målinger av virksomhetens prestasjoner både med hensyn til måloppnåelse og resultater av viktige aktiviteter. Delkriterier her er «eksterne resultater» og «interne resultater». Her brukes også flere av de undersøkelser som er nevnt over for å registrere resultater.

Forholdet mellom virkemiddel- og resultatkriterier

Virkemiddelkriteriene og resultatkriteriene er grunnleggende ulike. Virkemiddelkriteriene beskriver hva som skal gjøres for å utvikle kvalitet, mens resultatkriteriene beskriver konsekvensene av det som er gjort. Det er en direkte årsak og virkning sammenheng mellom virkemidler og resultat ved at virkemidlene påvirker resultatet (Svendsen 2010).

Pilene i over- og underkant av CAF-modellen (Fig. 4) viser hvordan modellen inngår i en sirkulær kvalitetsutviklingsprosess hvor virkemiddelkriteriene og resultatkriteriene utgjør ulike trinn i prosessen.

I hvilke kriterier hører utviklingsmålene for 2015 – 2016/2020 for sektoren til?

Hvis vi nå går tilbake til utviklingsmålene 2015 – 2016/2020 som fylkestinget har vedtatt (se side 16), hvilke kriterier hører de under i CAF-modellen?

Målsettingene som fylkestinget har satt frem til juni 2020, er diverse mål som fylkeskommunen har som misjon om å nå. Begge disse punktene, med underpunkter, er

eksterne nøkkelresultater og omhandler skolens evne til å oppfylle misjonen gjennom å nå avtalte produksjonsmål.

Når man så ser på målsettingene som er satt for skoleåret 2015 – 2016, omhandler også disse eksterne nøkkelresultater, og evnen til å nå avtalte produksjonsmål.

Som man ser omhandler fylkestingets utviklingsmål eksterne nøkkelresultater, men hvilke virkemiddelkriterier som skal brukes for å nå disse målene, kan være av flere. Disse må komme fram som en dialog på skolebesøkene og på medarbeidersamtalene med rektorene hvor rektors arbeidsmål blir diskutert.

2.3.3 PULS - IT-basert system for kunnskapsbasert vurdering og utvikling av kvalitet i videregående opplæring

Et annet verktøy som utdanningssektoren i Nord-Trøndelag har valgt å bruke i et samarbeidsprosjekt sammen med 16 andre fylkeskommuner, er et IT-basert system for kunnskapsbasert vurdering og utvikling av kvalitet i videregående opplæring som kalles for PULS - pedagogisk utviklingsspeil (vedlegg 3).

Dette programmet er utviklet over flere år, og tilsvarende programmer har i løpet av de siste årene kommet flere av på markedet. Nord-Trøndelag fylkeskommune og 16 andre fylkeskommuner har inngått en avtale om bruken av PULS frem til høsten 2015. Etter den tid må de fylkeskommuner som ønsker å ha tilsvarende system videre, sende ut et nytt anbud for et system.

PULS er et system for kvalitetsarbeid i videregående opplæring. I PULS har skolene oversikt over fylkeskommunens og skolens satsingsområder, og man kan vurdere sin egen kvalitet på disse områdene. Skolene og deres avdelinger kan gjøre en egenvurdering av kvalitet, analysere kvaliteten opp mot resultatindikatorer samt vurdere progresjonen på sitt eget endringsarbeid. Dataene som benyttes, er både data generert fra skolen selv (egenvurdering, handlingsbeskrivelser av progresjon på eget endringsarbeid), tilgjengelige data fra skoleadministrative systemer (karakterer, frafall, fravær etc.), samt resultater fra elev- og lærerundersøkelsen.

PULS bygger på skoleeierens vedtatte styringsområder, og skolene vurderer selv hvilken kvalitet de kjennetegnes av på de ulike styringsområdene. Det legges vekt på at skolene skal ha tilgang til ulike kilder når de vurderer kvaliteten, både kvantitative og kvalitative. På denne måten blir vurderingen mer balansert. I følge Roald (2012) fungerer kvalitetsarbeidet best når skolen og skoleeier benytter både kvalitativ og kvantitativ vurderingsinformasjon, samtidig som en legger opp til både eksterne og interne vurderingstiltak.

PULS kan videre benyttes til å sette lokale mål, enten for skolen eller for en avdeling. Til disse målene kan skolene utarbeide lokale tiltak som de vurderer framdriften for. Slik kan systemet både stimulere til skolebasert vurdering, samtidig som skoleeier kan styre mot de overordnede målene.

2.3.4 Økonomistyring

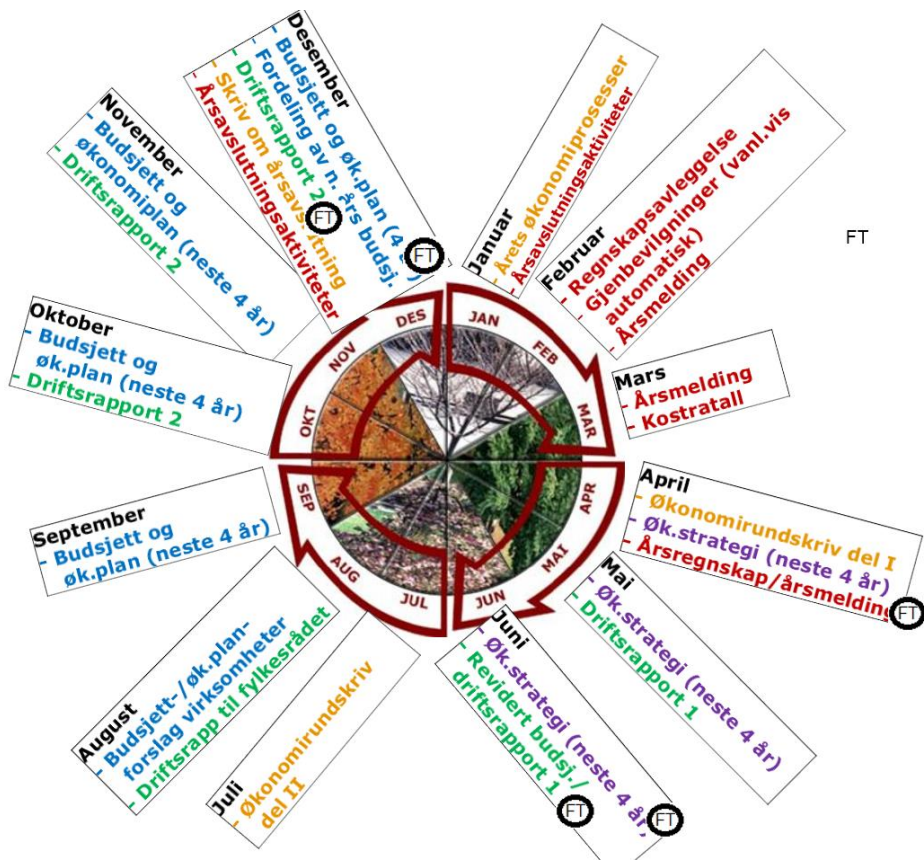
Nord-Trøndelag fylkeskommune har i mange år, gjennom tydelig ledelse, hatt fokus på god økonomistyring. Dette for blant annet å ha nok omstillingskraft når man går inn i krevende tider med reduserte økonomiske rammer, noe som viser seg å skje i løpet av årene fremover som følge av det nye inntektssystemer for fylkeskommunene (NTFK årsbudsjett 2015 og økonomiplan 2015-18).

Når det gjelder økonomistyringen i NTFK, er det administrasjonssjefens ledergruppe som har ansvaret for økonomistyringen og dialogen med det politiske nivået, og gjelder samlet for alle sektorene. Sektorlederne har ansvaret for økonomistyringen på sin sektor. Dette betyr at sektorlederne også har ansvar for dialogen med sine virksomheter med hensyn til økonomistyringen gjennom året. Den enkelte sektorleder utformer et opplegg for dialogen med virksomhetene for sin sektor. Det forventes at virksomhetslederne har et aktivt forhold til endringene og til de rundskriv som sendes ut fra sentraladministrasjonen.

NTFK har eget forum for ledere – lederforum. Der tas det opp saker og informasjon som gjelder generelle ting i forhold til det å være leder i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Den informasjon og dialog i lederforum som omhandler økonomistyring, er hovedsakelig av supplerende art i forhold til den økonomiprosessen i den enkelte sektor.

Hvert år i NTFK sendes det ut økonomirundskriv i tre deler. Disse rundskrivene handler om løpende økonomisaker for et helt kalenderår. Det første rundskrivet sendes ut i løpet av første kvartal, og handler om løpende økonomisaker i første halvår. Del II sendes ut i midten av året, og omhandler økonomisaker i andre halvår. Del III av rundskrivet handler om årsavslutningsaktiviteter mer detaljert. Dette sendes ut primo desember.

Setter vi inn alle økonomiaktiviteter inn i et årshjul, får vi følgende:



Figur 5: Årshjul for økonomisaker i Nord-Trøndelag fylkeskommune

3 Kvalitet i opplæringen sett fra den nasjonale utdanningspolitikken:

Under kapittel 2 har jeg beskrevet utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommunes arbeid med kvalitetsutvikling. Men som vi vet styres den nasjonale utdanningspolitikken i Norge fra Stortinget, departementer og direktorater.

Michael Fullan (2014) baserer sin bok om temaet kollektiv samarbeidskapasitet. Det som ligger i dette er at kollektiv kapasitet er et resultat av at hele kulturgrupper i skolesystemet forbedres, det gjelder skolekultur (hver enkelt skole), skoledistriktkultur (hver enkelt kommune/fylkeskommune) og regjeringens kultur (stat). Dette innenfor både det politiske systemet og administrative systemet. Han sier at den største kollektive kapasiteten, og det som til syvende og sist teller, er det som oppstår når disse gruppene forbedrer seg i fellesskap. Det som ligger i dette er at alle fra statlig nivå, via kommuner/fylkeskommuner, og ned til hver enkelt skole må jobbe mot de samme målene for at det til syvende og sist skal bli en forbedring i utdanningssektoren.

Jeg vil i dette kapitlet si litt om hva den nasjonale utdanningspolitikken sier om kvalitet i opplæringen.

3.1 Utdanningsdirektoratet sier følgende om kvalitet i opplæringen:

Skoleleder, lærer og elever vet mye om opplæringen ved skolen, og derfor er deres vurdering av praksis og resultater fra elevundersøkelsen, nasjonale prøver, avgangsprøver, eksamen, lokale rapporter og observasjoner viktig. I vurderingen inngår også fakta om ressursbruk og rammebetingelser.

Kvalitetsvurdering er å sammenstille informasjon og data for å vurdere tilstanden internt på en skole. Et godt kunnskapsgrunnlag er nødvendig for å fastsette mål, prioritere tiltak og følge opp utvikling slik at elevene får et godt læringsmiljø og bedre læringsutbytte.

Ved å sammenstille informasjon og data, får skoleleder og lærer et bilde av tilstanden ved skolen. Det er ikke bare tall som gir kunnskap. Ved å stille spørsmål, innhente tilleggsinformasjon og reflektere over sammenhengen mellom praksis og resultater, blir bildet mer nyansert. Hvordan er tilstanden blant de fylkeskommunale videregående skoler? Hva vurderer skoleleder og lærer som gode resultater og hva kan bli bedre? Oppsummeringer av forskningsrapporter og faglitteratur kan også gi nyttige innspill når skoleleder og lærer vurderer tilstanden ved egen skole.

Det er elever og lærere som kan endre praksis i klasserommet. Skoleleder har ansvar for å legge til rette for og lede utviklingsarbeidet. Kunnskap og dialog er viktig som utgangspunkt for gode beslutninger om skoleutvikling. På veien mot målet skolen har satt seg, er det viktig å prøve ut og reflektere over praksis. Praksis som ikke fører til ønsket endring, legges bort.

Skoleleder, lærere, elever og foresatte har ansvar for å bidra til best mulig måloppnåelse. Målet med kvalitetsvurderingen er at elevene skal få et best mulig læringsmiljø og et størst mulig læringsutbytte.

Målet med kvalitetsvurdering er utvikling. Man bruker det man vet om læringsmiljø og læringsresultater til å vurdere hvordan opplæringen for elever og lærlinger kan bli bedre.

Det er Stortinget som beslutter nasjonale utdanningspolitikk. Kunnskapsdepartementet utformer den nasjonale utdanningspolitikken, mens Utdanningsdirektoratet setter politikken ut i livet. Fylkesmannens oppgave er å føre tilsyn med og følger opp tilstanden i sitt fylke (opplæringsloven kapittel 13).

Skoleeier, det vil si utdanningsadministrasjon og politikere i kommune, fylkeskommune og styret i private skoler, har ansvaret for å følge opp og forbedre kvaliteten på opplæringen i tett dialog med skoler og lærebedrifter (opplæringslovens §13-10).

Skoleleder har ansvar for at skolen jevnlig vurderer om organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæring bidrar til et godt læringsmiljø og best mulig læringsutbytte for elevene.

Læreren har ansvar for å planlegge, gjennomføre og vurdere opplæringen i tråd med læreplanverket. Sammen med elevene vurderer læreren regelmessig undervisningen og læringsmiljøet for å sikre god læring. Informasjon fra læreren er nødvendig i skolebasert vurdering.

3.2 Ulike utviklingskulturer

Vi vet at kommuner/fylkeskommuner styres på forskjellige måter etter som de blant annet er forskjellig i størrelse, og har litt forskjellige styringssystemer. Det samme gjelder også på skolenivået. Dette krever at det gis et viss utvidet handlingsrom innenfor kommune/fylkesnivå og skolenivå for å kunne tilpasse hver enkelt kommune/fylkeskommune og skole.

Knut Roald (2013) stiller et sentralt spørsmål i sin bok. Det er om kommuner og fylkeskommuner reelt har fått utvidet handlingsrom slik de nasjonale utdanningspolitiske dokumenter gir uttrykk for. Og gir økt vektlegging av kvalitetsutvikling en sterkere samhandlingsdynamikk mellom skolene og kommunale/fylkeskommunale nivå?

Roald mener at skoleeier kan i kvalitetsarbeidet lykkes i å utvikle produktive samhandlingsformer mellom elever, foreldre, profesjonsgrupper, ledere og politikere på kommune-/fylkeskommunenivå. Men kvalitetsarbeidet kan også bli håndtert slik at de ulike nivå i organisasjonen taper utviklingskraft.

Roald deler opp utviklingskulturen i tre deler:

1. Hierarkisk utviklingskultur: Tradisjonell regelstyring er hierarkisk innretta med klare skiller og sammenhenger mellom de ulike nivåene. Her er styringslinjene tydelige, men den kan gi avgrenset handlingsrom for dynamisk lokalt kvalitetsarbeid.
2. Kontraproduktiv utviklingskultur: I et kontraproduktiv utviklingskultur resulterer større lokalt ansvar i tiltakene spenninger som gir økt avstand mellom nivåene.
3. Produktiv utviklingskultur: I en produktiv utviklingskultur stimulerer samhandlingsdynamikken mellom politikk, administrasjon, profesjon, elever og foreldre. Her blir det etablert fungerende møtearenaer på tvers av de hierarkiske nivåene, der alle aktørene inngår som medansvarlige deltakere i kvalitetsarbeidet.

(Roald 2013;15)

4 Teori

4.1 Introduksjon til kapittelet

Det teoretiske rammeverket for denne avhandlingen bygger opp omkring problemstillingen: *Hvordan kan vi forbedre kvaliteten i skolen ved å forbedre ledelse av styringssystem og styringsdialog?*

Når man ser på definisjon av kvalitet i utdanningssektorens kvalitetsutviklingssystem, er forventningene til interessentene sentrale. Derfor er det viktig at virksomhetene i sektoren vet hvilke interessenter man har å gjøre med.

Kvalitetsbegrepet er et komplisert begrep, og jeg skal derfor ikke prøve å gi en uttømmende definisjon, men vil vise noen overordnede perspektiver for å synliggjøre ulike tilnærminger til begrepet.

Enhver tilnærming til kvalitet og kvalitetsutvikling vil være knyttet til en oppfatning av kunnskapsbegrepet. På lik linje som kvalitetsbegrepet, er dette også et komplisert begrep (Irgens og Wennes 2011:17). Begrepet kunnskap oppfattes nok av de fleste som et hverdagsord, som mange av oss bruker uten særlig grad å reflektere over hva man egentlig legger i begrepet. Jeg vil vise ulike perspektiver på kunnskapsbegrepet.

Hvis organisasjonen skal nå sine mål, er det avgjørende at kunnskapen til medlemmene i organisasjonen utvikles. Det er nødvendig å utvikle kunnskap til å bli læring for en hel organisasjon. Organisasjoner må ha systemer for å håndtere dette. Jeg vil derfor ta for meg hva som kjennetegner lærende organisasjoner og hvordan hele organisasjoner lærer.

Men en organisasjon trenger også styringssystemer og noen til å lede disse prosessene i en organisasjon. Det kan være en utfordring å skille mellom styring og ledelse. Irgens (2010:179) sier at styring forteller at noen står for tenkingen og andre utførelsen, mens ledelse forteller at man har en gjensidig relasjon. Jeg vil beskrive noe om skille mellom styring og ledelse, og om forskjellige styringssystemer og hvilke funksjoner de har.

Alle er viktige når man skal vurdere grunnlaget for organisasjonens eksistens. Disse gruppene kalles for organisasjonens interessegrupper eller interessenter. Jeg vil starte med å se nærmere på dette.

Så vil jeg se nærmere på kunnskapsorganisasjon og hva kjennetegner den. Deretter hva en lærende organisasjon er, og hvordan den lærer. Så vil jeg gi noen forståelser for begrepet kunnskap og kunnskapsperspektiver. For deretter å forklare hva som ligger i organisasjonskultur. Så vil jeg komme inn på noen overordnede perspektiver på begrepet kvalitet, og til slutt si noe om hva styring og styringsprosesser er og hvilke funksjoner de har.

4.2 Interessenter og interessegrupper

Det første og viktigste spørsmål som må stilles, er: Hvorfor eksiterer virksomheten? Hvilke verdier skapes, og hvem drar nytte av dette? Generelt kan man si at forutsetningen for at en organisasjon skal eksitere, er at det finnes personer/grupper som anser de produserte belønningene for å være så verdifulle at de er villige til å yte et bidrag for å opprettholde virksomheten (Busch et al 2002;27).

4.2.1 Interessentmodellen

Når man skal analysere en virksomhet, er det hensiktsmessig å benytte den såkalte interessentmodellen (Busch et al 2002). Her skiller man ikke mellom grupper som befinner seg utenfor eller innenfor organisasjonen. Alle er viktige når man skal vurdere grunnlaget for organisasjonens eksistens. Disse gruppene kalles for organisasjonens interessegrupper eller interessenter. Som eksempel kan man se på avdeling videregående opplæring i Nord-Trøndelag sitt interessentkart, hvor man blant annet finner følgende interessegrupper:

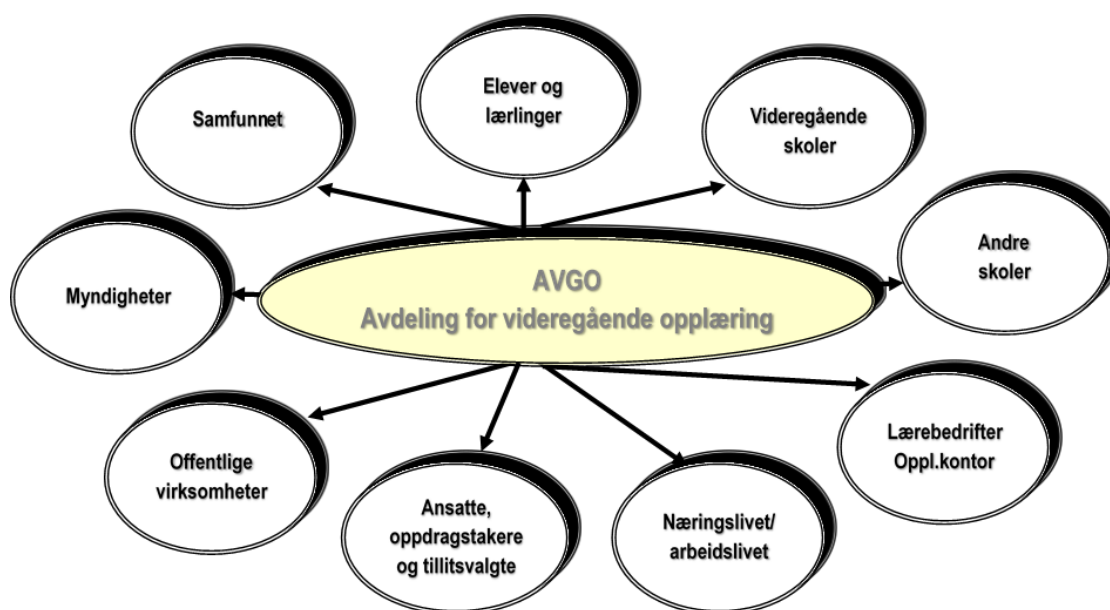


Fig 6: Interessentkart avdeling for videregående opplæring NTFK

For en skole kan interessentene være blant annet:

- Elevene
- Foreldre/foresatte
- Politikere
- Sentraladministrasjon
- Næringsliv
- Høyskoler/universitet
- Kommuner

- Departement
- Osv.

Dette betyr for utdanningssektoren totalt sett, at man har å gjøre med et stort antall forskjellige interessentgrupper. Alle disse interessegruppene har et bidrags-/belønningsforhold til sektoren. De yter et bidrag og mottar en belønning tilbake. De ansatte bruker arbeidskraft og kunnskaper, og mottar lønn og stimulerende arbeidsoppgaver. Elevene bruker tid og evner, og mottar en undervisning som øker deres kunnskaper. Foreldrene støtter sine barn og engasjerer seg i skolens virksomhet osv. For at organisasjonen skal bestå, må interessentene helst motta en belønning som oppleves å være større enn bidraget. Men det som er spesielt med mange offentlige tjenester, er at det ikke finnes noen alternativer. Så hvis belønningen er for dårlig i forhold til eget bidrag, oppstår det en misnøye som på ett eller annet vis gir konsekvenser.

Noen ganger er det vanskelig å vurdere de belønninger som produseres. Slike situasjoner kan vi ofte finne i den offentlige sektor. Tjenestene som produseres er ikke alltid like synlige, og brukerne mangler forutsetninger for å vurdere kvaliteten. Man kan også ha situasjoner hvor brukerne feilvurderer belønningene. Til tross for høy kvalitet kan en skole møte ubegrunnet kritikk fra elever og foreldre. For å legitimere sin eksistens kan virksomheten i en slik situasjon forsøke å vise at de har de samme verdier og normer som interessentene. En skole kan for eksempel markere at de setter eleven i sentrum, legger vekt på samarbeid mellom lærerne og ønsker å utvikle positive holdninger og verdifulle kunnskaper hos elevene. Skolen kan på den måten skape aksept for sin eksistens blant viktige interessenter.

Man kan konkludere med at eksistensgrunnlaget for en organisasjon består i at (Busch et al 2002;31):

1. Det finnes en gruppe interessenter som er villige til å engasjere seg i organisasjonen fordi belønningene er akseptable i forhold til de bidrag som må ytes.
2. De totale bidrag gir virksomheten et godt nok ressursgrunnlag til å dekke interessentenes behov for belønninger.
3. Organisasjonen er i stand til å markere at den er bærer av sentrale normer og verdier hos interessentene.

4.3 Kunnskapsorganisasjon

Når kunnskap blir den viktigste ressursen i organisasjoner, vil vi ofte kalle den en kunnskapsorganisasjon. Selve begrepet er relativt gammelt, og man kan gå tilbake på slutten av 1950-tallet hvor det var Peter F. Drucker som introduserte dette begrepet, *knowledge organizations* (Gotvassli 2007;29).

I følge Drucker er kunnskapsarbeiderne mennesker som i stor grad utfører sine arbeidsoppgaver basert på egne, spesifikke kunnskaper, i motsetning til ufaglærte arbeidere

som blir satt til å utføre oppgaver etter spesifikasjoner og prosedyrer gitt av en formann. Kunnskapen ligger ikke i produksjonsteknologien eller arbeidsinstruksen, men i den enkelte kunnskapsarbeider (Irgens 2010).

Gotvassli refererer til Newell (2002), Gottschalk (2004) og Nordhaug (2002), som sier at kunnskapsorganisasjoner har kunnskap som innsatsfaktor og effekt, og prosessene internt i organisasjonen er ofte forbundet med kommunikasjon, koordinering, samarbeid og utvikling av kunnskap. Kunnskapsarbeid blir derfor ofte forbundet med et arbeid som har mangel på rutiner, ofte komplekst med bruk av kunnskaper fra mange fagfelt, innebærer både taus og eksplisitt kunnskap, høy intensitet i koordinering, kommunikasjon, interaksjon og utvikling av kunnskap.

4.3.1 Kjennetegn på kunnskapsorganisasjon

Irgens (2010) beskriver kunnskapsorganisasjoner ved at de skiller seg ut ved blant annet tre kjennetegn. Det første er at kunnskapen om arbeidsutførelsen er først og fremst knyttet til bedriftens medarbeider, og i mindre grad til teknologi, maskiner, produksjonsprosesser og formelle prosedyrer. Det andre kjennetegnet er at kunnskapen er i liten grad nedfelt i den formelle delen av organisasjonen, den er mer individ- og gruppebasert.

Det tredje kjennetegnet er at arbeidet som utføres bærer gjerne et personlig preg, mye av arbeidet er intellektuelt, og de ansatte setter sitt personlige preg på jobbutførelsen.

Irgens (2010) sier at man kan skille kunnskapsorganisasjoner etter hvor kunnskapsintensive de er. Det finnes virksomheter der arbeidet er mer variert enn i rutinebaserte virksomheter, men uten at man kaller dem kunnskapsintensive. Arbeidsutførelsen kan være mer kroppslige enn intellektuelle. Det betyr ikke at det ikke kreves «hjernearbeid» for å utføre oppgavene, men kunnskapen sitter etter hvert i større grad som «kroppsliggjort erfaring». Som eksempler på dette er snekkere, renholdere, frisører osv. Andre virksomheter er betydelig mer kunnskapsintensive enn andre. Da snakker man om virksomheter der kunnskapen om det som skal gjøres, ikke primært er kroppsliggjort eller å finne nedfelt i maskiner, roboter, standardiserte prosedyrer og rutiner, men i de ansattes intellektuelle kapasitet.

Forskningsinstitusjoner, programvareutviklere, universiteter osv. er eksempler på slike virksomheter.

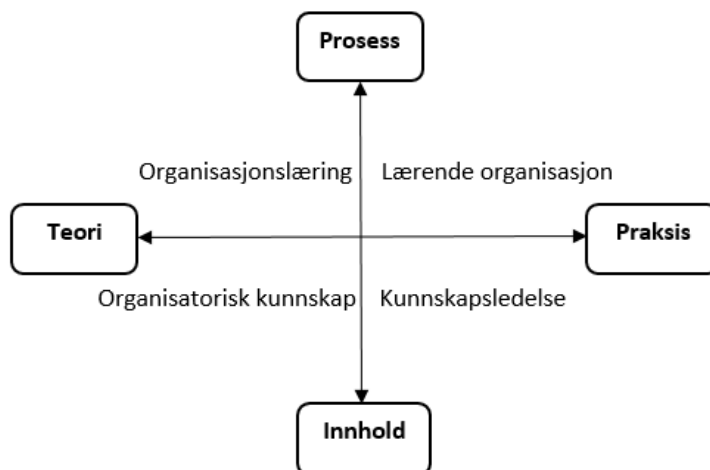
Irgens sier at jo mer en virksomhet er kjennetegnet av standardisering, jo mindre kunnskapsintensiv vil den være i betydningen preget av kunnskapsarbeidere. De fleste virksomheter ligger i praksis et sted mellom ytterpunktene. Det innebærer at alle virksomheter i større eller mindre grad er kunnskapsavhengige.

4.4 Organisatorisk læring

Enhver organisasjon eksistens vil i stor grad være avhengig av hvor vidt organisasjonen evner å tilpasse seg det samfunn den eksisterer i. I dette ligger blant annet hvordan organisasjonen klarer å dekke opp de interne og eksterne interessenters forventinger og behov. Gunn Imsen (2000) sier at en grunnleggende antakelse er at organisasjoner er i stand til å lære. Ikke i den forstand at organisasjoner tenker og føler akkurat som mennesker, det vil alltid være personer som er bindeleddet i alle læringsprosesser. Men erfaringer og kunnskap avsettes ikke bare i menneskers hoder som hukommelse og strukturer. Erfaringer avleires også som nye organisasjonsformer og materielle endringer. Gunn Imsen refererer til Tom Tiller som sier følgende: «Det er når individenes læring nedfeller seg i organisasjonens struktur og rammer på en slik måte at disse påvirker og styrer senere handlingsvalg, at vi kan snakke om organisasjonslæring» (Imsen 2000:349). Det vil altså ikke si når enkeltindividene har tilkjennegitt sine erfaringer til sine kollegaer, men det er når man først har diskutert det, blitt enig om å gjøre noe med det, og har gjort noe med det, at en kan snakke om at organisasjonen har lært noe. Dette betyr at kunnskapsutvikling skjer internt i organisasjonen, og organisasjonen må ha systemer for å handtere det kontinuerlige behovet for kunnskapsutvikling. Med andre ord; organisasjonen må lære å lære.

4.4.1 Lærende organisasjoner og organisatorisk læring

Forskningen omkring begrepet lærende organisasjoner er av nyere dato, og det har siden midten av 90-tallet vært en økning på forskningsaktiviteten på dette området (Roald 2013:92). Det kan være vanskelig å presist definere hva dette er. I boken til Roald (2013), sier han at ulike perspektiv har ført til at det har utviklet seg et mangfold av begrep innen dette feltet. Dette er begrep som organisasjonslæring, den lærende organisasjon, læring i organisasjoner, den intelligente organisasjonen, kunnskapsorganisasjon, kunnskapsutvikling osv. Roald henviser i sin bok til Easterby-Smith og Lyles, som har forsøkt å klargjøre dette mangfold av begreper, og tatt utgangspunkt i ulike dimensjoner av grunnleggende art i dette feltet.



Figur 7: Kunnskapsorganisasjon, Easterby-Smith og Lyles (Roald 2013;94)

Organisasjonslæring er studier av læringsprosesser i organisasjoner, med hovedvekt på akademiske tilnærminger.

Lærende organisasjoner omhandler som oftest å finne velegnede strategier for hvordan en kan etablere og forsterke læringskapasiteten i organisasjonen.

Ved *organisatorisk kunnskap* er man opptatt av forholdet mellom individuell og kollektiv kunnskap, og forholdet mellom taus og eksplisitt kunnskap.

Kunnskapsledelse retter oppmerksomheten mot hvordan spredning av etablert kunnskap og innhenting av ny kan styrke produksjonsprosessene.

Jeg vil i det følgende ta utgangspunkt i to av disse feltene; organisatorisk kunnskap og lærende organisasjoner.

4.4.1.1 Organisasjonisk kunnskap

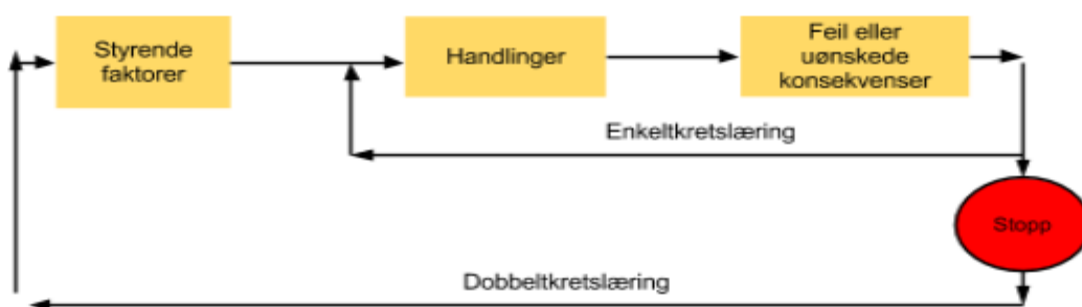
Gjennom yrkesutdanning og praksis tilegner vi oss kunnskap som brukes i utøvelsen av arbeidet. I dagens arbeidsliv stilles det stadig større krav til ny kunnskap og endringer i utførelsen av arbeidet. Det betyr at vi må utvikle oss individuelt og i samspill med vårt arbeidsmiljø. Irgens (2010) viser i sin bok til professor Thomas Shuells definisjon av læring; «læring er en vedvarende endring i atferd, eller i kapasitet til å handle på en bestemt måte, som et resultat av praksis eller andre former for erfaring». Dette gjelder ikke bare på individnivå, men er også viktig i organisasjonens læring.

Organisasjonisk læring er noe mer enn summen av enkeltpersoners læring, sier Irgens (2010). «Læringen er blitt organisatorisk når organisasjonen endrer sine handlingsteorier og blir i stand til å utføre arbeidsoppgaver og håndterer utfordringene på en ny og bedre måte, uten at det er avhengig av de enkeltindivider som først tilegnet seg den nye kapasiteten».

Stacey (2008) sier imidlertid at det er vanligvis individene som lærer og skaper kunnskap, slik at det fra et organisasjonsperspektiv blir dermed hovedsaken hvordan individuell læring og kunnskap kan spres utover i organisasjonen, og hvordan den kan fanges opp, lagres og bevares av organisasjonen.

Man ser på læring i arbeidslivet ut fra et adferds fokus. Det betyr at læring ikke bare skjer teoretisk, men at den har konsekvenser for det som blir gjort eller det som skal gjennomføres på sikt. Å bli en bedre yrkesutøver og organisasjon handler om å endre sine handlingsmønstre. Vi må lære å se hvilke mønstre vi har skapt og blitt en del av, og i tillegg lære oss hvordan vi kan komme ut av handlinger som lenger ikke er konstruktive (Irgens, 2010).

En modell som kan brukes i den sammenheng som Chris Argyris har utviklet, er enkelkretslæring og dobbelkretslæring (Irgens, 2010).



Figur 8: Chris Argyris enkel- og dobbelkretslæring

For å kunne forstå modellen, må vi vite hva vi legger i begrepene styrende faktorer, enkelkretslæring og dobbelkretslæring.

Styrende faktorer, eller styrende forutsetninger kan deles i tre:

1. Innramming; slik vi mer eller mindre automatisk gjenkjenner/tolker situasjonen.
2. Konteksten; de ytre kjennetegn.
3. Handlingsrepertoaret; det du/organisasjonen har erfart og lært gjennom livet.

Enkelkretslæring skjer når resultatet ikke blir som ønsket, og man justerer på selve handlingen. Slik kan en løse de synlige problemene, men uten å undersøke hvilke styrende faktorer som kan ligge til grunn for det feilslåtte resultatet. På denne måten risikerer man at problemet dukker opp igjen ved en senere anledning.

Likevel kan enkelkretslæring i situasjoner være tilstrekkelig sier Rennemo (2006). Dette er når de nye erfaringene kan forstås inn i eksisterende tankemønstre og gi grunnlag for kvantitativt ny læring.

Dersom resultatet av en handling blir som ønsket, har vi ikke behov for læring.

Læringsbehovet oppstår når intensjonene og resultatet ikke stemmer overens. Vi har nå muligheten til å reflektere over situasjonen for å finne ut hva som gikk galt, og hva vi kan

lære av det. Dersom vi gjør dette, og dermed går tilbake og gjør endringer ved de grunnleggende og styrende faktorene (innrammingen, konteksten eller handlingsrepertoaret) oppstår dobbelkretslæring. Jeg tror de fleste ledere og medarbeidere vil behøve trening og langvarig fokus for å få til dobbelkretslæring, og at det er vanskelig å kunne gjøre slike refleksjoner på egen hånd.

4.4.1.2 Lærende organisasjoner

Morgan (2009) sier at lærende organisasjoner må utvikle evner som gjør det mulig for dem å registrere og forutse endring i sine omgivelser og kunne se viktige endringer. De må kunne sette spørsmålstegn, utfordre og endre driftsnormer og antagelser. Videre må de kunne tillate at en egnet strategisk retning og et egnet organisasjonsmønster utvikler seg. Samtidig må man utvikle seg slik at man blir erfaren i kunsten å få til dobbelkretslæring og unngå å bli fanget i enkelkretsprosesser.

Knut Roald (2013) sier at det er en utfordring å drøfte organisasjonslæring i forhold til skoler og kommuner. Han sier at nasjonale styringsdokumenter ofte bruker begrepet lærende organisasjoner, men at det blir i liten grad diskutert hva som ligger i dette begrepet. Han stiller spørsmål om det finnes en lik forståelse av hva lærende organisasjoner er. Utdanningspolitiske dokumenter legger til grunn et positivt syn om at organisasjonslæring vil kunne styrke kvaliteten i opplæringen. Mens faglitteraturen gir et langt mer sammensatt og problematisk bilde om organisasjonslæring. Faglige tilnærminger holder fast ved at læring i utgangspunktet er et verdinøytralt begrep som ikke forteller om resultatet av en læringsprosess er god eller dårlig. Innenfor organisasjonen finner man læring både i det daglige arbeidet, og i et mer systematisk endringsarbeid. Spørsmålet som dermed stilles, er da ikke om det skjer læring, men hva en lærer, og hvordan læringsprosessene foregår (Roald 2013:92).

Lærende organisasjoner er derfor avhengig av hvordan organisasjonen fanger opp endringer i omgivelsene (praksisen), hvordan denne så spres innover i organisasjonen og hvordan den lagres og bevarer av organisasjonen (prosessen).

4.5 Kunnskapsbegrep og kunnskapsperspektiv

4.5.1 Kunnskapsbegrep

I dette avsnittet ser jeg på kunnskapsbegrepet i hverdagstale og forskjellen mellom data, informasjon, kunnskap og visdom. Videre gis et filosofisk perspektiv på kunnskap. Jeg vil her forsøke å gi begrepet et teoretisk innhold.

Den ressursen som sies å være den viktigste i den nye kunnskapsøkonomien, er den menneskelige kunnskapen (Gotvassli 2007). OECD (1996) definerer kunnskapsøkonomien med at den er direkte basert på produksjon, distribusjon og bruk av kunnskap og informasjon. Dette er i tråd med det som kalles overgangen fra industrisamfunn til kunnskapssamfunn, hvor de viktigste ressursene i kunnskapssamfunnet er kunnskap og læring.

Kunnskap og ferdigheter stiller helt andre krav til ledelse og styring enn finansielle og fysiske ressurser. Dette er selve kjernen i kunnskapssamfunnet. Gotvassli (2007) refererer til Nordhaug (2002), hvor han sier at kunnskapsutvikling og kunnskapsstyring byr på mange utfordringer, og har satt opp flere utviklings- og styringsutfordringer for kunnskapsressursen:

- Konsumproblemet: Hvor mye skal en satse på videre- og etterutdanning av sine medarbeidere?
- Treghetsproblemet: Hvor nyttig er det egentlig med ny kunnskap dersom alt blir gjort på samme måte som før?
- Strategiproblemet: Trenger vi ny kunnskap, eller kan vi bruk den vi har?
- Kartleggingsproblemet: Hvilke kunnskapsbehov har vi, og hvilken kunnskap har vi?
- Balanseproblemet: Skal vi bruke det vi allerede har lært, eller skal vi lære noe nytt?
- Latensproblemet: Hvor er kunnskapsressursene?
- Konfigurasjonsproblemet: Hvem bør samarbeide med hvem?
- Verdisettingsproblemet: Hvor mye er kunnskapsarbeideren verdt?

Dette viser klart hvilke store, styringsmessige utfordringer som følger det å fokusere på kunnskapsutvikling i organisasjoner.

Mange teoretikere skiller mellom data, informasjon, kunnskap og visdom. Gottschalk (2004) forklarer data som bokstaver og tall, ubearbeidet, og derfor i og for seg uten mening. Først hvis data ordnes i sammenhenger som på en eller annen måte representerer en mening, kan man kalle det informasjon (2004:16). Stacey (2008) sier at data defineres vanligvis som et sett med avgrensede, objektive fakta om hendelser, og at data blir til informasjon når skaperen av informasjonene legger mening til dataene.

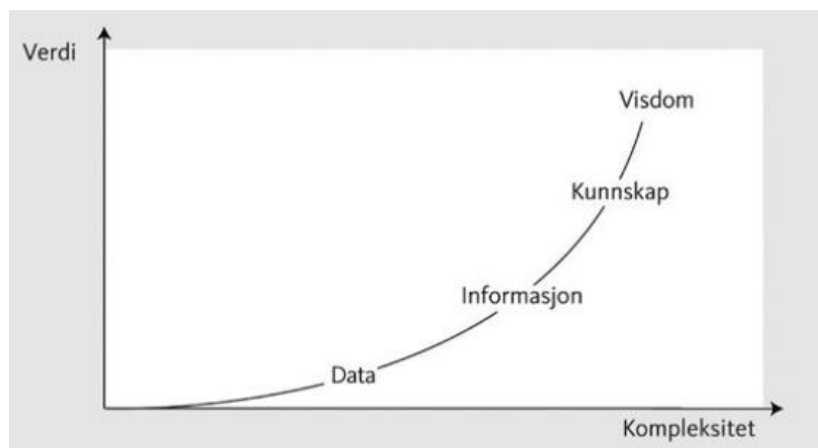
Gottschalk (2004) hevder at kunnskap utvikles først dersom informasjonen behandles i menneskehjernen og kombineres med erfaring, kontekst, forståelse og refleksjon. Når kunnskap artikuleres og kommuniseres til andre mennesker, blir den til informasjon (2004:16).

Stacey (2008) sier at kunnskap regnes som et rammeverk for evaluering og innlemming av nye erfaringer og ny informasjon. Dette rammeverket stammer fra sinnet til «viteren» og formes av tidligere erfaringer så vel som nåværende verdier og tro. Det lagres som minner i flytende og strukturerte former.

Westeren (2013) går et skritt lengre når han sier at kunnskap forutsetter en eller annen form for vurdering eller bedømmelse av informasjon (2013:45). Han sier at problemet med informasjon i forhold til kunnskap er at kravet til kunnskap er om kunnskapen er sann. Dermed får man en diskusjon om skille mellom informasjon og feilinformasjon.

Øverst i figur 9 finner vi visdom som Gottschalk definerer som kunnskap som er koblet til læring, innsikt og dømmekraft. Visdom omtales også som meta-kunnskap, den kunnskapen som trengs for å utvikle ny kunnskap (Irgens 2010:34).

Westeren (2013) sier at skal man utvikle en ytterligere form for kunnskap, kan den kun gjøres av mennesker. Westeren refererer til filosof Spinoza hvor han har sett på forholdet mellom kunnskap og visdom. Spinoza hevder at begrepet visdom ikke kan simuleres innen rammen av IT-teknologi, fordi man ved hjelp av IT-verktøy aldri kan komme høyere opp enn til nivået kunnskap i kunnskapspyramiden. Derfor sier man at ytterligere form for kunnskap kan kun gjøres av mennesker.



Figur 9: Kunnskapspyramiden – etter Gottschalk (Irgens 2010:35)

4.5.1.1 Taus og eksplisitt kunnskap

Krogh, Ichijo og Nonaka (Krogh et al, 2011) henviser i sin bok til Wittenstein som sier at «kunnskap befinner seg ofte i sansene til den som har den, og begrepet tilskrives mening gjennom måten det blir brukt på» (Wittenstein, 1958). Videre sier Krogh et al at kunnskap er berettiget og sann overbevisning. Dette er når et individ ser sin overbevisning med utgangspunkt i sin observasjon av verden. Dette hviler blant annet da på individets erfaring og følsomhet. Når noen da utvikler kunnskap, tolker vedkommende mening i en ny situasjon ut i fra sin overbevisning og tro på den.

Krogh et al sier også at kunnskap er både eksplisitt og taus.

Eksplisitt kunnskap er kunnskap som er nedskrevet og kan formuleres i setninger eller tegninger. Dette er kunnskap som lett kan formidles videre med å lese eller se på tegninger.

Taus kunnskap er kunnskap knyttet til våre sanser, ferdigheter i kroppsbeherskelse, fysiske erfaringer, tommelfingerregler, intuisjon, etc. Taus kunnskap kan være veldig vanskelig å beskrive for andre da dette representerer kunnskap som mennesker innehar, og har innvirkning på hvordan man tenker og handler.

4.5.2 Kunnskapsperspektiver

I boken til Irgens og Wennes (2011) beskriver Kjell Åge Gotvassli to ulike kunnskapsperspektiver; strukturperspektivet og det sosiokulturelle perspektivet. I tillegg trekkes et tredje perspektiv inn; den tredje vei. Avhengig av hvilket ståsted en har, vil forståelsen av kunnskap være vesensforskjellig. Jeg vil i det følgende, forsøke å forklare de ulike perspektivenes forståelse.

4.5.2.1 Det strukturelle kunnskapsperspektivet

Det strukturelle kunnskapsperspektivet er basert på kunnskap som noe individet kan tilegne seg og ha. Det bygger også på rasjonalitet og funksjonalitet. Et individ kan tilegne seg kunnskap for så å kunne anvende den for å kunne forholde seg mest mulig adekvat til praktiske situasjoner. Det bygger på en forestilling om at subjektet ved hjelp av fornuft i størst mulig grad kan få mest mulig kunnskap om den objektive virkeligheten. Jo mer informasjon et individ kan få om verden, desto mer kunnskap kan individet utvikle. Det strukturelle kunnskapsperspektivet legger derfor vekt på teknologi som gir optimal og presis informasjon, for eksempel i form av målinger. Fokus er ofte på utvikling av «databaser, rutiner, planer, mål, kontroll, oppfølging, systemer» både med tanke på å utvikle og overføre kunnskap (Irgens og Wennes 2011:45).

4.5.2.2 Det sosiokulturelle kunnskapsperspektivet

Mens det strukturelle kunnskapsperspektivet er normativt, er det sosiokulturelle kunnskapsperspektivet deskriptivt. Formålet er å undersøke hvordan kunnskapsutvikling skapes og spres i organisasjonen. Det er basert på ulike teorier om «forståelse av læring som et sett av aktiviteter som er innvevd i en kompleks sosial og kulturell kontekst» (Gotvassli i Irgens og Wennes 2011:47). I dette perspektivet blir kunnskap forstått som noe som både blir utviklet og lagret i praksisfellesskaper. Det er derfor viktig å legge til rette for sosial interaksjon. Når mennesker samhandler, deler artefakter, begreper, historier og diskusjoner, kan det oppstå felles initiativ og gjensidig engasjement hvor kunnskap oppstår. Ny kunnskap blir «forhandlet frem» i den sosiale interaksjonen (Irgens og Wennes 2011:50). I dette perspektivet er kunnskap uløselig knyttet til relasjonene mellom menneskene og til det praksisfellesskapet menneskene er en del av.

Gotvassli understreker at disse to perspektivene ikke er gjensidig utelukkende. Det er godt mulig å anvende begge perspektiver samtidig (Irgens og Wennes 2011:47).

4.5.2.3 Den tredje vei

Jeg har presentert to retninger i forhold til kunnskapsperspektivet. Den første vektlegger den individuelle ferdigheten og kunnskapstilegnelse gjennom systemer og prosedyrer. Den andre

vektlegger kunnskapstilegnelse gjennom deltakelse i praksisfellesskap. Jeg vil nå presentere en tredje vei – kunnskapsutvikling gjennom intuisjon, teft og følelser (Gotvassli i Irgens og Wennes 2011:49).

Det som skiller den tredje vei fra de to andre perspektivene, er at man i dette perspektivet tar med kroppen i forståelse av kunnskap. Denne retningen omfatter intuisjon og teft, følelser og bruk av kroppslige sanser. Den tredje vei forsøker å bygge bro mellom den første og den andre vei.

Govassli refererer ellers til filosofen Maurice Merleau-Ponty, hvor han har et begrep som han kaller «den levende kroppen». Det som han sier er at det ikke er noe skille mellom kropp og sinn, de er integrert med hverandre (Gotvassli i Irgens og Wennes 2011:49).

4.6 Organisasjonskultur

Kunnskapsperspektivet avhenger også av hvordan organisasjonskulturen er i virksomheten.

Når man starter som nyansatt i en virksomhet, blir man fort kjent med de offisielle sidene ved virksomheten, de som er formulert skriftlig slik som organisasjonskart, planer, prosedyrer etc. De presenterer den formelle organisasjonen, den som man gjerne viser fram som kart over virksomheten og hvordan den er tenkt å fungere (Irgens 2010).

Irgens sier at formell organisering handler om å bryte ned virksomhetenes overordnede oppgaver i mindre deler som kan utføres av individer og grupper. Den formelle organisasjonen blir et system av roller og oppgaver, en modell for arbeidsutførelse og for fordeling av arbeidsoppgaver. Måten å vise dette på er igjennom organisasjonskart, stillingsinstruksjoner, timeplaner, arbeidstidsordninger, prosedyrer, flytdiagrammer osv.

Samtidig som en slik formell organisasjon tar form, vokser også en uformell organisasjon fram. Den formelle organisasjonen er den offisielle, slik man ser det skal være gjennom bestemmelser, planer og prosedyrer. Den uformelle organisasjonen er resultatet av det man gjør som det ikke nødvendigvis er offisielt bestemt at man skal gjøre. Eksempler på dette kan være at ansatte snakker med hverandre og samarbeider på tvers av avdelingsgrenser og formelle kommunikasjonsveier. Det kan utvikle seg oppfatninger og arbeidsmåter når det gjelder hvordan man skal behandle kunder og brukere som ledelsen ikke vet om (Irgens 2010).

Det strukturelle kunnskapsperspektivet henger veldig sammen med den formelle organisasjonskulturen. Det strukturelle kunnskapsperspektivet legger vekt på teknologi som gir optimal og presis informasjon, for eksempel i form av målinger, og hvor fokuset er på utvikling av databaser, rutiner, planer, mål, kontroll osv. Måten å vise dette på, er ofte igjennom instruksjoner, planer, prosedyrer osv. som man finner i den formelle organisasjonskulturen.

Derimot når det gjelder det sosiokulturelle kunnskapsperspektivet henger dette sammen med den uformelle organisasjonskulturen. I det sosiokulturelle kunnskapsperspektivet blir kunnskap forstått som noe som både blir utviklet og lagret i praksisfellesskaper, derfor er det viktig å legge til rette for sosiale interaksjoner. Dette kan være samtaler mellom personer på forskjellige avdelinger, uformelle samtaler i fellesarealer, kantine osv. Da er vi inne på den uformelle organisasjonskulturen.

Både den formelle og den uformelle organisasjonen vokser fram på godt og på vondt. Ingen virksomhet kan klare seg uten begge former. Den formelle prøver å gi forenklete svar på hvordan man skal gå fram i praksis, mens den uformelle er et uttrykk for hva og hvordan arbeidet blir utført i virkeligheten. Den uformelle organisasjonen løser problemer den formelle organisasjonen ikke gir svar på, men kan også skape store problemer, ikke minst når det utvikler seg regelrette ukulturer (Irgens 2010).

Ser vi på Morgan, så sier han noe om virksomhetens helse og utvikling (Morgan 2009;67). Dette går på virksomhetens tilpasning til sitt miljø, hvordan kan den tilpasse seg et endret miljø, hvordan kan den sikre seg at interne relasjoner er balansert og tilstrekkelige, og hva har dette egentlig å si i virkeligheten. Morgan mener at vi behøver bare å ta inn over oss innsikter om organisering av delsystemer og stille en serie spørsmål som alle dreier seg om forhold internt og mellom virksomheten og dens miljø. Her nevner han blant annet hva slags mennesker er ansatt? I dette ligger hva er den dominerende kulturen eller atmosfæren i virksomheten, hvilke verdiorienteringer bringer folk med seg på jobben, søker de ansatte utfordringer og engasjement osv.

4.7 Kvalitet

En endring i synet på blant annet kvalitet, begynte med den industrielle revolusjonen (Morgan, 2009). Med masseproduksjon ble kvalitet noe som fikk sin plass etter produksjonen.

Det finnes mange tilnærminger til kvalitetsbegrepet. I dagligtale bruker vi ofte ordet kvalitet i omtale om en vare eller arbeid er av en god kvalitet. Slår vi opp kvalitet som oppslagsord i bokmålsordboka, får vi «egenskap». Slik kvalitet kan være subjektiv og vise til hvordan forbrukeren eller tilbyderer opplever tjenesten. Kvalitet kan også defineres ut fra objektiv dimensjon. De objektive kriteriene dreier seg om å oppfylle formelle krav som lover og forskrifter (Roald, 2013).

Kvalitet er blitt et slags moteord, som flettes inn der man synes det passer best, og hvor det gir en god mening. Alle fokuserer på kvaliteten, og alle er opptatt av kvalitet i det de yter eller mottar. Kvaliteten skal både være høy, god og riktig.

Ser vi nærmere på Utdanningsdirektoratets (Udir) veiledning i lokalt arbeid med læreplaner beskriver de der arbeidet med å vurdere og å utvikle kvalitet i opplæringen

(<http://www.udir.no>). Udir sier at det finnes mange tilnæringer til kvalitetsbegrepet, og det er ulike måter å forstå hva kvalitet i opplæringen innebærer. Overordnet sier de at kvalitet i grunnopplæringen kjennetegner hvorvidt de nasjonale målsetningene som er fastsatt i opplæringsloven og Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06), faktisk realiseres. Det er i denne prosessen skoleeiere, skoleledere og lærere diskuterer, prioriterer, setter målsetninger og tar valg som skal bidra til god kvalitet i opplæringen i fylkeskommuner og kommuner, på skoler og i det enkelte klasserom.

Går vi så til Nord-Trøndelag fylkeskommunes målsetting for kvalitetsarbeidet, ble det i *fylkestingsak 15/32 – Kvalitetsmelding for utdanningssektoren 2015* (<http://www.ntfk.no>), skissert målsettinger for arbeidet med kvalitet i sektoren. Hovedmålsettingen for alle virksomheter i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune (NTFK) skal ha fokus på å levere tjenester med riktig kvalitet, og bruker kvalitetsutvikling for å ivareta utvikling, forbedring og læring.

4.7.1 Ulike tilnæringer til kvalitet

Å definere eksakt hva kvalitet er, er en kompleks utfordring. International Organization for Standardization (ISO), har en versjon som sier følgende;

«...helhet av egenskaper og kjennetegn et produkt eller en tjeneste har, som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller behov som er antydnet.» (ISO 8402).

I en senere versjon er kvalitet definert som;

«...i hvilken grad en samling iboende egenskaper oppfyller behov eller forventninger som er angitt, vanligvis underforstått eller obligatorisk.» (ISO 9000).

Man ser her tendensen til at kvalitetsforståelsen har dreid fra å være produktfokus til å ha mer kundefokus. Dette sier også Halbo som Knut Roald (2013) referer til i sin bok. Halbo sier videre at tidligere oppfatninger om kvalitet var knyttet til luksus, men at dette er endret på seg slik at kvalitet nå er et funksjonskrav som en bred gruppe av forbrukere etterspør.

4.7.1.1 Kvalitetssirkelen

Knut Roald (2013) referer videre til William Edwards Deming. Over flere tiår forkynte Deming læren om sammenheng mellom kvalitet og produktivitet og om bruken av statistiske metoder for å styre prosesser, redusere prosessvariasjoner og fremstille produkter med jevnere kvalitet. Han mener at det er sentralt å lære sine prosesser å kjenne i detalj ved hjelp av statistiske analyseverktøy, slik at en senere blir i stand til å skille mellom tilfeldige naturlige variasjoner og spesielle variasjoner med bestemt identifiserbare årsaker. Uten slike kunnskaper mener han det er umulig å forbedre og optimalisere prosessene. Deming anbefaler å bygge en organisasjon som skal støtte en kontinuerlig kvalitetsforbedring, framfor søking etter feil og feilrettinger. Til å gjøre dette har han laget et system, en kvalitetssirkel for å følge ulike forbedringsstadier i prosessen.



På engelsk, kalles de samme fasene Plan, Do, Check, Act og forkortelsen PDCA brukes derfor som en universell betegnelse både for Demings kvalitetssirkel, og fasene i denne.

Figur 10: Demings kvalitetssirkel

Den vanligste oppfatning av Demings sirkel tar utgangspunkt i å illustrere en kontinuerlig forbedring på alle nivå i virksomheten. En runde rundt sirkelen, betyr en gjennomgang av de fire kjernefasene i en kvalitetsutviklingsprosess:

1. Planlegge (Plan): utarbeide konkret beskrivelse av ønsket kvalitet på de viktigste arbeidsprosessene
2. Utføre (Do): motivere, informere og skolere for å gjennomføre tiltak
3. Kontrollere, vurdere eller måle (Check): er reell praksis i samsvar med planlagt praksis?
4. Korrigere (Act): modifisere praksis som avviker fra den kvalitet som er planlagt

Et hovedargument for å granske resultatene av endring, er å lære hvordan man kan forbedre seg i fremtiden. Planlegging krever så god forutsigbarhet som mulig. Sirkelens siste fase, vil både føre til forbedring og øking av brukerens eller kundens tilfredshet. Det vil også være mulig at det ikke kan påvises noen bedring. Men, er resultatene av endringen gunstige, går man gjennom kvalitetssyklusen en gang til, med hensikt å lære hvorvidt resultatene vil vedvare ved andre forhold.

4.7.1.2 Total kvalitetsledelse (TKL)

I dag vil ledere måtte håndtere flere og mer komplekse utfordringer enn tidligere. Muligheten for å kunne håndtere disse utfordringene på en vellykket måte ved bruk av tradisjonelle virkemidler, vil være begrenset. Behovet for både ledelseskompetanse, ledelsesverktøy og modeller blir derfor mer tydeligere.

Et virkemiddel som både Morgan (2009) og Irgens (2010) nevner er Total Kvalitetsledelse – TKL, (på engelsk Total Quality Management (TQM)). TKL skal føre organisasjonen frem mot total kvalitet. Dette dreier seg om styring av alle tekniske, administrative, kreative og sosiale prosesser. Dette er eksempelvis det å forstå kundenes behov, arbeide med produktutvikling, produksjon etc. TKL er en kvalitetsfokusert ledelsesform som trenger medvirkning fra alle

medarbeiderne og hvor kundenes eller brukernes tilfredshet er et viktig kriterium for kvalitet samtidig som det settes fokus på prosess- og resultatorientert ledelse.

Videre kan TKL betegnes som et redskap som har anvendelsesmulighet blant annet over sektorgrenser og over nasjonale og organisatoriske kulturer.

I en virksomhet har TKL tre hovedoppgaver:

- Kvalitetsvedlikehold
- Kvalitetsforbedring
- Kvalitetsfornyning

Vedlikehold dreier seg om å styre og sikre kvaliteten etter fastlagte standarder eller beskrivelser. Forbedringsdimensjonen har til hensikt å utføre mindre endringer i eksisterende standarder, prosesser eller produkter, mens kvalitetsfornyning har med de mer omfattende innovative endringene å gjøre. En organisasjon som underkastes TKL blir gjenstand for en systemteoretisk og sosial vinkling.

Organisasjonen blir her et system av enkeltelementer som skal optimaliseres av elementene selv, og skal virke til alle interessenters fordel. Ledelsens rolle blir å se helheten i systemet og legge regi på prosessene som følger. Forutsetninger er blant annet at disse prosessene foregår kontinuerlig med formål om forbedring og oppnåelse av total kvalitet ved å tilfredsstille interessentenes behov, krav, forventinger eller spesifikasjoner.

4.8 Styring og styringssystemer

Det er vanskelig å forklare hva som ligger i ordet styring. Slår man opp styring som oppslagsord i bokmålsordboka, får man ordet «kontroll». Mange forbinder nok ordet styring også som kontroll, da både i en positiv og negativ sammenheng.

Sett fra et organisasjonsperspektiv side, er det jo en positiv sammenheng at en virksomhet har styring og kontroll på for eksempel økonomi. Er økonomien utenfor styring og kontroll, vil nok virksomheten til slutt få store problemer.

Derimot kan ansatte i en organisasjonen synes det er negativt hvis de føler at det er mye styring og kontroll fra ledelsens side på måten de ansatte jobber på. Å føle at man blir «overvåket» av ledelsen kan føre til at de ansatte mistrives og dermed sier opp sine jobber. Her er vi inne på det som Steinar Nebb, i boken til Irgens og Wennes (2011), snakker om helhetlig styringsverktøy. Med det menes koblingen mellom finansielle ressurser og ikke-finansielle ressurser. Steinar Nebb mener at kunnskapsøkonomi som begrep og fagdisiplin, åpner i dag for å tenke nytt rundt virksomhetsutvikling, strategi, styring og ledelse. I dagens betydning av styring i en organisasjon, er individets ressurser i form av kunnskap og ferdigheter like viktig om ikke viktigere, enn den finansielle ressursen. Dette betyr at ledelsen i dag må styre organisasjonen på en helt annen måte enn for noen år.

Ordet styring finner vi ofte også sammensatt med andre ord, for eksempel styringssystemer.

Da snakker vi om de forskjellige systemer for styring som foregår for eksempel mellom politisk nivå og administrativt nivå, mellom sentraladministrasjon og skoler, mellom rektor og ansatte osv.

Først vil jeg se litt nærmere på begrepene *styring og ledelse*. Deretter vil jeg se nærmere på hvilke styringssystemer som finnes, hva dette er og hvilke funksjoner de forskjellige har. Jeg vil også prøve å se på fordeler og ulemper med de forskjellige styringssystemene.

4.8.1 Styring og ledelse

Før man går inn på selve styringssystemene kan det være greit å ha avklart hva som ligger i begrepene styring og ledelse, og hva er det som skiller disse to.

Busch et al (2002:53) definerer *ledelse* «som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker». I dette ligger at ledelsesprosessen skal sikre at det utvikles mål som er i samsvar med interessentenes behov, at problemer som oppstår løses på en hensiktsmessig måte, og at det skapes et miljø hvor menneskene er i stand til å kommunisere med hverandre.

For at dette skal fungere, er det noen betingelser som må være oppfylt.

1. Tilstrekkelig *informasjon*. Ledelsen må ha kunnskap om interessentens behov, samt hvilke problemer som foreligger. Ledelsen må også ha informasjon om alternative løsninger. Informasjonen skal blant annet frembringes av de forskjellige styringssystemer, og svikt i disse systemene kan gi et svakt beslutningsgrunnlag og derved dårlig beslutninger.
2. Må etableres *administrative systemer (ledelsesinformasjonssystem)*. Disse skal sikre at ledelsen holdes orientert om hvilke problemer som er til stede i virksomheten, og grad av måloppnåelse.
3. Tilstrekkelig *kunnskap*. Det må sørges for at ledelsen får tilført tilstrekkelige kunnskaper for å kunne løse de foreliggende problemer. Derfor må det gjennomføres en systematisk opplæring av alle som deltar i ledelsesprosessen.

(Busch et al, 2002)

Med *styring* forstås det som en kobling av ledelsesprosessen og ledelsesinformasjonssystemet. Kvaliteten på virksomhetens styringssystem blir derved en funksjon av hvor gode mål som utvikles, ledelsens evne til problemløsning, informasjon om måloppnåelse og informasjon om problemer. Busch et al mener at kvaliteten på et styringssystem ikke ligger i selve rutinene, men i hvordan ledelsen og ledelsesinformasjonssystemet fungerer som en helhet. Et godt informasjonssystem er av liten verdi dersom ledelsen fungerer dårlig (Busch et al 2002).

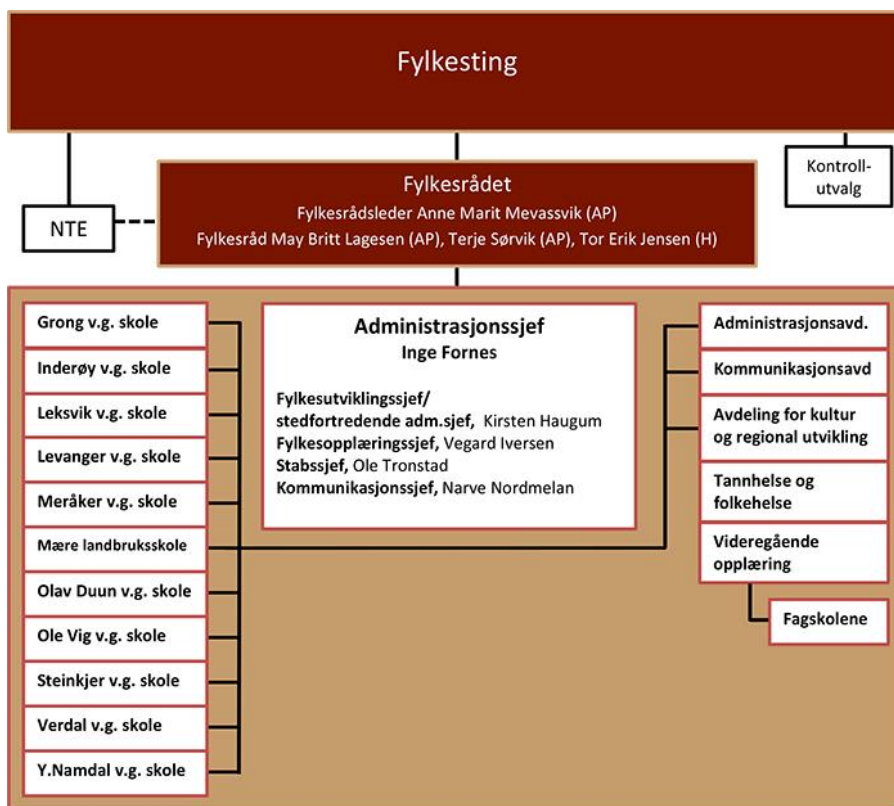
Men god problemløsning har liten verdi dersom nødvendige tiltak ikke iverksettes. Derfor er det viktig at det utvikles en struktur som sikrer at de beslutninger ledelsen tar, sette ut i livet.

4.8.2 Styringsystemer

Flere teoretikere, som Fayol, Mooney og Urwick, har vært interessert i problemer i tilknytning til praktisk lederskap, og de har prøvd å systematisere vellykkede erfaringer slik at andre kunne følge etter. En grunnleggende tanke hos de alle, er troen på ledelse som en prosess bestående av planlegging, organisering, ordrer, koordinering og kontroll (Morgan 2009).

Profesjonelle medarbeidere i offentlig sektor har alltid hatt stort handlingsrom, det vil si at arbeidsoppgavene i liten grad har vært standardisert. Samtidig har de også hatt ansvaret for kunnskapsutviklingen innenfor egne fagområder (Tor Busch i boken til Irgens og Wennes 2011; 141). I offentlig forvaltning finner vi verdier som generelt samfunnsansvar, rettssikkerhet, likhet og offentlig innsyn. I tillegg til å utvikle et regelsystem som sikrer at disse verdiene etterleveres, forventes det også at medarbeiderne gis mulighet til å utvise skjønn, tolke regler og utøve lederatferd, og denne friheten må underlegges en verdimeisig kontroll (Irgens og Wennes 2011;141).

Mange organisasjoner i dag har en tendens til å legge vekt på aktiviteter og organisasjonsmodeller som understøtter kontroll, orden og forutsigbarhet. En vanlig måte å oppnå det er gjennom hierarkisk organisering, da gjerne i form av en linje-stab organisasjon (Irgens 2010).



Figur 11: Nord-Trøndelag fylkeskommunes organisasjonskart

Linje-stab organisering forutsetter at organisasjoner skal fungere etter et hierarkisk prinsipp, der makt og myndighet er klart definert og lar seg illustrere som en pyramide med den øverste leder på toppen.

Hierarkisk organisering og standardisering av arbeidsprosesser kombineres ofte med sentral planlegging og systemer for måling av resultatoppnåelse. Særlig innenfor offentlig sektor er det da to sentrale begreper som dukker opp; virksomhetsplanlegging og målstyring. Regjeringen har vedtatt at alle statlige virksomheter skal styres gjennom virksomhetsplanlegging, og intensjonene er fulgt opp igjennom flere Stortingsmeldinger bl.a. Stortingsmelding nr. 37 «Om organisering og styring i utdanningssektoren» for utdanningssektoren spesielt (Irgens 2010;175).

Ser man så på hva Busch et al (2002) sier, mener de at innenfor den offentlige forvaltningen er målene knyttet til velferd, sosial likhet, rettferdighet osv. Slike mål gir for det første andre styringsimpulser enn de økonomiske målene i private virksomheter. De mener det er langt vanskeligere å formulere konkrete mål i f.eks. en skole. Mål om klassemiljø, kunnskapsutvikling osv. lar seg ikke kvantifiseres på samme måten. Dette får stor betydning for hvilken styring som kan etableres. Resultatmåling mener de derfor er et problem, eller i hvert fall en stor utfordring i de fleste offentlige virksomheter. For det andre kan målene i offentlig sektor ofte være vage, tvetydige, konfliktfylte og ustabile. De er avhengig av politiske prosesser, og nye politiske prioriteringer eller konstellasjoner kan føre til raske endringer (Busch et al 2002).

Jeg vil nå komme nærmere inn på forskjellige styring og styringssystemer for å se på hva dette er, og hvilke funksjoner de har. I tillegg vil jeg se på fordeler og ulemper innenfor de forskjellige systemene. Men først vil jeg se litt nærmere på klassisk organisasjonsteori, og se hvordan den ble bygde seg opp mellom 1800- og 1900-tallet.

4.8.2.1 Klassisk organisasjonsteori – byråkrati

Det er tre navn som trekkes fram som innflytelsesrike når vi snakker om klassisk organisasjonsteori (Irgens 2010); Fredrik Winslow Taylor (1856-1915), Henri Fayol (1841-1925) og Max Weber (1864-1920). Som man ser levde disse tre i samme periode, altså i skifte mellom 1800- og 1900- tallet. Det som var spesielt på denne tiden, var at det var en sterk vektlegging på strukturelle og formelle sider ved organisasjon og ledelse. Derfor er disse teoriene beslektet med det vi ofte refererer til som klassisk organisasjonsteori.

Fredrik Winslow Taylor hadde utviklet instrumenter som tålte svært høye hastigheter. Disse erfaringene tok han med seg da han skulle forbedre arbeidslivet gjennom å rasjonalisere arbeidsutførelsen. Han gikk fra å effektivisere maskiner til å effektivisere bedriftsorganisasjoner. Han argumenterte for å spesialisere jobbene, utvikle og skrive ned

arbeidsbeskrivelser, innføre prestasjonslønn samt gjennomføre nøyaktige målinger og kontroll.

Henri Fayol var særlig opptatt av å utvikle administrative systemer og etablere allmenngyldige prinsipper for ledelse. Fayol ville dele sine erfaringer fra bedriftsledelse med andre. Det tok mer enn tretti år før boka ble kjent utenfor Frankrike. Da etter at boka ble oversatt til engelsk.

Max Weber er den personen som står bak benevnelsen byråkrati. Han studerte framveksten av en ny styringsform i offentlig sektor som ble kalt byråkrati. I dag brukes dette ofte som et skjellsord for å beskrive treg saksbehandling og lite smidig regelbruk. Utviklingen av byråkratiet som styringsform skjedde fra mindre stater med nærhet og oversikt, til større stater hvor det var vanskeligere å holde oversikt og utøve direkte kontroll.

Som følge av at disse styringssystemene fortsatt påvirker vår oppfatning av organisasjon og ledelse, selv om det er for hundre år siden, forteller det at de har gitt løsninger på utfordringer vi står overfor i arbeidslivet.

Men samtidig er det reist kritikk mot klassisk organisasjonsteori (Irgens 2010).

1. Det er for stor vekt på de formelle og strukturelle sidene ved organisasjoner. Med det menes at virksomheten blir sett på som en stor, forutsigbar maskin uten følelser, verdier og kultur. Ledelsen skal fininnstille medarbeiderne for best mulig å passe inn i «maskineriet».
2. Organisasjonens forhold til omgivelsene er nesten fraværende. Det er vel så godt som ingen virksomheter som klarer å være alene i omverden. Derfor er nok enhver virksomhet i et eller annet avhengighetsforhold til omverden.
3. Troen på standardisering og regelstyring er for sterk. Som følge av at arbeidslivets mange situasjoner er unike, kan man ikke håndtere alt gjennom et program eller en regel som er utarbeidet i forkant.
4. Det er for mye overvåking, måling og kontroll. Arbeidstakere blir for redde til å ta ansvar og initiativ, hvis det blir for mye overvåking, måling og kontroll. Dette skaper ikke gode arbeidsforhold.
5. Vekten på spesialisering er uheldig og ikke i tråd med den norske arbeidsmiljøloven. Variasjon i arbeidet og muligheten til å påvirke arbeidets innhold, er et krav til ansatte i dag. Ved manglende innflytelse og kontroll over egen arbeidssituasjon, fører det til at arbeidet oppleves som uinteressant og betydningsløs.
6. Organisasjonene blir for langsomme. Når alle informasjon skal gå fra topp og ned i en hierarkisk organisasjon, tar det for lang tid å få informasjonen fram samtidig som den kan bli forvrengt underveis.
7. Ansattes kunnskaper blir ikke utnyttet. I og med at ledelsen står for «tenkningen» i planleggingen, og arbeidstakerne skal være de som er «utførere», blir planlegging og utførelse holdt atskilt.

Her har vi nå vært inne på flere punkter som kritiserer den klassiske organisasjonsteorien. Men samtidig er det slik at klassisk organisasjonsteorien også har sine sterke sider, da når visse forutsetninger er til stede (Irgens 2010).

1. Standardisering og regelfølgning skaper forutsigbarhet. Når man vet hvilke regler og prosedyrer en arbeidsoppgave skal utføres, har man også større kunnskap i forkant om hva resultatet vil bli.
2. Kvalitetssikring blir lettere. Det blir lettere å måle avvik fra kvalitetsstandarder og om nødvendig gjøre korrigerende tiltak, når det finnes standarder som skal følges.
3. Produkter og tjenester blir billigere. Kunden og brukeren trenger ikke å betale så mye for produktet eller tjenesten når arbeidet forenkles og standardiseres.
4. Bedre oversikt. Det er lettere å plassere ansvar og trekke grenser mellom personer, avdelinger og nivåer.
5. Personalkostnadene reduseres. Standardiserte arbeidsoppgaver krever levere opplæringskostnader, og rekrutteringen blir enklere og billigere. Behovet for faglært arbeidskraft reduseres.

Det som kjennetegner klassiske organisasjonsteorier, er at de passer best når forholdene er oversiktlige, når det er stor grad av stabilitet og når arbeidet som utføres er rutinepreget. I motsatt fall kan byråkratiske og maskinmessige organisasjonsformer skape uønskede problemer, noe Irgens (2010) kaller byråkratiske dysfunksjoner.

I dag er det vel flere som hevder at klassisk teori er avleggs. Dette som følge av at dagens arbeidsliv er preget av lite stabilitet og med små muligheter for ledere til å ha oversikt og kontroll etter den klassiske teorien. Men selv i et arbeidsliv preget av endringer og usikkerhet, er det viktig å skape betingelser der arbeidet kan utføres med den klassiske organisasjonsteorien som modell. For å skape kvalitet og rimelige produkter og tjenester, trenger man forutsigbarhet for å redusere usikkerhet, og man er avhengig av standardisering og rutinemessige oppgaver.

4.8.2.2 New Public Management: Virksomhetsplanlegging og målstyring

New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse på ideer om hvordan offentlig sektor skal styres, og som sterkt har påvirket stat, kommune og fylkeskommune i Norge. Disse ideene er kommet som svar på økonomiske underskudd og problemer med å lede offentlig sektor effektivt. Da særlig i landene USA, England og New Zealand. Noen av kjennetegnene på NPM er desentralisering, privatisering og konkurranseutsetting også av offentlige institusjoner. Det er en dreining av demokratisk kontroll til markeds- og brukerkontroll. Dette har skapt til at det er mindre vekt på hva som blir gjort, og større vekt på å måle om det oppnås resultater. Man styrer gjennom kontrollsystemer og med vekt på lederrollen, og man legger vekt på økonomisk belønning hvis mål nås, og på sanksjoner hvis man ikke når sine mål. Således er det mange flere brukerundersøkelser, og det lages serviceerklæringer og servicegarantier innenfor de fleste områder (Irgens 2010).

Norge har vært mer avventende enn mange andre vestlige land med å innføre NPM i den offentlige forvaltningen. Man kan ikke snakke om noen grunnleggende endring i synet på hvordan den offentlige sektor bør organiseres. Derfor kommer man skjevt ut om man diskuterer innslaget av NPM utelukkende med utgangspunkt i markedsorientering. I Norge har NPM – orienteringen mer generelt representert en tenkning omkring fornyelse av den offentlige sektor på områder som tjenesteproduksjon, forholdet mellom politikk og administrasjon, og demokrati. For det første representerer NPM også i norsk kontekst en sterk tro på marked og ledelse, så som effektivisering, produktivitet og fokus på ledelse. For det andre handler NPM om tiltak rettet mot indirekte kontroll heller enn direkte styring, f.eks. desentralisering av virksomheter, kvalitetssikring og målstyring. For det tredje ser man tiltak som fokuserer på brukermedvirkning, så som blant annet brukerundersøkelser (Fimreite og Grindheim 2010).

Kritikken mot NPM går ut på at det har ført til uklarheter, konflikter og svekket tillit mellom styringsorganer, samtidig som at den politiske demokratiske styringen har blitt svekket (Irgens 2010).

Kritikken går også ut på at økonomiske organisasjonsmodeller kan fungere vel og bra i det private næringsliv der organisasjonens mål er enkle (tjene mest mulig penger). Men i offentlige organisasjoner derimot er målene langt mer flertydige og kan ikke tallfestes. NPM vil derfor føre til målkonflikter og kontrollbyråkrati. Arbeidet i skoler vil blant annet få målforskyving mot den delen av virksomheten som er lett målbar. Det kan igjen føre til kvalitetsforvitring og samarbeidsproblemer mellom personer og organisasjonsnivåer som ideelt sett burde hatt et tett samarbeid (Roald 2013).

Det er slått fast at i Norge skal målstyring være det overordnede styringsprinsippet for utdanningssektoren. I Stortingsmelding nr 37 heter det at «Målstyring krever at overordnet myndighet formulerer mål, formidler målene nedover i systemet og analyserer resultatene. Oppfølging og resultatvurdering av virksomheten i underliggende organ blir en viktig del av styringen». Dette betyr altså klar hierarkisk organisering med ovenfra og ned-tenkning som ligger til grunn.

Målstyring er et virkemiddel innenfor virksomhetsplanlegging, mens virksomhetsplanlegging er et planleggings- og styringssystem, da først og fremst for offentlig virksomheter. Spesielt i Norge har man innenfor offentlig sektor sterk fokus på hierarkisk målstrukturer fra toppen og ned, på formelle plandokumenter og på systemer for oppfølging og resultatmåling. Den mest positive effekten virksomhetsplanlegging og målstyringen gir, er muligheten de ansatte får til å være med å diskutere og dermed bli bevisstgjort sitt eget arbeid. Dette mener Jan Thorsvik (Irgens 2010) imidlertid at enhver endringsprosess kunne gi. I noen virksomheter har ansatte og ledere klart å bruke virksomhetsplanlegging til å planlegge sammen, og målstyring til å få større bevissthet om hva man skal konsentrere seg om.

Derimot i andre virksomheter har målstyring og virksomhetsplanlegging skapt detaljstyring, stadig krav om rapporter og økt grad av frustrasjon. Det er med andre ord særlig to forhold som gjør at man ofte opplever at den hierarkiske bruken av virksomhetsplanlegging og målstyring blir problematisk. Det ene er at forutsetningene ofte endrer seg. Vi lever i en verden der endringer skjer hurtig. I og med at hierarkisk målstyring baserer seg på at overordnede mål skal formuleres av ledelsen eller politiske myndigheter, for deretter å brytes ned gjennom hvert ledd i organisasjonen. Så skal man arbeide etter disse målene for å realisere de overordnede intensjoner, for deretter at resultatene skal evalueres og rapporteres oppover i systemet igjen. I en omskiftelig verden er det sannsynlig at det skjer endringer i forutsetningene fra det øyeblikk de overordnede mål blir bestemt, og til de skal gjennomføres nederst i hierarkiet.

Det andre forholdet som gjør at man ofte opplever at den hierarkiske bruken av virksomhetsplanlegging og målstyring blir problematisk, er at kunnskapen om hvordan arbeidet konkret skal utføres, sjelden befinner seg hos dem som er lengst opp i hierarkiet, men oftere hos dem som arbeider nærmest brukeren eller kunden. I noen tilfeller er imidlertid de lokale forholdene så spesielle at det er vanskelig å tilfredsstille de overordnede målstyringssignalene når man samtidig skal tilfredsstille lokale brukerbehov.

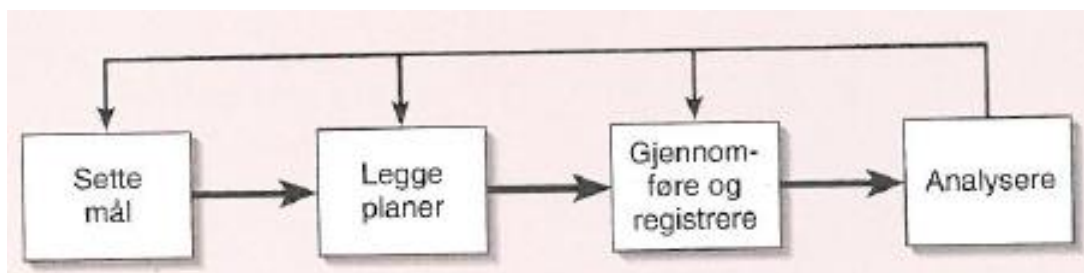
Så hvis det finnes et lokalt handlingsrom til å finne løsninger som passer de lokale forholdene, kan overordnede målsettinger som ledd i et styringssystem, i større grad la seg gjennomføre til beste for brukere og kunder (Irgens 2010).

Til tross for at det kan reises mye kritikk mot hierarkisk virksomhetsplanlegging og målstyring, er det viktig at de profesjonsutdannede ikke helt og holdent bestemmer sine arbeidsmål og arbeidsmåter selv. Virksomheten vil da ikke være godt organisert lenger, og resultatet kan bli dårlig samordning av tjenester, synkende kvalitet på produkter og lite tilfredse kunder og brukere. Men svaret er heller ikke det motsatte. Det er viktig å kunne skille mellom hvilke deler av arbeidsutførelsen som kan håndteres ved hjelp av standardiserte metoder som er bestemt gjennom virksomhetsplanlegging og målstyring, og hvilke som ikke kan det (Irgens 2010).

4.8.2.3 Økonomistyring

Busch et al sier at økonomistyring oppfattes ofte som synonymt med regnskapsanalyse, budsjettering, investeringskalkyler og andre tilsvarende metoder (Busch et al 2002:22).

Busch et al definerer økonomisk styring som; «*vi vil definere økonomisk styring som beslutninger rettet mot å påvirke ressursdisponeringsatferd og/eller mot økonomiske mål*» (Busch et al 2002:55).



Figur 12: Styringsmodellen

Det sentrale element i enhver form for styring er kvaliteten på de beslutninger som fattes. Styringssystemene gir nødvendig informasjon, men det er mennesker som tar beslutningene og utøver den reelle styringen. Busch et al (2002) sier at det må trekkes inn flere forhold i tillegg til tradisjonelle økonomisystemer. I tillegg til tradisjonelle økonomisystemer er det blant annet nødvendig å trekke inn forhold som ledelse, målkonflikter/politiske prosesser, organisasjonskultur og ansvarlighet.

Når man skal studere sammenhengen mellom *ledelse* og økonomisk styring, er det bedre å se på ledelse som en selvstendig funksjon. Da kan man frigjøre seg litt fra lederne som personer. Busch et al skiller mellom «økonomiske styringsrutiner» og «økonomistyring». De sier at den eneste bekreftelsen på at økonomistyringen er god, er at organisasjonen når sine økonomiske mål. Økonomistyring er derfor de beslutninger som påvirker ressursdisponeringsatferd og/eller er rettet mot oppnåelse av økonomiske mål. Økonomistyring er altså en del av virksomhetens totale ledelse. Økonomistyring utøves av alle i en virksomhet som tar beslutninger som medfører bruk av ressurser. Det kreves derfor at disse også har en viss kunnskap om økonomi. Innenfor offentlig virksomheter er det ofte flere personer som er involvert i aktivitetsplanene. Det er derfor viktig at de har god økonomisk styring ved at de ser de økonomiske konsekvensene av sine beslutninger.

Når det så gjelder økonomiske styringsrutiner, er dette en del av informasjonsgrunnlaget for å treffe riktige beslutninger. Svikter disse rutinene, kan man risikere at ledelsen famler i blinde uten å vite i hvilken retning det går i.

Ledelsens hovedoppgave er å opprettholde og utvikle interessentenes bidrags-/belønningsbalanse. For å make dette må man finne verdier av alle bidrags- og belønningsstrømmer. Hvilken måleenhet som skal benyttes, er avhengig av hva den enkelte interessent verdsetter. Etersom myndighetene ønsker god utnyttelse av de ressurser som settes inn, er det behov for å utvikle et system som måler de økonomiske konsekvenser av virksomheten.

Primært er økonomisk styring i offentlig virksomheter rettet mot å sikre myndighetene en god utnyttelse av de ressursene som settes inn. Men indirekte er god økonomi også en forutsetning for å dekke behovet til de andre interessentene. En god økonomisk styring forutsetter derfor at ledelsen formulerer gode økonomiske mål på alle nivå i virksomheten. I tillegg at det foregår en forsvarlig problemløsning og planlegging med sikte på å nå de

økonomiske mål. Det siste punktet er at det foretas en økonomisk kontroll som viser grad av måloppnåelse for alle økonomiske mål, og som peker på nye problemer som må løses (Buch et al 2002).

Det er kamp om knappe ressurser, og økonomistyringen må fungere i en virkelighet med *tvetydighet, målkonflikter, makt og politisk aktivitet*. Selv om økonomistyringen bygger på en mål-middel-tankegang, er det nødvendig å ha innsikt i at den skal fungere i en politisk virkelighet. Ledelse og ansatte engasjerer seg sterkt for å få større bevilgninger, og det iverksettes en rekke politiske prosesser. Mål om bedre kvalitet, bedre miljø i skolene osv. er legitime mål som ofte krever økt ressurstilgang.

Økonomistyringen må derfor utvikles slik at den også kan fungere i et system hvor makt og politikk er sentrale dimensjoner.

I alle situasjoner hvor de ansatte har et viss handlingsrom, vil *organisasjonskulturen* ha en avgjørende innflytelse på de beslutninger som fattes. Ettersom organisasjonskulturen påvirker beslutningene i en virksomhet, vil den ha stor betydning for den økonomistyring som reelt sett utøves. Innenfor økonomistyring er det derfor viktig å arbeide med å utvikle en kultur som også verdsetter de økonomiske målene.

Det første punktet betyr at de ansatte bør ha kunnskaper om de økonomiske målene. Gjennom medvirkning i utviklingen av nye mål bør dette være lett å oppnå. Det neste er at de ansatte må akseptere de økonomiske målene. Konflikter med andre mål, økonomiske begrensninger og motivasjon til å arbeide for å realisere målene kan forhindre dette. Det siste punktet er at det må skapes en lagånd eller følelse av fellesskap knyttet til å realisere de økonomiske målene.

Et begrep som er nært knyttet til organisasjonskultur, er *ansvarlighet*. Økonomistyring i det offentlige innebærer at fellesskapets ressurser skal disponeres til beste for innbyggerne i landet. Ansvar og ansvarlighet i forhold til denne oppgaven må derfor stå sentralt.

5 Metode

Å bruke en metode, av det greske *methodos*, betyr å følge en bestemt vei mot et mål (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2011:29). Samtidig sier Johannessen et al (2011:29) at samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan man skal gå fram for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og ikke minst hvordan denne informasjonen skal analyseres, og hva den forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser. Det dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data, og dette er en sentral del av empirisk forskning.

I det daglige har vi en tilbøyelighet til å trekke konklusjoner om sammenhenger forholdsvis raskt. Men forskere kan ikke trekke raske konklusjoner. De må stille strengere krav til dette, og må bruke en metode som gjør det mulig å sannsynliggjøre om de antakelsene man har, er riktige. Det er ikke tilstrekkelig for en forsker å basere seg på egne oppfatninger og oppslag i mediene. Dette mener Ottar Hellevik (2002), og kaller det for metodelære (Johannessen et al 2011).

Et skille som raskt dukker opp i den samfunnsvitenskapelige metodelæren, er det mellom kvantitative og kvalitative metoder. Kvalitative metoder søker å gå i dybden, og vektlegger betydning, mens kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall (Thagaard 2011). Begge begrepene er det flere forskere som har satt en betydning på. Thagaard refererer til flere, Denzin & Lincoln (2005) sier at begrepet kvalitativ innebærer å fremheve prosesser og meninger som ikke kan måles i kvantitet eller frekvenser. Mens Neuman (2000) fokuserer kvantitative metoder på variabler relativt uavhengig av den samfunnsmessige kontekst, mens kvalitative tilnærminger omhandler prosesser som tolkes i lys av den kontekst de inngår i. Repstad (2007) hevder at ordet kvalitativ viser til kvalitetene, det vil si til egenskapene eller karaktertrekkene ved de sosiale fenomener man studerer (Thagaard 2011:17). Følgelig kan kvantitative studier omfatte store utvalg, mens kvalitative studier kan gi mye informasjon om få enheter.

Hensikten med å undersøke hvordan forbedring av styringssystemene og styringsdialogen kan være med å forbedre kvaliteten i skolene i Nord-Trøndelag fylkeskommune, har vært å studere hvordan fenomener og handlinger ser ut til å henge sammen i spesielle situasjoner i organisasjonen. Jeg har derfor brukt en kvalitativ tilnærming på den empiriske undersøkelsen.

Det er totalt 11 videregående skoler i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Denne undersøkelsen er basert på svar fra tre av disse virksomhetene, samt to intervju med ledere i avdeling for videregående opplæring (AVGO). Totalt er det gjennomført fem individuelle intervjuer.

5.1 Utvalg av respondenter

I boken til Thagaard (2011), refererer hun til Sigmund Grønmo (2004) som sier blant annet at kvalitative studier er preget av nærhet og sensitivitet i forhold til kildene. Med dette menes først og fremst metoder hvor forskeren har en direkte kontakt med de personer som studeres, som ved deltakende observasjoner og intervju. Dette fører til at ved valg av kvalitativ metode, kan man ikke undersøke særlig mange personer.

Respondentene i de tre individuelle intervjuene på skolene er rektorer, mens de to ved avdeling for videregående opplæring er i ledergruppen. Grunnen til at jeg ønsket å utføre individuelle intervjuer med dem, er at jeg var interessert i å vite hva hver enkelt av dem uttrykte om styringssystem. Jeg ønsket å få frem den enkeltes holdninger til og oppfatninger om styringssystem gjennom de individuelle synspunktene. Jeg var interessert i hvordan hver enkelt leder fortolker og legger mening i styringssystemene.

Åpne intervjuer gir store datamengder. Dette har vært med å begrense antallet respondenter jeg kunne intervjuer. Jeg ville ikke risikere å ende opp med så mye informasjon at jeg mistet oversikten. Jeg hadde en liste med de tema jeg ønsket å ta opp.

Alle virksomhetene innenfor utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune er i utgangspunktet like relevante for undersøkelsen. Jeg har likevel forsøkt å få en viss bredde i utvalget. Jeg har derfor valgt respondenter fra både store og små virksomheter, jeg har tatt hensyn til geografi, og jeg har valgt skoler hvor virksomhetsleder (rektor) har ulik fartstid i organisasjonen. Skolene jeg har valgt har dessuten ulike profiler på utdanningstilbudene.

5.2 Gjennomføring av undersøkelsen – forskningsdesignet

Når det gjelder selve gjennomføringen av en undersøkelse, må det i forkant gjøres mange overveielser og valg. Det er særlig i en tidlig fase at det må tas stilling til hva og hvem som skal undersøkes, og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Johannessen et al (2011) kaller dette design, eller nærmere bestemt forskningsdesign.

Forskningsdesignet er alt som knytter seg til en undersøkelse. En forsker starter med problemstillingen og vurderer hvordan det er mulig å gjennomføre undersøkelsen fra start til mål.

Ulike typer av design kan knyttes til formålet med undersøkelsen, men et viktig poeng i kvalitativ forskning er at prosjektets design må gi grunnlag for fleksibilitet (Thagaard 2011). Fremgangsmåtene må kunne endres på grunnlag av den informasjonen dataene gir. Forskeren må i løpet av prosjektet vurdere om dataene er relevante i forhold til problemstillingen, og om analysen kan føre til interessante resultater. Fleksibilitet og åpenhet for endringer i løpet av forskningsprosessen er særlig viktig i kvalitative studier (Thagaard 2011).

Undersøkelsesopplegget i denne oppgaven er casestudier. Det som kjennetegner en casestudie er at forskeren henter inn mye informasjon fra noen få enheter eller caser over kortere eller lengre tid gjennom detaljerte og omfattende datainnsamling (Johannessen et al 2011). Det er gjort et forsøk på å gå i dybden for å få frem så mange nyanser og detaljer som mulig. Dette gjøres for å finne ut hvordan ledelsen på den enkelte virksomheten ser styringssystemene i sitt daglige arbeid. Forståelsen av systemene, holdningene til systemene, likheter og forskjeller mellom de ulike virksomhetene og hver enkelt individ. I boken til Johannessen et al (2011), referer de til Robert K. Yin (2007) som sier at i samfunnsforskning er det særlig to kjennetegn ved en case. Det første er at oppmerksomheten avgrenses til den spesielle casen, og det andre er at det gis en mest mulig inngående beskrivelse av casen. Man undersøker casen grundig og detaljert for å få med mest mulig data. Caseundersøkelser består kort sagt i å samle så mye informasjon som mulig om et avgrenset case (fenomen).

Yin mener det er fem komponenter som spesielt er viktig ved gjennomføring av caseundersøkelser:

1. Problemstilling. Kvalitative casestudier starter normalt med et problem som hentes fra praksis. Dette kan være et problem av generell interesse. Det som da normalt styrer caseforskeren, er spørsmål som berører prosess (hvorfor eller hvordan noe skjer), og spørsmål som handler om forståelse (hva, hvorfor og hvordan). I denne oppgaven består den av skoleeierens styringssystemer og styringsdialoger. Hvordan skjer og hvordan forstår man denne prosessen, og hva og hvordan påvirker den kvaliteten i skolen.
2. Teoretiske antakelser. Forskeren gjør seg ofte noen antakelser etter å ha stilt noen grunnleggende spørsmål. Ifølge Yin er det disse antakelsene som ligger til grunn for den videre undersøkelsen. I denne oppgaven kan det være virksomhetenes handlingsrom, styringsdialog og bruken av CAF-verktøyet. Dette blir da de antakelsene som leder til videre undersøkelser.
3. Analyseenheter. Når problemstillingen er definert, er det naturlig å avgrense den enheten som skal studeres. I dette tilfellet går det på skoleeiers styringssystemer og styringsdialog, og hvordan de kan være med å forbedre kvaliteten i skolene.
4. Den logiske sammenhengen mellom data og antakelsene. Yin opererer med to analysestrategier; teoretiske antakelser (teoristyrte) og en beskrivende casestudie. I min oppgave bruker jeg en kombinasjon mellom disse. Jeg har noen teoretiske antakelser på forhånd, samtidig har jeg mye informasjon om styringssystemet og styringsdialogen i utdanningssektoren.
5. Kriterier for å tolke funnene. Her er det snakk om å tolke funnene opp mot allerede eksisterende teori på området. Her har jeg i oppgaven allerede eksisterende teorier på området. Så jeg kan igjennom de fire første komponentene relatere funnene til eksisterende teori for så å beholde eksisterende teori, modifisere og/eller videreutvikle denne, eller bygge helt ny teori.

5.3 Innsamling av data

I denne oppgaven har jeg brukt i hovedsak intervju til innsamling av data fra respondentene. Men etter en tid fant jeg ut at jeg hadde vært litt for generell i mine spørsmål på intervjuene, derfor sendte jeg ut noen ekstra spørsmål skriftlig på e-post til de samme respondentene. Disse spørsmålene inneholdt elementer for å kunne svare bedre på forskningsspørsmål 1. Tre respondenter svarte skriftlig tilbake til meg, men til gjengjeld var disse opplysningene til stor nytte for meg i videre arbeid med oppgaven.

Formålet med et intervju er å få fylldig og omfattende informasjon om hvordan andre mennesker opplever sin livssituasjon og hvilke synspunkter og perspektiver de har på temaer som blir tatt opp i intervjusituasjonen (Thagaard 2011). Intervjuer gir et særlig godt grunnlag for å få innsikt i respondentenes erfaringer, tanker og følelser. De begivenheter og erfaringer som de forteller om, er gjenfortellinger av hendelser og preges derfor av respondentenes forståelse av det han eller hun har opplevd.

Ved å sammenstille de fem intervjuene, samt de skriftlige svar jeg har fått, har jeg lett etter mønster, både regulariteter og avvik. Gjennom strukturering av dataene er det forsøkt å finne dette mønsteret. I og med at alle intervjuene er utført ved bruk av opptak og påfølgende noe transkribering, samt at jeg har fått noe skriftlig, vil jeg hevde at registreringen av data er komplett. På denne måten sikres også en viss kontroll over rådataene.

5.4 Etske ansvar

Forskning må underordne seg etiske prinsipper og juridiske retningslinjer. Dette gjelder all type forskning, men det aktualiseres spesielt sterkt i samfunnsforskningen fordi denne så direkte berører enkeltmennesker og forhold mellom mennesker (Johannessen et al 2011).

Tove Thagaard (2011:110) sier at det er viktig at intervju legges opp på en måte som bevarer respondentens integritet, ved at forskeren tar hensyn til hans eller hennes vurderinger, motiver og selvrespekt. I og med at de beskrivelsene respondenten gir, uttrykker deres forståelse av egen situasjon, bør ikke forskeren provosere denne.

Anonymisering av respondentene er en utfordring i denne oppgaven. Utvalget er smalt, og det er fem individuelle intervjuer. Det henvises dessuten til de enkelte rektorene som «rektor 1, 2 og 3». Det samme gjelder også for de to intervjuene fra avdeling for videregående opplæring («AVGO 1 og 2»).

Jeg har vektlagt at de etiske kravene fungerer i samsvar med normene som gjelder for allmenne relasjoner mellom personer. Til sist er også utfordringene med full anonymisering tatt opp med respondentene.

5.5 Egen forskerrolle

Alle respondentene jeg intervjuet, fikk forhåndsinformasjon om oppgavens formål. Jeg informerte også om hensikten med undersøkelsen i starten av alle intervjuene. Jeg presiserte at jeg gikk åpent inn i dette og ikke hadde noen fasitsvar på det jeg skulle spørre om. Jeg ville bli kjent med deres erfaringer og synspunkter. I og med at jeg selv jobber i utdanningssektoren, var det viktig for meg å presisere at jeg hadde en annen rolle i denne sammenhengen. Jeg var student som skulle forske på styringssystemer.

Jeg kjenner alle respondentene forholdsvis godt. Likevel mener jeg at jeg ikke kjenner noen så godt at jeg ville tolket uttalelsene annerledes om jeg ikke hadde kjent dem i det hele tatt. Jeg var ute etter ærlige svar, og presiserte at jeg ønsket at intervjusituasjonen skulle preges av gjensidig tillit og åpen kommunikasjon mellom respondentene og meg som forsker. Dette mener jeg at jeg har oppnådd.

Samtidig er jeg bevisst på at jeg har et personlig engasjement i dette arbeidet, da jeg selv jobber innenfor dette feltet. Jeg ser det derfor som en viktig oppgave å ha nødvendig distanse til materialet som kommer frem, slik at jeg får et størst mulig objektivt resultat som ikke er farget av mine egne erfaringer.

5.6 Analyse og fortolkning av dataen

Før man starter analysearbeidet, må man redusere mengden av data. Utfordringen i kvalitative forskingsopplegg er nettopp å få noe fornuftig ut av stor mengde, ofte ustrukturerte data. Informasjonsmengden må reduseres slik at den blir håndterlig, og at man lager seg et rammeverk for å formidler innholdet på en forståelig måte (Johannessen et al 2011).

Johannessen et al (2011) refererer til Silverman (2006) som sier at ved kvalitative data, er det også den som har samlet inn data som også bør analysere og fortolke dem. Jeg har derfor gjennom mine forståelser av de innsamlede data, funnet de viktigste utgangspunkter for dataanalysen som jeg mener bør være med.

Selv om Johannessen et al (2011) sier at det er noe forskjell på å analysere og å tolke data, er det allikevel vanlig at disse glir over i hverandre i kvalitative studier. Å analysere betyr å dele opp i biter eller elementer. Det forskeren undersøker betraktes som sammensatt av enkelte bestanddeler, og målet er å avdekke et budskap eller en mening, å finne et mønster i datamaterialet. Dette gjøres under kapittel 6 hvor jeg ser nærmere på forskningsspørsmålene. Der deler jeg opp kapitlet ut fra flere elementer jeg spurte respondentene om.

Når data er analysert, trekker forskeren en konklusjon som skal svare på problemstillingen. Å tolke betyr å sette noe inn i en større ramme eller sammenheng. Når forskeren tolker data, ser han på hvilke konsekvenser analyse og konklusjon har for det han undersøker.

Fortolkninger dreier seg om å få tak i mening som ikke ligger i dagen. Det er vanlig å ta utgangspunkt i teori på det området man forsker på, og se på funnene i lys av relevant teori. Forskeren forsøker å forstå og forklare funnene fra analysen (Johannessen et al 2011;164). I kapitel 7 har jeg en oppsummering og konklusjon på hovedproblemstillingen, hvor jeg også tar hensyn til det som er analysert under kapitel 6.

Men som Johannessen et al (2011) sier, så er det vanlig at analyse og tolking av data glir over i hverandre. Dette er blitt gjort også i dette studiet, da jeg føler det er den beste måten å både beskrive og lese analyse og tolkningene av datamaterialet.

6 Analyse og tolkning av datamaterialet knyttet til forskningsspørsmålene

6.1 Forskningsspørsmål 1: Hva kjennetegner et godt styringssystem og en god styringsdialog, og hva må til for å forbedre disse for at elevene skal forbedres?

For å analysere og tolke forskningsspørsmål 1, ønsket jeg først å spørre respondentene om hva de legger i begrepene styring og ledelse. Deretter ønsket jeg å høre hva de legger i begrepene styringssystemer og styringsdialog, og hvordan de forholder seg til dette i sin hverdag. Til slutt om hva som må til for å forbedre styringssystemene og styringsdialogen for at elevene skal forbedres.

6.1.1 Hva legger man i begrepene styring og ledelse?

Styring og ledelse er to begreper som ofte kan tolkes å bety noenlunde det samme. Men er de egentlig det? Hva sier ledelsen i utdanningssektoren i NTFK om dette?

Under avsnitt 4.8.1 er Busch et al (2002) sin tolkning beskrevet i hva de legger i begrepene ledelse og styring. Ledelse er «som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker». I dette ligger at ledelsesprosessen skal sikre at det utvikles mål som er i samsvar med interessentenes behov, at problemer som oppstår løses på en hensiktsmessig måte, og at det skapes et miljø hvor menneskene er i stand til å kommunisere med hverandre.

Begrepet styring beskriver Busch et al (2002) som en kobling av ledelsesprosessen og ledelsesinformasjonssystemet. Det vil si en funksjon av hvor gode mål som utvikles, ledelsens evne til problemløsning, informasjon om måloppnåelse og informasjon om problemer.

Ser vi nærmere på Eirik Irgens (2010) snakker han om at styring kan gi uttrykk for et mekanisk syn, da for eksempel at organisasjonen er en maskin. Ledelse sier han kan gi uttrykk for et organisk syn, da for eksempel at organisasjonen er et sosialt system av frie aktører.

Hvis vi ser nærmere på beskrivelsene av begrepene, så sier man at styring om noe som er systemorientert. Vi ser at Busch et al (2002) også kobler inn ledelsesprosessen sammen med systemene når de snakker om styring. Ledelse sier de er noe som er personorientert hvor kommunikasjon med hverandre er en viktig del.

Respondentene som ble spurt under intervjuene er samstemte i hva man legger i disse begrepene. Alle sier at styring handler om noe som er systemorientert. I dette sier de at beslutninger tas gjennom et system. «AVGO 1» sier at man lager seg forskjellige styringssystemer, og at utdanningssektoren har et kvalitetsutviklingssystem som er et styringssystem. Vedkommende sier at *dette systemet er på en objektiv måte, men at også skjønn staker ut kursen, det settes mål på bakgrunn av de kunnskap vi har, og når man setter dette i system blir det en styring for de virksomheter som er under fylkesopplærings sjefen/ sektorleder. Man bruker formaliserte styringsinstrumenter for å sette en retning for å styre rektorene og skolene.*

«AVGO 2» sier at *skoleeier styrer målsettingene, men skoleeier styrer ikke virkemidlene på skolene.* Det samme sier «rektor 2» at *fylkeskommunale mål og målsettinger er styringsorienterte, og at man må forholde seg til disse målene. Men det å gjennomføre er hvordan prosessene gjøres.*

Når det gjelder ledelse er alle samstemte at dette er noe som er personorientert. «Rektor 2» sier at mål og målsettinger er styringsorientert, men gjennomføringen er hvordan prosessene gjøres, og da er involvering av medarbeidere en viktig del for å få gode resultater. Dette er da personorientert og har med verdier, relasjoner og rollemodeller å gjøre. Det samme sier også «rektor 3» at *ledelse er relasjon mellom mennesker og en leder som går i prosesser med mennesker. Man jobber mer med den menneskelige ressursen.*

«AVGO 1» sier at *sektoren har et styringssystem som er kvalitetsutviklingssystem i sektoren, så kreves det ganske mye ledelse som går på relasjoner mellom fylkesopplærings sjefen og de han leder, for blant annet å motivere for å gjøre jobben som skal til får å nå målene.*

6.1.1.1 Oppsummering

Respondentene er enige om at begrepene styring og ledelse kan sees som to forskjellige begreper, men at de er avhengig av å gå om hverandre for at det skal fungere i en virksomhet. De mener at en leder må bruke både styring og ledelse som virkemiddel. De må forholde seg til de normer og mål som er satt i organisasjonen (styring), samtidig som man går i prosesser med de ansatte for å gjennomføre tiltak for å nå målene (ledelse). Det å involvere medarbeidere er det viktigste for å få gode resultater. Dette er helt i tråd med hva Busch et al (2002) sier om styring og ledelse.

For å bruke et skip som metafor, så er det noen som setter styringen på hvor man skal kjøre. Men man må også ha ledelse for å styre mannskapet om bord, dette for å greie å skape en motivasjon og legitimitet for å kunne ta retningen.

Respondentene sier at det er forholdsvis klare skiller på styring og ledelse i utdanningssektoren i NTFK. Innenfor ledelse nevnes rektormøtene som en ledelsesarena

der man løfter frem gode eksempler for hverandre, og der man gjør et forsøk på å drive ledelse hvor man bruker den ressursen som faktisk hver og en rektor sitter med. Det er som en av respondent sier; *«driver man bare med styring, gir man ikke rom for lokale handlingsrom og lokal kreativitet. I en ledelsesarena gir en mer rom for innspill fra alle lederne, man er mer åpen»*.

Gjennom kobling av ledelsesprosessen som innebærer blant annet involvering av medarbeidere, hvor verdier, relasjoner og rollemodeller kommer frem, samt ledelsesinformasjonssystemet som inneholder blant annet de verktøy som brukes i kvalitetsutviklingen, klarer utdanningssektoren i NTFK å oppfylle de betingelser som Busch et al (2002) sier må være oppfylt for å få til ledelse (se kapittel 4.8.1).

Tilstrekkelig informasjon om interessentenes behov klarer man å hente ut fra styringssystemer som kvalitetsmeldingen hvor både elevundersøkelser, lærerundersøkelser, brukerundersøkelser etc. er beskrevet. CAF brukes for å kartlegge interessentenes behov, styrker og utfordringer. Det er som «rektor 2» sier *«bruk av CAF for å ivareta rapportering og utviklingsbiten»*.

Administrative systemer (ledelsesinformasjonssystemer) brukes daglig i utdanningssektoren gjennom blant annet verktøy som CAF, PULS, økonomisystemet og andre administrative systemer. Disse er med å sikrer at ledelsen holdes orientert om hvilke problemer som er til stede i virksomheten, og grad av måloppnåelse. Her sier «rektor 3» at *«CAF er et omfattet system som fanger et årssyklus, og holder skolene innenfor rammen innen et styrt prosess årlig og gjentagende. I tillegg er det andre styringssystemer som blant annet personalledelse som er et hjelpeverktøy i dialoger med ansatte»*.

En systematisk opplæring av alle som deltar i ledelsesprosessen for å sikre tilstrekkelig kunnskap, skjer blant annet gjennom kodeks for ledelse i Nord-Trøndelag fylkeskommune og høy satsing på lederopplæring.

6.1.2 Styringssystemer i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelag fylkeskommune er en målstyrt organisasjon, noe som også selvfølgelig da påvirker utdanningssektoren. Under avsnitt 4.8.2.2, beskrives nærmere om virksomhetsplanlegging og målstyring.

Noe av kjennetegnene på at en organisasjon er målstyrt, er at det er mindre vekt på hva som blir gjort, og større vekt på å måle om det oppnås resultater. Man styrer gjennom kontrollsystemer og med vekt på lederrollen. Således er det mange flere undersøkelser, og det lages serviceerklæringer og servicegarantier innenfor flere områder (Irgens 2010).

Innen utdanningssektoren ser man dette gjennom flere styringssystemer, og at måling av oppnådd resultat skjer særlig innenfor verktøyet CAF som brukes i kvalitetsutviklingen. Modellen beskriver ni elementer, med varierende antall delkriterier, som ansees som viktige for å utvikle virksomhetens kvalitet, og som gir grunnlag både for vurdering og rapportering

og for ledelse av virksomheter. Delkriteriene blir beskrevet gjennom et sett indikatorer, og for hver av disse igjen er det i NTFK's versjon for sektoren anført konkrete og tilpassete eksempler på hva virksomheten kan gjøre for å oppnå kvalitet på området. Med dette er CAF et verktøy som blant annet skal være med å måle om det oppnås resultater etter de målsettinger som er satt.

I et annet verktøy som utdanningssektoren bruker, PULS (jfr. avsnitt 2.3.3), er dette også et verktøy som brukes til å vurdere sin egen kvalitet. Sektoren kan ned på avdelingsnivå på hver skole gjøre en egenvurdering av kvalitet, analysere kvaliteten opp mot resultatindikatorer, samt vurder progresjonen på sitt eget endringsarbeid. Resultatindikatorerne henter man i hovedsak fra elevundersøkelsen og lærerundersøkelsen.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om hva de legger i begrepet styringssystemer. Det var en enighet om at styringssystem er formalisert på en eller annen måte, og at de er veldig viktige i skolenes hverdag. Det er arbeidsprosesser med veldig definerte rammer som man ikke beveger seg ut av. CAF og PULS er de verktøyene som spesielt blir nevnt. Dette som følge av at det er disse verktøyene som brukes mest i kvalitetsutviklingen i sektoren.

«Rektor 3» sier at *CAF er et omfattende system som fanger en årssyklus og holder skolene innenfor rammen, innen en styrt prosess årlig og gjentakende.*

«Rektor 2» sier at *PULS er et godt verktøy, og at det burde ha blitt brukt mer.* Vedkommende mener at det er mye muligheter å hente i PULS, men at det er tidsfaktoren som stopper dette. Ellers finnes det flere store og små andre styringssystemer, men at «rektor 3» mener at disse blir mer *preget av hverdagslige verktøy som støtter forskjellige prosesser, og som er i mindre format.*

«Rektor 1» nevner også andre IKT-systemer. Vedkommende tenker da først og fremst på systemer for å effektiviser dialogen mellom mennesker. *I en lederrolle er det viktig å snakke med mange mennesker. Men denne dialogen trenger ikke bestandig å skje face to face. Noen ganger kan det være greit å effektivisere dialogen med å bruke digital kompetanse. Men da er det viktig at alle er på dette stedet.* Men respondenten ønsker å presisere at, *når man bruker både styring og ledelse sammen, så må man også tenke medmennesker. Da må man bruke tid til de mennesker du snakker med, du skal ha toleranse, og ikke minst ha respekt for. Derfor er det viktig at man også har møter hvor du møter face to face.*

Styringssystemene krever tid og ressurser, som påvirker arbeidsprosessene i skolehverdagen. De respondenter som er skoleledere, sier at pedagogisk personale ved skolene er i tvil på å bruke mye ressursen på de forskjellige styringssystemene. Respondent «AVGO 1» sier følgende om styringssystemene i sektoren; *det er en forståelse for dette, og mener derfor at det er en mulighet for en forenkling av det. Kvalitetsutviklingssystemet er ikke helt enkelt å bruke, samt at det er tidskrevende. Men*

bruker man verktøyene på en riktig og god måte, er det ganske sikkert at man beveger organisasjonen i en sikker og rett retning ut fra de mål som settes opp. Men det betinger at verktøyene blir brukt på en riktig måte, noe man ser ikke bestandig blir gjort.

6.1.2.1 Oppsummering

Det er flere meninger om styringssystemene i utdanningssektoren i NTFK. Alle er enige om at styringssystemer er formalisert på en eller annen måte, og at de er veldig viktige i skolens hverdag. Respondentene ga uttrykk for at det verktøyet som blir mest brukt, CAF, er et stort, tidskrevende verktøy, samt at det brukes mye ressurser på det. Men samtidig er de bevisst på at bruker man verktøyet på en riktig og god måte, er det et godt verktøy for å se om man beveger organisasjonen i rett retning.

CAF er et verktøy som inngår i total kvalitetsledelse (TKL), jfr. avsnitt 4.7.1.2. Det sentrale i TKL er tanken om kvalitet i leverandør-kundeforholdet. En viktig del i CAF-verktøyet og i TKL, er muligheten til å reflektere over situasjonen man er i, for å finne ut hva som gikk galt, og hva man kan lære av det. Her snakker man om modellen som Chris Argyris har utviklet; enkel- og dobbelkretslæring (avsnitt 4.4.1.1). Det er som respondent «AVGO 1» sier at kvalitetsutviklingssystemet er omfattende å bruke, men er sikker på at man beveger organisasjonen i en sikker og rett retning hvis man bruker verktøyene rett. Ut fra slik jeg tolker respondentenes tilbakemeldinger, er Chris Argyris modell og bruken av verktøyene rundt denne tenkningen en utfordring i utdanningssektoren i NTFK i dag.

Dette ser man også i et av intervjuene, hvor det er ønske om å utvikle skolen enda mer som en lærende organisasjon. Det ble sagt at dette blir litt tonet ned, men at det bør tones mer opp. Vedkommende sier at i dag handler det om at man måles, og måles ut fra faglig framgang, karakterer, fravær. Det måles ut i fra en del objektive kriterier som er målbare, og alt som kan kvantifiseres måles.

Morgan (2009) sier at lærende organisasjoner må utvikle evner som gjør det mulig for dem å registrere og forutse endring i sine omgivelser og kunne se viktige endringer. De må kunne sette spørsmålsteget, utfordre og endre driftsnormer og antagelser, samtidig som de må kunne tillate at en egnet strategisk retning og et egnet organisasjonsmønster utvikler seg. Her er vi rett i hovedelementene i modellen til Chris Argyris om dobbelkretslæring.

Selv om respondentene holdt seg mest til verktøyet CAF, ble det også nevnt så vidt de andre verktøyer som brukes mer som hverdagslige verktøy. Tenker da på verktøy innenfor økonomi, personal, lønn osv. Der sier «rektor 3» følgende; *mener at man utnytter felles verktøy og felles styringssystemer for dårlig enda. Har ikke blitt vant til å arbeide fulldigitalisert og sentralisert på områder som er felles. Har alt for mye av distribuert ansvar i prosesser som burde ha vært felles og sentralt både på personal, it, eiendom, økonomi osv. som belemrer skolene med tid og med en for svak kompetanse for lokale drift.*

Dette mener jeg støtter litt om det som respondent «AVGO 1» sier om at det brukes mye ressurser på styringssystemene i sektoren, og at det kan være en mulighet for forenklinger av disse. Så blir da spørsmålet om når man snakker om forenkling, om det gjelder forenkling av dagens styringssystemer og dets verktøy, og at jobben fortsatt skal foregå ute på hver av virksomhetene, eller som respondent «rektor 3» sier at man har alt for mye distribuert ansvar ute på virksomhetene, og heller burde ha vært felles og sentralisert. Her er vi inne på New Public Management (NPM) styringssystem (avsnitt 4.8.2.2), om desentralisering av oppgaver til virksomheter, kvalitetssikring og målstyring. Spørsmål som man blant annet må stille seg er jo om de ansatte skal ha muligheten for å være med å diskutere og dermed bli bevisstgjort sitt eget arbeid, altså det som er det mest positive med virksomhetsplanlegging og målstyring. Det negative med dette er om det skapes detaljstyring, stadig krav om rapporter og økt grad av frustrasjon, da kanskje særlig ute på virksomhetene.

Uansett så må formålet med ethvert system være å hjelpe virksomhetene til å få rasjonelle prosesser rundt forvaltning og drift, for å frigjøre tid til å utvikle seg i forhold til å arbeide med de kjerneoppgaver virksomhetene har. For skolene gjelder dette undervisning og opplæring av elevene. De flere og flere systemer som kommer, må gjøre skolene mer effektive med utgangspunkt i opplæringen.

Det er som respondent «rektor 3» sier, at *for ledelse på skole er det en forventning på at man skal ha fokus på den opplæringsmessige- og pedagogiske siden ved skolen, mens tiden blir mye stjålet til mer administrative formål. Innenfor pedagogisk personalet ropes det etter mer tid fra ledelsen til det pedagogiske arbeidet.*

6.1.3 Styringsdialogen i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune

Styringsdialog er også et begrep som brukes ofte. Jeg ønsket derfor å høre hva respondentene la i dette begrepet.

Under avsnitt 2 beskrives sentrale styringssystemer i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Her ser man at i koblingen til sektorens system for kvalitetsutvikling, er det utviklet en modell for helhetlig politisk og profesjonell styringsdialog. Her er det dialog i feltet mellom politisk og administrativt, den politiske styringsdialogen. Samtidig er det dialog i feltet mellom administrativ sektorledelse og skoleledelse, den profesjonelle styringsdialogen. Det er fylkesopplæringssjefen som har regi og tilretteleggingen av begge dialogarenaer.

«Rektor 3» definerer styringsdialog som *en forventning om prosess og utveksling av informasjon og synspunkter som flytter oss i felleskap i en hensiktsmessig retning.* Med det menes at åpenhet og ledelse må være mer enn styring. Det må være et fellesskap hvor man på flere nivå på ledelse, og i et kollegium forstår hverandre for effektive prosesser som er retning og mål. «Rektor 3» mener at *i praktisk bruk av begrepet lar man seg ikke stresse av begrepsbruken. Det er mer viktig den praktiske hverdagen og opplevelsene mellom*

menneskene. Teoretisk sett kan man oppfatte styringsdialog som sterkere på noen prosesser man har, enn andre.

Som eksempel kan nevnes arbeidet rundt tilbudsstrukturen i fylkeskommunen. Denne prosessen har nå over flere år blitt lagt opp til dialogmøter, mot tidligere at det ble styrt sentralt fra. «Rektor 3» sier at *på sentralt nivå er det mange hensyn å ta både politiske og andre føringer, og forskjellige forutsetninger på de enkelte skolene, at man da må styre mer enn lede. Men prosessen med tilbudsstrukturen har endret seg i en positiv retning med dialogmøter både på høsten og våren som tar tak i den prosessen man er i løpet av året. Dette sier «rektor 3» gir muligheten til å forstå helheten i året både på sentralt nivå og lokalt nivå. Dette gir igjen en fin mulighet til å informere den lokale ledelse på skolen i det som rører seg på det området.*

«Rektor 2» sier at *styringsdialog bør være en dialog hvor man diskuterer gjensidige forventninger og samarbeid. Dialogen bør ikke få for mye fokus på rapportering og kontroll. Samtidig sier «rektor 2» at det fortsatt handler mye om det som kan måles, de objektive kriterier som faglig framgang, karakterer, fravær osv. og at dialogen ofte blir i den retningen.*

Det å ha en styringsdialog er utrolig viktig, sier «rektor 1». Men begrepet er litt selvmotsigende da det er sammensatt av to ord, styring som det ene og dialog som det andre. Faren kan være at man ikke får med dialogen, da man allerede blir styrt. «Rektor 1» sier at det i dag utøves en god styringsdialog mellom skoleeier og skoleleder. Som eksempel kan nevnes fylkesopplæringssjefens dialogmøte som man har med de enkelte skolene (skolebesøkene). Andre fora som lederforum, hvor man også involver andre sentrale grupper som tillitsvalgte og ledere generelt, er meget gode. Når disse gruppene kommer sammen, har man også mulighet for å drive refleksjon og utviklingsarbeid sammen.

Skolebesøkene er også sentral i «AVGO 1» sin beskrivelse av styringsdialogen. *I styringsdialogen bruker man de instrumenter man har, hvor man går igjennom hvilke mål man har oppnådd og hvilke man ikke har oppnådd. Denne dialogen som foregår mellom fylkesopplæringssjefen og skoleleder på den aktuelle skolen om resultatoppnåelse, defineres konkret som deres styringsdialog. «AVGO 1» nevner også at det finnes en politisk styringsdialog. Denne relasjonen er veldig spennende, fordi fylkesopplæringssjefen i den dialogen gir sine faglige råd basert på fakta og kunnskap om hvordan det står til, og gir det politiske nivået en god styringsinformasjon.*

Respondent «AVGO 2» sier at *begrepet styringsdialog er i seg selv vanskelig, det er styring og dialog i sammensatt ord. Styringsdialog er i utgangspunktet en styringsdimensjon. Til syvende og sist er det fylkesopplæringssjefen som fastsetter arbeidsmålene for rektorene. Men prosessen med å fastsette arbeidsmålene skjer i en form av en dialog. I styringsdialogen er refleksjonsbiten veldig viktig.*

I tillegg har sektoren flere forum hvor ledelsen samles for å diskutere diverse saker. Det er rektormøter hvor man løfter frem gode eksempler rundt omkring i virksomhetene, samt hvor man også tar opp vanskelige saker i fellesskap. Dette for å gjøre et forsøk på å drive ledelse der man bruker den ressursen som faktisk hver og en rektor sitter med. I tillegg har man lederforum for alle lederne i NTFK, hvor man involverer mange grupper, også tillitsvalgte og ledere generelt. Som «rektor 1» sier; *når de to gruppene kommer sammen, har man også mulighet for å drive refleksjon og utviklingsarbeid sammen. Så det med styringsdialogen er veldig viktig, men du må være bevisst den.*

6.1.3.1 Oppsummering

Styringsdialog er et sammensatt ord bestående av styring og dialog. Det er som noen av respondentene sier, at dette er to ord som kan være selvmotsigende. Det er som «rektor 1» sier at faren kan være at man ikke får med dialogen, da man allerede blir styrt. «Rektor 3» derimot sier at i praktisk bruk av begrepet styringsdialog lar man seg ikke stresse av begrepsbruken. Det er mer viktig den praktiske hverdagen og opplevelsen mellom menneskene. Teoretisk sett mener vedkommende at man kan oppfatte styringsdialogen som sterke på noen prosesser man har enn andre.

Det er en klar holdning fra alle respondenter om at dialog er meget viktig når en leder forholder seg til sine medarbeidere. I styringsdialog legger de blant annet det å kunne prate sammen om de mål, resultater, virkemiddel osv. som gjøres rundt i virksomheten for nettopp å kunne nå de mål som er satt, samt de resultater som oppnås i forbindelse med interessentenes forventninger og målsettinger. Men det presiseres, at samtalen ikke bare må ha fokus på rapportering og kontroll, men også på gjensidige forventninger og samarbeid rundt emnene.

Respondent «AVGO 2» sier at styringsdialog er en styringsdimensjon. Som eksempel kan nevnes at det er skoleeier som bestemmer skoleleders arbeidsmål, men fastsettelsen av arbeidsmålene skjer i form av en dialog mellom skoleeier og skoleleder. I styringsdialogen er refleksjonsbiten veldig viktig, at alle sier noe om sine tanker og perspektiver. «Rektor 1» sier også at refleksjon i fellesskap er viktig, og at dette hører med til styringsdialog. Som eksempel kan nevnes arbeidsmiljøundersøkelsen. Etter at denne er blitt gjennomført og fått resultatene, må man gå bak disse resultatene. Man må se på de, reflektere over dem, ikke bare alene men sammen med dem som har svart. Dette tar tid, men det er viktig at man også setter av tid til det.

Det er en klar tilbakemelding fra alle respondenter om at styringsdialogen er veldig bra i utdanningssektoren i NTFK. Det gjennomføres skolebesøk fra fylkesopplærings sjefen hvor dialogen er en veldig viktig del av besøket. Selv om det fortsatt er noen som synes at dialogen dreier for mye omkring resultatene av diverse undersøkelser, og for lite dialog om gjensidighet, utfordringer, forventninger osv., er det en endring som går i rett retning.

I tillegg har sektoren rektormøter hvor saker løftes opp i rektormøtearenaen. Nord-Trøndelag fylkeskommune har også lederforum for alle ledere i alle sektorer. Der foregår mesteparten av dialogen om de styringsprosesser som er bestemt fra politisk nivå, og hvordan administrasjon skal løse dette i praksis.

Ellers har alle skolene sine prosesser hvor styringsdialog foregår, ledermøter, møter med de ansatte osv.

6.1.4 Hva må til for å forbedre styringssystemene og styringsdialogen for at elevene skal forbedres?

Fram til nå i kapitel 6, har jeg vært opptatt av hva respondentene legger i begrepene styring og ledelse, styringssystem og styringsdialog. I dette avsnittet skal jeg se på hva de mener må til for å forbedre styringssystemene og styringsdialogen for at elevene skal forbedres.

Kvalitetsutviklingssystemet er utarbeidet i nært samarbeid med virksomhetene i utdanningssektoren i NTFK. Til tross for de tilpasningene som ble gjort de første årene, og til tross for at dette ble gjort i samarbeid med skolene, fikk systemet en noe blandet mottakelse av dem som skulle bruke det. Noen rektorer ble begeistret over tanken på at man skulle få system på oppfølgingen av alle brukerundersøkelsene, og i den sammenheng en systematisk kvalitetsutvikling i skolen. Men noen var også usikre på hva dette systemet egentlig innebar. I innføringsfasen fremsto systemet som svært omfattende og komplisert for mange, og det var vanskelig å se hvordan en skulle finne tid til å gjennomføre det i en skole der mange allerede mente for mye tid gikk til andre oppgaver enn kjerneoppgavene som undervisnings- og opplæringsarbeid.

Jeg ønsker å dele opp avsnittet i tre kategorier; *kvantifisering, organisering og tid, samt kunnskapsutvikling*. Kategorien *kvantifisering* har jeg valgt fordi kvalitetsutviklingssystemet er basert på måling og evaluering av virksomhetens resultater. I denne kategorien belyses hvilke kunnskapsbegreper og kunnskapsperspektiver kvalitetsutviklingssystemet legger til grunn. Kategorien *organisering og tid* dreier seg om hvordan kvalitetsutviklingssystemet er organisert i tid. Utdanningssektoren ved skolene har sine særegne årssyklus som begynner midten av august og avsluttes i slutten av juni, med sentrale og lovfestede aktiviteter i løpet av året. Kvalitetsutviklingssystemet har en helt annen syklus, og hvordan sammenfaller dette med skolens årssyklus og med skolens arbeidsmåter. Dette vil kunne belyse skolen som en kunnskapsorganisasjon. Kategorien *kunnskapsutvikling* undersøker i hvilken grad kvalitetsutviklingssystemet finner velegnede strategier for hvordan en kan etablere og forsterke læringskapasiteten i organisasjonen. Ved denne kategorien belyser man virksomheten som en lærende organisasjon og organisatorisk læring.

6.1.4.1 Kvantifisering

Kvantifisering skal i denne sammenhengen bety å gjøre målbart. Det innebærer å gjøre det mulig å sammenlikne. Når kvalitative data skal kvantifiseres, må man gå veien om å formulere kriterier og indikatorer. Når elevenes læringsresultater vurderes med karakter, er det eksempel på at kvalitative data kvantifiseres ut fra blant annet kriteriene i forskrift til Opplæringsloven § 3-4. Elevundersøkelsen, lærerundersøkelsen og arbeidsmiljøundersøkelsen er ytterligere eksempler fra skolen.

«Rektor 1» sier; *jeg tror at vi skal fortsette med det vi mener fungerer. Sette mål og delmål for både lærerkorpset og elevene. Vi skal ha elevundersøkelser og brukerundersøkelser som tar pulsen på skolen og den kvaliteten skolen står for; styringssystemet bevisstgjør alle i organisasjonen. Skolen selv må sette mer fokus på de områdene vi har utfordringer på.* «Rektor 1» sier også at man er avhengig av resultatene fra de forskjellige undersøkelser. Dette for at man skal kunne reflektere sammen med de som har vært med i undersøkelsene om hvordan situasjonen er, og hvor man skal gå videre.

«AVGO 1» sier at *i styringsdialogen bruker vi instrumentene vi har, og vi har laget oss system som består av en dag hvor man går igjennom hvilke mål man har oppnådd, hvilken mål man har ikke oppnådd. De resultater man kommer fram til blir man enige om, har man nådd målene eller ikke. Det man da ikke har nådd må man jobbe videre med.* Vedkommende sier også at *skal man være selvkritisk til det systemet man har, så bruker vi nok tilstrekkelig med tid på styring ut fra resultat og litt for lite tid på hvordan skal vi forbedre oss. Vi har verktøykassa som finner resultat, vi setter mål, men vi må kanskje bruke mer tid på hvordan vi skal nå målene.*

«AVGO 1» nevner også om den politiske styringsdialogen. Vedkommende sier at *fylkesopplæringssjefen gir sine faglige råd basert på fakta og kunnskap om hvordan det står til, og gir det politiske nivået en god styringsinformasjon. Så staker det politiske nivået ut en kurs etter vedtak.*

«AVGO 2» sier at *hvilke målsettinger en skal ha, er også avhengig av resultatene man har fått tidligere.*

«Rektor 2» sier at man *bruker CAF for å ivareta rapportering og utviklingsbiten.* Videre sier vedkommende at *i dag handler det om at man måles, og måles ut fra faglig framgang, karakterer, fravær. Måles ut i fra en del objektive kriterier som er målbare. Alt som kan kvantifiseres måles.*

«Rektor 2» er opptatt av at man må ha en dialog om resultatene, og at man ikke bare sitter og rapporterer på resultatene. *Styringsdialog bør være en dialog. Bør også si noe om gjensidig forventninger og samarbeid. Det må være en refleksjon i fellesskap.*

Som eksempel nevner vedkommende rektors arbeidsmål, hvor rektor og fylkesopplæringssjef har en dialog om arbeidsmålene. Man blir enig om hva som skal være

med, og går ut i fra resultatene i de forskjellige undersøkelser som har vært for å finne de nye arbeidsmålene.

Det nevnes også utviklingsplan i utdanningssektoren, som også er et verktøy i styringssystemet. «Rektor 3» sier at vedkommende *har en opplevelse at utviklingsplanen er et registreringssystem og ikke et aktivt system for ledelse opp imot de ansatte*. Samtidig sier vedkommende at det er en stor kamp for å få de ansatte til å være med i de undersøkelser de blir spurt om. Dette på hvordan man opplever verdien med å svare på undersøkelsene, og om man får nok tid til å jobbe med kvaliteten i undersøkelsene, tenker da på endrings- og utviklingsprosesser.

6.1.4.1.1 Oppsummering:

Vi ser at det er enighet om at kvantifisering av skolens resultater tjener utviklingsarbeidet i skolen. Men det avhenger av hvordan man bruker dataene, både til skoleeier og på hver enkelt skole.

Først og fremst gjelder det i forbindelse med å kunne sette nye mål og delmål. Her er man også avhengig av resultatene man har fått tidligere. Dette både i den profesjonelle styringsdialogen, som også da gjelder både lærerne og elevene, men også meget viktig i den politiske styringsdialogen. Lederne sier det er viktig å finne resultater for å kunne planlegge, utføre, kontrollere og korrigere. Her er vi inne i kvalitetssirkelen til Deming (avsnitt 4.7.1.1). Et hovedargument for å granske resultatene av endring, er å lære hvordan man kan forbedre seg i fremtiden. Planlegging krever så god forutsigbarhet som mulig (Roald 2013).

Ut fra dette er kvantifisering av skolens resultater viktige for at elevene skal forbedres.

Resultatene trengs for å kunne forbedre seg i fremtiden. Både elevundersøkelsen og lærerundersøkelsen er viktige i denne sammenheng. Dette ved å bruke resultatene i kvalitetssirkelen, for å korrigere og sette nye mål og delmål. Dette gjelder da både innenfor den politiske styringsdialogen som setter sentrale mål og delmål, samt innenfor den profesjonelle styringsdialogen hvor man går inn med virkemidlene for å nå målene.

Vi kan også lese at noen ledere synes at man bruker tilstrekkelige med tid på å styre ut fra resultatene, og liten tid på å se på hvordan skal man forbedre seg for så å kunne nå de mål som er satt. Det er som en av respondentene sier, man har verktøy i verktøykassa for å finne resultater, men hvordan man skal bruke disse resultatene for å forbedre seg, er noe en må bruke mer tid på. Spørsmålet her er om sektoren skal bygge sin kvalitet på bare resultater, men også bygge kvaliteten på tiltakene som settes inn for å nå målene. Ved å gjøre det, er dialogen en viktig del av prosessen, noe som jeg tolker «rektor 2» mener når vedkommende sier at det også må være dialog om gjensidig forventninger og samarbeid. Denne dialogen kan også omhandle hvordan elevene kan forbedres.

Sinoza, som Westernen (2013) refererer til i sin bok, hevder at for å komme opp på det høyeste nivået i kunnskapspyramiden - visdom (avsnitt 4.5.1), kan dette ikke simuleres innen rammen av IT-teknologi. Ytterligere form for kunnskap kan kun gjøres av mennesker. Det jeg

mener her er at dialogen mellom mennesker er vesentlig for å kunne nå høyest opp i hierarkiet av kunnskapsbegrepet.

En leder sier at det er en utfordring å få de ansatte til å besvare på undersøkelsene når de kommer. Grunnen til dette kan være hvordan man opplever verdien med å svare på undersøkelsene, og i tillegg hvordan man får tid til å jobbe med kvaliteten i undersøkelsene i sin virksomhet. Over tid kan dette utvikle seg til en ukultur i virksomheten, med at de ansatte ikke ser noen grunn til å besvare på undersøkelsene som kommer. I så fall ødelegger dette prosessen i kvalitetssirkelen, hvor man også er avhengig av å granske resultatene for å forbedre seg i fremtiden. Dette ødelegger da også prosessen med hvordan man kan forbedre kvaliteten i skolen ved å forbedre ledelse av styringssystem og styringsdialog. Ved å unngå å svare på undersøkelser, har man ikke resultater å jobbe videre med for å sette nye mål og delmål.

Kvantifisering handler i mange tilfeller om å gjøre data om til kunnskap. Vi kan relatere dette til teori om kunnskapsbegrepet (Gotvassli 2007). Gotvassli refererer til Nordhaug (2002) som har satt opp flere utviklings- og styringsutfordringer for kunnskapsressursen (jfr. avsnitt 4.5.1).

- Konsumproblemet: Hvor mange undersøkelser skal man egentlig gjennomføre?
- Treghetsproblemet: Hvor nyttig er det egentlig med ny kunnskap dersom alt blir gjort på samme måte som før?
- Strategiproblemet: Trenger vi ny kunnskap, eller kan vi bruke de data vi allerede har?
- Kartleggingsproblemet: Hvilke databehov har vi, og hvilke data har vi allerede?
- Balanseproblemet: Denne henger veldig sammen med strategiproblemet, skal vi bruke det vi allerede har lært, eller skal vi lære noe nytt?
- Latensproblemet: Hvor er kunnskapsressursene?
- Konfigurasjonsproblemet: Hvem bør samarbeide med hvem?
- Verdisettingsproblemet: Hvor mye er dataene verdt?

Når vi snakker om kvantifisering av data, er vi inne på alle disse problemstillingene, og alle er viktige i denne sammenheng. Det er viktig å ha en formening om hvor mange undersøkelser som skal gjennomføres. Dette må være en av dialogene mellom skoleeier og skoleleder. Som noen ledere sier, er det en kamp om å få de ansatte til å svare på alle undersøkelser. Ledelsen må også stille seg spørsmål om hvor nyttig er den kunnskapen man får av de data man henter inn, hvis man bare fortsetter å gjøre de samme tingene på samme måte. Man må også stille seg spørsmål om de data man har, hvilke nye man trenger for å kunne sette nye mål og delmål osv.

6.1.4.2 Organisering og tid

Kvalitetsutvikling skal foregå som en syklus som gjentas hvert år i spiralformet bevegelse. Syklusen er satt inn i et årshjul som tilpasses fylkestingets møteplaner. Evaluering foregår i

mars, korrigerings i april, planlegging i mai-juni, og til sist utføres tiltak og prosesser i fra september til februar (jfr. vedlegg 4).

Skolens årssyklus begynner i midten av august og avsluttes på slutten av juni, med sentrale og lovfestede aktiviteter i løpet av året. Elevene avslutter skoleåret hver vår. Dette innebærer blant annet avsluttende fraværstatistikk og avsluttende karakterer i de fleste fagene. De fleste rammevilkårene for skolen endres hver høst. En tredjedel av elevene skiftes ut og det er endringer i personalet. Skolens budsjetter justeres etter ny planlagt aktivitet.

«Rektor 2» sier at årshjulet i utdanningssektoren i NTFK ender opp med styringsdialog og kvalitetsmelding. Men det er kort tid på å gjennomføre tiltak og få resultater av dem. Videre sier «rektor 2» at CAF er etter min mening et bra system, men det er både stort og komplekst. Og det krever tid å arbeide med det.

«Rektor 3» mener at styringssystemene er veldig viktig i skolens hverdag. Og at formålet med alle systemer er å hjelpe skolen å få rasjonelle prosesser for å frigjøre tid til det man må sikre mer effektiv tid til, som er å utvikle seg i forhold til å arbeide med undervisning og opplæring av elevene. Videre sier vedkommende at CAF er et omfattende system som fanger et årssyklus og holder skolene innenfor rammen, innen et styrt prosess, årlig og gjentakende. Samtidig mener «rektor 3» at man utnytter felles verktøy og felles styringssystemer for dårlig enda, og at man har alt for mye av distribuert ansvar i prosesser som burde ha vært felles og sentrale både på personal, it, eiendom, økonomi osv. som belemrer skolene med tid og med en for svak kompetanse for lokale drift. Vedkommende sier også at man kan trimme en organisasjon ved å gjøre ting presist i forhold til en prosedyre og en prosess, f.eks. CAF, men når man har fått til systemet trenger ikke det å være det samme som at du av den grunn får mer ut av innholdet. Det er viktig å sjekke input og output hele tiden. Hensikten er jo kvalitet, men man må vurdere tidsbruken. Således er skolebesøkene viktig hvor det å vende blikket mot neste år og de mål er viktig, og ikke at bare rektor er tilstede med bare medarbeidersamtale.

«Rektor 1» mener at vi gjør noe hele tiden, men at vi ikke får ro/tid nok på oss til å utvikle det enkelte tiltaket. Det er direktiver med tidspress/frister som skal utøves og overholdes. Samtidig tror jeg det er vanskelig for en lærer å se den enkelte elev når det er liten lærertetthet (klasser med 32-33 elever på en enkelt lærer som i tillegg kanskje ikke ser elevene mer enn 4 timer pr uke). Økt lærertetthet krever økonomiske og organisatoriske utfordringer.

Ut fra det mener «rektor 1» at med økt lærertetthet, økt fokus på områder skolen har blitt enige om gjennom CAF-systemet og skoleutvikling generelt, vil vise seg over tid å kan påvirke kvaliteten til elevene gjennom mindre fravær, økt fokus på vurdering med økt selvinnsikt fra elevenes side, samt økt fokus på elevmedvirkning og elevdeltakelse.

«AVGO 1» sier at årshjulet er et styringssystem i seg selv. Men verktøydelen og ledelsesdelen er det en del handlingsrom i. Vedkommende er usikker på om CAF-modellen kan forankres inn i hverdagen til lærerne. Det er modellen for tung til.

6.1.4.2.1 Oppsummering:

Det er vel en klar formening om at tid er en flaskehals i arbeidet med styringssystemene og styringsdialogen, for å kunne forbedre elevene. Den største innvendingen går på at skoleledelsen ikke har tid til å arbeide med prosesser ute i organisasjonen. Dette gir så utfordringer med å motivere medarbeidere til å delta i kvalitetsutviklingsarbeidet. Dette belyser hvordan tidspresset i gjennomføringen av aktiviteter i blant annet kvalitetsutviklingssystemets årshjul legger begrensninger for medarbeidernes samhandling. Det settes ikke av nok tid til kunnskapsdeling, noe som nettopp er en viktig drivkraft i arbeidet med å utvikle en kunnskapsorganisasjon. Det kan nettopp være følelsen av mangel på kontroll og valgmuligheter på grunn av tidspress som hindrer motivasjon hos medarbeiderne. Dette igjen vil føre til negative konsekvenser for arbeidet med å forbedre elevene.

Skolens årshjul går på tvers av kvalitetsutviklingssystemet årshjul. Dette problematiseres delvis av både «rektor 2» og «rektor 3». «Rektor 3» stiller spørsmål om det er mulighet til å flytte årshjulet på kvalitet tilsvarende skoleåret. Eventuelt å kjøre større prosesser i kvalitetsutviklingen over lengre tid (lengre enn ett år), og mindre prosesser hvert år. Dette nettopp for å få tid til å gjennomføre tiltak og få resultater av dem.

Det stilles spørsmål om PULS kan brukes til årlige prosesser, og som kan brukes i det årlige skolebesøkene, mens man bruker CAF til de større og tyngre prosessene som kan gå over lengre tid.

PULS-verktøyet er et system for kvalitetsarbeid i videregående opplæring. I PULS har skolene oversikt over fylkeskommunens sentrale satsingsområder, men kan også legge inn sine egne satsingsområder helt ned på utdanningsnivå, og man kan vurdere sin egen kvalitet på disse områdene. Dataene som kan benyttes, er både data generert fra skolen selv (egenvurdering, handlingsbeskrivelser av progresjon på eget endringsarbeid), tilgjengelige data fra skoleadministrative systemer (karakterer, frafall, fravær etc.), samt resultater fra elev- og lærerundersøkelsen. Således kan skolen selv via dette verktøyet hente mye data som omhandler bare deres skole. Men som respondentene sier, er tiden med å lære dette verktøyet og tankene bak systemet som er utfordringen. I så måte kan skoleeier bistå i denne fasen med både kursing og forståelse av bruken av verktøyet. Har skolen klart å bruke dette verktøyet på en god måte, vil jeg også tro at CAF-verktøyet også har fått en annen betydning og forståelse som verktøy i styringssystemene i utdanningssektoren. Det er som «rektor 3» sier, at formålene med alle styringssystemer og styringsdialoger er å hjelpe skolene med å få rasjonelle prosesser for å frigjøre tid til det man må sikre mer effektiv tid til. Dette igjen har påvirkning på hvordan man skal forbedre elevene. Skolens ansatte får tid og har rasjonelle prosesser som fanger opp, og justerer mål og delmål for å forbedre elevene.

Dette er som Irgens (2010) sier at jo mer en virksomhet er kjennetegnet av standardisering, jo mindre kunnskapsintensiv vil den være i betydningen preget av kunnskapsarbeidere. Gotvassli (2007) sier at en kunnskapsorganisasjon har kunnskap om sine innsatsfaktorer og effekt. Dette betyr at en skole vet effekten av de innsatsfaktorer man setter inn i de forskjellige prosessene, ved blant annet å bruke styringsverktøyene på en god og rett måte. Dette er det noe skoleleder må legge til rette for.

6.1.4.3 Kunnskapsutvikling

Styringssystemene og styringsdialogen skal være systemer som finner velegnede strategier for hvordan en kan etablere og forsterke læringskapasiteten i organisasjonen.

Ser man nærmere på kvalitetsutviklingssystemet CAF, beskriver den til sammen ni områder som skal vurderes. Et varierende antall delkriterier beskriver mer detaljert hva virksomheten skal gjøre på hvert av områdene. Delkriteriene blir beskrevet gjennom et sett indikatorer, og for hver av disse igjen er det i Nord-Trøndelag fylkeskommunes versjon for sektoren anført konkrete og tilpassete eksempler på hva virksomheten kan gjøre for å oppnå kvalitet og kunnskapsutvikling på området.

Ledelsen skal sikre at det formuleres målbare tall og at resultatene måles. Dette betyr at ledelsen må sørge for at det jobbes med resultatforbedringer med utgangspunkt i CAF. På alle virksomheter er det SEG (selvevalueringsgruppa) som utarbeider korrigeringsplan. SEG lager forslag til prioriteringer, og disse blir drøftet og vedtatt i ledelsen i etterkant. Dette er utgangspunkter for hvordan utviklingsarbeidet skal foregå.

Ser vi på hva respondentene sier, så sier «rektor 3» *jeg tolker styringssystemet som både verktøyet og prosessene (årshjulet). Jeg opplever at virksomhetsledelsen (avdeling for videregående opplæring og rektorgruppen) har utviklet kvaliteten i bruk og gjennomføring av styringssystemet. Men etter hvert har det blitt litt rutine og det mangler kanskje noe evaluering og oppfølging etter hvert. Jeg tror det er nyttig med en grundig evaluering av verktøyet og prosessene (innhold, begrepsbruk og kvalitet ved prosessene (årshjulet)). I en slik evaluering er det avgjørende at fylkesopplæringssjefen deltar aktivt og eier evalueringen. Fylkesopplæringssjefen må også i den videre driften være involvert og eie denne oppgaven enda sterkere.*

«Rektor 3» mener at *styringssystemet er godt etablert, og at det har fulgt med mye ressurser som har gjort at området har hatt et selvgående utgangspunkt. Blant alle oppgaver som skal løses har man med dette utgangspunktet tenkt at området er godt ivaretatt, og at det derfor er prioritert å jobbe på andre områder.*

«Rektor 1» er opptatt av at skolene selv må finne egne lokale løsninger. *Styringsdialogen fra fylkesopplæringssjefen er god i seg selv, det politiske styringsdokumentet og møter skaper*

forventninger, sier «rektor 1». Vedkommende sier videre at *dette må vi som skole videreformidle til elevene (skolen må finne egne lokale løsninger) på en forståelig måte slik at det kommer elevene til gode, gjerne gjennom økt elevmedvirkning. Burde skolen utvikle elevsamtalen og fagsamtalen til noe mer enn det den i dag er? Vil elevene lære mer med økt fokus på praksis?*

«Rektor 1» mener at *skolen og pedagogene må bli flinkere til å involvere elevene slik at styringssystemet også får elevene med. Vi må fortsette det gode og kontinuerlige arbeidet vi har startet, og utvikle det til dagens teknologiske verden som mange elever lever i. Elevene vil kunne merke en tettere dialog og et økt samarbeid mellom elev og lærer. Den enkelte vil kunne føle ivaretagelse, mer oppfølging og mulig fravær reduseres og nærværet vil kunne øke lysten til bedre innsats med bedre karakterer.*

«Rektor 2» er opptatt av styringsdialogen. *Jeg tror kanskje at det viktigste i styringsdialogen er å ha forståelse for hverandre. Både små og store skoler har sine utfordringer, samtidig som fylkesopplærings sjefen har sitt mandat.*

Vedkommende sier videre at *som rektor skal jeg ivareta virksomheten jeg representerer. Samtidig må jeg ha sektorblikket. Jeg må ha kunnskap om og lojalitet til de politiske prosessene og den organisasjonen jeg tilhører. Dette må også ligge i bunnen for styringsdialogen.*

«AVGO 1» sier at man har flere forum som man bruker i kvalitetsutviklingsammenheng. Vedkommende er opptatt blant annet av at *rektormøtene er mer enn ledelsesarena, der man løfter frem gode eksempler som andre rektorer har, og gjør et forsøk på å drive ledelse der man bruker den ressursen som faktisk hver og en rektor sitter med.*

6.1.4.3.1 Oppsummering:

Vi ser at respondentene ser kunnskapsutvikling både fra skoleeiersiden og skoleledersiden.

«Rektor 3» sier at man nå har utviklet kvaliteten i bruk og gjennomføring av styringssystemet. Men vedkommende ønsker en kunnskapsutvikling med å gjennomgå en grundig evaluering av verktøyet og prosessene (innhold, begrepsbruk og kvalitet ved prosessene (årshjulet)). Her er det avgjørende at fylkesopplærings sjefen deltar aktivt og eier evalueringen, samtidig involvere og eie oppgaven sterkere.

Både «rektor 1» og «rektor 2» er opptatt av at kunnskapsutvikling skjer gjennom en god styringsdialog. «Rektor 2» sier at man må ha kunnskap om og lojalitet til de politiske prosessene og den organisasjon vedkommende tilhører, og at dette må ligge i bunnen for styringsdialogen. Samtidig er vedkommende opptatt av at man har forståelse for hverandre. At det er forskjell mellom små og store skole på hvilke utfordringer man har, og hvilke kunnskap som trengs til enhver tid.

«AVGO 1» sier at denne utfordringen tas opp på rektormøtene, hvor utfordringer løftes opp og hvor man involverer rektorene.

«Rektor 1» mener at skolene gjennom ledelsen og pedagogene må bli flinkere til å involvere elevene slik at styringssystemet også får elevene med. Dette mener vedkommende kan gjøres ved å utvikle det til dagens teknologiske verden som mange elever lever i.

Som beskrevet under avsnittet om organisatorisk kunnskap (avsnitt 4.4.1.1), beskrives at enhver organisasjons eksistens vil i stor grad være avhengig av hvor vidt organisasjonens evne til å tilpasse seg det samfunn den eksisterer i. I dette ligger blant annet hvordan organisasjonen klarer å dekke opp de interne og eksterne interessenters forventninger og behov.

Gunn Imsen (2000) sier at erfaringer og kunnskap avleires også som nye organisasjonsformer og materielle endringer. Hun refererer til Tom Tiller som sier at individenes læring nedfeller seg i organisasjonens struktur og rammer på en slik måte at disse påvirker og styrer senere handlingsvalg, at man kan snakke om organisasjonslæring.

I dagens arbeidsliv stilles det stadig større krav til ny kunnskap og endringer i utførelsen av arbeidet. Det betyr at man må utvikle seg individuelt i samspill med arbeidsmiljøet. Så det er når læringen er blitt organisatorisk, når organisasjonen endrer sine handlingsteorier og blir i stand til å utføre arbeidsoppgaver og håndtere utfordringene på en ny og bedre måte, uten at det er avhengig av de enkeltindivider som først tilegnet seg den nye kapasiteten, vi snakker om i forbindelse med organisatorisk læring (Irgens 2010).

Dette ser vi når «rektor 3» ønsker en kunnskapsutvikling med å gjennomgå en grundig evaluering av verktøyet og prosessene. «Rektor 1» og «rektor 2» sine synspunkter på styringsdialogen, om den så gjelder mellom skoleeier og skoleleder, eller mellom skoleleder og ansatte i skolen. Dette også gjennom «AVGO 1» sine meninger med å involvere rektorene i rektormøtene der man bruker den ressursen som faktisk hver og en rektor sitter med.

Her er det nok en gang snakk om bruken av Demings kvalitetssirkel. Å gjennomføre en prosess med å planlegge, utføre, kontrollere og korrigere sektorens styringssystemer og styringsdialog, er også viktig. Å bli en bedre yrkesutøver og organisasjon handler om å endre sine handlingsmønstre. Man må lære å se hvilke mønstre man har skapt og blitt en del av, og i tillegg lære hvordan man kan komme ut av handlinger som lenger ikke er konstruktive (Irgens 2010). Her er vi også inne på modellen til Chris Argyris, enkel- og dobbelkretslæring.

6.1.5 Konklusjon på forskningsspørsmål 1: Hva kjennetegner et godt styringssystem og en god styringsdialog, og hva må til for å forbedre disse for at elevene skal forbedres?

Knut Roald (2013) sier at de empiriske undersøkelsene som ligger til grunn for hans bok, viser at det er lite tradisjon for møteformer innrettet mot kunnskapsutvikling mellom de tilsette

i skolen. Han sier at møteformene bærer mer preg av en rasjonalitet nær opp til den medbestemmelsesretten arbeidstakerforeningene og politikerne har. Derfor blir det på mange arbeidsplasser lite skille mellom faglige personalmøter og møter der ulike parter kommer sammen for å ivareta rettigheter og særinteresser. Men som Chris Argyris (1996) sier, noe som Roald refererer til i sin bok, så er de møter hvor man har mer faglig diskusjoner og dialoger som skaper dobbelkretslæring, som igjen er en viktig del av en lærende organisasjon.

Som skrevet under avsnitt 4.4.1.2, er lærende organisasjoner avhengig av hvordan organisasjonen fanger opp endringer i omgivelsene, hvordan denne så spres innover i organisasjonen og hvordan den lagres og bevares av organisasjonen. Det er skoleeiers ansvar å legge til rette slik at virksomhetene i sektoren best mulig kan gjøre dette. «Rektor 3» sier at *formålet med alle systemer må være å hjelpe skolen å få rasjonelle prosesser rundt arbeidet de gjør, som så frigjør tid til å kunne utvikle seg i forhold til å arbeide med undervisning og opplæring av elevene.*

«Rektor 2» sier at *det å utvikle skolen som en lærende organisasjon, bør forsterkes enda mer enn det gjøres pr i dag i sektoren.* «Rektor 2» er derfor litt kritisk til dagens styringsdialog ved skolebesøkene. Vedkommende synes *det bærer preg av for mye rapportering, og lite av dialog.* Men «rektor 2» vil påpeke at *det har endret seg i positiv retning, og da særlig ved siste skolebesøk.*

Hvis vi nå ser nærmere på «rektor 2» og «rektor 3» sine kommentarer, så går «rektor 3» sine kommentarer på det strukturelle kunnskapsperspektivet (kap. 4.5.2.1). Vedkommende har fokus på å utvikle gode rutiner, planer, oppfølging, systemer osv, med tanke på å utvikle og overføre kunnskap som igjen hjelper skolen å få rasjonelle prosesser rundt arbeidet de gjør. Styringssystemene kan man se på som strukturelle kunnskapsperspektiver.

«Rektor 2» derimot er opptatt av det sosiokulturelle kunnskapsperspektivet (kap. 4.5.2.2). I dette perspektivet blir kunnskap forstått som noe som både blir utviklet og lagret i praksisfellesskap. Når mennesker samhandler, deler artefakter, begreper, historier og diskusjoner, kan det oppstå felles initiativ og gjensidig engasjement hvor kunnskap oppstår. Kunnskap er uløselig knyttet til relasjonene mellom menneskene og til det praksisfellesskapet menneskene er en del av (Irgens og Wennes 2011:50). Styringsdialogen kan man se på som sosiokulturelle kunnskapsperspektiver.

I dette menes altså at en lærende organisasjon er avhengig av både det strukturelle og i det sosiokulturelle kunnskapsperspektivet for å kunne fange opp endringer, hvordan den så spres innover i organisasjonen, og hvordan den lagres og bevares av organisasjonen. Dette skjer blant annet gjennom verktøyene i styringssystemene, samt innen styringsdialogen.

Når det gjelder styringsdialogen i utdanningssektoren i NTFK, refererer alle respondentene til fylkesopplærings sjefens årlige skolebesøk. Som vi ser varierer tilbakemeldingene på hvor fornøyd respondentene er til dette skolebesøket. Men signalene som blant annet «rektor 2» sier, er at det siste skolebesøkene var mye bedre enn tidligere år.

Det nye som skjedde fra januar 2015, var at fylkesopplærings sjefen ønsket å ha en annen regi for å sikre mer dyptgående refleksjoner rundt oppnådde resultater. Det ble derfor ikke sendt ut noe skolebesøkskompendier til skolene i forkant, men skolene måtte benytte de digitale dokumenter og verktøy selv, for å hente ut resultater som de selv ville ha en mer dyptgående refleksjon rundt. Av dette ble det mindre styring fra fylkesopplærings sjefen, men heller mer ledelse.

Sektoren har også i rektormøtene gjort et forsøk på å drive ledelse der man bruker den ressursen som faktisk hver og en rektor sitter med. Gode løsninger blir løftet frem i møtene, diskusjoner om utfordringer blir tatt opp, samt dialog omkring diverse tema som gjelder utdanningssektoren i NTFK er viktige elementer på rektormøtearenaene.

Ser man på Nord-Trøndelag fylkeskommune samlet sett, har NTFK også lederforum for alle ledere fra alle sektorene, der dialogen for det meste foregår om de styringsprosesser som er bestemt fra politisk nivå, og hva administrasjon tenker om det. Selv om det var en respondent som var litt skeptisk til måten lederforum ble gjennomført på, vedkommende synes det ble for mye informasjon og lite dialog på disse forumene, virker det som at slike lederforum også er en god prosess i NTFK.

Ut fra de tilbakemeldinger man har fått, tyder det på at styringsdialogen er bra i NTFK, og at det har skjedd en forbedring i styringsdialogen i utdanningssektoren, da særlig i forhold mellom skoleeier og skoleleder, tenker da først og fremst på skolebesøkene og rektormøtene. Man gjennomfører møtene nå ved at det er en større refleksjon hvor man i dialog kan prate om blant annet gjensidige forventninger og samarbeid ut i fra de resultater man har fått.

Derimot ser det ut til at styringsdialogen innen hver virksomhet fortsatt har noe å gå på. Det er som «rektor 1» sier *jeg tror at vi skal fortsette med det vi mener fungerer. Sette mål og delmål for både lærerkorpset og elevene. (.....) Skolen selv må sette mer fokus på de områdene vi har utfordringer på.*

Det er som Roald sier, at møteformene kan bære mer preg av en rasjonalitet nær opp til den medbestemmelsesretten arbeidstakerforeningene og politikerne har. Derfor blir det på mange arbeidsplasser lite skille mellom faglig personalmøter og møter der ulike parter kommer sammen for å ivareta rettigheter og særinteresser. Dette kan være en av årsaken i noen av virksomhetene i utdanningssektoren i NTFK.

Når det gjelder styringssystemene i utdanningssektoren i NTFK, er respondentene enige om at det er systemer som er formalisert på en eller annen måte, og ved at man er bevisst på

bruken av verktøyene på en riktig og god måte, er verktøyene gode hjelpemidler for å se om man beveger organisasjonen i rett retning.

Ser man på utdanningssektorens største verktøy, CAF, gir respondentene signaler om at det er et stort, tidskrevende verktøy, samt at det brukes mye ressurser på det.

CAF er et verktøy som inngår i total kvalitetsledelse (TKL), jfr. avsnitt 4.7.1.2. En viktig del i CAF-verktøyet og i TKL, er muligheten til å reflektere over situasjonen man er i. Dette for å se og lære av det som gikk galt. Chris Argyris modell om enkel- og dobbelkretslæring (avsnitt 4.4.1.1) er sentral i denne sammenheng. Det er som respondent «AVGO 1» sier at *kvalitetsutviklingssystemet er omfattende å bruke, men er sikker på at man beveger organisasjonen i en sikker og rett retning hvis man bruker verktøyene rett.*

Ut fra slik jeg tolker respondentenes tilbakemeldinger, er bruken av verktøyene sett opp mot Argyris modell om enkel- og dobbelkretslæring, en utfordring i utdanningssektoren i NTFK i dag. Jeg tolker respondentene om at skoleeier jobber veldig mye med å få virksomhetene til å tenke på samme måte som Argyris modell om dobbelkretslæring. Så langt virker det som om virksomhetene er godt i gang, men at det er visse elementer som senker dette.

Morgan (2009) sier at skal en lærende organisasjon kunne utvikle evner som gjør det mulig for dem å registrere og forutse endringer i sine omgivelser og kunne se viktige endringer, må man sette spørsmålstegn, utfordre og endre driftsnormer og antagelser. Dette samtidig som at de må kunne tillate at en egnet strategisk retning og et egent organisasjonsmønster utvikler seg. Altså hovedelementene i modellen til Chris Argyris om enkel- og dobbelkretslæring. Jeg tolker som at det er nettopp det som «rektor 2» mener når vedkommende sier *å utvikle en skole som en lærende organisasjon. Det er litt tonet ned og bør kanskje tones mer opp. I dag handler det om at man måles, og måles ut fra faglig framgang, karakterer, fravær. Måles ut i fra en del objektive kriterier som er målbare. Alt som kan kvantifiseres måles. (.....) Bør også si noe om gjensidig forventninger, samarbeid og refleksjon i fellesskap.*

I kvalitetsmeldingen til utdanningssektoren 2015, beskrives arbeidet med CAF-verktøyet at det er basert på kvalitetssirkelen til Deming (avsnitt 4.7.1.1). Dette er basert på de viktigste aktiviteter og prosesser som man skal ivareta, og syklusen på arbeidet rundt sirkelen/systemet er ett år, med årlig rapportering.

Slik jeg tolker respondentene, er det den årlige rapporteringen som er en av de største utfordringene for virksomhetene i utdanningssektoren, spesielt for skolene. Den største innvendingen går på at de ikke har tid til å arbeide med prosesser ute i organisasjonen. Dette gir så utfordringer med å motivere medarbeider til å delta i kvalitetsutviklingsarbeidet. Det brukes mye tid på å svare på diverse undersøkelser, men når resultatene kommer tilbake får man ikke tid til kvalifisert oppsummering og vurdering av resultatene. Dette belyser hvordan tidspresset i gjennomføringen av aktiviteter i blant annet kvalitetsutviklingssystemets årshjul legger begrensninger for medarbeidernes samhandling.

Et annet aspekt går på kunnskapsutvikling om kvalitetsutviklingssystemet. «Rektor 3» sier at sektoren har utviklet kvaliteten i bruk og gjennomføring av styringssystemet, men vedkommende ønsker en kunnskapsutvikling med å gjennomgå en grundig evaluering av verktøyet og prosessene (innhold, begrepsbruk og kvalitet ved prosessene (årshjulet)). Her sier vedkommende at fylkesopplæringsjefen må delta aktivt og eie evalueringen, samtidig involvere og eie oppgaven sterkere.

Jeg oppfatter ut fra tilbakemeldingene fra respondentene at skoleeier er i en prosess på dette. Dette mener jeg som følge av at skoleeier blant annet ved skolebesøkene i januar 2015 endret på å gjennomføre besøkene på. Skolene måtte selv hente ut data som de selv ville reflektere sammen med skoleeier på. Jeg mener også slik jeg forstår rektormøtene blir gjennomført på, også er med å gjennomgå endringer i prosessene.

Et tredje aspekt som kommer inn er kvantifisering. Man ser av respondentene at man stort sett enige om at kvantifisering av skolens resultater tjener utviklingsarbeidet i skolen. Men som jeg tolker respondentene er det hvordan man bruker dataene som er viktige. Altså det som «AVGO 1» sa om at vi har verktøyene for å finne resultatene, men det er måten disse brukes på og hvordan man når målene og delmålene som man kan bruke mer tid på. Lederne sier det er viktig å finne resultater for å kunne planlegge, utføre, kontrollere og korrigere. Dette etter kvalitetssirkelen til Deming.

Kort oppsummert tolker jeg respondentenes tilbakemeldinger om at både styringsdialogen og styringssystemene i utdanningssektoren i NTFK er gode. Styringsdialogen tolker jeg som å bli bedre og bedre. Dette som følge av nye måter å gjennomføre skolebesøkene på, samt bruke kunnskapene som rektorene sitter med i rektormøtene.

Styringssystemene i utdanningssektoren består av flere verktøy. CAF er det største verktøyet, og jeg tolker som om respondentene synes dette er et stort og tidkrevende verktøy. Her tolker jeg som om noen ledere ønsker å gjennomføre større prosesser i CAF over flere år, slik at man har muligheter til å gjennomføre noen av de tiltak som man kommer fram til. Det er tydelig at ett år kan være i det knappes laget med noen av tiltakene.

Spørsmålene kan også være om virksomhetene setter for store tiltak, som er vanskelig å gjennomføre over ett år.

Samtidig kan man også se på å kombinere styringsverktøyer med hverandre. Tenker da på eventuelt muligheten av å kombinere CAF og PULS.

Hva som må til for å forbedre styringssystemene og styringsdialogen for å forbedre elevene, sorterer jeg under tre viktige kategorier. Det må presiseres at det helt sikkert finnes flere, men i denne oppgaven har jeg valgt ut disse. Det første er *kvantifisering* av dataene. Det er viktig at man kvantifiserer dataene, dette for å se hvordan situasjonen er i virksomhetene. Men det er veldig viktig hvordan disse dataene brukes. Dette for at virksomhetene skal kunne nå de delmål og mål som virksomheten og sektoren har.

En flaskehals kan være *tid*. Jeg tolker respondentene fra skolene at tid til å jobbe med de resultater man får, gjennomgå dem, reflektere omkring dem sammen med de som har svart

på undersøkelsene, for så å sette opp nye mål og forventinger, kan være utfordrende ift tid. Dette spesielt kanskje ute på skolene hvor det er flere profesjoner som krever oppmerksomhet fra ledelsen. Samtidig som at profesjonene i skolen mener at man skal holde på med andre ting enn å besvare på undersøkelser og gjennomgå resultatene til enhver tid, nemlig å drive med opplæring av elevene.

En annen flaskehals kan være *kunnskapsutvikling*. Det å ha tid til å dele erfaringer om de resultater man får, øker kunnskapsutviklingen i virksomheten. Det å formidle kunnskap, hvordan kunnskap blir tatt imot og hvordan de blir brukt, er en viktig del av en organisasjon. Klarer ikke en organisasjon dette, tror jeg organisasjonen vil slite over tid.

Jeg tror derfor at gjennom resultater man får av diverse undersøkelser, tiden man bruker til å reflektere om resultatene, og måten man deler denne kunnskapen ut i virksomhetene, er viktige ting som øker motivasjon og gleden til de ansatte. Dette igjen tror jeg vil spre seg over til elevene som igjen øker gleden og læremåten for så å få bedre karakterer, mindre fravær osv.

6.2 Forskningsspørsmål 2: Hva legger ledelsen i kvalitetsbegrepet, og hvem er det som definerer kvaliteten for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune?

Kvalitet er et viktig begrep i styringssystemene for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune, og vi ser at kvalitetsbegrepet blir brukt i flere sammenhenger, så som i kvalitetsmelding, kvalitetsutvikling, kvalitetsutviklingssystem osv.

6.2.1 Hva legger ledelsen i begrepet kvalitet?

Under avsnitt 4.7 beskriver jeg om de mange tilnærminger til kvalitetsbegrepet. I dagligtale bruker man ofte ordet kvalitet i omtale om en vare eller om arbeid er av en god kvalitet. Kvalitet kan være subjektiv og vise til hvordan forbrukeren eller tilbyderer opplever tjenesten. Kvalitet kan også defineres ut fra objektiv dimensjon, som omhandler å oppfylle formelle krav som lover og forskrifter (Roald, 2013).

Kvalitet er blitt et slags moteord, som flettes inn der man synes det passer best, og hvor det gir en god mening. Alle fokuserer på kvaliteten, og alle er opptatt av kvalitet i det de yter eller mottar. Kvaliteten skal både være høy, god og riktig.

I kvalitetsutviklingssystemet for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune, defineres kvalitet som forholdet mellom organisasjonens resultater og de forventninger som rettes mot organisasjonen fra organisasjonens interessenter. Hvilket innhold kvaliteten har,

blir til enhver tid definert ut fra interessentenes forventinger. Svendsen (2010) mener at praktisk kvalitetsarbeid har minst to dimensjoner; forbedring av resultat og skapning av realistiske forventinger.

For å få en nærmere forståelse på hva ledelsen i utdanningssektoren legger i kvalitetsbegrepet, ønsker jeg å se hva de legger i dette begrepet.

Kvalitet er tydelig et vidt begrep, for tilbakemeldinger fra respondentene knytter begrepet til flere elementer, som f.eks.:

- Egenskap.
- Resultater av alle prosesser ved skolen.
- Den enkeltes prestasjon.
- Målsettinger.
- Mål og styringsdokumenter.
- Forventninger.
- Styringssystem.
- Prosesser.
- Evnen til å tilfredsstille.
- Gode tjenester.
- Produksjon.
- Osv.

I et kunnskapssamfunn som man lever under i dag, så er alle oppmerksomme på det produktet man leverer. Innenfor utdanningssektoren er det ikke et individuelt anliggende lengre på hva hver lærer leverer. Sektoren blir satt i en ramme som folk ser inn i hele tiden, foreldregruppen er mye mer aktiv inne nå enn tidligere i å vurdere sektorens tjenester. Videregående opplæring i dag er et utdanningsløp med en rettighet fram til man er 19 år. Dette utdanningsløpet har en bestemt ramme og det er satt klare rammebetingelser for det man gjør.

Dette har ført til at kvalitetsbegrepet nå blir brukt i mye større grad enn tidligere, og det er ikke noen klar definisjon på hva kvalitet er.

«Rektor 2» definerer kvalitet som *en egenskap, og at prosessene og resultatene måles i CAF. Det er noe godt eller dårlig med det.* Vedkommende refererer til kvalitetssystemet i Nord-Trøndelag fylkeskommune og dens definisjon av kvalitet, *det er forholdet mellom forventninger og resultater. Forventninger er noe som interessentene har.* Så stiller vedkommende spørsmål om det er interessentene som skal definere hva som er kvalitet? «Rektor 2» sier at *kvalitet må da være det som den spesifikke interessenten mener. Den trenger ikke å være det samme for alle. Noen synes kvaliteten er god, andre at den er dårlig. Hva er da riktig kvalitet?*

Som man ser forholder «rektor 2» seg til kvalitetsbegrepet slik det er beskrevet i kvalitetssystemet i NTFK, noe som også «rektor 3» beskriver begrepet kvalitet.

Respondent «rektor 3» sier at *hvem som bestemmer riktig kvalitet på en skole, er resultatene av alle prosessene ved skolen, og alle mennesker som bidrar. Innenfor pedagogisk område er det den enkeltes prestasjon et uttrykk for en kvalitetsbevissthet. Man kan knytte kvalitet til systemer, og kvalitetssystem defineres som arbeidsprosess innenfor en ramme som gir kvalitetsramme. I en hverdag handler det om dialog mellom mennesker, og hvordan mennesker utfører den dialogen, og hvordan man er som utøver. I neste omgang igjen som et uttrykk av kvalitet. Hvem som legger lista for hva kvalitet er, vil til slutt være en vurdering rundt planverk og ledelse. Alt i fra verdier og helt klare målparameter er jo innom kvalitetsbegrepet.*

«Rektor 3» sier at den som bestemmer riktig kvalitet, er alle mennesker som bidrar til de prosesser og resultater de medfører. Men vi ser at «rektor 3» legger også kvalitetsbegrepet inn i både systemene, dialogene, utøvelsene, planverkene og ledelsen, således blir kvalitetsbegrepet brukt innenfor flere sammenhenger.

«Rektor 3» sier videre at vedkommende som rektor *blir utfordret i relasjon til ansatte gjennom medbestemmelsesmøter. Når fylkesråden for utdanning setter opp målsettinger for hva en forventer knyttet til videregående opplæring for NTFK, så setter det rammen for dialogen.* Her snakker man altså om nevneren i kvalitetsbrøken til Svendsen (2010), jfr. figur 3. Videre sier «rektor 3»; *Uttrykt og omsatt i handlinger ved fylkesopplæringssjefen, formidlet i gjennom mål og styringsdokumenter, som da lokale ledere og rektorer forholder seg til. I en kunnskapsbedrift er det en form for styringsdialog, som setter klare rammer og føringer, og det er viktig å holde det samfunnsoppdraget for den lokale dialogen. Rektor prøver å formidle den i fellessamlinger og i andre arbeidsprosesser man har. Hva er forventningene, og hva er samfunnsoppdraget.* Her er telleren i kvalitetsbrøken til Svendsen (2010). «Rektor 3» sier at grunnen til at vedkommende gjør det på den måten, *er at i et slikt kunnskapssamfunn man lever i, så er alle oppmerksom på hva man leverer.*

Her ser vi at «rektor 3» er veldig bevisst på de forskjellige prosessene, fra målsettinger satt av politikerne, ned til hver enkelt ansatt på skolen, og hvorfor rektor gjør det slikt. Vedkommende rektor legger kvalitetsbegrepet inn i hver av prosessene, og måler så kvaliteten hele veien.

«Rektor 1» sier at *kvalitet er så vidt og stort at man faktisk må ta det ned på det enkelte nivå og sak man holder på med. Evnen til å tilfredsstille sett i forhold til seg selv, de andre, og den man er i dialog med.*

Respondent «AVGO 1» beskriver kvalitetsbegrepet ut fra slik det er beskrevet i kvalitetssystemet for utdanningssektoren i NTFK. Vedkommende sier at *kvalitet har noe med forventninger og hva man faktisk får. En brøk der en deler forventninger med det man faktisk får. Da handler det om å gå inn i forventningene. Om da forventningene er skyhøye, så kan kvaliteten være at den ikke oppleves så veldig god. En må legge forventningene på et nivå som er realistisk og god nok. Man snakker heller da om begrepet riktig kvalitet.*

«AVGO 1» sier videre at *det må være brukerne våre som må definere kvaliteten. Samtidig må også vi ha en formening på hva som er en god kvalitet. Det må jo være en vurdering, her kommer f.eks. serviceerklæringer inn i bildet.*

Det å ha et samlebegrep på hva kvalitet er, er nesten umulig, sier «AVGO 2».

Vedkommende sier videre at *det handler om at vi har gode tjenester og yter gode tjenester til våre brukere (skolene, elevene, bedriftene osv.). Samspillet mellom oss og de som mottar tjenestene, må være de som sier noe om kvaliteten er god eller ikke.*

6.2.2 Hvordan utvikler man, og skaper kvalitet?

Jeg syntes det var viktig å høre med respondentene på hvordan man utvikler og skaper kvalitet, og om de hadde noen eksempler på dette.

«Rektor 1» sier at *kodeks for ledelse er en god kvalitet på hva ledelse er. Kodeks for ledelse er alle de sentrale dokumenter som sier noe om hvordan ledelse i Nord-Trøndelag fylkeskommune skal være. Eksempler på slike dokumenter er:*

- Styringsgrunnlaget for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Ledelse i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag
- Arbeidsgiverpolitikk mot 2020 – God arbeidsgiverpolitikk, sterk fylkeskommune

«Rektor 1» sier videre at *da følger man de direktiver som ligger i dette, og ser at skolens ledelse vokser sammen med kodeksen, da er det en god kvalitet.* «Rektor 1» sier også at relasjonene mellom mennesker må være gode for å få til en god kvalitet, men det er ikke en nødvendighet, mener vedkommende. *Man kan få gode kvaliteter selv om relasjonene ikke er på plass. Dette som følge av at det kan gå på sak, og at saken blir løst på en god måte* sier «rektor 1».

For å kunne tilrettelegge for å skape en god kvalitet, sier respondentene at dialogen med brukeren er viktig. Samspillet med at både utdanningssektoren og brukerne har sine forventninger og målsettinger, gjør at dialogen er meget viktig.

På en skolen tar man utgangspunkt i de resultater man får og lager noen satsingsområder ut fra disse. Dette gjøres sammen med de ansatte på for eksempel planleggingsdager etc. Slike satsingsområder kan være undervisningsvurdering, faglig veiledning etc. Dette er satsingsområder som er plukket ut i fra de forskjellige undersøkelser som er blitt gjennomført, så som elevundersøkelse og lærerundersøkelse.

Samme tankegangen kan også brukes i forbindelse med samarbeidsmøter med bedrifter. De har også sine forventninger og målsettinger, som gjør at dialogen med dem også er viktig. Dette gjelder også mange flere interessentgrupper.

Respondent «AVGO 1» har et eksempel hvor en god prosess har vært med å utviklet et godt verktøy i verktøykassa innenfor emnet klasseledelse.

Resultater fra både elevundersøkelsen og lærerundersøkelsen viste at innenfor klasseledelse var det dårlige resultater. Dette ble da fanget opp igjennom styringssystemene i utdanningssektoren. Utfordringen ble løftet opp i en styringsdialog med hver skole, samt også på rektormøtearenaen. Sammen med skolene ble man da enig om at dette skulle være et felles satsingsområde, hvor skoleeier hadde ansvar for prosessen. Satsingsområdet fikk også godkjenning fra politisk nivå.

Skoleeier tar kontakt med NTNU for å kjøre en prosess sammen med hver enkelt skole og deres rektorer. Kostnader og ansvaret for prosessene tok skoleeier ansvaret for. Hver enkelt prosess på skolene ble så lagt fram på rektormøtene som en dialog og ideutveksling. Slik har man tatt det litt fram og tilbake på møtene, og har nå fått en rapport som kan brukes videre både for NTFK, men også andre fylker i arbeidet med klasseledelse. I ettertid har det vært nye elevundersøkelser og lærerundersøkelser som viser at det har vært en systematisk forbedring i klasseledelse.

Ut i fra dette ser man at styringssystemer er med å fanger opp styrker og utfordringer, hvor man så prioriterer utfordringene og løfter dem fram som behov. Deretter sette disse som satsingsområder, det jobbes med dem, bruker rektormøtene som arena, bruker hver skole som arena, henter inn ekspertise, bidrar med verktøy, og får så resultater om at dette virker. «AVGO 1» sier at skolene fikk fritt handlingsrom til å bruke hvilke verktøy de selv ville, men de fleste brukte det som skoleeier kom med. Man løfter opp utfordringer, drøfter dem med rektor - som jo er ledelse, skaper konsensus, har en dialog, bruker kunnskap man har, samt bruker arenaer for å skape en vei videre.

Et annet eksempel som er med å skaper god kvalitet, er når det blir ansatt ny rektor ved en skole. Skoleeier har laget et program hvor de gjennomfører en hel uke med opplæring for den nytilsatte rektoren. Vedkommende får grundig opplæring i kvalitetsutviklingssystemet i sektoren, gjennomfører også grundig opplæring innenfor andre styringssystem i utdanningssektoren, men også innenfor personal, økonomi, it, innkjøp, lønn osv.

Endringen av måten det siste års skolebesøk ble gjennomført på, er også med på å utvikle og skape kvalitet. Det nye i årets skolebesøk er at refleksjon er tatt mer inn i dialogene. Det å få inn refleksjoner før, underveis og etter. Det å være med å definere og ta ut egne statistikker som skolene kan ta med seg i møte, gjør at de må forberede seg og reflektere om resultater man får. Dette har vært med å utvikle styringsdialogen, samtidig satt fokus på kvaliteten av skolebesøkene.

6.2.3 Konklusjon på forskningsspørsmål 2: Hva legger ledelsen i kvalitetsbegrepet, og hvem er det som definerer kvaliteten for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune?

Vi lever i dag i et kunnskapssamfunn, og innenfor utdanningssektoren er ikke fokuset bare på hvordan læreren gjør jobben sin ute i klasserommet. Sektoren blir satt i en ramme som folk ser inn i hele tiden. Dette er tydelig ved at foreldre/foresatte er mye mer aktiv, presse

følger med på hva som skjer. Vi kan se ofte oppslag i nyhetene som går på videregående opplæring, så som elevinntak, enkelt elevs behandling i skolehverdagen, hva bruker sektoren ressursene til osv. Videre er det også flere interessenter som følger mye mer med på hva som rører seg i videregående opplæring. Tenker da på bedrifter, organisasjoner, statlig nivå, kommunalt nivå, politikere m.m. Alle disse interessentene setter sine krav til kvalitet i hvordan utdanningssektoren gjør jobben sin, og kvaliteten på tjenesten.

Jeg har en forståelse for at det er en enighet blant respondentene at kvalitetsbegrepet er et stort og vidt begrep, og at det er nesten umulig å definere betydningen av selve kvalitetsbegrepet. Dette ser man ved at respondentene knytter begrepet til flere elementer innenfor flere prosesser.

Det er flere av respondentene som kobler kvalitetsbegrepet til utdanningssektorens kvalitetssystems tolkning av kvalitet. Dette ser man f.eks. ved «rektor 2» sin forklaring på kvalitet; *det er forholdet mellom forventninger og resultater*. «Rektor 3» sier følgende; *resultatene av alle prosessene ved skolen, og alle mennesker som bidrar*. «Rektor 3» legger kvalitetsbegrepet inn i både systemene, dialogene, utøvelsene, planverkene og ledelsen, således blir kvalitetsbegrepet brukt innenfor flere sammenhenger og blant flere interessenter. «AVGO 1» refererer kvalitetsbegrepet til utdanningssektorens kvalitetssystems tolkning av kvalitet.

Jeg tolker ut fra dette at ledelsen i utdanningssektoren har fått kunnskap om utdanningssektorens kvalitetssystems forståelse av kvalitet, om at kvalitet er forholdet mellom organisasjonens resultater og de forventinger som rettes mot organisasjonen fra organisasjonens interessenter.

Dette mener jeg er positivt da det er viktig når skoleeier og skoleleder jobber sammen om styringssystemene og styringsdialogen, at de da legger samme betydning i begrepet kvalitet.

Virksomheter som forsøker å innføre total kvalitetsledelse (TKL), vil ifølge Irgens (2010) ofte oppleve diskusjoner om definisjonen på kvalitet. Det er derfor viktig å avklare gjensidige forventninger. Samarbeidsrelasjonen kommer i fokus med vekt på å etablere en tillitsfull dialog med kundene. Samarbeidet må være tett og dialogen må være åpen for å oppnå gode resultater (Irgens 2010).

Ut fra de resultater og prosesser hver enkelt virksomhet i utdanningssektoren i NTFK finner gjennom kvalitetsutviklingssystemet, tror jeg at sektoren har en god dialog på dette punktet sammen med sine kjerneinteressenter. Dette viser også tilbakemeldinger fra respondentene hvor de setter fokus på dette i sine prosesser på sine virksomheter.

Ved å betrakte kvalitetsutviklingssystemets kvalitetsbegrep i forhold til ulike kunnskapsperspektiver, ser jeg at kvalitetsutviklingssystemets kvalitetsbegrep bygger på et strukturelt kunnskapsperspektiv (avsnitt 4.5.2.1). Det kommer til uttrykk gjennom hvordan de verdiene virksomhetene skal produsere, oppfattes som resultatene fremstilt og kommunisert

som kvantitative størrelser, som noe som eksisterer for seg uavhengig av menneskelig bevissthet og kontekst. Irgens (2010) viser til Gottschalk som betegner dette som informasjon eller data. Skoleeier baserer seg på denne type data og informasjon om skolen formidlet gjennom den årlige kvalitetsmeldingen, når nye utviklingsmål skal formuleres.

7 Oppsummering og konklusjon på problemstillingen: Hvordan kan vi forbedre kvaliteten i skolen ved å forbedre ledelse av styringssystem og styringsdialog?

7.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg dra sammen de viktigste funnene fra drøftingen for å kunne vurdere disse i forhold til min problemstilling. Jeg vil også trekke fram de usikkerhetsmomentene som alltid vil være tilstede i slike undersøkelser både knyttet til metode og mine tolkninger. Videre beskrives egen læreprosess i arbeidet med masteravhandlingen. Til slutt vil jeg antyde mulige problemstillinger som kan være grunnlag for videre forskning.

7.1.1 Nord-Trøndelag fylkeskommunes rolle

I Nord-Trøndelag fylkeskommune er styringsdokumenter nødvendig for forankring, tildeling og beslutning, oppfølging og kontroll, formidling og synliggjøring av krav og resultater i fylkeskommunen.

Fylkeskommunens økonomiplan og budsjett er det grunnleggende styringsdokumentet i fylkeskommunen. I tillegg har alle sektorene strategier, tiltak og mål for arbeid og utvikling, basert på budsjett og økonomiplan. Den samlede styringen skjer gjennom et komplekst samspill mellom ulike politiske og administrative organer.

Gjennom helhetlig lederskap understrekes behovet for et nært samspill mellom det politiske og det administrative lederskap. Det politiske lederskapet setter rammer og mål. Det operative lederskapet er i hovedsak lagt til administrasjonen, som iverksetter politikken og skaper resultat. Det er en forutsetning at det politiske lederskapet holdes godt orientert om hvordan politikken fungerer og mål nås. Det er behov for at det administrative lederskapet samarbeider på tvers for å realisere fylkeskommunens oppdrag.

Med utfordrende lederskap mener man ledelse som kan få fram det beste i kompetente medarbeidere. Begrepene den kompetente medarbeider og utfordrende helhetlig lederskap er gjensidig. Dette sammen med god dialog med fylkeskommunens viktigste interessenter, skal bidra til at fylkeskommunen lykkes med å gi brukere og innbyggere de tjenester de har behov for. Dette vil også gi energi for utvikling internt i organisasjonen.

7.2 Hovedfunn: forskningsspørsmålene og problemstilling

7.2.1 Forskningsspørsmål 1

Det første forskningsspørsmålet:

Hva kjennetegner et godt styringssystem og en god styringsdialog, og hva må til for å forbedre disse for at elevene skal forbedres?

har jeg sortert under tre områder.

Det første er *kvantifisering* av dataene gjennom verktøyene. Det er viktig at man kvantifiserer dataene, dette for å se hvordan situasjonen er i virksomhetene. Det er viktig at dataene blir brukt på en god måte. Dette for å kunne nå de mål og delmål som virksomheten og utdanningssektoren har satt.

Som ledelsen sier gjennom intervjuene, er de enig om at styringssystemer er formalisert på en eller annen måte, og at de er veldig viktige i skolenes hverdag. Respondentene ga uttrykk for at det verktøyet som blir mest brukt i sektoren i dag, CAF, er et stort og tidskrevende verktøy, samt at det brukes mye ressurser på det. Men samtidig er de bevisst på at bruker man verktøyet på en riktig og god måte, er det et godt verktøy for å se om man beveger organisasjonen i rett retning.

Det andre området er *tid og organisering*. Ut fra respondentenes tilbakemelding er tid tydelig en flaskehals i jobben med kvalitetsutvikling. Dette gjelder først og fremst tiden til ledelsen ved skolene, da det er respondentene fra skolene som sier dette. De sier de mangler tid for å jobbe med de resultater man får, dette for å gjennomgå og reflektere omkring dataene sammen med de som har svart på undersøkelsene. Dette for å se på de nye forventningene og sette opp nye mål. I denne sammenheng er dialogen veldig viktig. Tilbakemeldingene fra respondentene er at styringsdialogen er veldig bra i utdanningssektoren i NTFK.

Skolebesøkene, rektormøtene, lederforum osv. er viktige og gode fora, hvor dialog er en vesentlig del av møtene.

Samtidig sier en av respondentene at innenfor pedagogisk personalet ropes det etter mer tid fra ledelsen til det pedagogiske arbeidet. Det er en forventning på at man skal ha fokus på den opplæringsmessige- og pedagogiske siden ved skolen, mens tiden blir mye stjålet til mer administrative formål.

Det tredje området er *kunnskapsutvikling*. Det å ha tid til å dele erfaringer om de resultater man får, øker kunnskapsutviklingen i virksomheten. Det å formidle kunnskap, hvordan kunnskap blir tatt imot og hvordan de blir brukt, er en viktig del av en organisasjon. Det er viktig at en organisasjon endrer sine handlingsteorier og blir i stand til å utføre arbeidsoppgaver og håndtere utfordringene på en ny og bedre måte, uten at det er avhengig av de enkeltindivider som først tilegnet seg den nye kapasiteten.

Disse tre tingene øker motivasjons og gleden til de ansatte. Dette igjen vil spre seg over til elevene, som igjen øker gleden og læremåten for så å få bedre karakterer, mindre fravær osv.

7.2.2 Forskningsspørsmål 2

Det andre forskningsspørsmålet:

Hva legger ledelsen i kvalitetsbegrepet, og hvem er det som definerer kvaliteten for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune?

har jeg en forståelse av at det er en enighet blant ledelsen at kvalitetsbegrepet er et stort og vidt begrep, og at det nesten er umulig å definere betydningen av selve kvalitetsbegrepet. Jeg ser at lederne kobler kvalitetsbegrepet til utdanningssektorens kvalitetsutviklingssystems tolkning av kvalitet. Dette er positivt da det tyder på at lederne i utdanningssektoren har fått kunnskap om kvalitetsutviklingssystemets forståelse av kvalitet. I dette ligger at forholdet mellom organisasjonens resultater og de forventninger som rettes mot interessentene, er det som kvalitetsutviklingssystemet definerer som kvalitet.

Dette er viktig når skoleeier og skoleleder arbeider med kvalitetsutvikling, da igjennom styringssystemene og styringsdialogen, at de legger samme betydning i begrepet kvalitet. Dette igjen styrker jobben som gjøres sammen med utdanningssektorens interessenter, som er med å setter krav og forventninger, og som er med å definerer kvaliteten for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune.

7.2.3 Problemstillingen

Mitt utgangspunkt for masteroppgaven var følgende problemstilling: ***Hvordan kan vi forbedre kvaliteten i skolen ved å forbedre ledelse av styringssystem og styringsdialog?***

Denne avhandlingen kan ikke gi et enkelt konkluderende, eller foreskrivende svar på problemstillingen, men gjennom analysen av forskningsspørsmålene har jeg gjort noen funn som jeg mener kan være med å belyse noe av problemstillingen.

Med endringen i opplæringsloven § 13-10 fra 2003 ble skoleeiers rolle tydeligere. Kravet om skolevurdering og årlig rapportering ga skoleeier anledning til å ta aktivt del i skolens utviklingsarbeid. Med innføringen av kvalitetsutviklingssystemet som et helhetlig system for kvalitetsledelse TKL i utdanningssektoren i NTFK, blir den politiske styringen av skolene satt i system. For eksempel blir hele styringsgrunnlaget med politisk plattform, sektorplan, satsingsområder og årlige utviklingsmål formidlet i en brosjyre som deles ut til alle ansatte og elever hvert år.

7.2.3.1 Kvalitetsbegrepet

Man ser at lederne i undersøkelsen snakker om brukerbasert betydning av kvalitetsbegrepet. Med dette menes at lederne er bevisst på kvalitet som forholdet mellom organisasjonens resultater og de forventninger som rettes mot organisasjonen fra organisasjonens interessenter. Hvilket innhold kvaliteten har, blir til enhver tid definert ut fra interessentenes forventninger.

Dette er i samsvar med hva også ISO 9000 definerer som kvalitet; «...i hvilken grad en samling iboende egenskaper oppfyller behov eller forventninger som er angitt, vanligvis underforstått eller obligatorisk».

Dette er også i tråd med hva Knut Roald (2013) sier, om at kvalitetsforståelsen har dreid seg fra å være produktfokusert til å ha mer kundefokus.

Ser man nærmere på Utdanningsdirektoratets (Udir) sin tilnærming til kvalitetsbegrepet, sier de at det er ulike måter å forstå hva kvalitet i opplæringen innebærer. Overordnet sier de at kvalitet i grunnopplæringen kjennetegner hvorvidt de nasjonale målsetningene som er fastsatt i opplæringsloven og Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06), faktisk realiseres. I denne prosessen er det skoleeiere, skoleledere og lærere som diskuterer og prioriterer. Så settes målsetting og valg som skal bidra til god kvalitet i opplæringen i fylkeskommuner og kommuner, og på skoler i det enkelte klasserom.

Svarene i min undersøkelse kan tyde på at utdanningssektoren i NTFK har dreid mye av betydningen av kvalitetsbegrepet fra å være et verdibasert kvalitetsbegrep, hvor oppfatning av skolens ansvar lå i å skulle oppdra elevene til å bli «et gangs menneske», til å ha fokus på kvalitet som brukerbasert betydning. Da som forholdet mellom resultater og interessentenes forventninger.

7.2.3.2 Utdanningssektoren som lærende organisasjon

Morgan (2009) sier at lærende organisasjoner må utvikle evner som gjør det mulig for dem å registrere og forutse endring i sine omgivelser og kunne se viktige endringer. Man må kunne sette spørsmålsteget, utfordre og endre driftsnormer og antagelser.

Å jobbe med strategisk utvikling kan lett komme til å miste kontakten med den organisasjonsmessige virkeligheten. Den løpende driften har lett for å bli fanget inn av enkelrets læringsmønstre. Potensialet i TKL og andre metoder som benyttes for å oppnå kontinuerlige forbedringer, skyldes at de legger til rette for dobbelrettslæring. Dvs. at ansatte blir bedt om å grave under overflaten av tilbakevendende problem og avdekke forhold som er opphav til problemene. De ansatte oppmuntres til å studere eksisterende praksisformer for å finne fram til noen som er bedre, og de oppfordres til å skape språk, tanker og verdier som gir prioritet til læring og endring. Når man utfordrer normene på denne måten, dannes informasjon, innsikter og evner som et system kan benytte seg av til å bevege seg over på nye utviklingsnivåer.

Både Morgan (2009) og Irgens (2010) nevner at TKL skal føre organisasjonen frem mot total kvalitet. Dette dreier seg om styring av alle tekniske, administrative, kreative og sosiale prosesser for blant annet å forstå kundenes behov, arbeid med produktutvikling, produksjon etc. TKL er en kvalitetsfokusert ledelsesform som trenger medvirkning fra alle medarbeiderne, og hvor kundenes eller brukernes tilfredshet er et viktig kriterium for kvalitet samtidig som det settes fokus på prosess- og resultatorientert ledelse.

Til å gjennomføre disse prosessene, har utdanningssektoren i NTFK forskjellige styringssystemer og verktøy. Det mest brukte verktøyet er CAF, som er et verktøy for TKL. Man har også andre verktøy som PULS og flere store og små andre styringssystemer. Styringssystemene krever tid og ressurser, som påvirker arbeidsprosessene i skolehverdagen. Svarene i min undersøkelse kan tyde på at det er enkelte profesjoner i sektoren som er i tvil på å bruke så mye ressurser på de forskjellige styringssystemene. Dette som følge av at de føler det er bortkastet med tid med alle undersøkelsene, da man i liten grad reflekterer om resultatene, samt hvordan man deler denne kunnskapen ut i virksomheten i ettertid. Demings kvalitetssirkel og Argyris enkel- og dobbelkretslæring er sentrale modeller i denne sammenheng.

Et annet element som kan være med å hemme arbeidet med å få en lærende organisasjon er organisasjonskulturen. Morgan (2009) mener at en kan stille en serie spørsmål som alle dreier seg om forhold internt og mellom virksomheten og dens miljø. Det er som en av respondentene sa i intervjurunden, det er mye mer sentral oppfølging og rammebeskrivelser over det man skal gjøre nå, samt rapportering av dertil hørende resultater og forventninger. Men innenfor organisasjonskulturen i virksomhetene har det vært lite endring over tid. Det er imidlertid en stor jobb å endre en organisasjonskultur, men svarene i min undersøkelse tolker jeg som om at det skjer endringer. Ledelsen i sektoren har gjort noen grep både i form av styringsdialogen gjennom større fokus på virkemiddelbruk, i stedet for bare fokus på resultater. Jeg kan også lese av undersøkelsen at flere skoler er bevisst på også dette innenfor sin virksomhet. Et sentralt spørsmål i den sammenheng kan være; skal kvalitet bygges på resultater, eller også på ledelse?

7.2.3.3 Konklusjon

Drøfting og analyse har vist at å ha en felles betydning av hva man legger i begrepet kvalitet er viktig. Dette får å ha en felles forståelse over hva man legger i kvaliteten på målene og delmålene.

Videre er også styringssystemene og styringsdialogen en viktig del av sektorens hverdag. Det er i denne sammenheng man har mulighet til å finne resultatene til virksomheten på et gitt tidspunkt. Dette for å kunne se om man har innfridd de forventninger som sektorens interessenter har til utdanningssektoren.

Videre behandling av de resultater man får er vesentlig for en lærende organisasjon. Da for å planlegge konkrete beskrivelser av ønsket kvalitet på de viktigste arbeidsprosessene, utføre dem ved å motivere, informere og skolere for å gjennomføre tiltakene. Så kontrollere, vurdere og måle om det er reell praksis i samsvar med planlagt praksis. Så til sist, korrigere hvor man modifierer praksisen som avviker fra den kvalitet som er planlagt.

Hvordan man kan forbedre kvaliteten i skolen ved å forbedre ledelse av styringssystem og styringsdialog, kan gjøres ved at man er bevisst på å være en lærende organisasjon. Sentralt i dette er total kvalitetsledelse (TKL) som innebærer en ledelsesform som trenger medvirkning fra alle medarbeiderne, og hvor kundenes eller brukernes tilfredshet er et viktig kriterium for kvalitet, samtidig som det settes fokus på prosess- og resultatorientert ledelse. I dette ligger blant annet da at man har kvalitative data som kvantifiseres, at det settes av tid til gjennomgang av disse data, og at denne kunnskapen blir spredd utover i organisasjonen. Får man til gode prosesser på dette, vil man få motiverte og målbevisste ansatte i virksomhetene som igjen forbedrer kvaliteten i skolen.

7.3 Avsluttende refleksjon

Å arbeide med masteroppgaven har vært en arbeidskrevende prosess. Det har også vært en prosess med refleksjoner underveis der jeg opplever å ha utviklet meg i retning av å bli en reflektert praktiker. Jeg har imidlertid fulgt noen standarder for denne type oppgave som er kjent fra tidligere. Jeg utarbeidet problemstillingen med utgangspunkt i et fagfelt jeg synes er interessant. Jeg fikk forståelse for kompleksiteten i utøvelse av ledelse av styringssystemer og styringsdialog ved intervjuene med respondentene. Videre i arbeidet med oppgaven har jeg trukket inn et utdrag av relevant teori og brukt de metoder jeg mente var best egnet til å fremskaffe gode data for å belyse problemstillingen. I ettertid ser jeg at oppgaven kanskje er litt lite teoribasert. Jeg ser at jeg gjerne kunne ha utdypet mer omkring kultur og organisasjonskultur. Grunnen til dette er at organisasjonskultur er en vesentlig del av hverdagen for en virksomhet, særlig innenfor utdanningssektoren som består av flere profesjoner hvor det kan være store forskjeller mellom gruppene.

Andre områder som også kunne ha vært mer utdypet er innenfor styringssystemer. Jeg kunne ha tatt med mer om styringsformer som parlamentarisme, formannskapsmodellen etc. som sier noe om den politiske styringsformen. Dette er vesentlig i forhold til styringsdialogen mellom politisk og administrativt nivå.

På bakgrunn av teoriene og drøftingen, har jeg etter min vurdering, vært i stand til å trekke tilsynelatende logiske konklusjoner. Ser i ettertid at jeg var kanskje litt for brei i utformingen av problemstillingen, den kunne gjerne ha vært mer smalet inn.

Mitt formål med oppgaven var først og fremst å øke egen innsikt. Gjennom arbeidet med oppgaven har jeg hatt en bratt læringskurve både innen fagfeltene styringssystemer, styringsdialog og kvalitetsutvikling. Jeg har lest mye teori om kvalitet, kunnskap og organisasjonslæring. Jeg har lært å se min egen praksis i lys av teorien jeg har bygget

arbeidet på, og jeg mener at jeg på denne måten har lært å se mitt arbeid på nye måter og i et mer helhetlig samfunnsperspektiv enn jeg tidligere har gjort. Dette tror jeg vil prege mitt fremtidige arbeid innen Nord-Trøndelag fylkeskommune.

Jeg har i det minste lært masse om kvalitetsutvikling og kvalitetsutviklingssystemene til utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Da i form av hvor avhengig egentlig alle er av hverandre, selv om man er politiker, skoleeier, skoleleder eller ansatt i sektoren.

Sist, men ikke minst, har jeg lært mye av å skrive alene. Dette har gått på hvordan jeg selv har jobbet med en så stor oppgave, og hvor stor oppgave dette egentlig er. Det har gått på hvor viktig det er å kunne diskutere med andre når man jobber med slike ting alene. Jeg har vært nødt til å ha forhørt meg og diskutert med andre om diverse ting. Dette er også en lærdom som jeg tar med meg videre i mitt arbeid ved sektoren.

7.4 Veien videre

Gjennom arbeidet med masteroppgaven har det dukket opp nye spørsmålsstillinger som ikke jeg så da jeg startet med dette arbeidet, men som jeg heller ikke innenfor rammen av denne oppgaven kunne følge. I dag bygges mye av kvalitetsutviklingen omkring resultat, men spørsmålet er om også ledelse kan være mer med inn i dette. Hvordan kan så det gjøres enda mer synlig? Jeg har gjennom oppgaveskrivingen sett at ledelse er et sentralt element i arbeidet med kvalitetsutvikling. Derfor har det vært spennende å sett om kvalitet også kan bygges på ledelse.

Noe som jeg også undres over er hvorfor sier man at man ikke har tid? Svarene fra intervjurunden sier at kvalitetsutvikling og resultatene er viktig for å kunne blant annet sette nye mål og forventninger, men at man ikke har tid til å gjennomgå dem. Er de ikke da så viktig allikevel? Er det slik at man er fornøyd med å ha fått svart på de undersøkelsene som er, og fått fylt ut de skjema som må gjøres? Her kan man referere til et leserinnlegg i Dagens Næringsliv, datert 24. februar 2015, hvor overskriften lyder som følgende; *Uriktig bruk av tall i norsk skole er en hemsko for læringen*. Det sies i innlegget at *systemene* (systemer for bearbeiding av tall om læring og læringsmiljø) *støtter opp under et instrumentelt syn på læring: Læring blir som en industriprosess som man kan måle og korrigere ut fra målingene*.

Kunnskapsdepartementet og KS ønsker sammen å fjerne unødvendig krav til dokumentasjon og rapportering i skolen slik at lærere skal få mer tid til elevene. Regjeringen.no kom nylig med en artikkel, datert 19. august 2015, hvor de sier; *Det er nødvendig å sikre at både lærere og ledere får bruke mer av tiden sin på kjerneoppgavene, som er god undervisning og skoleledelse. Mange lærere har fortalt at de får for liten tid med elevene sine og at de bruker for mye tid på å fylle ut skjemaer, på dokumentasjon og rapportering*.

Jeg undres over om det er slik i Nord-Trøndelag fylkeskommune som det sies i Dagens Næringsliv og fra Regjeringen.no? Hva gjør fylkesopplæringsjefen i NTFK i så fall for å bistå rektorene i dette?

Jeg har ikke i denne oppgaven gått inn og sett på om resultatene har forbedret seg etter at utdanningssektoren i NTFK startet opp med kvalitetsutviklingssystemet. Et interessant område vil være å se om styringssystemene og styringsdialogen i realiteten har bedret resultatene til elevene på skolene, eller ikke.

Bevissthet om kvalitetssyn, styringssystem- og styringsdialogsyn er relevant for alle virksomheter. Forskning på feltet kan ha svært mange innganger og utforminger. Denne masteroppgaven er ett bidrag som mulig kan gi grunnlag for å forske videre på feltet.

Litteraturliste

Busch Tor, Johnsen Erik og Vanebo Jan Ole. (2002). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo. Universitetsforlaget.

Fimreite, Anne Lise og Grindheim, Jan Erik. (2010). *Offentlig forvaltning*. Oslo. Universitetsforlaget

Fullan Michael. (2014). *Å dra i samme retning – et skolesystem som virker*. Oslo. Kommuneforlaget AS.

Gottschalk, Peter. (2004). *Informasjonsteknologi i kunnskapsledelse*. Oslo. Universitetsforlaget

Gotvassli, Kjell Åge. (2007). *Kunnskaps- og prestasjonsutvikling i organisasjoner. Rasjonalitet eller intuisjon og følelser?* Trondheim. Tapir Akademisk Forlag.

Imsen, Gunn. (2000). *Lærerens verden. Innføring i generell didaktikk*. Tano Aschehoug.

Irgens, Eirik. (2010). *Profesjon og organisasjon. Å arbeide som profesjonsutdannet*. Bergen. Fagbokforlaget.

Irgens, Eirik J. og Wennes, Grete (red.). (2011). *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner*. Bergen. Fagbokforlaget.

Johannessen Asbjørn, Tufte Per Arne og Christoffersen Line. (2011). *Introduksjon til samfunnsviten – skapelig metode*. Oslo. Abstrakt forlag AS.

Krogh G., Ichijo K., Nonaka I. (2011). *Slik skapes kunnskap*. N.W. Damm & Søn.

Morgan, Gareth. (2009). *Organisasjonsbilder. Innføring i organisasjonsteori*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Rennemo, Øystein. (2006). *Levér og lær. Aksjonsbasert utvikling i resultatorienterte organisasjoner*. Oslo. Universitetsforlaget AS.

Roald, Knut (2013). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Bergen. Fagbokforlaget.

Stacey, Ralph D. (2008). *Hvordan kunnskap vokser frem. Et kompleksitetsperspektiv på læring og kunnskapsutvikling*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag AS

Thagaard, Tove (2011). *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*. Bergen. Fagbokforlaget.

Westeren, Knut Ingar. (2013). *Kunnskap og konkurransevne*. Bergen. Fagbokforlaget.

Andre kilder:

Artikkel fra Regjeringen.no, sist oppdatert 19.08.2015. Lastet ned 25.08.2015:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/dokumentasjon-og-rapportering/id2429063/>

CAF – En kvalitetsmodell for offentlig sektor. Versjon 2011: Nord-Trøndelag fylkeskommunes vgs-eksempler.

Dagens Næringsliv. Datert 24. februar 2015

Forskrift til opplæringsloven (2009). Lastet ned 7. august 2015:

https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4

Fylkesrådssak 27/15 2015. Lastet ned 20. juni 2015:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/ntfk/Agendaltems/Details/203020>

Fylkestingssak 65/14 2014. Lastet ned 20. juni 2015:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/ntfk/Agendaltems/Details/202738>

Fylkestingssak 50/2005. Lastet ned 5. juni 2015:

<http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2005/FT/FT05050.htm>

Fylkestingssak 06/39 2006. Lastet ned 5. juni 2015:

<http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2006/FT/FT06039.htm>

Nord-Trøndelag fylkeskommune. (2015). *Kvalitetsmelding for utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune 2015*. Lastet ned. 21. juni 2015.

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/ntfk/Agendaltems/Details/203279>

Opplæringsloven (2015). Lastet ned 2. juni 2015: <http://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§13-10>

Svendsen Even Fossum. (2010). *CAF som kvalitetsverktøy i offentlig sektor og skole*. Nord-Trøndelag fylkeskommune.

Utdanningsdirektoratet. (2015). *Kvalitet i opplæringen*. Lastet ned 13. juli 2015.
<http://www.udir.no/Utvikling/Kvalitet-i-opplaringen1/>

Utdanningsdirektoratet. (2015). *Veiledning i lokalt arbeid med læreplaner*. Lastet ned 11. mai 2015. <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-lareplaner/Veiledning-i-lokalt-arbeid-med-lareplaner/>

Vedlegg 1:

Alle skoler, konklusjon 2014/15	Måloppnåelse			Resultatutvikling			Konklusjon		Endring	
	Ikke i det hele tatt	Til en viss grad	Nokså stor grad	Helt og holdent	Negativ utvikling	Stabil utvikling	Positiv utvikling	Tilfredsstillende		Ikke tilfredsstillende
Kvalitetsarbeid/utviklingsarbeid										
Verktøy 3: Samlepoengskjema								10/11	1/11	0
Verktøy 4: Evalueringsrapport								11/11	0/11	0
Verktøy 5: Korrigeringsplan								11/11	0/11	0
Verktøy 9 og 10: Beskrivelse av tiltak								10/11	1/11	0
Hovedresultater:										
Lærundersøkelsen H 14 (ikke sammenlignbar med)								11/11	0/11	0 a)
Eleversøknelse H 14					1	0	10	10/11	1/11	+1
Karakterer					3	0	8	8/11	3/11	0
Sluttete					3	0	8	8/11	3/11	0 b)
Fullført og bestått					8	0	3	3/11	8/11	
Overganger					1	1	9	10/11	1/11	
Fravær					4	1	6	7/11	4/11	+2
Økonomi					1	4	6	10/11	1/11	+1
Sektorens utviklingsmål 2014-2015/2015 (eksterne målsettinger):										
Elevene, lærerkandidatene og lærerne i Nord-Trøndelag skal ha faglig fremgang i perioden. (2015)	1	5	4	1				10/11	1/11	+2
Andelen elever, læringer og lærerkandidater som gjennomfører videregående opplæring skal økes. (2015)	2	0	6	3				9/11	2/11	+5 c)
Fullført og bestått	4	6	1	0				7/11	4/11	
Overganger	1	0	5	5				10/11	1/11	
Fraværet i Nord-Trøndelag skal reduseres, i særlig grad gjelder dette timefraværet.	5	1	3	2				6/11	5/11	0 d)
Den videregående opplæringen i Nord-Trøndelag skal gjennomføres av en utpreget tilbakemeldingskultur.	4	2	0	5				7/11	4/11	-4
Summeringer										
Status/trend	17/66	14/66	19/66	16/66	21/77	6/77	50/77	158/198	40/198	+7

a) I 2013 ble det gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse. Det er dermed ikke mulighet til å sammenligne 2014 mot 2013.

b) I 2014 er gjennomføring delt opp i tre dele: ~~sluttete~~, fullført og bestått og overganger. Sammenlignet med 2013 er det stabilt.

c) I 2014 er gjennomføring delt opp i tre dele: ~~sluttete~~, fullført og bestått og overganger. Sammenlignet med 2013 er det en økning på +5.

d) Det er ikke mulighet å sammenligne med 2013, da man ikke hadde fravær som et av sektorens utviklingsmål.

Vedlegg 2:

Medarbeidersamtale utdanningssektoren

Rektor – fylkesopplæringsjef (versjon desember 2014)

Medarbeidersamtalen skal avslutte skolebesøket og oppsummere og konkludere de diskusjonene som er gjennomført i løpet av dagen. Rektor og fylkesopplæringsjefen skal i fellesskap gjennomgå forhold ved skolen som fungerer godt, samtidig som vi med bakgrunn i dokumentasjon og dialog skal komme fram til og prioritere skolens viktigste forbedringsområder for kommende periode.

Vi skal på dette grunnlaget avtale resultatmål for rektor, i form av et styringskart/kvalitetskart for perioden fram til neste skolebesøk.

Dette skal være en samtale der begge parter blir hjulpet framover – innenfor tema som samtalen dreier seg om.

A – Måloppnåelse og resultater

1. Oppnådd arbeidsmål som ble avtalt ved siste medarbeidersamtale:

Arbeidsmål	Er målsettingen innfridd/oppnådd fullt ut?				Hvordan?	Hva gjenstår?	Dokumentasjon
	Ikke i det hele tatt	Til en viss grad	Nokså stor grad	Helt og holdent			

B – Status, tilbakeblikk, ledelsesmiljø, kompetansebehov

1. KORT GJENNOMGANG AV ÅRET SOM HAR GÅTT	Egne notater/konklusjon
<ul style="list-style-type: none">• For deg som rektor• For arbeidsplassen og fylkeskommunen	
2. ARBEIDSSITUASJON, VIKTIGE OPPGAVER FRAMOVER	
<ul style="list-style-type: none">• Hvordan opplever du dagens arbeidssituasjon?	
<ul style="list-style-type: none">• Forslag til forbedringer av arbeidssituasjonen?	
<ul style="list-style-type: none">• Hva er spesielt viktige oppgaver i tiden fremover?	
<ul style="list-style-type: none">• Nødvendige tiltak og ressurser for og nå mål.	
<ul style="list-style-type: none">• Hvilke oppgaver er utført i perioden?	

<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke arbeidsmål/resultater er nådd/ikke nådd? (jf. resultatgjennomgangen) 	
3. ARBEIDS- OG SAMARBEIDSFORHOLD	
<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan er du fornøyd med: <ul style="list-style-type: none"> - måten beslutninger tas på? - muligheten for medvirkning? - muligheten for kontroll over egen arbeidssituasjon? - tilbakemelding vedrørende egen jobb? - møtevirksomhet - tilgjengelighet 	
4. Vårt ledelsesmiljø	
<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan føles samarbeidet med- kolleger?- overordnede? - andre? • Kan du selv gjøre noe for å skape gode samarbeidsforhold? • Kan noe gjøres av andre for at du skal kunne fylle jobben på en bedre måte? • Åpenhet i rektorgruppa • Annet som er godt å få sagt? 	
5. KOMPETANSEUTVIKLING OG FRAMTIDSPLANER	
<ul style="list-style-type: none"> • Kurs • Etter- videreutdanning 	

C - Konkrete resultatmål for neste periode (områder som overføres og presiseres i styringskart/kvalitetskart)

Resultatmålområde	Kvantifisering av resultat

Sted, dato:

rektor

fylkesopplæringssjef

Vedlegg 3:

Elevundersøkelsen

Snitt	Nord-Trøndelag (11-12)	Nord-Trøndelag (12-13)	Nord-Trøndelag (13-14)
1. Motivasjon og mestring			
1.1 Motivasjon	3,75 →	3,76 →	3,81 →
1.2 Innsats	3,71 →	3,73 →	3,88 →
1.3 Mestring	3,76 →	3,78 →	3,93 →
1.4 Faglig utfordring	4,24 →	4,24 →	4,25 →
1.5 Relevant opplæring	-	-	3,60
2. Arbeidsmiljø			
2.1 Trivsel	4,27 →	4,29 →	4,33 →
2.2 Trygt miljø	-	-	3,67
2.3 Mobbing på skolen	4,78 →	4,76 →	4,85 →
3. Klasseledelse			
3.1 Støtte fra lærerne	-	-	3,96
3.2 Arbeidsro	3,51 →	3,51 →	3,55 →
3.3 Elevdemokrati og medvirkning	3,09	-	3,34
3.4 Felles regler	-	-	3,78
4. Vurdering			
4.1 Vurdering for læring	-	-	3,49
4.2 Egenvurdering	-	-	2,73
5. Veiledning og rådgivning			
5.1 Skolehelsetjenesten	-	-	3,51
5.2 Rådgiving ungdomsskole	-	-	3,35
5.3 Rådgiving Vg2 og Vg3	-	-	3,49
6. Støtte hjemmefra			
6.1 Støtte hjemmefra	-	-	3,69
9. Tilleggsspørsmål - egendefinerte			
T - Nord- Trøndelag	-	-	3,68
T - Nord- Trøndelag I	-	-	3,96
T - Nord- Trøndelag II	-	-	3,41

Vurder resultatene:

Hvilke områder har størst positiv utvikling (siden forrige år)?

Hvilke områder har mest negativ utvikling (siden forrige år)?

På hvilke områder har skolen de tydeligste (viktigste) utfordringene?

Hvilke resultater skiller seg ut på en slik måte at skolen må prioritere oppfølging eller forbedring?

Vurder elevundersøkelsen; er det en positiv, negativ eller en stabil utvikling over de siste tre år?

Vedlegg 4:

Årshjul – kvalitetsarbeid i utdanningssektoren 2014/15*

Aktivitet	Periode/frist	Rektor	Skole/ andre	SEG	Adm
Informasjon ut til skolene ang kvalitetsarbeid	Oktober 2014	x	x	x	x
Kurs i PULS for ledere	Uke 43 2014 (20-24 okt.)		x		
Gjennomføring av elevundersøkelsen og lærerundersøkelsen	27 oktober – 7. november 2014		x		
Lærlingundersøkelsen (periode)	15. oktober – 15. desember 2014				x
Skolens SEG setter opp møteplan	Desember/januar 2014			x	
Uthenting av data til skolebesøk	1. desember 2014				x
Fylkesopplæringsseksjonens skolebesøk	Desember/Januar 2014/2015	x	x	x	x
Arbeidsmiljøundersøkelse	26. januar – 8. februar 2015		x		x
MØT: Introduksjonskurs kvalitet, CAF	11. Februar 2015	(x)	(x)	x	x
MØT: Introduksjonskurs kvalitet, kvalitetsutviklingssystem og verktøy	12. Februar 2015	(x)	(x)	x	x
Kurs i PULS for lærere	Mars 2015	x	x		
SEG: Gjennomgang av dokumentasjonsoversikt	Før evaluering/mars 2015			x	
MØT: Felles evalueringsdager	19 – 20 Mars 2015			x	x
Skolen skal levere på SharePoint: Virksomhetsevaluering, CAF (Verktøy 3)	27. Mars 2015	x		x	
Skolen skal levere på SharePoint: Evalueringsrapport (verktøy 4)	10. April 2015	x		x	
Analyse og prioritering	Mai/juni 2015	x	x	x	
Skolen skal levere på SharePoint: Korrigeringsplan - prioriterte og effektvurderte områder for forbedring (verktøy 5)	4. Mai 2015	x			
Behandling av Kvalitetsmelding i FT	9 - 11. juni 2015				x
Skolen skal levere på SharePoint: Planlagte tiltak/prosessforbedring (V 9 og/eller V 10)	25. Juni 2015	x			
Iverksetting av tiltak, QW	August 2015	x	x		
Iverksetting av tiltak, justering av planer	August 2015	x	x		
Iverksetting av tiltak, forbedringstiltak, prosessforbedring (Oppfølging av resterende verktøy 6, 7, 8 og 11 til 17).	August - desember 2015	x	x	x	
TJE: Kvalitet og – ledelsesdager	3-4. September 2015	x	x	x	
Innlevering av utviklingsplan	Innen september 2015		x		

Liste over figurer:

Figur 1:	Kvalitetsutvikling på 3 nivå; politisk, administrativt og virksomhetsvise	s. 13
Figur 2:	Dialognivåene i styringskjeden i Nord-Trøndelag fylkeskommune	s. 15
Figur 3:	Kvalitetsbrøken	s. 21
Figur 4:	CAF-modellen	s. 24
Figur 5:	Årshjul for økonomisaker i Nord-Trøndelag fylkeskommune	s. 29
Figur 6:	Interessentkart avdeling for videregående opplæring i NTFK	s. 34
Figur 7:	Kunnskapsorganisasjon, Easterby-Smith og Lyles	s. 38
Figur 8:	Chris Argyris enkel- og dobbelkretslæring	s. 39
Figur 9:	Kunnskapspyramiden – etter Gottschalk	s. 42
Figur 10:	Demings kvalitetssirkel	s. 47
Figur 11:	Nord-Trøndelag fylkeskommunes organisasjonskart	s. 50
Figur 12:	Styringsmodellen	s. 56