

Kan...

2.11.77

Astrid Nilsen
for
Eleverne i skolen

SKOLELEDEREN - MÅLSTYRT OG MÅLLØS ?

Hovedfagsoppgave i pedagogikk/skoleforskning
for Else Stjernstrøm
Universitetet i Tromsø, høsten 1994



1SV/ped 26



94C021106

SKOLELEDEREN -
MÅLSTYRT OG MÅLLØS ?

Hovedfagsoppgave i pedagogikk/skoleforskning
for Else Stjernstrøm
Universitetet i Tromsø, høsten 1994

Til Harald, Synne, Espen og Ida.....

FORORD

Denne oppgaven tar utgangspunkt i skoleverkets tilsynelatende taushet omkring målstyringsproblematikken. Med skolen som tidligere ståsted og trygdeetaten som nåværende, har jeg forsøkt å dra nytte av dette perspektivskiftet i oppgaven.

Det har til tider vært et svært lystbetont arbeid for meg, men det har selvsagt ikke vært uten bekymringer heller. Uten utrolig god støtte av min nærmeste familie, min arbeidsgiver som har gitt meg "frie tøylar", gode venner og studiekamerater hadde det ikke vært like lett å tilbringe lange dager bak PC'en.

Jeg vil også rette en spesiell takk til min veileder, Tom Tiller, fordi han alltid har alltid har vært lydhør for mine innspill og inspirert meg til å fullføre arbeidet.

Tromsø 23. august, 1994


Else Stjernstrøm

INNHOLDSFORTEGNELSE

DEL I: TEORIDEL - MÅLSTYRING OG LEDELSE

KAPITTEL 1	5
1.1 Innledning	5
1.2 Problemområde	8
1.3 Presisering av problemstilling	11
1.5 Oppgavens avgrensing og oppbygging	12
KAPITTEL 2 - METODE	15
2.1 Valg av metode	15
2.2 Metodens validitet	16
2.3 Metode og kunnskapssyn	16
2.4 Definerings av utvalg (målgruppe)	17
2.5 Forskerrollen i intervjusituasjonen	18
2.6 Forskningens runddans	19
KAPITTEL 3 - DET NYE STYRINGSPARADIGMET	20
3.1 Politisk styring av utdanningen	20
3.2 Det rasjonelle paradigmet	21
3.3 Læreplanen som styringsinstrument	22
3.4 St.melding nr. 37, 1990 - 91	24
3.4.1 Bakgrunn og budskap	24
3.4.2 Målstyringsideologien - en sentral komponent i meldingen	27
3.5 Målstyringens opprinnelse	30
3.5.1 Mål-middel pedagogikk i ny ham ?	31
3.5.2 Målsforskyving	32
3.5.3 Åpen målstyring	32
3.5.4 Lukket målstyring	34

3.6 To rasjonaliteter	35
3.7 Effektivitet	37
3.7.1 Effektivitet som positivt ladet begrep	39
3.7.2 Effektivitetsstudier	40
KAPITTEL 4 - DESENTRALISERING	42
4.1 Desentralisering som politisk virkemiddel	42
4.2 Desentralisering og det relative sentrum	44
4.3 Tre modeller	47
4.4 Desentralisering som konflikthåndtering	50
KAPITTEL 5 - SKOLEN SOM ORGANISASJON	51
5.1 Hva er en organisasjon ?	51
5.2 Skolen - organisasjon eller institusjon ?	52
5.3 Er skolen en byråkratisk organisasjon ?	57
5.4 Skolen som profesjonell organisasjon	59
5.5 Skolen - en særegen organisasjon	60
5.6 Skolen som konfliktorganisasjon	61
KAPITTEL 6 - LEDELSE I SKOLEN	63
6.1 Fra MOLIS via LIS og LEVIS - til LUIS	63
6.2 Lederkompetanse - pedagogisk eller administrativ ledelse ...	65
6.3 Lederopplæring som styringsstrategi i skolen	69
6.4 Ledelse og kulturbasert styring	70

DEL II: EMPIRIDEL - FRA AKTØRPERSPEKTIVET I TO SYSTEMER

KAPITTEL 7 - PRESENTASJON AV SKOLESYSTEMET OG INFORMANTENE	71
7.1 Skolen i Norge og England	71
7.2 En kort presentasjon av informantene og deres skoler	73
KAPITTEL 8 - SAMME POSISJON - ULIKT SYN	75
8.1 TILHENGERNE: "Det blir mer effektivt med målstyring!" ..	75
8.1.1 G-skolelederen	76
8.1.2 V-skolelederen	77
8.1.3 E- skolelederen	78
8.2 MOTSTANDERNE: "Målstyring - målingsgalskap og papirhysteri"	80
8.2.1 G-skolelederne	80
8.2.2 V-skolelederne	83
8.2.3 E-skolelederne	
"\"They have to be very flexible...\"	
.....	84
8.3 Fra Her Majesty's Inspectors til OFSTED - testing og inspeksjon	85
8.4 "To teach for the test"	87
8.5 Hvem er inspektørene?	90
8.6 Nye styringsformer - nye roller	92
8.7 Oppsummering	95
KAPITTEL 9 - SAMME POSISJON - ET MER NYANSERT SYN ...	96
9.1 Tilhengernes perspektiv - en ytterligere nyansering	96
9.2 Motstanderne - finnes det også nyanser hos dem?	98

9.2.1 G-skolelederne	98
9.2.2 V-skolelederne	99
9.2.3 E-skolelederne	101
9.3 Oppsummering	104
KAPITTEL 10 - BILDER FRA TRYGDEETATEN	105
10.1 Erfaringer fra trygdeetaten	105
10.2 Bilde I	106
10.3 Bilde II	107
10.4 Bilde III	109
10.5 Bilde IV	110
10.6 Kommentar	111
KAPITTEL 11 - MÅLSTYRING - EN DISKUSJON	113
11.1 Målstyring - et konfliktfylt felt	113
11.2 Rasjonell planlegging i skolen	114
11.2.1 "Muddling-through" modellen	115
11.2.2 "Mixed scanning"- modellen	116
11.2.3 Hvorfor er ikke rasjonelle planleggingsmodeller egnet for skolen ?	117
11.3 Kan vi styre gjennom mål ?	118
11.4 Hvilke krav stiller våre myndigheter til gode styringsmodeller ?	120
11.5 Finnes det gode alternativer?	121
11.6 En dialog mellom skoler og byråkratiet	122
11.6.1 "Dialogmodellen"	122
11.6.2 Realisering av dialogen i modellen	126
11.7 Skolelederen - målstyrt og målløs ?	127
11.8 Underveis ?	129
Litteraturliste	131

DEL I: TEORIDEL - MÅLSTYRING OG LEDELSE

KAPITTEL 1

1.1 Innledning

Debatten om skolen de siste årene har vist at folkeopinionen ønsker endringer, noen vel begrunnet, andre mer løst fundert. Spesielt har debatten om skolens manglende effektivitet og kvalitet vært mye framme. Mange stilte spørsmål ved den sterke desentraliseringen av skoleverket. Var det forenlig med enhetsskoletanken som stod sterkt i folks bevissthet, og kunne desentralisering forsvares utfra et kontrollhensyn fra myndighetenes side?

Det ble med rette hevdet at samfunnsutviklingen stiller større krav til utdanning nå enn tidligere, og de mest innbitte kritikerne som kanskje også var de som var fjernest fra skolen, etterlyste eksakte kunnskaper, bedre disiplin og en bedre utnyttelse av de ressursene som allerede var i skolen.

Økonomiske nedgangstider i 1980-årenes Europa bredte seg etter hvert også til Norge. Stor arbeidsledighet med påfølgende økende ungdomsopprør fikk politikere og foreldre til å skylda på skolens utilstrekkelighet. På tross av til dels svært ulike skolesystem, fikk kritikken omtrent identisk form i alle land. Dette begrunnet den engelske forskeren Guy Neaves med at synet på utdanning har endret seg i den vestlige del av verden. Mens en tidligere så på utdanning som et sosialt gode, så en det nå som en viktig side ved et lands økonomiske politikk (Neaves 1988).

I løpet av 1980-årene vekslet sosialdemokratiske og borgerlige koalisjonsregjeringer om makta. Samtidig foregikk det en desentraliseringsprosess i det politiske styringssystemet, og det så ut til å være et genuint ønske fra samtlige politiske fløyer om en effektivisering i statsforvaltningen og en større grad av lokalt selvstyre.

Dette preget også skolesektoren, noe som blant annet kom til uttrykk gjennom "Nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, 1986", Fornyelsesprogrammet 1987, NOU 1988:28 (Med viten og vilje), NOU 1988:32 (For et lærerrikt samfunn), St.meld. nr.43 1988/89 (Mer kunnskap til flere) og St.meld. nr 51 1988/89 (Gjennomgang av den statlige undervisningsadministrasjonen).

Myndighetene ønsket at så mange oppgaver som mulig skulle løses på tvers av sektorgrenser med utgangspunkt i helhetsvurderinger. Dersom problemene stadig forble uløst, ville forventningene til sentralnivået svekkes, og sentral politisk styring ville bli vanskelig. Derfor mente en at desentralisering, deregulering og målstyring var viktige strategier for å minske kompleksiteten i statlig styring (Hernes 1978).

Mens de borgerlige partiene satt i regjeringsposisjon, utformet de et moderniseringsprogram for statsforvaltningen, men ved regjeringsskiftet i 1987 la Arbeiderpartiet fram sitt fornyelsesprogram "Den nye staten". Der ble det presisert at målstyring nå skulle erstatte regelstyring, og alle statlige etater skulle utarbeide sin første virksomhetsplan innen utgangen av 1990. De statlige institusjoner skulle altså styres etter mål og resultatevaluering.

Desentralisering har vært et honnørord i politisk språkbruk både her til lands og i andre land, og det har blitt brukt som et viktig, nødvendig og ønskelig politisk virkemiddel. Derfor må en se desentralisering og styring av skolen i sammenheng med den generelle desentralisering og styring av det offentlige. Men dette ble oppfattet som problematisk av mange, fordi de mente at dette nettopp var grunnen til at den norske skolen var blitt svekket i sin effektivitet og kvalitet.

Ettersom kritikken økte, begynte også våre myndigheter på alvor å stille spørsmål om en hadde gått for langt i desentraliseringen av skoleverket ved å spre makt og myndighet til de lokale politikerne. Var det mulig å ta i bruk

nye styringsmidler for å øke effektiviteten og styre tilbakeføringen av informasjonen fra lokalnivået til sentralnivået? "Regnskapspliktigheten", et krav om dokumentasjon på skolens legitimitet, var nemlig også noe de kritiske røstene etterlyste.

Enhetsskolen var i fare, ble det sagt, og med disse begrunnelsene ble det nedsatt en gruppe eksperter fra OECD som skulle foreta en vurdering av den norske skolen. De konkluderte i sin rapport (OECD 1988) med at det var mye positivt å si om vår skole, men et vesentlig ankepunktet var et manglende datagrunnlag for å vurdere skolesituasjonen nasjonalt. Dette vanskeliggjorde planmessig og politisk styring, slik at en umulig kunne ha særlig mye statlig kontroll og nasjonal styring med en skole som var så desentralisert. Ekspertene stilte også spørsmål ved om det var mulig å opprettholde et nasjonalt, kvalitativt godt skoletilbud i et slikt desentralisert system (ibid.).

Etter at OECD-rapporten ble lagt fram og offentliggjort, fikk skeptikerne mer vann på mølla. Dermed økte kritikken mot skolen ytterligere, og det ble etterlyst sterkere sentralstyring. Denne skepsisen kom også senere til uttrykk gjennom NHO's utredning "Kunnskap er makt" der det blant annet heter: "Den politiske styringen har vært svak. Norge mangler en nasjonal, samlende utdanningspolitikk basert på avklarede mål, solide faglige analyser og grunnleggende strategiske vurderinger. Det er en forutsetning for å kunne prioritere tiltak i sammenheng og en betingelse for effektiv ressursbruk" (NHO 1991 s.4).

Oppfølgeren til OECD-rapporten ble ¹EMIL-prosjektet som i sin sluttrapport (Granheim og Lundgren 1990) konkluderte med en modell for målstyring av

¹OECD-rapporten (1988) er den direkte bakgrunnen for at departementet initierte et prosjekt for utvikling av en evalueringsmodell for den norske skolen, der de ulike nivåers rolle og ansvar skulle klargjøres. Prosjektet ble kalt **EMIL**, og ble lagt til Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS).

skolen som grunnlaget for å effektivisere skoleverket. Modellen har en måletableringsprosess og en resultatvurderingsprosess, hvor måletableringsprosessen forutsetter et hierarki av klare målsettinger som har overordnede mål, hovedmål og delmål som brytes ned og konkretiseres på hvert forvaltningsnivå. Resultatmålingene blir da relatert til de på forhånd oppstilte mål.

Politikerne hadde fått de forventede svar, og tok begge rapportene (OECD- og EMIL-rapporten) som bevis på at den norske skolen hadde nådd et bunn-nivå både med hensyn til styring og innhold. Rapporten legitimerte en sterkere statlig styring og kontroll, og det resulterte i St.meld. nr. 37, 1990/91, "Om organisering og styring av utdanningssektoren". Meldingen som gikk igjennom i Stortinget i vårsesjonen 1991, slår fast at målstyring skal være et overordenet prinsipp i styringen av skolen (ibid s.15 - 27). Men det ble også understreket at dette bare kunne fungere samtidig med et godt evaluerings- og tilbakemeldingssystem. Meldingen sier også at det hadde kommet fram endel skepsis i forbindelse med at målstyring skulle innføres i skolen, og at det måtte tas alvorlig. Likevel drøftes ikke det problematiske ved dette noe annet sted i meldingen. Jeg vil komme tilbake med en nærmere drøfting av St.melding nr.37,1990-91 i kap.3.4.

1.2 Problemområde

Mitt første møte med målstyring var som lærer i grunnskolen. Ved innføringen av M-87, var jeg en av de lokale mønsterplanveilederne. For å utnytte kjennskapen vi hadde til den nye mønsterplanens oppbygging og innhold, ble vi senere invitert til å delta i et seminar om "Lokalstyrt målrettet skoleutvikling" (LMS-modellen),(Jensen 1987). Dette ble sett på som en av forløperne til målstyring, der mål-middel tenkningen er framtreddende. Nye tanker, som i første omgang hørtes fornuftige ut, ble presentert, men det kom likevel protester nokså omgående fra forsamlingen om at dette ikke syntes å være brukbart for skoleverket. Samtidig var det ikke god tone å framstå som en sidrumpa representant for skoleverket, så det ble ikke den store debatten

på dette tidspunkt.

Senere som rektor ved en barneskole, ble jeg pålagt av de lokale myndigheter å lage handlingsplaner for skolen sammen med resten av kollegiet, og jeg kjente igjen tankegangen fra LMS-modellen. Som ny skoleleder fikk jeg ingen særskilt skolering i dette, noe som medførte at jeg på egen hånd måtte finne ut av det. Det var ikke vanskelig å finne litteratur der målstyring og virksomhetsplanlegging ble beskrevet, men det ble nærmest en umulig oppgave å få til en meningsfull planlegging innenfor dette konseptet. Nok en gang fikk jeg ikke kartet til å stemme med det terrenget jeg befant meg i. Men det gjorde at jeg da ble mer bevisst på hva dette dreide seg om og at det så ut til å være lite egnet som planleggingsverktøy i skolen. Det hadde også den positive siden for meg at jeg samtidig fikk øye for hvor viktig en helhetlig planlegging som innbefattet vurdering av skolen var.

Etter mange år i skoleverket ble jeg ansatt som konsulent i trygdeetaten på fylkesnivå, der ett av mine arbeidsområder ble personalutvikling med hovedvekt på lederutvikling i trygdekontorene i fylket. Samtidig fikk jeg erfaring med målstyring fra denne etaten som har vært pålagt styringsformen siden 1990.

Det som jeg imidlertid undrer meg over er at når skoleforskere, fagpedagoger, politikere, rikssynsere og andre som har interesse for skolen aktivt går ut og tar del i den offentlige debatten, så er det overraskende stille fra de som til daglig jobber på grunnplanet. Her skal det nevnes at lærerorganisasjonene har vært aktive både gjennom sine fagforeningstidsskrifter og i media forøvrig, mens aktørene som berøres av den beslutningen som ble tatt da Stortingsmelding nr.37, 1990-91 gikk igjennom i Stortinget våren 1991, synes å være lite berørt i praksis, om enn ikke i det hele tatt.

Dette kommer ikke bare fram gjennom det faktum at lærerne og det øvrige

personalet i skolen ikke deltar i den offentlige debatten, men det viser seg også at mange, ja kanskje de fleste skolene ikke har tatt (eller fått?) signaler fra skolemyndighetene om at målstyring nå er det overordnede styringsprinsipp for skolen.

I trygdeetaten er dette klart presisert og pålagt fra det nasjonale nivået, Rikstrygdeverket, som igjen er underlagt sosialdepartementet. En skal jobbe etter målstyringsprinsippet, og det skal lages virksomhetsplaner på alle nivåer. Planene har en målsetting som de sentrale myndigheter har formulert og presisert nedover i systemet. En etterfølgende resultatvurdering skal vise om målene er nådd. Dette er i tråd med Statskonsults målstyringskonsept og en arbeidsgang som alle i etaten er innforstått med og jobber etter, selv om de finner den brukbar eller ei.

Til forskjell fra lærerne og skolelederne synes det som om trygdefunksjonærene og deres ledere er relativt godt skolert i hva dette dreier seg om. Her diskuterer en ofte om dette er en brukbar vei å gå, målstyringens svake og sterke sider, mens min observasjon fra skolen forteller meg at det heller er sjelden en hører noen som er engasjerte i denne debatten til hverdags. Kan det komme av at trygdefunksjonærene har en helt annen funksjon og andre arbeidsoppgaver enn lærerne, og at de er mer vant til å forholde seg til regler gjennom et lovverk som skal forvaltes og iverksettes, mens lærere er mer autonome i sin yrkesutøvelse? Målstyring i trygdeetaten tas kontinuerlig opp til diskusjon, men det er ikke tilfellet i skolen. Skolen styres stort sett som før, på tross av det våre myndigheter har bestemt (jfr. St.meld. nr.37 1990-91).

Rikstrygdeverket har lagt sterke føringer på hvordan etaten skal styres, mens det i skoleverket har vært en helt annen vektlegging av og informasjon om målstyring. I tillegg har trygdeetaten tradisjonelt vært mer sentralstyrt enn skoleverket er med sin desentraliserte styringsform.

1.3 Presisering av problemstilling

Hva er årsaken til at lærere og skoleledere ikke tar dette opp til debatt internt, men heller ser ut til å forbigå det i stillhet? Er dette noe som så vanskelig kan tilpasses skolen at man ikke ser noen hensikt i å gå inn i debatten og regner man med at "det vil gå over av seg selv" etter en tid? Er skolens ledere statens tro tjenere som lydlig tar i mot og ikke setter seg til motverge mot styringsformer som innføres "ovenfra og ned"? Eller er de så naive at de ikke forstår og ser hvilke konsekvenser det får for skolens innhold og for aktørene i skolen? Har skolelederne for liten kompetanse som profesjonelle ledere i en målstyrt organisasjon? Er de så målløs i øyeblikket at de etter hvert vil kunne bli målstyrt?

Jeg har i alle de ubesvarte spørsmålene ovenfor inkludert både lærere og skoleledere, men i oppgaven vil jeg hovedsaklig konsentrere meg om skolelederne, og begrepet skoleleder vil være synonymt med rektor i den videre framstillingen. I mindre grad vil jeg trekke inn trygdeetaten, og bare der det er relevant for å belyse problemstillingen.

Målstyring er et verktøy for ledelse, og skolens mål er av pedagogisk karakter. Derfor blir pedagogisk ledelse i skolen sentral i en målstyringssammenheng. Da jeg regner ledelsen som både "stoppere" og "åpnere" på det innovative plan, blir mye av det som skjer i skolen avhengig av lederne, deres lederegenskaper og pedagogiske kompetanse.

Jeg vil i oppgaven drøfte målstyring som generell styringsstrategi i skolen. I tillegg til de teoretiske innfallsvinkler, vil grunnlaget for drøftingen være ulike lederes syn på denne styringsmodellen. I hovedsak vil dette gå ut på, gjennom samtaler med de utvalgte intervjupersoner, å få fram deres syn på målstyringens funksjon og anvendelse, og hvordan de argumenterer for sine standpunkt.

På hvilken måte mener skolelederne at den nye modellen bidrar til

skoleutvikling, og hvordan ser de på korrespondansen mellom styringsformen og skolens verdigrunnlag? På hvilken måte og i hvilken form ytrer eventuell motstand mot målstyring seg?

På bakgrunn av dette blir oppgavens tittel:

Skolelederen - målstyrt og målløs ?

1.5 Oppgavens avgrensning og oppbygging

Underveis, mens jeg har jobbet med målstyringsproblematikken, har jeg sett at det ville ha vært svært interessant å høre lærernes mening, se på deres forståelse av begrepet og få deres syn på målstyringens konsekvenser for undervisningen. Det er tross alt de som står midt oppe i undervisningssituasjonen og er nærmest elever og foreldre, og de kunne ha mye å si i denne forbindelse. Det ville blitt et altfor omfattende arbeid i denne sammenhengen, og jeg har derfor utelatt dem som sentrale informanter. I stedet har jeg latt skoleledere stå som representanter for lærerne, da de også har noe undervisning, om enn i mindre grad enn lærerne har. Likeledes ville det utvilsomt også ha vært interessant å gå nærmere inn på ulike konsekvenser for elevene med hensyn til testing og evaluering. Men da dette ennå ikke er aktuelt i Norge, vil det kunne bli en framtidig studie dersom våre myndigheter legger kursen i samme retning som de britiske myndighetene har gjort.

Oppgaven har to deler. Del I omhandler spørsmål som knytter seg til målstyring og ledelse, og del II behandler empirien.

I første kapittel skisserer jeg noe av den kritikken som kom mot skolen gjennom 1980-årene og fram til i dag. Videre stiller jeg en del spørsmål, presiserer problemstillingen og avgrenser oppgaven.

Andre kapittel gjør rede for metode og datainnsamling. Dessuten tar jeg opp egne erfaringer fra intervjuene og drøfter tilnæringsmåter til det empiriske materialet.

I tredje kapittel tar jeg for meg den politiske styringen av utdanningen der jeg går grundigere inn i Stortingsmelding nr.37 (1990-91) og ser hvilke signaler myndighetene gir. Meldingen ligger til grunn for målstyringen av skolesektoren. Dessuten ser jeg nærmere på læreplanen som styringsinstrument, som et politisk manifest som skal formidle de skolepolitiske synspunkter og som er preget av kompromissløsninger. Er målstyring mål-middel pedagogikk i ny ham, og hva slags rasjonalitet ligger til grunn for den? Jeg kommer også inn på "åpen" og "lukket" målstyring og drøfter om en av disse formene for målstyring er brukbar for skolen. Til slutt i kapitlet ser jeg nærmere på effektivitetsbegrepet og effektivitetsforskningen som har nær tilknytning til målstyringen.

Hele kapittel fire omhandler desentralisering. Her prøver jeg å vise hvordan desentraliseringen i Norge er brukt som politisk virkemiddel, og jeg spør hva som er myndighetenes intensjoner bak den sterke desentraliseringen av skolen i landet vårt. Er det en forflytning av oppgaver nedover i hierarkiet samtidig som ansvar og makt blir økt på toppen, eller er det en reell forflytning av både ansvar, oppgaver og makt ned til lokalnivået?

Jeg tar også for meg Hans Weilers tre modeller som er knyttet til hensikt og mål med desentralisering.

I femte kapittel drøfter jeg organisasjonsbegrepet og spør om skolen er en organisasjon eller en institusjon, om den er en byråkratisk eller en profesjonell organisasjon. Selv om jeg ser at skolen både har byråkratiske og profesjonelle trekk, ser jeg også at den er en konfliktdorganisasjon der det administrative og det pedagogiske styringssystemet lett kommer i konflikt med hverandre.

Sjette kapittel tar opp lederopplæring og lederkompetanse i skolen og drøfter

dette som styringsstrategi.

I kapittel sju er jeg kommet til empirien. Her vil jeg først raskt skissere hovedtrekkene i det norske og det engelske skolesystemet, før jeg går inn på en kort presentasjonen av informantene.

I kapittel åtte og ni presenterer jeg de forskjellige syn på målstyring gjennom intervjuene som jeg hadde med de norske og de engelske skolelederne. De har samme posisjon, som rektor, men de har likevel ulikt syn på skolen og styringen av den. Min intensjon er også å se om skolelederne preges av en svart-hvit tenkning i sitt syn på målstyring, eller om de framstår som nyanserte personer. I kapitlene har jeg tatt med store deler av intervjuene som blir fulgt opp med common-sense kommentarer.

I kapittel ti viser jeg "bilder" fra trygdeetaten som allerede har innført målstyring i mye sterkere grad enn skolen i Norge har det. Jeg vil se om det er lettere å vise til målbare resultater der enn det er i skolen, og hvordan lederne der ser på denne styringsmodellen.

Det ellefte og siste kapittel er en diskusjon der jeg prøver å sette målstyring inn i en sammenheng, nærmer meg alternative styringsmodeller og avslutter med en oppsummering av elementene i oppgaven.

KAPITTEL 2 - METODE

2.1 Valg av metode

Valg av metode vil være avhengig av flere forhold; problemstilling, tidsaspekt og forskertrening. Opprinnelig hadde jeg tenkt å gjøre et litteraturstudium, men etter hvert som jeg nærmet meg oppgavens fokus, ble det naturlig å konsentrere seg om en gruppe i skoleverket, skolelederne.

Problemstillingen og min studiesituasjon har ført meg i retning av kvalitativ metode. Jeg har valgt åpen intervjuform, kvalitative intervjuer og observasjon. Ut fra min tidligere erfaring i det problemfeltet som studeres, har jeg funnet det naturlig å gjøre bruk av retrospektive betraktninger, med de feilkilder og skjevheter det måtte medføre. Det er uunngåelig at det jeg nå ser vil være gjennom "briller" som naturlig nok er farget av det studiet jeg er i ferd med å gjennomføre, og det faktum at min erfaring fra skoleverket ligger tre år tilbake i tid. I møte med de personer jeg har intervjuet, erfarte jeg også at retrospektiv metode er viktig for kontaktetablering så vel som for samtalen. Jeg har den oppfatning at kvalitative og kvantitative metoder kan utfylle hverandre ved at de bringer fram forskjellige aspekter ved virkeligheten. I mitt tilfelle har også det kvantitative aspektet fått plass, om enn i noe beskjeden grad.

Jeg vil også granske en god del litteratur da det finnes mye om emnet i offentlige utredninger, stortingsmeldinger o.l. Dette vil være en enkel common sense-form for kildegransking. Jeg vil se nærmere på målstyringens følger for aktørene, og få aktørene til å gi beskrivelser av kontekster, aktiviteter, egne oppfatninger og meningssammenhenger, og da blir det unaturlig å bruke kvantitative metoder som fortrinnsvis er opptatt av statistikker og tallsammenhenger.

2.2 Metodens validitet

Validitet er metodens gyldighet - metodens evne til å beskrive det den skal beskrive. Gjennom bruk av de skisserte metoder, vil problemstillingen bli triangulert til en viss grad. Dette øker normalt gyldigheten av forskningen, og vil kunne kompensere for eventuelle svakheter ved ensidig metodebruk. Ved at jeg også bruker to ståsteder, mener jeg at dette perspektivskiftet kan bidra til den distansering som er viktig for analysen av det empiriske materialet.

I dette ligger at ingen av resultatene er verdifrie, da jeg selv har vært en del av den hverdagen som det forskes i. For å få tilgang til informantenes fortolkningsramme, er det en nødvendighet at forskeren kjenner noe til feltet som studeres, noe min erfaringsbakgrunn skulle tilsi. Men det kan også ligge en fare i min relativt nære tilknytning til feltet. Informantene kan lett ta for gitt at jeg har så god kjennskap til feltet at de bevisst eller ubevisst unnlater å legge vekt på ting som for dem forekommer som trivialiteter. Om dette har innvirket noe på svarene til de rektorene som jeg kjente fra før, er det umulig å si noe sikkert om. Men i forhold til det de andre informantene har svart, ser det ikke ut til å ha gitt seg slike utslag.

2.3 Metode og kunnskapssyn

Det kunnskapssyn som legges til grunn kan karakteriseres som relativ i den forstand at den må forstås utfra informantenes synspunkt og deres referanseramme. Johansen og Tjeldvoll (1989) sier at hvordan en i praksis går fram for å innvinne ny kunnskap om mennesker, vil avhenge av fire faktorer:

- 1) bestemte antagelser om den sosiale verdens "varighet" eller "bestandighet"
- 2) antagelser om at kunnskap om mennesker er kumulativ eller ikke-kumulativ

3) menneskesyn

4) teori om hvordan kunnskap skal innvinnnes i praksis
blir ulik, uavhengig de tre første punktene

Ut fra en slik tenkemåte vil en sikrest mulig kunnskap om menneskets tenkemåte nås gjennom deres meningsforståelse (ibid). Å få en forståelse ut fra menneskets fornuft, blir det realistiske ambisjonsnivå for forskning ut fra denne vitenskapsfilosofi som metodeteoretisk betegnes som idiografisk (ibid). Aspektene ved analysen. (den kvalitative) framhever innsikt, mens kvantitative analyser betoner oversikt og kalles nomotetiske (Grønmo 1984, s.119). Dette samsvarer med at jeg gjennom intervjuene ville prøve å få tak i skoleledernes tenkemåte i deres syn på og deres forståelse av målstyring i skolen.

2.4 Definerings av utvalg (målgruppe)

For å få innblikk i skolelederes forståelse av målstyring, hva de legger i begrepet og hvordan de anvender målstyringskonseptet, har jeg intervjuet fire rektorer i grunnskolen, tre rektorer i videregående skole i Norge og fire rektorer fra engelsk Primary og Secondary School.

Empirisk generaliserbarhet er ikke mitt mål med utvalget av informanter til denne oppgaven. Til det er mitt utvalg for lite. Jeg ønsker en belysning av forskjellige standpunkt, og det informantene sier og deres forståelse av målstyring kan øke min mulighet for å forstå feltet bedre og gir en teoretisk representativitet. Det er bakgrunnen for at jeg har valgt akkurat disse informantene. At det er tre forskjellige grupper jeg intervjuer, kommer av at de har jobbet med målstyring i forskjellig grad. Den ene gruppen har så vidt begynt. Den andre gruppen er kommet litt lengre med dette, samt at de har vært med i et skolevurderingsprosjekt som har gitt dem andre innfallsvinkler til styring og kontroll. For å finne skoleledere som har relativ lang erfaring med å jobbe i et målstyrt system, ble det naturlig å rette blikket mot England

som har jobbet med dette siden 1988.

Opprinnelig ville jeg også intervju trygdesjefer for å bruke dem og deres syn som referanse. Men da jeg underveis fikk anledning til å være med på flere trygdesjefssamlinger der målstyring ble diskutert, og i tillegg har vært med på planlegging og gjennomføring av ledertreningssamlinger der emnet også ble tatt opp, fant jeg dette tilstrekkelig som kildemateriale til mitt bruk. Ikke minst har jeg brukt mine egne observasjoner fra møter i trygdekontorene.

2.5 Forskerrollen i intervjusituasjonen

Før jeg startet på intervjurunden, lagde jeg en intervjuguide, men det viste seg at det var vanskelig å følge den fullstendig. Noen av informantene snakket fritt uten å få så mange spørsmål fra meg, mens andre hadde vanskeligheter med å forstå spørsmålene mine. Derfor måtte jeg ofte moderere og omformulere noen av spørsmålene underveis, både under og mellom intervjuene. Jeg var heller ikke "dreven" nok slik at jeg enkelte ganger ikke fikk stilt spontane spørsmål som oppsto under intervjuet, av redsel for å forstyrre informanten i hans eller hennes tankerekke.

Intervjuene med de norske skolelederne ble gjort høsten 1993, mens jeg dro til England i mars 1994 for å gjøre de siste intervjuene.

De norske skolelederne fra grunnskolen var alle tidligere kolleger av meg. Alle fire nølte litt da de hørte hva temaet var, for de mente at de ikke kunne bidra med så mye, men de sa seg likevel villige dersom jeg mente at jeg kunne bruke dem som informanter.

Siden jeg var en tidligere kollega, ville jeg nødig framstå som en "bedreviter" som nå hadde lest mere teori enn dem. Derfor tok jeg utgangspunkt i deres hverdag og den opplæringen de hadde fått som skoleledere. Intervjuene foregikk på deres kontor. De ble tatt opp på bånd, og varte fra en halv til en

time. Etter intervjuene ga tre av dem uttrykk for at de var forbauset over hvor dårlig innsikt de hadde og hvor lite de egentlig hadde tenkt på konsekvensene av innføring av målstyring i skolen, men at dette hadde inspirert dem til å lese mer og sette seg bedre inn i målstyringsproblematikken.

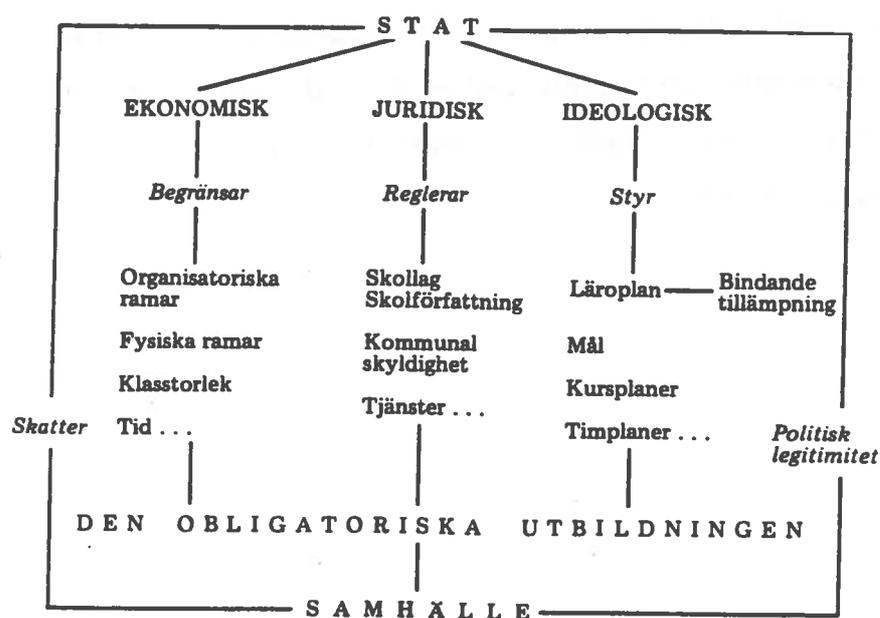
2.6 Forskningens runddans

Mens jeg jobbet med analysen av empirien, opplevde jeg forskningsprosessen som litt av en runddans. Flere ganger etter at jeg hadde foretatt en tolkning, fant jeg ut at jeg måtte revurdere min forrige tolkning. Den første versjonen beit den andre i halen, som igjen avsporte den første. Det hendte også at jeg grep meg selv i å motsi meg ut fra det jeg tidligere hadde sagt. Da måtte jeg gå tilbake i materialet og begynne forfra igjen. På denne måten opplevde jeg sterkt den generative fasongen som denne type forskning har. En blir på en måte aldri ferdig, da en stadig vekk oppdager noe nytt og ser at bildet er mer nyansert enn først antatt. Det er også det som gjør slik forskning både spennende og samtidig "smertefull" mens en er midt oppe i forskningsprosessen.

KAPITTEL 3 - DET NYE STYRINGS PARADIGMET

3.1 Politisk styring av utdanningen

Politisk styring og regulering av utdanning skjer ifølge Lundgren (1986) på tre ulike måter. For det første finnes det en *økonomisk* regulering gjennom de ressurser som tildeles fra staten. Det økonomiske aspektet framhever sammenhengen mellom økonomisk vekst og styrking av utdanning. For det andre styrer og regulerer staten utdanning *juridisk* gjennom de lover og forskrifter som finnes for skolen. En tredje styringsmåte er den *ideologiske* styringen som skjer gjennom mål og retningslinjer for utdanningen, og gjennom grunn- og etterutdanning av skolens personale. Det ideologiske aspektet henspiller på ideer og tanker som identifiserer undervisning som et virkemiddel for å forandre den sosiale strukturen (Lundgren 1990). Dette illustreres i figuren under:



Figur 3.1. (Ulf. P.Lundgren 1986,s.23)

Jorunn Møller (1992a) hevder at mange også vil trekke inn en fjerde måte å regulere utdanningen på, gjennom evaluering, og dersom de ulike

styringsformer trekker i samme retning vil den sannsynligvis ha større gjennomslag. I denne sammenheng har Lindensjø og Lundgren (1986) framhevet betydningen av å identifisere hvem og hva som styrer og styres, og at det må forstås i forhold til de omliggende faktorer. Omgivelsene sier noe om de institusjonelle og personlige betingelsene som den/de som styrer må forholde seg til.

3.2 Det rasjonelle paradigmet

Utdanning er i økende grad blitt sett på som et instrument til forandring og et instrument som dessuten kan anvendes rasjonelt. Kjernen i John Deweys (i Thuen og Vaage 1989) tidlige moderniseringstenkning var at oppdragelse og undervisning hadde en viktig plass i forbindelse med sosiale reformer, mens han senere ble mer opptatt av begrensningen av reformene.

En ser ofte begrepet ²paradigme bli brukt i forskjellige sammenhenger, men i sammenhengen som nevnt ovenfor kan en snakke om et ³paradigmeskifte innenfor pedagogikk, utdanningsplanlegging og utdanningspolitikk. Utdanning blir betraktet som noe som kan planlegges målrettet, og metoden kalles **det rasjonelle paradigmet** eller **den rasjonelle modellen** (Lundgren 1990). Det karakteristiske ved modellen er at en bestemmer mål, sammenligner alternativene og velger det beste. Forutsetningen for det rasjonelle paradigmet er reformer som er administrert fra sentralt hold. Planer skal både legges og være mulig å gjennomføre, og i dette arbeidet får de sentrale myndigheter en viktig posisjon.

² Et "paradigme" er et felles grunnsyn blant utøvere av en vitenskap eller "Et allment anerkjent vitenskapelig resultat som for en tid gir en gruppe forskere klart definerte problemer og legitimerte problemløsninger" (Gilje og Grimen 1993).

³Thomas Kuhn skapte uttrykket "paradigmeskifte" for å beskrive de periodiske forandringer i måten vi tenker om verden på: de tider når mønstrene i våre basale antakelser forandres radikalt.

Wildavsky (1979) er inne på at det rasjonelle paradigmet kanskje tar feil når det beskriver hvordan avgjørelser blir tatt eller burde tas (ibid s.8). Planlegging og styring knyttes ikke lengre til menneskelige ressurser som var en del av grunnlaget for ekspansjonen innenfor skolevesenet på 50- og 60-tallet eller til begrepet sortering (skolen skulle sortere elevene etter evner). Det er knyttet nye krav til skolen, og ekspansjonen er et resultat av nye forventninger til skolen. Ideene knyttes nå til teoriene omkring økonomi som en konsekvens av endrede økonomiske forhold i skolen, og begrepet **marked** er kommet med på skolens vokabularliste. Dette fører oss direkte over til en mer kjent betegnelse innenfor dagens planlegging og styring av skolen, nemlig **lukket målstyring**, noe jeg vil komme tilbake til og utdype nærmere i kap. 3.5.4. Utdanning skal ikke lenger reprodusere det bestående, men skape noe nytt for framtida. Dette krever bevisste valg av mål, midler og metoder.

3.3 Læreplanen som styringsinstrument

Læreplanen er et sentralt utformet dokument, og den har preg av intensjon, plan eller foreskriving. Det er et dokument for styring fra de sentrale skolemyndigheter, rettet mot det som skjer i skolen (Gundem 1993).

Læreplanteoretikere har påpekt at læreplaner ofte er formulert i "pluralistiske kompromissformuleringer" (Engelsen 1993) fordi de er utformet gjennom en politisk prosess der alle vil ha fram sitt politiske syn som de vil skal virke inn på innholdet i skolen. Læreplanen er på den ene siden et slags politisk manifest som formidler skolepolitiske synspunkter, mens den på den andre siden også er et styringsinstrument som skal gi konkrete råd og retningslinjer til lærerne i deres undervisning. Læreplanen skal altså ha en direkte innvirkning på skolens innhold som er fag og emner og organiseringen av disse. I klasserommet er det læreplanen som skal styre lærerne. Planen skal fungere som en ramme om undervisningen og som en veiviser for lærerne, og lærerne blir dermed de viktigste aktørene som læreplanen skal styre. Den styrende funksjonen er overordnet de andre. Men er læreplanen et godt

styringsinstrument? Her kan en skille mellom indirekte og direkte styring. Mens planen i den indirekte styringen blant annet kommer til syne gjennom lærerutdanningens pensum og undervisning, grunn- og videregående skoles lærebøker og nedfelles i debatter blant lærere og i offentlig debatt, viser den direkte styringen seg også gjennom lærebøker og pensum, men først og fremst gjennom eksamener. Den direkte styringen av lærerne gjennom planen er ikke så sterk som myndighetene skulle ønske, for det hevdes at få lærere bruker læreplanen aktivt. Denne myten avlives i en undersøkelse (Birkemo 1990) som oppsummerer at flertallet av lærerne bruker planene ofte. Likevel hevder kritikerne at læreplanen styrer for lite, og M-87 med sine 3-årsbolker og de lokale læreplanene gjør også sitt til at muligheten for staten til å styre lærerne gjennom planen svekkes betydelig.

Utfra et kontroll- og styringsperspektiv blir det på denne bakgrunn vanskelig for myndighetene å få den fullstendige kontrollen med skolen og lærerne gjennom læreplanen. Samfunnet har en legitim interesse av skolens læreplaner, da skole og undervisning mer enn noe annet kan bidra til forandring og fornyelse i samfunnet. Men skolen er ikke definert som tilstrekkelig effektiv og kunnskapsorientert for å utføre denne funksjonen i dag. Skolen får skylda i økonomiske nedgangstider og blir samfunnets syndebukk. Diagnosen er stilt, og da må det foreskrives en medisin. I dette tilfellet ser medisinen ut til blant annet å bli målstyring.

Våre myndigheter lager nå en samlet plan for grunn- og videregående skole med en generell del der skolens politiske målsettinger kommer til uttrykk. Fagplanene for de enkelte skoleslag er ennå ikke ferdige, men mye tyder på at en vil utarbeide nasjonale planer som har en klar, styrende effekt og der klare, målstyrende prinsipper vil komme til syne. Som en følge av dette vil vi trolig også få vurdering gjennom eksamener og tester som måler det som er lettest målbart. Hvordan skal en så vurdere og måle "Det skapende menneske", "Det samarbeidende menneske" eller "Det miljøbevisste menneske" som er noe av det som det så varmt tales om i læreplanens

generelle del (KUF 1993)? Det gjenstår å se.

3.4 St.melding nr. 37, 1990 - 91

Dette kapitlet vil videre være motivert utfra at moderne styringsprinsipper påvirker lederskap. I denne kontekst er St.melding nr.37 kjernedokumentet for å gå inn i debatten. Meldingen er også det mest eklatante styringsdokument som tar opp dette, og gir samtidig signaler om et paradigmeskifte i styringsfilosofien til norske myndigheter. Tom Tiller (Monsen og Tiller 1991) spør om meldingen varsler et paradigmeskifte i norsk utdanningspolitikk der ansvarsrasjonaliteten forsvinner og industriens og økonomiens dannelsesbegrep blir det dominerende.

I forhold til at jeg i oppgaven også vil berøre skoleledernes kompetanse, blir det interessant å se om stortingsmeldingen gir signaler om en utdanningspolitisk dreining som fordrer en ny pedagogisk tenkning blant skolelederne, og som må få følger for deres kompetanse. Men hvordan dette påvirker skoleledere og deres ledelse av skolen vil jeg komme tilbake til i sjette kapittel.

Først vil jeg se på bakgrunnen for meldingen og hvilke utdanningspolitiske dokumenter den bygger på. Deretter vil det bli en kort gjennomgang av meldingen før jeg går nærmere inn på og drøfter målstyrings- og effektivitetsbegrepet.

3.4.1 Bakgrunn og budskap

Da Gudmund Hernes ble undervisningsminister i 1990, var han rask med å sette i gang et arbeid med strukturreformene i skolen. Målet var å samordne utdanningssystemet på tvers av de tradisjonelle nivåene i skolen og få til en bedre ressursutnyttelse og et mer effektivt og brukervennlig utdanningssystem. Intensjonen var også langt på vei å imøtekomme det ytre

presset fra de som stilte krav om bedre utnyttelse av skolens ressurser og større effektivitet i skolen.

Meldingen bygger på flere dokumenter som omhandler de forskjellige sider ved utdanningssystemet på siste halvdel av 80-tallet og som ble skrevet i årene 1987 - 89. De viktigste er NOU 1988:28 Med viten og vilje, NOU 1988:32 For et lærerrikt samfunn, OECD-rapporten (1988), Statskonsults rapport 1989, Veiledning i virksomhetsplanlegging, St.meld. nr 51 (1988-89) Gjennomgang av den statlige undervisningsadministrasjonen og St.meld. nr 43 (1988-89) Mer kunnskap til flere.

For å forstå St.meld. nr. 37 bedre, og se hvilke tanker og prinsipper som ligger bak den og resonnetet for at den ble vedtatt i Stortinget våren 1991, har jeg også brukt Stortingsinnstilling nr.186, 1990-91 til meldingen og referater fra debatten m.v. i Stortinget, nr.54, 18 juni 1991.

St.meld. nr.37 kom som et varsel på reformene som Hernes og hans departement ville innføre. Meldingen tar for seg alle nivåene, fra det nasjonale nivå til det lokale nivået som er skole- eller institusjonsnivået, og det heter der at "utgangspunktet er å få til en rasjonell og formålstjenlig utdanningsadministrasjon med best mulig sammenheng og konsistens mellom styringsnivåene og mellom de forskjellige utdanningsnivåene" (s.5).

Hovedbudskapet i meldingen er at den nasjonale skolepolitikken er departementets oppgave og ansvar, og at den danner et grunnlag for en bedre mulighet for styring. Det sier også saksordføreren for meldingen: "Det vi legger opp til fra sentralt hold, er at vi får en entydighet når det gjelder hvor ansvaret skal ligge, nemlig i departementet" (Innst.S.nr.186 s.4203). Departementet skal dessuten definere og vurdere resultatet av opplæringens innhold, slik at en kan følge med og kontrollere om de nasjonale mål oppfylles.

Forholdet mellom det nasjonale og det lokale nivået er et gjennomgående tema i meldingen, men det fokuseres også på styring og omorganisering på hvert enkelt nivå. Selv om det ikke er sagt eksplisitt, er det klart at det nasjonale nivå utgjør sentrum. Det lokale nivå blir periferien. Det går tydelig fram hvor maktsenteret skal ligge ved at skolene skal resultatvurderes og følges opp fra sentralt hold. Her skal også de overordnede målene fastsettes (St.meld. nr.37, 1990-91 s.7 og s.15).

Det slås fast at målstyring skal være styringsstrategi for undervisningssektoren, men at den "må være tilpasset sektorens spesielle behov (...) da det har kommet fram endel skepsis mot innføring av målstyringsprinsippet i utdanningssektoren" (s.15). Videre heter det at målenes kompleksitet i undervisningssektoren må tas hensyn til, og at en må "finne fram til en god balanse mellom målstyring og den nødvendige regelstyring" (s.15) (min utheving).

Utover i dokumentet legges det vekt på to grovt skisserte styringsstrategier som tilsynelatende kan virke motstridende. På den ene siden nevnes den interne, skolebaserte evalueringen som er nødvendig for skolens egenutvikling, mens det på den andre siden er en vektlegging av den "strategien som velger å gå inn utenfra med nasjonale kvalitetskriterier, nasjonale tester, nasjonale inspektørkorps eller på annen måte for å kontrollere om virksomheten oppfyller nasjonale mål" (ibid s.26). Dette viser at en inntar et både-og standpunkt i forhold til styringsstrategiene, men med sterk vekt på standardisering og sentral styring av skolen.

Men meldingen nevner også en rekke områder som skolene (lokalnivået) bør få et utvidet ansvar for: ressursdisponering, praktisk organisering, fordeling av arbeidsoppgaver blant personalet, tilsetting av undervisningspersonale (unntatt lederne), lokalstyrt skoleutvikling og intern vurdering (ibid).

Mye av dette signaliserer en endret rolle for skolelederne, og det uttales

klart at skolen har hatt en svak tradisjon på at rektor er arbeidsgiverrepresentant, noe som nødvendigvis må endres i den framtidige skolen. Utsagn som "Det er en klar forutsetning at rektor må ta et reelt arbeidsgiveransvar", "Opplæring av skoleledere må tillegges større betydning" og "Opplæring av rektorene blir derfor et helt sentralt virkemiddel for departementet" (s.27) gir tydelige signaler om dette.

Målstyringen problematiseres lite i dette dokumentet, men det tas opp i innstillingen fra Kirke- og utdanningskomiteen. Utdanning er en sammensatt og konfliktfylt prosess, og en er derfor skeptisk til entydige og problemløse beskrivelser (S.nr. 186, s.7). Komiteen peker også på at både verdier og målretningene i dokumentet er uklare og flertydige, men at de ofte er motsetningsfylte der de er mer presist uttrykt (ibid s.6).

I debatten i Stortinget reises spørsmålet om målstyring, slik som den brukes i offentlig sektor, overhodet er mulig innenfor utdanningssektoren. "Kan en egentlig nå mål innenfor utdanningssektoren - ?" spør en av debattantene, og sier videre: "Jeg er redd for forestillinger innenfor utdanning, som jo er mellommenneskelige prosesser, som er evige, livslange læringsprosesser, hvor en bruker uttrykk som at en kan "nå målene". Det er nettopp det uferdige, det er den livslange nysgjerrighet som må betones" (Nr.54 s.4203).

Sluttvis ble det også reist ganske hard kritikk mot meldingen som uttaler og presiserer at en må ta utgangspunkt i skolens egenart og pedagogiske praksis når en skal gå i gang med omorganisering og styring av skolen, men som sjøl er "kjemisk fri for en slik analyse" (ibid s.4209).

3.4.2 Målstyringsideologien - en sentral komponent i meldingen

Allerede i St.meld. nr. 4, 1988-89 ("Langtidsprogrammet") ble målstyring lansert som en strategi for realisering av de sentralt besluttede politiske målsettinger. Grunnen til at målstyringsbegrepet ikke er problematisert nærmere i St.meld. nr 37, 1990-91, kan være at det ikke er et nytt begrep, og

at det derfor forutsettes kjent fra de forutgående dokumenter som lå til grunn for St.meld.nr.37 og Statskonsults dokument "Den nye staten" (1987).

Målstyring assosieres ofte med effektivitet, framgang og utvikling. Siden dette er tanker som også gjennomsyrrer St.meld. nr.37, finner jeg det nyttig og nødvendig å gå nærmere inn på begrepet slik det har kommet til uttrykk både her i Norge og tidligere i andre land. Dette er også for å komme noe "bak" begrepet og kanskje finne indikasjoner på hvorfor målstyringstanken har hatt så stor utbredelse i den vestlige verden.

Skolens generelle mål har alltid vært formulert i læreplanen, men har målet alltid vært like mye påaktet av det pedagogiske personalet i skolen? Har for eksempel alle lest den generelle delen av mønsterplanen like grundig slik at det rår en noenlunde samme forestilling om skolens mål? Skolens mål er en styringsfaktor, og organiseringen av skolen har mye å si for hvordan en best skal nå målet.

Interessen for og erkjennelsen av at dette var en betydelig faktor var tidligere liten og kan ha vært en av årsakene til at pedagogisk utviklingsarbeid i skolen hadde så liten virkning på sikt (Bergersen og Tjeldvoll 1983). Det var næringslivets folk som gjorde skolen oppmerksom på den virkningen organiseringen av en virksomhet har for hvordan virksomheten fungerer og løser sine oppgaver (ibid). Selv om skolens mål ble betraktet ulikt fra de forskjellige politiske fløyer, var det likevel enighet om at styring og organisering var viktige faktorer for å nå skolens mål. Dermed kom interessen for styring og organisering av skolen i fokus for våre myndigheter som tidligere hadde satt søkelyset på styringen av de andre statsetatene. Konklusjonen der var at en skulle dreie styringen bort fra regelstyring og over mot målstyring. Dette skulle etter hvert gjelde for utdanningssektoren også.

NHO-rapporten, "Kunnskap er makt" (1991) sier at en gjennom den offentlige

debatten svært ofte har fått inntrykk av at målstyring er synonymt med desentralisering og en svært flat styringsstruktur. "Realiteten er at målstyring forutsetter en funksjonell, hierarkisk struktur: Målene formuleres sentralt, og sentrale myndigheter har hånd om virkemidler som sikrer at de gjennomføres" (ibid s.17).

Erik Oddvar Eriksen sier at "Målstyring er et instrument for effektivisering av offentlig sektor, og det bygger på økonomisk teori om resultatforbedring gjennom evaluering av måloppnåelse (Eriksen 1991).

For å se på hva dette vil si for skoleverket, så betyr det at en utformer målstruktur (på sentralnivået), desentraliserer resultatansvar (til lokalnivået) og evaluerer grad av målrealisering (både på lokalt og sentralt nivå). "Ved målstruktur forstås en systematisk gruppering ved skolens formål som gir grunnlag for konkretisering av resultatmål" (Statskonsult 1988 s.17).

I St.meld. nr. 37, 1990-91 står det at: "Målstyring krever at overordnet myndighet formulerer mål, formidler målene nedover i systemet og analyserer resultatene. Departementet må legge forholdene administrativt og ressursmessig til rette slik at en kan nå målene. Oppfølging og resultatvurdering av virksomheten i underliggende organer blir en viktig del av styringen" (ibid. s.15).

Meldingen sier klart noe om hva som forventes, og det levnes liten tvil om at det staten her legger i målstyring går i retning av en strammere sentralstyring av skolesektoren.

Det er en sentral departemental tanke om å bevege seg fra regelstyring til målstyring. En ønsker å utvikle klare mål- og virkemiddelstrukturer, samt få til en klar arbeidsfordeling av myndighet til nivåer med autoritet. Valg av virkemidler og resultatansvar legges til lavere nivåer, mens ansvar for resultatoppfølging og kostnadsbevissthet skal ligge sentralt på et høyere nivå.

Målstyring oppfattes altså primært som en resultatorientert styringsstrategi som samtidig er effektiv (Karlsen 1993a).

3.5 Målstyringens opprinnelse

Målstyring har sin opprinnelse fra rasjonell organisasjonsteori (Christensen 1991), og det hevdes at mulig opphavsmann er australieren Peter F. Drucker som forsøkte å overføre prinsippet "Management by Objectives" fra privat til offentlig sektor. Han prøvde å gi målstyringen et mer praktisk preg av å være et planleggings- og styringsinstrument (ibid). Drucker var sterkt inspirert av de to retningene innenfor organisasjonsteorien som dominerte i 50- og 60-årene, Management By Objectives og Scientific Management, men han så likevel klare svakheter ved dem begge. Derfor ble hans løsning et kompromiss mellom begge retninger, da han trodde på det nytterasjonelle mennesket (Morgan 1989).

Men en kan gå ennå lengre tilbake, til første halvdel av dette hundreåret og se på at de som da satt med makten i Amerika, overførte de ideer som ble anvendt i næringslivet til utdanningssektoren. I det samfunnet som så på seg selv som entreprenørene av kapitalismen, et samfunn som hadde evnen til å adoptere de siste vitenskapelige framskritt, er det kanskje forståelig at en trodde at det som virket godt i næringslivet også måtte virke godt på utdanningssektoren. Derfor ble Frederick W. Taylors ideer om "Scientific Management" ukritisk overført fra næringslivet til skolesektoren (Bottery 1992).

Ifølge Bottery (ibid) så Taylor på mennesket som deterministisk og maskinelt, og han mente at det ville være lett å skape forhold som kunne frambringe ønsket atferd. Når en kunne få maskiner til å utføre en del handlinger mekanisk, ville det heller ikke være vanskelig å lede eller styre mennesket dit man ville gjennom å ta i bruk en del metoder som var begrunnet utfra en teknisk rasjonalitet (ibid). Han mente en kunne sette opp allmenngyldige

prinsipper og retningslinjer for en god organisasjon for å få den til å fungere så effektivt som mulig. Noe av de samme tankene finner en igjen i NHO's utredning "Kunnskap er makt" (1991) der det sies at det bare er mulig å målstyre utdanningspolitikken dersom sentrale forutsetninger er oppfylt (ibid s.16). Troen på en bedret produktivitet i en organisasjon gjennom objektiv avklaring og rasjonalitetsmål er nettopp noe av det mange kritiserer som svakheten ved målstyringskonseptet (Downs & Larkey 1986 s.169).

3.5.1 Mål-middel pedagogikk i ny ham ?

Målstyring er ikke noe nytt i pedagogisk sammenheng. På 50-tallet var mål-middel-pedagogikken framtreddende i skolen, og Britt Ulstrup Engelsen (1990) sier at målstyring er "et gammelt prinsipp i ny forkledning". Selv om målstyring tilsynelatende var nye tanker for næringslivet på 80-tallet, er ikke denne tenkningen så ulik den mål-middel-tenkningen som ble presentert av amerikaneren Ralph Tyler i 1949. Likhetene er tydelig, og felles for disse to planleggingsmodellene er at målet for virksomheten har en styrende funksjon og at det fokuseres på virkemidlene for å nå målene. Særlig på 60-tallet ble det utviklet såkalte taksonomier (Blooms taksonomier) som betydde en systematisk klassifisering av mål og delmål helt ned til virksomhet. Undervisningsplanleggingen blir et spørsmål om mål, midler og evaluering. Tyler utviklet en modell som senere er blitt kalt "Tyler-rasjonalen" (Gundem 1991 s.130). Der stiller han fire spørsmål som tar utgangspunkt i at målene for undervisningen er kriterier for valg av undervisningsmateriell, arbeidsmåter og vurdering.

Det viktige her var at målene skulle utformes som målbare størrelser som kunne etterprøves, og strategiene for å nå målene ble oppfattet som midler. Det var åpenbart noe galt med midlene dersom målene ikke ble realisert (ibid). Denne tenkningen knyttet ofte til begreper som **instrumentalisme** og **undervisningsteknologi**, der lærerens rolle er preget av styring og kontroll, mens elevene på sin side ikke opplever en mening i

læringsprosessen. Meningsopplevelsen er underordnet resultatet av prosessen - målet.

3.5.2 Målforskyvning

En ser tydelige spor av mål-middel-tankegangen innenfor dagens målstyring, der en går inn for å måle om de oppsatte mål er nådd, en etterprøving og vurdering. Dette fører i rask rekkefølge til at man måler det som er lettest målbart og at skolen kan komme til å legge opp til en undervisning som i all hovedsak tar hensyn til det målbare. Som en konsekvens vil bare de operasjonaliserbare mål få plass i skolens plan og deretter bli evaluert. Etzioni (1972) snakker her om overmåling og målforskyvning. Med overmåling forstår en at en måler noe annet enn det som opprinnelig skulle måles, slik at målingen bare omfatter det som kan kvantifiseres og beregnes tallmessig (ibid s.59). Dette kan føre til målforskyvning ved at det operative målet bare blir det kvantifiserbare. Blir skolen mer effektiv gjennom dette? Mon tro om det ikke er en fare for at lærere og ledere i en målstyrt skole blir mer opptatte av å vise til resultater blant de dimensjoner som måles enn de blir av å vise i hvilken grad de utfører sine oppgaver på en hensiktsmessig måte og realiserer skolens mål? (Thorsvik 1991)

3.5.3 Åpen målstyring

Tom Tiller (1993 s.147) sier: "Når tenkende skoler finner målstyring uproblematisk, er det sannsynligvis fordi de har forandret den fra lukket til åpen. På denne måten kan de fortsatt utvikle sine lokale læreplaner med basis i grunnleggende verdier, visjoner og pedagogiske plattformer. Men da er det en spesiell form for målstyring som praktiseres - åpen målstyring."

Åpen målstyring karakteriseres ved at den er forankret i det lokale der ansvar, selvstendighet og selvevaluering er sentralt. Scheerens (i Imsen 1991) lister opp seks punkter som han mener karakteriserer åpen målstyring og som

han kaller for den skolebaserte vekstmodellen:

1. *Åpne, vide målformuleringer.*

Hvis det er formulert mål i det hele tatt, er disse formulert i vage og runde termer. De er gjerne resultat av politiske kompromisser.

2. *Mål og midler kan ikke skilles i praksis.*

Midler kan fungere som mål i seg selv, og det kan godt tenkes at en velger aktiviteter (midler) uten å sikte mot noe klart sluttprodukt.

3. *Utvikling skjer langsomt gjennom små steg.*

Egenskaper ved organisasjonen, skolens "kultur" og historie og egenskaper ved nærmiljøet vil alltid virke inn på gjennomføringen av nye programmer, og gjør en enkel mål-middel-planlegging urealistisk.

4. *Planlegging for relativt korte tidsperioder om gangen.*

Vekstmodellen har innebygd mistro til detaljert langtidsplanlegging.

5. *Nye undervisningsprogrammer må alltid ha innebygd rom for forandring underveis.*

Det er sjelden ting går helt etter planen i den pedagogiske virkeligheten.

6. *Beslutningsprosessen er sammensatt.*

Som en følge av at undervisning "blir til underveis", er det mange beslutningstakere i aksjon på de ulike nivåer i prosessen.

(Imsen 1991, s.75-76)

Følgene av disse punktene blir at det blir vanskelig å vurdere produktet etter på forhånd oppsatte mål, slik som det gjøres i den rasjonelle modellen.

Derimot kreves det at lærerne og skolelederne blir autonome og profesjonelle i sin yrkesutøvelse. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til i kap.6 som tar opp skoleledelse og lederkompetanse.

3.5.4 Lukket målstyring

Den rasjonelle modellen eller den lukkede målstyringen er karakterisert av effektivitetstenkning i utdanningssammenheng, og er forankret i et objektivistisk, empirisk mål-middel paradigme (Imsen 1991). Imsen (ibid) refererer Scheerens punkter på hva som kjennetegner denne modellen:

1. *Fastsetting av klare mål.*

Mål kan fastsettes på forhånd, fortrinnsvis så detaljert som mulig, slik at det går klart fram hva det ventes at elevene skal kunne prestere ved avsluttet undervisning.

2. *Skille mellom mål og midler.*

Når målene er fastlagt, skal det være mulig å fastsette hvilke midler som er mest tjenlige for å nå målet.

3. *Hypotese om kausalitet mellom mål og midler.*

Selve grunnpillaren i den rasjonelle modellen er at undervisning kan utledes etter årsak- og virkningskjeder, der vi vet hvilke virkemidler som fører til hvilke resultater.

4. *Sterk tiltro til planlegging.*

Når det eksisterer kausalitet mellom midler og mål, og vi kjenner denne sammenhengen, er det mulig å planlegge den pedagogiske virksomheten gjennom fastsettelse av mål og midler.

5. *Stabilitet i gjennomføring av undervisningsprogrammer.*

Når et undervisningsprogram er empirisk testet, og resultatene er bevist,

vil programmet kunne benyttes av alle lærere på samme måte. Programmet forutsettes å ha kontroll over alle variabler, slik at variasjon med hensyn til gjennomføring ikke blir noe problem.

6. *Beslutningen ligger hos eksperter.*

Det er en liten gruppe eksperter som er autorisert til å ta beslutninger om utforming og gjennomføring av undervisningsprogrammer.

(Imsen 1991, s.71)

Ut fra denne modellen kan en lett konkludere med at lærerne ikke trenger spesiell utdanning eller særlig innsikt på andre områder enn formidling. "Eksperter" vil ta seg av den innholdsmessige delen slik at de som til daglig har sitt virke innenfor skolen, lærerne, blir redusert til funksjonærer. Men er det slike lærere den norske skolen trenger?

3.6 To rasjonaliteter

Å handle rasjonelt er å handle målrettet ut fra en mer eller mindre bevisst vurdering av hvilket mål en ønsker å nå og hvilke midler en kan nytte for å nå målet. Både lukket og åpen målstyring bygger på rasjonell tankegang, men det er to forskjellige rasjonaliteter som ligger til grunn for tenkingen.

Har en den lukkede målstyringen i tankene, er det en modell som er utviklet for og innenfor bedriftsorganisasjonens vareproduksjonstenking som bygger på økonomisk og instrumentell rasjonalitet. Anvendt i sosiale sammenhenger og i skolen får denne formen for rasjonalitet implikasjoner for både menneskesyn, læringssyn og samfunnssyn.

Med **instrumentell rasjonalitet** menes en rasjonell handling innenfor rammer som er forutsigbare, og hvor standarden er om de beste midler velges for å

nå et gitt mål (Elster 1979 s.74). Her vil målstyring være knyttet til et instrumentelt rasjonalitetsbegrep fordi siktemålet er å utvikle presise mål som atferden kan reguleres i forhold til (Eriksen 1991 s.9).

Max Weber skiller mellom instrumentell rasjonalitet og verdirasjonalitet som er utviklet innenfor den idealtypiske tradisjonen, mens Hildur Ve (1989) kaller det for teknologisk begrenset rasjonalitet og ansvarsrasjonalitet, og bruker begrepet rasjonalitet om de normer, verdier og tankeformer som ligger skjult i skolens praksis. Hun bygger på Peter Bergers definisjon fra "Homeless Mind" (Berger 1974) når hun igjen deler teknologisk begrenset rasjonalitet inn i tre underpunkter:

- * Teknisk rasjonalitet har effektivitet som hovedmål
- * Økonomisk rasjonalitet streber mot størst mulig utbytte for minst mulig innsats (largest output for least input)
- * Byråkratisk rasjonalitet innebærer en administrasjon som i størst mulig grad ivaretar både teknisk og økonomisk rasjonalitet

(Ve 1989)

Disse tre typer av rasjonalitet influerer sterkt på de vestlige ideer om betydningen av å være menneske, hevder Ve (ibid), og det ligger også mye individualisering i dette. Dette ser vi klart i dagens skole der individuelle skoleprestasjoner premieres og konkurransen mellom idividene hardner til (eksempelvis inntak til høyere utdanning). Hvilket menneskesyn, læringssyn og samfunnssyn dette avspeiler, er lett å tenke seg. Effektivitet og lønnsomhet er viktig, og de mellommenneskelige forholdene har kun verdi når disse bidrar til å øke effektiviteten. I motsatt fall er mennesket utskiftbart. Instrumentalismen blir satt i høysetet, skillet mellom subjekt og objekt oppheves (Tiller 1990, Ve 1989) og den lukkede målstyringen får fritt spillerom.

Når Ve bruker begrepet ansvarsrasjonalitet bygger hun på det som flere

norske kvinneforskere har utviklet gjennom sine studier knyttet til omsorgsarbeid, blant annet Bjørg Aase Sørensen (Holter 1982). Ansvarsrasjonalitet bygger på et verdisyn der det menneskelige er i fokus, der mennesket er en fullstendig person som ikke kan tingliggjøres og brukes som middel på lik linje med tingene. Verdier som empati, nærhet og andreorientering er viktige. Det viktigste målet er å skape fysisk og psykisk velvære hos de som trenger omsorg. Ansvarsrasjonaliteten ser en igjen i den åpne målstyringen som tar hensyn til dette aspektet ved mennesket. Innenfor åpen målstyring har en altså et menneskesyn, læringssyn og samfunnssyn som skiller seg fundamentalt fra det som den teknokratiske rasjonaliteten representerer. Hvordan dette kommer til uttrykk i skolen gjennom målstyring, vil jeg komme tilbake til i oppgavens empiridel.

3.7 Effektivitet

I målstyringsdiskusjonen og i St.meld. nr. 37 støter en ofte på effektivitetsbegrepet eller andre beslektede begreper som virkningsfull, hensiktsmessig, nyttig osv. Det ser ut som om en av intensjonene med denne meldingen er bedre ressursutnyttelse som gir større effektivitet på skolesektoren.

Effektivisering er et nøkkelbegrep i all økonomisk forskning, men det har vist seg at det er problematisk å overføre den økonomiske tankegangen bak dette til utdanningspolitikken. "Den er for begrensende, fordi det her settes likhetstegn mellom effektivisering og mer-for-hver-krone-tankegang" (Monsen og Tiller 1991, s.10).

Karl Jan Solstad (1991 s.116) assosierer begrepet med "sparing, husholdning, regnskap, kontroll og produktivitet", ord som ikke bare har en positiv valør i skolesammenheng.

Price (1968) definerer effektivitet som **grad av målrealisering**, en svært vid

definisjon som også innebærer konsensus.

Effektivitet handler om å oppnå best mulig resultat på kortest mulig tid og med laveste mulig innsats (Imsen 1991). I ei tid hvor økonomi står i fokus i samfunnsdebatten, er det rimelig at dette også kommer til syne i debatten om skolen. Det koster noe for samfunnet å drive skolen, og man ønsker naturlig nok å få mest mulig igjen for de midlene som investeres. Effektivitet er både et spørsmål om tid og om økonomiske midler. Staten ønsker mer for hver krone som investeres, og fra den pedagogiske synsvinkel er det et ønske om at elevene skal få et stadig bedre faglig og sosialt utbytte.

Det er vanskelig å gå mot de som ønsker at skolen skal utnytte ressursene bedre, for ingen er vel uenig om at skolen kan bli mer effektiv. Det er klart at skolen kan utnytte de eksisterende ressurser bedre, men det er spørsmål om på hvilken måte og hvem sine premisser dette skal foregå på. Effektivitetsbegrepet tillegges altså nokså ulikt betydningsinnhold avhengig av hvilket ståsted en har i debatten om skolen.

Skolen ble oppfattet av de konservative krefter som rasjonell og instrumentell, og de mente at det var slik den skulle være. Det var også få innvendinger mot den barnesentrerte pedagogikken som tok hensyn til mangfoldet. Men utover på 80-tallet ble det likevel reist kritikk mot dette, og flere ville heller vende seg mot individet og individet i konkurranse med sine medelever. De mente at effektiviteten ville øke på denne måten og være til det beste for samfunnet.

Effektivitetstenkning berører verdier som har dype røtter i norsk skoletradisjon, og fra skolesida reiser en bust når verden utenfor vil gjøre noe med det som kan true den barnesentrerte pedagogikken. Den sier at elevene må få tid og ro til den prosessen det er å utvikle seg fra barn til voksen. Rousseau hevdet sterkt at en i barneoppdragelsen skulle legge vekt på å miste tid, ikke vinne tid (Winter-Jensen 1989 s.112). Skinners behavioristiske

læringsteorier om effektivitet harmonerer heller ikke med hovedprinsippene i den barnesentrerte pedagogikken (Skinner 1972).

Det kan synes som om byråkratene ser på effektivitet som noe som kan måles ved at man relaterer innsats, tidsforbruk og resultat. Deretter anvender man enkel matematikk slik at effektiviteten kan bestemmes. I virkeligheten er dette ikke så enkelt, og fra et forskningsmessig synspunkt er effektivitet et lite brukbart begrep i skolesammenheng der det dreier seg om barn og unge i en utviklingsprosess (Imsen 1991). Skal en måle noe, så er det nærliggende å måle karakterer, men fra forskning og erfaring vet en at karakterene ikke sier alt om elevenes læring. Mange faktorer virker inn på resultatene, og det sier seg selv at det da blir umulig å regne ut effektiviteten på en enkel måte og kun utfra karakterer (ibid).

Den offentlige debatten synes å blande sammen effektivitet og kvalitet, og dette hindrer en konstruktiv debatt om det som problemet dreier seg om, nemlig: Hva er den gode skole? Uten å gå veien om dette spørsmålet, havner en fort i den fella der en tror at effektivitet kun handler om prestasjoner som avspeiler seg i gode karakterer. En kan her med rette snakke om å gå i den teknokratiske rasjonalitetsfella.

3.7.1 Effektivitet som positivt ladet begrep

I klasseromsforskningen kan en etter hvert se en positiv vinkling på effektivitetsbegrepet, da en der bruker begreper som pedagogisk effektivitet og omsorgseffektivitet. Her knyttes det til at lærerne kan bli bedre i stand til å imøtekomme læreplanens intensjoner. Ogden hevder at "det bør være mulig å etablere en kunnskapseffektiv skole på omsorgspedagogisk grunnlag" (Ogden 1990, s.19). Med dette mener han at en bør prioritere et trygt læringsmiljø foran arbeidet med å effektivisere undervisningen.

På grunnlag av den forskningen som er gjort hittil (Coleman 1967, Bowles og

Ginties 1976, Rutter 1979, Brookover 1979) kan en neppe trekke raske konklusjoner om hva som fører til effektive skoler og mer effektiv undervisning. Resultater og mål vil nesten alltid være av normativ karakter, og følgelig også gjenstand for politisk uenighet. De forskjellige politiske fløyer har forskjellige idealer som settes opp mot hverandre. Dette resulterer i ulike syn på hvordan skolen skal styres for å få til en effektiv utnyttelse av ressurser som tilfaller skoleverket, både de økonomiske og menneskelige. Ut fra de politiske partiers målsettinger, er det heller ikke enighet om de viktigste pedagogiske prinsipper, faglige krav og organisatoriske forhold i skolen.

3.7.2 Effektivitetsstudier

Det har vært gjort mange effektivitetsstudier i dette århundret, og spesielt på 60- og 70- tallet gjennomførte utdannings sosiologer flere surveyundersøkelser for å finne ut hvilke faktorer som kunne forklare skoleprestasjoner. Colemans undersøkelser på 60-tallet var klart sosialdeterministiske og konkluderte med at det var de økonomiske, klassemessige og andre sosiale forhold som kunne forklare de forskjellige prestasjonene. Det var et nedslående resultat, og flere gjorde derfor nye undersøkelser for at Colemans undersøkelser ikke skulle bli stående uimotsagt. Dersom det ble tilfelle, ville det føre til en nedprioritering av utdanning som et middel til å utjamne sosial og kulturell ulikhet.

Den kvantitative "school-effectiveness" forskningen som ble gjort, var blant annet undersøkelser som "Fifteen thousand hours" (Rutter 1979) og "Schools Can Make A Difference" (Brookover 1979). De tok et oppgjør med den sosialdeterministiske tradisjonen og avviste Colemans ensidige funn. De fant at noen skoler lyktes bedre enn andre, også i miljøer som ikke hadde de klart beste ressurser. Undersøkelsene lister opp flere forhold som er med på å skape et godt skoleklima som igjen gir gode resultater:

Høye, faglige og atferdsmessige forventninger og krav til elevene med stor vektlegging på positive sanksjoner og ros som var koblet til klare retningslinjer for atferd. Det ble også gjort funn som viste at elevmedvikning i skolens indre liv hadde stor betydning. Grunnleggende, ensartet syn på læring fra personalets side var også avgjørende for hvorvidt skolene lyktes og ble ansett som vellykkede, effektive og gode skoler (Eilertsen 1991).

Mange studier fulgte i Rutter-undersøkelsens kjølvann. De aller fleste har støttet opp om dette helhetsperspektivet, men har komplettert bildet ved å vektlegge andre sider også, særlig skoleledelsens rolle (Schmuck 1987).

Det var ut fra en effektivitetstenkning at staten utviklet sin målstyringsfilosofi som etter hvert kom til å gjelde også for styringen av skolesektoren. Målstyring ble framstilt som et effektivt styringsmiddel på institusjonsnivå. En hadde ikke da tatt i betraktning den forskningen som viste at skolene forandret seg nedenfra og innenfra, ikke gjennom direktiver ovenfra og utenfra. En støttet seg også til den forskningen som sa at individuell motivasjon var en viktig drivkraft for økonomisk vekst, altså en effektiv utnyttelse av ressursene.

KAPITTEL 4 - DESENTRALISERING

4.1 Desentralisering som politisk virkemiddel

Jeg har tidligere vært inne på desentralisering av skolen og hvordan desentraliseringen ble brukt av staten som politisk virkemiddel. I det følgende vil jeg ta utgangspunkt i desentraliseringsbegrepet slik det blant annet kommer til uttrykk i St.meld. nr. 37. "For regjeringen er det et sentralt prinsipp at alle oppgaver som ikke er av betydning for den nasjonale utdanningspolitikken, desentraliseres" (s.16). I denne forbindelse vil det da være naturlig å spørre hva som er myndighetenes intensjoner bak desentralisering.

Desentralisering er et hyppig forekommende ord i politiske og økonomiske dokumenter, og folk flest er blitt fortrolige med ordet i dagligtalen. Selve begrepet har for mange et positivt innhold, da det ofte assosieres med avbyråkratisering, deltakelse, medbestemmelse, selvstyre, rettferdighet, dekonsentrasjon (Karlsen 1993a) eller "en forandrad relation mellan stat och samhalle" (Berg 1991). Det er et nokså upresist begrep (Lauglo 1990), men det har samtidig hatt stor gjennomslagskraft uavhengig den politiske høyre-venstredimensjonen.

Like etter andre verdenskrig var politikerne enige om en viss sentralisering av skolen, slik at tilbudet til elevene skulle bli så likt som mulig, men etter hvert endret dette seg. På slutten av 60-tallet ble det mer fokusert på desentralisering av makt og myndighet, fra sentrum til periferi, og tanken bak var det som ligger i ordtaket "Den vet best hvor skoen trykker som har den på".

På 70-tallet var det et ønske om og tro på lokalt selvstyre som lå bak desentraliseringstanken, mens begrunnelsen i 80- og 90-årene var effektivisering og rasjonalisering.

Ingen utdanningssystemer kan være fullstendig desentralisert, for det er ikke bare eksakte kunnskaper som blir formidlet og som er like for alle. En må også ta i betraktning den samhandling som foregår og de holdninger og verdier som blir overført i undervisningsøyeblikket. En stor del av undervisningsplanen blir utformet underveis i prosessen, selv om det foreligger en nasjonal læreplan som skal følges (Lauglo 1990). "Generelt sett er det enklere å definere sentralisering enn desentralisering, for sentralisering er konsentrasjon av beslutningsdyktig myndighet på toppen av organisasjonshierarkiet" (ibid s.191).

Obligatorisk 9-årig grunnskole som ble lovfestet i 1969 (Grunnskoleloven) og som blant annet sa noe om foreldrenes medvirkning i skolesamfunnet og "Nytt inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner" (1986) ble skjellsettende hendelser for desentraliseringen i skolen. Sistnevnte var et virkemiddel for å gi kommunene mer direkte styring av virksomhetene gjennom de økonomiske bevilgningene, men det ble også et virkemiddel for å overlate ansvaret til kommunenivået. Gustav E. Karlsen (1993a) sier at dette dreier seg om en bevegelse bort fra sentrum og til periferien, men at det ikke sier noe om substansen og innholdet i denne bevegelsen. Desentralisering kan ha minst tre betydninger:

1. Geografisk dekonsentrasjon, som gjør at skolene er spredt slik at de ligger der elevene bor.
2. En form for avlastnings- og kapasitetsproblemer i statsforvaltningen som gjør at oppgavene er fordelt utover landet.
3. Omfordeling og overføring av makt, ansvar og innflytelse.

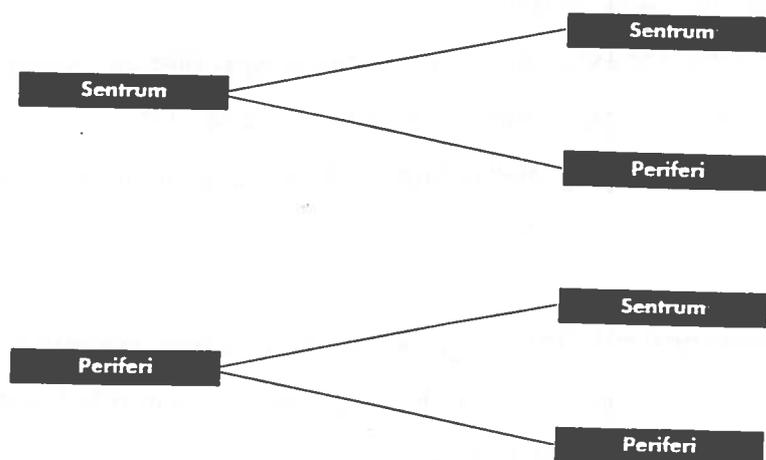
(ibid)

Det siste meningsinnholdet er nok det som ligger nærmest opp til den oppfatningen folk flest har om skolen, og som går på at lokalnivået har nokså sterk innflytelse på skolens virksomhet.

Stortingsmelding nr.37, 1990-91 sier at: "Med desentralisering menes i denne meldingen at oppgaver og ansvar overføres til fylker, kommuner eller skoler/institusjoner" (s.16). I avsnittet foran sies det at det som fremdeles er statlige oppgaver, men som blir utført på et lavere statlig nivå, blir ansett som delegerte oppgaver. (Mine understrekninger)

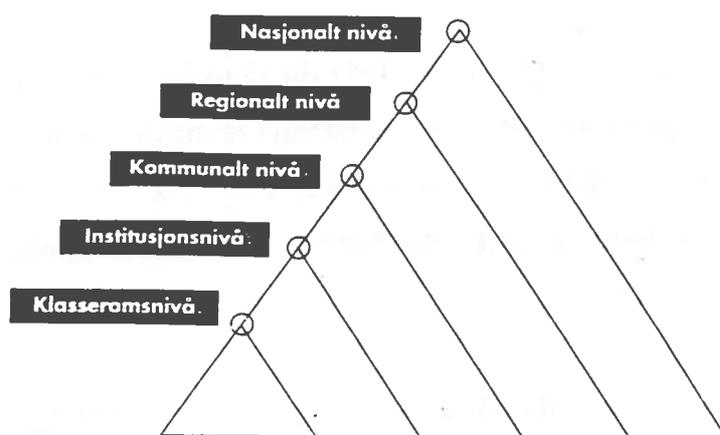
4.2 Desentralisering og det relative sentrum

Kirsten Sivesind (1993) sier at stortingsmeldingen (nr.37, 1990-91) definerer begrepet snevert, da den ikke åpner for og påpeker muligheter for oppgaver og forflytningsprosesser. Det nasjonale nivået er sentrum, mens det lokale nivået er periferien. I en utvidet definisjon av begrepet vil en kunne øke periferiens autonomi i forhold til sentrum og i forholdet mellom de lokale enheter som også kan stå i et sentrum - periferi forhold til hverandre. Eksempelvis kan sentrum-periferi-dimensjonen illustreres som en by som er i sentrum i forhold til ei bygd, men likevel i periferien i forhold til en annen og større by. Likeledes kan bygda være i sentrum i forhold til ei anna bygd som er i periferien. Dette viser at sentrum og periferi er relative begreper, og at sentrum kan lokaliseres til andre nivåer enn det nasjonale. Karlsten mener derfor at det finnes mange "sentrum" og mange "periferier" og kaller dette for "sentrum i Periferien" eller "periferi i Sentrum" (Karlsten 1993a). Han illustrerer dette slik i figur 4.2a:



I samarbeid med Kristin Gunleiksrud har Sivesind illustrert dette i en figur

som de har kalt "Det relative sentrum", fig.4.2b.



Figuren viser de forskjellige mulighetene for plassering av sentrum innenfor skolesystemet. Sivesind forklarer figuren slik: "Noen ganger vil en forandring av ansvar og makt gjelde bare enkelte nivåer i utdanningssystemet. Det nasjonale nivå omfattes ikke nødvendigvis av forandringen. Sentrum er det øverste av de aktuelle nivåene i beslutningshierarkiet, og kan like godt være et kommunalt nivå som et institusjonsnivå... Toppunktet i de ulike beslutningstrekantene symboliserer forskjellige muligheter for plassering av sentrum" (ibid. s.70).

Ettersom mye av delegering og desentralisering har foregått som overføring av makt og ansvar ved å ta i bruk rammeprinsippet, hevder både Karlsen og Sivesind at realiteten i desentraliseringen er betydelig overdrevet. Det har faktisk foregått en sentralisering i det samme tidsrom, og sentralisering og desentralisering er ikke to begreper som utelukker hverandre (Sivesind 1993), da desentralisering på nasjonalt nivå kan være en sentralisering på lokalt nivå (ibid). Desentraliseringen er blitt etterfulgt av en sentralistisk motstrøm, noe en eksempelvis kan se spor av ettersom M-74 ble fulgt opp av visse innstramminger i M-87 med noe obligatorisk lærestoff. Vektlegging på lokale læreplaner legitimerte også en økende aktivitet av innovasjonsvirksomhet på sentralt hold (f.eks. styrking av det da eksisterende Grunnskolerådet som sentralt organ for skoleutvikling). En kan også se den utbygging og styrking som foregår av Kommunenes Sentralforbund som sentralt organ som et

eksempel på dette.

Det er altså mulig å se spor av at det i de siste årene har dreid seg om en forflytning av oppgaver nedover i hierarkiet samtidig som ansvar og makt har økt oppover. Desentralisering og sentralisering foregår som samtidige prosesser. Dette fenomenet kaller Karlsen for desentralisert sentralisme. (Karlsen 1993b s.318)

Tiller er også inne på dette når han tar opp norsk desentraliseringspolitikk i boka "Kenguruskolene" (1990). Han sier det er et innebygd motsetningsforhold mellom behovet for konsentrasjon av makt og myndighet og desentraliseringens fortrinn. "Utspillene og retorikken ligger i en utdanningspolitisk gråsoner. I denne gråsonen kan en forvente til dels sterkt sprikende signaler" (ibid). Dette eksemplifiserer han med at samtidig som myndighetene setter i gang intern skolevurdering, bygger de opp et sentralt testingsystem og inspektørordninger.

Hans N. Weiler (Weiler 1990) mener at dette gjenspeiler en viss "periodisitet" i hva de forskjellige land ønsker å prioritere i sin utdanningspolitikk. Myndighetene spiller ut sine beste forhandlingskort gjennom å desentralisere. De omfordeler reelt den sentrale makt horisontalt og vertikalt i systemet til tilliten er opprettet og konfliktene er mindre synlig. I en periode ønsker de å fremme rettferdighet og likeverdighet i ressursfordelingen med den følge at desentraliseringen blir mer vektlagt, mens de i neste periode ønsker å vektlegge kvalitet og effektivitet og strammer styringskruen til.

Den moderne stat er avhengig av sterk sentral styring, samtidig som den også må ha aksept hos de folkevalgte. Derfor vil det alltid være tilstede en tautrekking mellom sentralisering og desentralisering (Tiller 1993).

4.3 Tre modeller

Weiler har tre modeller som er knyttet til hensikt og mål med desentralisering, og sier at de tre vanligste argumentene for desentralisering er:

- redistribuering av autoritet
- effektivitetshensyn
- vektlegging av desentralisert (lokalt) lærestoff

Han presiserer likevel at de har åpenbare svakheter når de omsettes i praksis, og alvorlige mangler med hensyn til å forstå spenningsforholdet mellom sentralisering og desentralisering. Begrepet desentralisering i en utdanningssammenheng ser han på som "et middel til å sikre bredere representasjon av legitime interesser i utdanningen" (Weiler 1990).

Weiler presenterer dette som modeller, men det er en noe uvanlig bruk av modellbegrepet. For meg virker det som det er beveggrunner for eller aspekter ved desentraliseringen som kommer fram i det han presenterer i sin artikkel i Granheim m.fl. (1990). Likevel velger jeg å holde meg til Weilers termer i denne forbindelse og kalle disse aspektene for modeller i den videre presentasjonen.

Den første modellen kaller han **Desentralisering og omfordeling av myndighet**. Det betyr at det skjer en omfordeling av makt og myndighet som gjør lokale enheter sterkere. Modellen peker på et behov for en sterkere styring for å opprettholde statens autoritet i en tid som preges av "sentrifugale" krefter og "kontrollfiendtlige" tendenser (Weiler 1990 s.51). Dette støtter seg på to hovedbegrunnelser, behovet for standardisering av læreplaner, kvalifikasjoner og eksamener, og behovet for en tildeling av ressurser som fremmer likhet. Disse argumentene er de samme som våre styresmakter har brukt for å bevare enhetsskolen i en tid med knappe økonomiske ressurser.

Den andre modellen, **Desentralisering og effektivitet**, setter nærmest likhetstegn mellom desentralisering og effektivisering, da den påpeker at det er betydelige effektiviseringsgevinster å hente. Her er det også to hovedargumenter eller forventninger om at økt desentralisering vil generere nye ressurser fra lokalsamfunnet som ikke vil finnes under mer sentraliserte betingelser, og at disse ressursene vil bli bedre og mer effektivt utnyttet (Weiler 1990, Karlsen 1993b). Dette finner en særlig igjen i tankegangen hos de som hevder at selvstyrte skoler og lokal forvaltning bedre vil utnytte ressursene. Det nevnes også i St.meld. nr.37 1990/91 og i forbindelse med Reform '94 at en gjennom et nærmere samarbeid mellom videregående skoler og næringslivet vil innbringe flere ressurser ved blant annet økt engasjement i lokalmiljøet. Dette vil bedre effektiviteten, blir det hevdet.

Men ifølge Weiler er det et motsetningsforhold i dette argumentet, for en vesentlig bedret ressursutnyttelse og større inntekter til skolene gjennom lokal innsats er en lite realistisk tanke uten reell overføring av autoritet til lokalnivået. Staten vil vel heller ikke ha noe ønske om å gi fra seg sin makt, så denne modellen er neppe realistisk (Weiler 1990).

Det er muligens denne tanken som ligger bak innføringen av rammebevilgningene til kommunene. I oppgangstider er det kanskje realistisk å tenke seg at skolen vil få økte ressurser, men slik som situasjonen har vært de siste årene, har skolen måttet kjempe på lik linje med andre kommunale etater om bevilgningene. Det synes som om det likeverdige undervisningstilbudet er i fare når det er opp til kommunepolitikerne å prioritere bruken av de kommunale ressursene. Det har ført til en reell nedgang i bevilgningene, og på denne bakgrunn har blant annet lærerorganisasjone gått sterkt mot desentraliseringen i skoleverket. Senest i november i 1993 gikk lærerne i Oslo til en dags streik mot selvstyrte skoler, og det med full støtte fra lærerorganisasjonene og enkelte andre organisasjoner. Også engasjerte enkeltpersoner som Arne Skouen ga gjennom dagspressen uttrykk for at han var lei av den "desentraliseringsdillaen" som

hersket. "Jeg drar av meg lua for lærerne. For en gangs skyld står vi overfor en politisk demonstrasjon uten brødnid. En yrkesgruppe kjemper for yrkets kvaliteter på vegne av våre barn" (Dagbladet 17.11.93). Han nevnte også at snart gjenstår det bare at hvert klasserom får eget budsjett om dette får fortsette.

En undersøkelse som ble gjort av Markeds- og Medieinstituttet dagen før denne streiken, viste også klart at tre fjerdedeler av dem som ble spurt stort sett avviste selvstyrte skoler og mente at et likeverdig skoletilbud var det viktigste (Norsk Skoleblad nr.35 1993).

Den tredje modellen, **Desentralisering og ulike læringskulturer**, er i kontrast til de to førstnevnte og setter søkelyset på undervisningens innhold. Tanken er at i et desentralisert system vil en kunne rette undervisningen mer inn mot det lokale og anerkjenne pluralismen i lokalsamfunnet. Det vil igjen kunne bedre læringsmiljøet og ta vare på den lokale kulturens egenart. Det er den samme tanken som ligger bak ønsket om en sterkere fokusering på lokale læreplaner i M-87. Men i debatten ser en ofte dette framstilt som om det er desentralisert mye makt til den enkelte skole, og debattantene stiller derfor spørsmål om det blir et likeverdig tilbud til elevene innenfor en slikt system. Dette er hovedargumentet mot denne modellen.

Det synes likevel som om Weiler ser på den sistnevnte modellen som den beste. Men han peker også på at den har svakheter i den forstand at den ikke oppfyller kravet fra det moderne samfunn til felles læreplaner. Både denne modellen og de to andre har teoretiske svakheter, som gjør at de egentlig ikke egner seg i møtet med virkelighetens verden. Med referanse til USA og europeiske land, hevder han at desentraliseringen ikke har ført til en reell omfordeling av makt, men at det snarere har ført til en sentralisering av makten (Weiler 1990). Dette er med på å underbygge det som tidligere er sagt om at desentralisering er et fenomen som etterfølges av en sentraliseringsbølge, noe vi har sett både i Norge og i andre land.

4.4 Desentralisering som konflikthåndtering

Men hvorfor er sentralisering - desentralisering et av de virkelig store interessevekkende temaer i moderne politikk? spør Nelson Polsby (1979). Og hva er det som egentlig ligger bak desentraliseringen? Weiler sier at bak den ytre fasaden om effektivitet og fordeling av makt og kontroll, ligger det en håndtering av konflikter som alltid vil oppstå i utdanningssystemet, og spesielt når et samfunn skal til med å revurdere eller legge om deler av sitt utdanningssystem. Da blir delegering en viktig strategi for å hankses med de konflikter som oppstår på de forskjellige nivåer. Desentralisering er med på å spre kildene til konflikt samtidig som en isolerer kildene fra hverandre og fra resten av systemet (Weiler 1990). Den andre underliggende årsak til desentralisering er statens legitimitet. Det stilles så store krav til den moderne stat at når den ikke klarer å nå sine målsettinger eller klare sine forpliktelser langt på vei, er det med på å undergrave statens legitimitet (ibid). Det normative grunnlaget for statens autoritet blir usikkert, og desentralisering blir en faktor for kompensatorisk legitimering i en tid da legitimiteten er på vaklende grunn. Kanskje kan noe av legitimiteten gjenvinnes ved at staten taper noe av kontrollen og samtidig gir fra seg noe av makten ved å desentralisere? Kanskje en kan si at svaret på mitt innledende spørsmål om desentralisering kan være at desentralisering er statens forhandlingskort for å reetablere styring - en reetablering av statens makt?

KAPITTEL 5 - SKOLEN SOM ORGANISASJON

Vårt skoleverk kan i hovedsak sies å være bygd opp som et system hvor blant annet beslutninger og stillinger følger et hierarkisk mønster. Den tyske sosiologen Max Webers beskrivelse av det idealtypiske byråkrati er velkjent, og det vil jeg komme tilbake til i kap. 5.3. Her vil jeg bare nevne at den byråkratiske organisasjonsform utviklet seg raskt etter den industrielle revolusjon. Systemet hadde lenge vært brukt innenfor både kirken og i militærvesenet, men mange europeiske land, deriblant Norge, var dominert av håndverkertradisjonen langt inn i vårt århundre. Men mens denne tradisjonen ble forlatt av de fleste næringer på et tidlig tidspunkt, var skoleverket preget av skolemesterstilen helt fram til 1950-tallet. Da først begynte en å fokusere på organisasjonsformene, og en så at det måtte til en omlegging av systemet. Norge fikk etter hvert en skoleorganisasjon som både krevde et annet organisasjonssystem og andre måter å lede på. Følgen ble at det byråkratiske systemet også ble etablert i skoleverket. Bård Skolemester forsvant etter hvert, og det ble et skille mellom lærer og administrator. Det ble ansatt skoleledere (først skolestyrere, senere rektorer) som ved siden av undervisningen skulle ta seg av det administrative i skoleorganisasjonen.

5.1 Hva er en organisasjon ?

Det er ulike definisjoner på hva en organisasjon er, og før jeg går inn på noen av dem er det kanskje viktig å framheve at definisjoner verken er sanne eller usanne, men bare mer eller mindre egnet til å få fram bestemte aspekter ved det fenomenet som skal studeres.

Erling Lars Dale (1989) forbinder organisasjonsteori med didaktikken og vektlegger hvordan organisasjoner kollektivt kan lære, og på hvilken måte det kan foregå rasjonell fornyelse i organisasjoner. Hans svar er at organisasjonene må ha evne til selvtematisering, til å begrunne egne aktiviteter og til å reflektere over sin egen virksomhet. Han definerer

begrepet organisasjon slik:

"Med organisasjon forstår vi et sosialt system med formalisert medlemskap. Grunnelementet i en organisasjon er aktiviteter som er funksjonsbestemte og utført av medlemmer" (ibid s.11).

Etzioni (1972) definerer organisasjoner som sosiale enheter eller grupper av mennesker som blir konstruert og rekonstruert for å søke bestemte mål. Telhaug tar til orde for en lignende definisjon idet han sier at skolen kan betraktes som en hvilken som helst organisasjon i likhet med en bedrift, et sykehus eller en militærforlegning:

"Denne termen (organisasjon) forteller at hver enhet har sine strukturer og former som samværet mellom mennesker reguleres etter. Og organisasjonsformen er naturligvis ikke valgt tilfeldig, men utfra ønsket om at den skal bidra til å realisere de mål som enheten har".

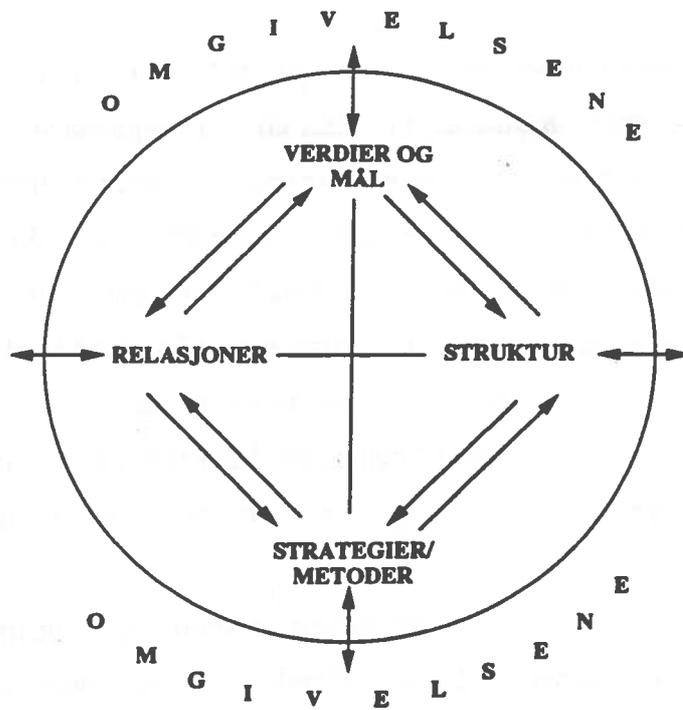
(Telhaug 1987, s.121).

En relativ enkel og vanlig definisjon er imidlertid at organisasjon betegner et *bevisst, stabilt og målrettet samarbeid mellom mennesker* (Gabrielsen 1984). Dette innebærer at relasjonene mellom menneskene er strukturert på en eller annen måte. Fordelingen av arbeid, makt og ansvar er bevisst med tanke på det som er målene for organisasjonen og de oppgavene den skal løse.

5.2 Skolen - organisasjon eller institusjon ?

Dalin og Rolff (1991) betrakter skolen som en organisasjon der fem hovedvariabler står i et gjensidig forhold til hverandre. Disse er omgivelsene, skolens verdier, de interne strukturer, relasjoner og strategier. Avhengigheten i relasjonene er ikke lineær eller automatisk, men det betyr at en forandring i en del av skolesystemet kan ha konsekvenser for et annet "subsystem".

Skolen som organisasjon illustrerer de slik:



Figur 5.2.1 Skolen som organisasjon (Dalin og Rolff 1991,s.25)

Etzioni (1972) mener å finne mange synonyme begreper for termen organisasjon, og han nevner blant annet **byråkrati** som et av dem. Det har imidlertid den ulempe at ordet ofte har en negativ bibetydning for menigmann, mens ordet organisasjon klinger bedre i ens ører, da det oppleves som mer nøytralt.

Dag Østerberg (1991) definerer **institusjon** slik:

"Når samkvemet mellom mennesker foregår i henhold til normer som mer eller mindre ligger i lufta, uuttalt, underforstått, danner samkvemet en struktur eller et system. Derfra til fastsatte normer og regler for den innbyrdes atferd er det et steg, en overgang - overgangen til **institusjon** - en sosio-materiell struktur med gjerne skrevne regelverk, egne tilholdsrom eller bygninger og ofte egne ansatte (spesialister)".

(Østerberg 1991 s.85)

Selznick (1968) oppfatter ikke organisasjon og institusjon som synonyme

begreper. En organisasjon er snarere et produkt av en sosial handling enn en naturgitt organisme. Organisasjonen blir en institusjon så snart den får en klar identitet, et subjekt, og er et rasjonelt instrument som er trent med henblikk på den oppgaven den skal utføre (ibid). Dette henspeler på den opprinnelige greske betydningen av ordet som betydde verktøy eller instrument. Når staten grunnlegger en organisasjon, som er tilfellet med skolen, har det vært utfra intensjonen om å utvikle en institusjon på lang sikt. Organisasjonens mål er et uttrykk for statens intensjon med skolen, og den eller de som har det administrative ansvar, har også ansvaret for at målene nås.

Gunnar Berg (1990) tar for seg begrepene organisasjon og institusjon i boka "Skolledelse och professionelt skollederskap". Begge begrepene brukes om skolen, og jeg vil derfor se på dem hver for seg og i relasjon til hverandre. I følge Berg kan institusjonsbegrepet ses på som en "form", et formelt system som skal bedrive en virksomhet, i skolens tilfelle undervisning og oppdragelse. Denne virksomheten er en innføring av elevene i samfunnets normsystem, en reproduksjon av de kulturelle tradisjoner og nødvendige kunnskaper og ferdigheter som er viktige for samfunnet å videreføre til den oppvoksende slekt.

En institusjon forutsetter en viss form av en organisasjon. Om en ser på organisasjonen fra en innholdsmessig vinkel, fokuseres oppgaver og mål i relasjon til innholdet i virksomheten, noe som må ses på som en abstraksjon. Men dersom en betrakter organisasjonen som form, fokuseres det administrative apparatet, noe som faktisk er eksisterende og konkret. Dette kaller Berg for arbeidsorganisasjonen (ibid).

En institusjon er et nødvendig produkt av sosiale behov og påtrykk fra samfunnet omkring, et normsystem som i ytre mening er samfunnsmessig befestet og som i en indre mening har en verdibase som er internalisert av institusjonens aktører (ibid, s.2). I det Berg henviser til flere institusjonsteorier som ble utviklet på 1920-tallet og spesielt en av Maurice Haurious, sier han

at en institusjon består av en ide, makt og fellesskap. Ideen er institusjonens sjel eller hjørnestein og uttrykker både mål og middel. Skal en sammenfatte dette, kan en kort si at organisasjonen jobber mot og i den hensikt å oppnå status som en institusjon. Berg sammenfatter det slik som det er vist i figur 5.2.2:

	Innhold	Form
Institu- sjon	Konsolidert og inter- nalisert normsystem	Formelt system
Organisa- sjon	Oppgaver vis a vis faktisk virksomhet	Arbeids- organisasjon

Fig. 5.2.2 (Berg 1990)

Ut fra Bergs definisjoner og problematisering av begrepene, finner jeg belegg for å si at skolen både er en organisasjon og en institusjon. Skolen opprettes av staten som en organisasjon, men aktørene i skolen må selv utvikle skolen mot en institusjon gjennom de mål de arbeider mot.

På en del områder er det interessant og relevant å sammenligne skolen med andre organisasjoner, da det finnes en del likheter. Men til tross for disse likhetene finnes det flere områder der skolen har sine særtrekk. Det er disse særtrekkene en må ta hensyn til når en skal finne ut om målstyring passer i skolen. Berg og Wallin (1982) oppsummerer noen forskjeller mellom skolen som organisasjon og produksjonsbedrifter. De mener at forskjellene er så store at en ikke kan overføre den etablerte organisasjonsteorien over på skolen helt ukritisk, men heller utvikle en egen organisasjonsteori som passer for skolen (ibid).

Tom Tiller (1988) påviser klare forskjeller mellom skolen og markedsorienterte bedrifter eller organisasjoner, og i likhet med Berg og Wallin hevder også han

at det er meningsløst å overføre modeller fra profittbaserte organisasjoner i næringslivet til skolen. Med støtte hos Erving Goffman (1973) peker han på at behandlingsinstitusjoner som fengsler og sykehus kanskje er de som er mest lik skoler fordi de er menneskehandterende, og at det dermed kan hevdes å være en artsforskjell mellom slike og mer profittorienterte organisasjoner.

Berg (1981) har skissert noen klare skillelinjer som går mellom skolen og en profittorganisasjon, noe jeg har prøvd å vise ved å stille dem opp slik:

Profittbaserte bedrifter eller organisasjoner	Menneskehandterende "bedrifter" (skoler)
* Klare økonomiske effektivitetskriterier	* Økonomiske kriterier er mer diffuse
* Sterk konkurranse mellom bedrifter nødvendig	* Konkurranse mellom skoler ikke nødvendig for å overleve
* Avhengig av et stadig og intensivt forhold til omgivelsene	* Skoler kan eksistere uten intensiv interaksjon med sine omgivelser
* Relativ homogen rekrutteringspraksis	* Forskjellig rekrutteringspraksis for elever, lærere og annet personale
* Krav til ledere om administrativ utdanning	* Skoleledere mangler ofte administrativ utdanning

Fig. 5.2.3

5.3 Er skolen en byråkratisk organisasjon ?

Max Weber definerte noen grunnleggende prinsipper for en byråkratisk organisasjon. Han mente at de ville føre til større effektivitet og en bedre produksjon om de ble fulgt. De kunne anvendes universelt. Dalin (1986) oppsummerer disse prinsippene og viser at skolen er organisert etter flere av dem:

- * Hierarkisk struktur
- * Spesialisering
- * Regler
- * Upersonlige forhold
- * Karrieremuligheter
- * Målorientering

Hierarki: En byråkratisk organisasjon er organisert med en leder på toppen som systematisk kommuniserer ordrer o.l. nedover i hierarkiet. Denne lederen har autoritet over de som sitter i underordnede stillinger i organisasjonen. I skolen kan vi se en lignende hierarkisk oppbygging ved at Stortinget er øverst i pyramiden. Deretter kommer departementet med statsråden, videre nedover til utdanningsdirektørene, skolesjefene, rektorene, lærerne, og helt nederst elevene (og foreldrene).

På den enkelte skole har rektor fått ansvar for at de lokale læreplaner settes ut i livet, og da må også rektor kontrollere at dette blir gjennomført. Dessuten er rektor nå arbeidsgivers representant på den enkelte skole, noe som tilsier at han/hun må viderebringe "ordrer" fra overordnede myndigheter.

Spesialisering: Tradisjonelt har grunnskolen vært lite preget av spesialisering, med unntak av ungdomsskolen. I den senere tid har også barneskolen fått økt spesialisering, men da helst innenfor sosial- og spesialpedagogikk, selv om flere fag synes å følge etter (eksempelvis språkfag og praktisk-estetiske fag).

Byråkratiet fordeler oppgaver etter spesialitet, kompetanse og erfaring for å oppnå størst mulig effektivitet, og det samme ser vi begynner å gjøre seg gjeldende i skolen.

Regler: Til tross for at skolen skal bevege seg fra regelstyring mot målstyring, presiseres det at skolen ikke skal forlate regelstyringen fullstendig. Det vil alltid være et behov for å styre skolen etter lover og regler. Reglene er utarbeidet på basis av mål, og setter en det på spissen kan en kanskje si at skolen alltid har vært målstyrt. Problemet er at reglene ikke har vært gjenstand for kritisk analyse relatert til målene.

I et byråkrati styres beslutninger og handlinger av klare og entydige regler som sikrer uniformitet og stabilitet.

Upersonlige forhold: Her skiller skolen seg vesentlig fra byråkratiske organisasjoner, for mens en i skolen ikke kan se bort ifra de personlige forhold som oppstår mellom for eksempel lærer og elev, er det en fordel i andre byråkratiske organisasjoner at den enkeltes arbeid er uten innvirkning på personlige forhold, følelser og irrasjonelle reaksjoner.

Karrieremuligheter: I likhet med byråkratiske organisasjoner har forfremmelse i skolen vært knyttet til ansiennitet, og lederne er blitt rekruttert fra egne rekker på bakgrunn av lang yrkespraksis. Om en person hadde egenskaper som tilsa at han eller hun kunne bli en god leder, var det av mindre betydning. En tok for gitt at en dyktig funksjonær/lærer med lang erfaring automatisk ville bli en god leder.

Målorientering: En byråkratisk organisasjon betraktes som en rasjonell, systematisk og målorientert organisme som trenger en rasjonell problemløsningsprosess. Skolen er også en organisasjon som søker å nå mål som finnes i formålsparagraf og læreplan, selv om disse ofte er motstridende og motsetningsfylte. Skal skolen bevege seg fra regelstyring mot målstyring i byråkratisk forstand, må vi få klarere mål, men er det ønskelig og mulig i

vår skole?

Vi har sett i det foregående at skolen har flere byråkratiske trekk. I tillegg har den også profesjonelle trekk, noe vi skal se nærmere på i neste avsnitt.

5.4 Skolen som profesjonell organisasjon

Etzioni (1972) mener en må stille forskjellige krav til det han kaller profesjonelle, halvprofesjonelle og uprofesjonelle organisasjoner. En ren profesjonell organisasjon har medarbeidere som kjennetegnes ved:

- * Minst 50% av medarbeiderne er akademikere med minimum fem år års utdanning
- * De er opptatt av å skape og anvende kunnskap
- * De har beskyttelse gjennom taushetsplikt
- * De beskjeftiger seg ofte med spørsmål som har med liv og død å gjøre

De halvprofesjonelle organisasjoner har medarbeidere som kjennetegnes ved:

- * De har mindre enn fem års faglig utdanning
- * De er i det vesentligste opptatt av formidling og i mindre grad av fornying av kunnskap
- * De er ikke så strengt underlagt et taushetsløfte
- * De er sjelden direkte beskjeftiget med forhold som har med liv og død å gjøre

De uprofesjonelle organisasjoner har medarbeidere der disse kriteriene er mer eller mindre fraværende.

Etzioni (ibid) sier videre at det mellom de to førstnevnte typer hovedsaklig finnes en forskjell i utdanning, men at en også finner forskjeller i mål,

medarbeidernes rettigheter og hvor omfattende de profesjonelles (medarbeiderne i organisasjonen) aktiviteter er i forhold til det som direkte berører andre menneskers overlevelse.

I den "helprofesjonelle" organisasjonen vektlegges den kunnskapsproduserende funksjonen, mens det i den "halvprofesjonelle" organisasjonen legges vekt på den kunnskapsformidlende funksjonen. Bruker en Etzions kriterier på profesjonalitet, mener jeg en har belegg for å sammenligne skolen med en halvprofesjonell organisasjon, noe han selv er inne på, spesielt på skolens lavere trinn.

5.5 Skolen - en særegen organisasjon

Flere skoleforskere viser til at skolen er en særegen organisasjon, og jeg vil her spesielt se på Berg og Wallins (1982) analysemodell for skolen som organisasjon.

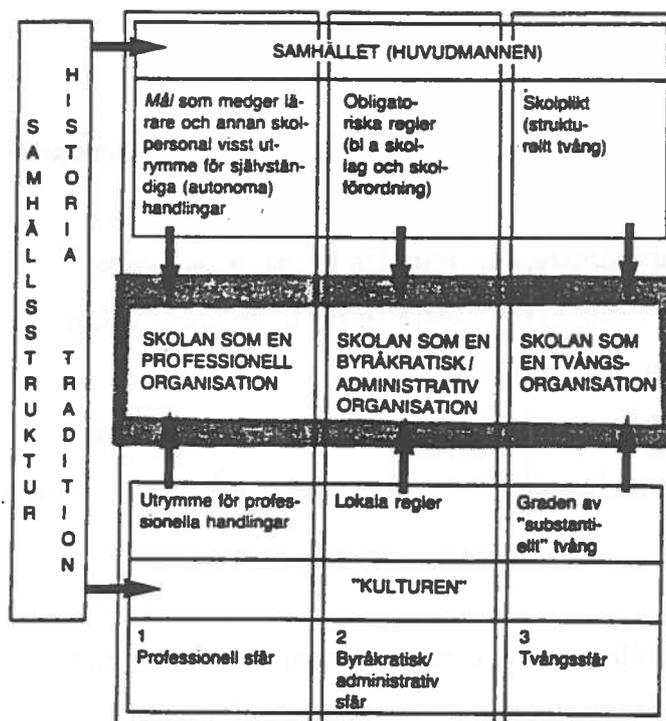


Fig. 5.5.1 Analysemodell for skolen som organisasjon (Berg og Wallin 1982, s.108)

Modellen viser at samfunnet styrer skolen ved hjelp av mål, regler og tvang (skoleplikt), der styringsmidlene virker innenfor tre ulike sfærer: den profesjonelle, den byråkratiske/administrative og den tvangsmessige sfæren. Men i tillegg til at skolens virksomhet styres av samfunnet, styres den også av "kulturen", det en kan si er den lokale tolkningen av handlingsrommet innenfor de ulike sfærene.

Overføres dette til vår skolehverdag der målstyring blir sett på som en endringsstrategi for å oppnå bedre kvalitet og effektivitet, må en endre og forsterke den profesjonelle sfæren i skolen som organisasjon.

5.6 Skolen som konfliktorganisasjon

I dette kapitlet har jeg vært inne på at skolen er en organisasjon som både har profesjonelle og byråkratiske trekk. Jeg ser også at skolen er en konfliktorganisasjon. Det er grunnlag for konflikter mellom den profesjonelle og den byråkratiske sfæren i skolen. Dette kommer fram i Berg og Wallins modell (s.61) ved at det administrative og det pedagogiske styringssystemet lett kommer i konflikt med hverandre. Konflikten kan oppstå mellom skolens mål og de regler som er satt for dens virksomhet, men den kan også oppstå mellom samfunnets intensjoner med skolen som skolelederen har et ansvar for å lede mot, og oppfatninger som ikke alltid svarer til disse samfunnsmessige intensjoner.

Undervisning og oppdragelse skal kvalifisere mennesket for den virksomhet som skal føre til at de politiske, økonomiske og sosiale mål som gjelder på et gitt tidspunkt oppnås. Men forestillingene om hvilke mål som skal gjelde er forskjellige for de forskjellige individer, grupper og tidsepoker. Derfor er det ikke alltid like enkelt å bli enige underveis i arbeidet med en ny læreplan. De ulike interessegruppene må arbeide seg fram til visse kompromissløsninger (jfr. kap. 3.3), ofte etter en mer eller mindre synlig kamp. Kompromissene utgjør reformens manifeste innhold og uttrykkes gjennom en ny, forandret

læreplan, nye regler og forordninger etc.

Læreplanen skal være styringsinstrument for skolens virksomhet (jfr. kap. 3.3). Lærere og andre interessenter tolker læreplanen, og da disse ikke er en ensartet gruppe, oppstår det naturlig nok forskjellige tolkninger som igjen lett kan skape konfliktsituasjoner. Konflikter kan også oppstå på grunn av at enkelte grupper vil hevde sine særinteresser i skolen, lærerkollegiets spesielle pedagogiske holdning, den enkelte lærers holdning, foreldregruppers eller dominerende enkeltforeldres holdninger til skolearbeidet og skolens innhold. I tillegg har massemedia satt et sterkt søkelys på skolens innhold, og selv om det kan ha positive konsekvenser, kan det også føre med seg mange konfliktfylte situasjoner. For å kunne takle slike situasjoner, må en skoleleder både ha kunnskaper om dette og en beredskap på hvordan dette skal håndteres på best mulig måte.

Berg og Wallin (ibid) sier at skolelederposisjonen er både konfliktfylt og konfliktskapende på grunn av kompleksiteten i skoleorganisasjonen. Det trengs derfor en ledelse som er i stand til å takle dette, til å forene de mange sidene av det å være leder. Skolens ledelse blir altså en viktig faktor, men hvilken rolle skal en skoleleder spille i dette systemet når han/hun tradisjonelt har spilt rollen som bærer eller forvalter av skolens regelsystem? Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

KAPITTEL 6 - LEDELSE I SKOLEN

6.1 Fra MOLIS via LIS og LEVIS - til LUIS

Ledelse og lederutvikling kom for alvor på skolens dagsorden med prosjektene ⁴MOLIS og ⁵LIS (Grunnskolen), ⁶LEVIS (Videregående skole) og nå ⁷LUIS som skal gjelde for både grunn- og videregående skole. Det førstnevnte var basert på frivillighet fra skolens side, mens deltakelse var obligatorisk for både rektor og undervisningsinspektør på de etterfølgende.

En har for lengst innsett et behov for kvalifisering av skolens ledere, og signaliserer et krav til den nye lederrollen gjennom de tiltak som settes i gang. Det viser også at de sentrale myndigheter har stor tro på at lederne i kraft av sine kvalifikasjoner har stor betydning for det som skjer eller ikke skjer i skolen, og at en forbedring av resultatene kan oppnås gjennom en ytterligere satsing på kvalifisering av lederne.

Tradisjonelt har begrepet "opplæring" vært assosiert med tilførsel av ny kunnskap, og denne opplæringen har som regel skjedd i en viss distanse fra arbeidsplassen (Møller 1992b). Slik var det også med de lederopplæringsprogrammene som ble nevnt ovenfor (MOLIS, LIS, LEVIS og LUIS). Det var en viss dreining mot at noe av det som ble tatt opp på samlingene skulle knyttes opp mot den konteksten som lederne til daglig befant seg i, da deltakerne ble oppfordret til å anvende den nye kunnskapen på hjemmebane, men det var ingen som stilte dette som betingelse under MOLIS. Det ble opp til hver enkelt deltaker å avgjøre, og uten forpliktelser

⁴MOLIS: Miljø og ledelse i skolen

⁵LIS: Ledelse i skolen

⁶LEVIS: Ledelse i videregående skole

⁷LUIS: Ledelsesutvikling i skolen

viste det seg at det ikke ble store endringer av praksis i hverdagen.

MOLIS-vurderingen (Johansen og Tjeldvoll 1989) konkluderte med at lederne nok ble mer bevisste på sine oppgaver og sin posisjon som ledere, men dersom en forventet skoleutvikling som resultat av opplæringen, var denne strategien lite egnet. De som vurderte MOLIS (ibid), framhevet sterkt at de utfra evalueringen av prosjektet antok at lederopplæringen kun ville ha en hensikt dersom den var basert på nærhet i den reelle arbeidssituasjonen og et nært samspill mellom lederne og de andre arbeidstakerne i skoleorganisasjonen. Dessuten kritiserte de og satte en rekke spørsmålstejn ved den sterke mål-middel-orienteringen og vektleggingen på bruk av teknikker og metoder for konfliktløsning, kommunikasjon og samarbeid i MOLIS.

Noe av denne kritikken ble lagt merke til og tatt til følge av våre myndigheter ved at de prøvde å endre situasjonen noe i de følgende programmene. I tilknytning til LIS- og LEVIS- opplæringen ble det opprettet nettverksgrupper som skulle jobbe sammen mellom fellessamlingene. Dessuten fikk disse gruppene eksterne veiledere. Dette hadde som forventet en bedre effekt i og med at opplæringen skjedde nærmere arbeidskonteksten som lederne var i enn tilfellet hadde vært tidligere, men evalueringen av tiltakene konkluderer likevel med at det pedagogiske opplegget måtte forsterkes i en framtidig opplæring. Skoleledere må få bedre ferdighetstrening, tettere oppfølging og tilbakemelding i hverdagen og mer intensiv veiledning (Asplan Analyse 1992).

Jorunn Møller viser til Fullan og Hargreaves (Møller 1992a), som sier at mye tyder på at grunnen til at disse opplæringsprogrammene av skoleledere er forfeilet med tanke på skoleutvikling, er at de enten har oversett lærernes betydning for hva som skjer i klasserommet eller at opplæringen har vært basert på et forenklet syn på hva undervisning egentlig er.

LUIS-programmet er ennå ikke kommet skikkelig i gang, men det er ting som taler for at det vil bli en annen satsing denne gangen (LUIS-programmet 1992). "Den viktigste del av læringen må skje på egen arbeidsplass gjennom praktisk trening under kyndig veiledning i forhold til daglige arbeidsoppgaver" (ibid s.32). I tillegg skal læringen foregå på forskjellige læringsarenaer; i kurssamlinger, i nettverksgrupper, gjennom kollegaveiledning, ved studiebesøk og hospitering på andre skoler og ved individuelle litteraturstudier. I tråd med erfaringene fra blant annet LEVIS bør programmet i LUIS forankres i et nasjonalt nettverk av universitets- og høgskolemiljø, og da kan det etter hvert utvikles en helhetlig plan for en lederutdanning som gir formell kompetanse. Dette er lovende takter, og jeg tror at dette vil være en god investering dersom gjennomføringen skjer som her antydnet.

6.2 Lederkompetanse - pedagogisk eller administrativ ledelse ?

Begrepet "ledelse" har en viss utbredelse innenfor administrasjonsteori, men det har ikke vært så enkelt å bruke dette begrepet innenfor skoleverket. I ledelse ligger det å "lede andre" i en hierarkisk struktur, og det har ikke skolen særlig tradisjon på når det gjelder det voksne miljøet. Det er noe anti-pedagogisk over det ordet, sier den australske professoren John Smyth (1991).

Skoleledelse er en sammensatt funksjon som går ut på at en leder samtidig må ivareta flere funksjoner; administrativ ledelse, personalledelse og pedagogisk ledelse. Administrativ ledelse går på ressursforvaltning og bruk av rammefaktorene. Personalledelse er ledelse av den uformelle organisasjonen som er bygd opp av medlemmenes tradisjon, kultur, verdier og holdninger (Johansen og Tjeldvoll 1989). I tillegg vil også ulike rolleforventninger komme til syne i den uformelle organisasjonen.

Den pedagogiske ledelsesfunksjonen har skoleorganisasjonens hensikt og

læreplanen som utgangspunkt, og den operasjonaliseres gjennom målrasjonelle handlinger på læreplananalyse, rammefaktoranalyse (organisasjon, nærmiljø, foresattes og individuelle forventninger), tilrettelegging (undervisning/etterutdanning), veiledning og kompetanseoppbygging (personalet) og evaluering (ibid).

Jeg vil i det følgende ta utgangspunkt i hva pedagogisk ledelse innebærer og som jeg tror bør være den nødvendige basis for en skoleleder. Det er ikke lett å være leder i en organisasjon som preges av mangfold og motsigelser som skolen gjør. Dersom ikke lederne er nok oppmerksomme på dette, kan de komme til å gjennomføre en praksis som er direkte i strid med skolens mål og de verdiene som skolens mål bygger på. Ledelse betyr å legge forholdene til rette for de som til daglig virker i skolen, slik at de kan få en utvidet forståelse av de prosesser som foregår i skolen.

Jeg vil hevde at mange lærere har et for enkelt begrepsapparat til å utnytte fullt ut sitt rike efaringsmateriale. Derfor får ikke lærerne en god nok innsikt i prosessene i skolen og blir for det meste svært handlingsorienterte, mens refleksjonen over egen praksis blir skjøvet i bakgrunnen eller i verste fall utelatt. Jeg bygger denne påstanden på egenerfaring gjennom mange år i skolen og i samtaler med lærere som selv hevder at de mangler begreper og metoder for denne utvikling som de etter hvert begynner å se er nødvendig. Dette er også en av årsakene til at begrepet "Læreren som forsker" (Stenhouse 1975) er blitt så aktuelt i dagens skole. Skolens folk begynner å bli nysgjerrige på begrepets reelle innhold, og ser at de faktisk trenger redskaper for å komme videre i sin utvikling og dermed få en mulighet til å takle jobben bedre.

Pedagogisk ledelse vil derfor innebære mer enn bare det å involvere de lærerne som er lite engasjerte. John Smyth som både har økonomisk, pedagogisk og samfunnsfaglig bakgrunn uttrykker det slik:

"Poenget med pedagogisk ledelse er å fremme et dialektisk syn på forholdet mellom teori og praksis, det vil si å få fram at praksis og forestillinger om praksis gjensidig påvirker hverandre. Derved kan det bli mulig å avdekke motsigelser og dilemmaer, og å finne mulige forklaringer på hvorfor disse har oppstått og fått lov til å vedvare".

(Smyth 1991, s.112)

Men da må lederen tillate motsetninger og kritikk og sørge for at de forskjellige verdi- og interessed spørsmål får plass i den daglige debatten. En pedagogisk leder undertrykker ikke dette eller bare tillater et ensidig syn å vokse fram.

Denne typen leder er en motsetning til den administrative leder som tidligere var bedre kjent innenfor skolens verden, og som var akseptert fullt ut inntil for få år siden. Skolelederne var lærere på lik linje med sine kolleger, men de utførte administrative oppgaver. De ble rekruttert fra egne rekker i utpreget grad, hadde som oftest lengst ansiennitet og mest variert praksis fra skoleslaget, men sjeldnere bedre utdanning enn sine lærerkolleger. Da ble det heller ikke naturlig å lede på andre måter enn å utføre de administrative oppgavene som var pålagt dem av overordnet myndighet.

Våre myndigheter har sett at vi har behov for en skolebasert ledelsesteori som ivaretar både den pedagogiske og den administrative siden av ledelsen. Det er nyttig å få innspill fra andre bransjer, men det er ikke tilstrekkelig for å få til en utviklingsorientert skoleledelse. Jeg tenker da her på de funksjoner en leder må ivareta. Det er en nødvendighet for en utviklingsorientert skoleleder å ha innsikt i skolens daglige virksomhet, men det er vel så viktig at vedkommende har et overordnet perspektiv på skolen i samfunnet (Grøterud og Nilsen 1989). Skolelederen som skal lede en skole i utvikling må ha redskaper for å planlegge og analysere situasjonen i skolen sett i relasjon til samfunnet utenfor. Han eller hun må også kunne kombinere pedagogisk innsikt med organisasjonsmessige og kulturelle faktorer som griper inn i utviklingsarbeidet.

La oss se på hva pedagogisk kompetanse for ledelsen i skolen også kan være, slik Erling Lars Dale ser det. I boka "Pedagogisk profesjonalitet" (1989) sier han at ledelsen må kunne orientere seg i organisasjonen og løse arbeidsdelingens integrasjonsproblemer. Ikke minst må ledelsen kunne lede slik at den sikrer at organisasjonen reflekterer over seg selv som sosialt system. Ledelsen må også kunne legge til rette for rasjonell fornyelse og sikre at organisasjonen fungerer **didaktisk rasjonelt**. Didaktisk rasjonalitet er knyttet til tre grunnleggende temaer:

- * Det første er et spørsmål om **læreplanens konsistens**; om det er sammenheng mellom planens mål , innhold og metodehenvisninger
- * Det andre er spørsmålet om læreplanens mulighet for å bli **realisert**
- * Det tredje og siste er spørsmålet om en **kritisk drøfting** av de to første; altså en kritisk drøfting av læreplanens mål, innhold og metode, av dens konsistens, forankring i virkeligheten og muligheten for å bli realisert

Dale knytter det videre til tre forskjellige kompetansenivåer:

- * K1 dreier seg om lærernes **gjennomføring** av undervisning, og der er aktørene lærer/elev helt sentrale
- * K2 dreier seg om **konstruksjon** av undervisningsprogrammer der kompetanseutviklingen blir en del av medlemsrollen som ansatt pedagog (lærer og leder)
- * K3 dreier seg om kommunikasjon i og konstruksjon av **didaktisk teori** der kritisk drøfting av en plan blir sentralt

Konsistens og realisme angår alle tre kompetansenivåene, mens det bare foregår kritisk drøfting på det tredje nivået. Didaktisk rasjonalitet betyr en evne til å evaluere konsistensen i en formulert plan for læring, og dette er viktige egenskaper for den som skal lede en skole. Det er også viktig for en leder og en side ved den didaktiske rasjonaliteten at en leder evner å se

forventninger i forhold til de materielle ressurser. Sist, men ikke minst blir det også et poeng for ledere å øke kompetansen hos de andre medlemmene i organisasjonen til selv å forandre på eller utvikle de tradisjonelle rollene som er oppstått, dersom dette er med på å utvikle organisasjonen.

Når så staten vil desentralisere dette utviklingarbeidet og målstyre skolen generelt, vil dette få betydning for lederens kompetanse. Er lederne godt nok skolert i målstyring slik at de kan takle den nye lederrollen, og er målstyring egnet for skolen og pedagogisk lederskap? Det er blant annet dette jeg vil søke etter i de intervjuene jeg har gjort med rektorer i forskjellige skoleslag både i Norge og i England og som jeg kommer tilbake til i neste kapittel.

6.3 Lederopplæring som styringsstrategi i skolen

Vår hjemlige utdanningsdebatt er i stor grad preget av hvordan staten best kan ivareta sitt ansvar for styringen av skolesektoren, samtidig som de skal ivareta den desentraliseringen som de selv har initiert og vært med på å utvikle i de senere år. I denne debatten vektlegges lederopplæringen som et viktig virkemiddel, mens troen på lokalt læreplanarbeid og skoleutvikling som styringsstrategi nærmest er utdøende.

I rundskriv F-30/94 fra KUF heter det at "Ledelsesutvikling er et felles innsatsområde for grunnskolen og videregående opplæring, og må sees som et ledd i styringen av skolen. Ledelsesutviklingsprogrammet LUIS gjennomføres i samarbeid med departementet og fylkeskommuner / kommuner" (s.5). Ettersom det i den tidligere lederopplæringen har vært den enkelte skoleleders ansvar å relatere innholdet i lederopplæringen til den praktiske hverdagen, satses det nå på opplæring av lederne mens de er i jobb og med enkelte eksterne samlinger som teoripåfyll.

I Stortingsmelding nr. 37 varsler departementet at de ønsker å være aktivt deltakende i det nye opplæringstilbudet som skolelederne skal gjennomgå

(s.27) og at dette er en sentral oppgave for dem. Det viser igjen at sentralnivået velger å styre, men det kan også tolkes som om det ikke er ønskelig med markedsstyring som innebærer konkurranse. Dermed ligger det en tvetydighet i dette i og med det innhold som departementet samtidig legger i den framtidige rektorrollen. Den bærer nemlig preg av at rektor skal være leder i en målstyrt skole der markedskreftene i stor grad rår. Rektor skal være arbeidsgivers representant og kontrollere at virksomhetens innhold svarer til de statlige utdanningspolitiske intensjoner. At departementet er så uklar i sine formuleringer kaller Møller for en "flertydighet på formuleringsarenaen", og hun mener at det er med på å komplisere styringsbildet ytterligere (Møller 1992a).

6.4 Ledelse og kulturbasert styring

Dansken Ole Harrit (1992) kritiserer den markedsstyring vi nå ser slå inn over skolesektoren for fullt, og advarer mot et innsnevret undervisningsbegrep. Dersom lærerne blir avprofesjonalisert gjennom å undervise utelukkende med tanke på tester som elevene skal ta, vil dette også ha betydning for ledelsen av skolen. Han tar heller til orde for en kulturstyringsmodell som han mener vil være den beste måten å styre og organisere skolen på. Det innebærer en desentralisering til en lokal forankret selvforvaltning, der en må forholde seg til eget verdigrunnlag i en deltakerstyrt dialog. Skolen må få støtte gjennom "bløte styringsmidler", og da vil det nasjonale og det lokale nivået stå sammen og spille på samme lag gjennom en åpen målstyring (ibid s.59).

I en individorientert styringskultur vil ledelsen ved en skole vanligvis være et forstyrrende element i klasserommet, men dette vil neppe være tilfelle med kulturbasert styring. Da er det en nødvendighet at ledelsen er *synlig* og *deltakende*. I det ligger at ledelsen ikke nødvendigvis skal være deltaker i fysisk forstand. Harrit kaller dette for en kollektivt orientert ledelse som er basis for utviklingen av en profesjonell skole.

DEL II: EMPIRIDEL - FRA AKTØRPERSPEKTIVET I TO SYSTEMER

KAPITTEL 7 - PRESENTASJON AV SKOLESYSTEMET OG INFORMANTENE

7.1 Skolen i Norge og England

I dette kapitlet vil jeg først presentere informantenes forståelse av målstyring og deres egen rolle som ledere i et målstyrt skolesystem. Men før jeg går nærmere inn på de engelske og norske skoleledernes hverdag, synes jeg det er viktig å ha klart for seg hovedtrekkene i de to lands skolesystem. Jeg gjør en grov forenkling av hvordan skolene i Norge og England administreres og finansieres, fordi jeg tror det er viktig å ha med seg en slik oversikt som bakgrunn for den presentasjonen som følger.

I Norge finansieres grunnskolene over det kommunale budsjettet gjennom statlige rammebevilgninger. Den enkelte skole har disposisjonsrett over budsjettpostene for innkjøp av skolemateriell og utstyr og timeressursene som er tildelt skolen. De videregående skolene har et tilsvarende system, men de er knyttet til den fylkeskommunale administrasjonen. Lønn til personalet, vedlikehold og drift av bygningsmassen er holdt utenfor det budsjettet som skolelederne i begge skoleslag rår over.

Læreplanen har hatt en viktig plass i skolen i Norge i moderne tid. Normalplanen fra 1938 var en såkalt minimumsplan med minstekrav, mens de siste planene, Mønsterplanene fra 1974 og 1987 var maksimumsplaner som trakk opp retningslinjer innenfor visse rammer.

I de senere år har de norske skolelederne fått en endret rolle, i og med at de er arbeidsgivers representant på skolen. Dessuten har den norske skolelederrollen endret seg mye fra opprinnelig å ha nærmest et utelukkende administrativt innhold (før utbyggingen av den 9-årige skolen) til nå å ha en

sterkere pedagogisk profil i tillegg.

I det engelske skolesystemet har målstyringsideologien vunnet så pass fram at det blir noe annerledes å være skoleleder i England enn det fremdeles er i Norge. **The Education Act** fra 1988 la om store deler av det engelske skolesystemet og økte de enkelte skolars selvråderett med hensyn til administrasjon og økonomi. Thatcher-regjeringen satset ikke på å privatisere det engelske skolesystemet fullt ut, men la opp til en svekkelse av det kommunale byråkratiet (Telhaug 1992). De private og de kommunale skolene ble opprettholdt som før. Nye skoler som nærmest ble å regne for eliteskoler, **City Technology Colleges** for ungdom mellom 13 og 18 år, ble opprettet. De ble finansiert direkte av regjeringen og private sponsorer, men har ikke vist seg å bli den suksessen en hadde håpet på fra regjeringshold.

Det nye virkemiddelet i arbeidet med avbyråkratiseringen var at enkelte skoler på primær- og sekundærtrinnet med mer enn 300 elever kunne søke om å gå ut av det kommunale systemet ("opting out") dersom et flertall av foreldrene ønsket det. Dermed ville de bli lagt direkte under statlig finansiering og kontroll og oppnå status som en **Grant Maintained School**. De fleste skolene i dag er likevel innenfor det kommunale systemet, men de har også i likhet med de andre skolene full disposisjonsrett over sitt budjett.

I og med loven av 1988 fikk også England (og Wales) sin første nasjonale læreplan, **The National Curriculum** (heretter NC). Inntil da var det bare obligatorisk med undervisning i religion (Religious Education), og skolene sto ellers nokså fritt til å velge hva de ville undervise i. Dette medførte ikke bare store endringer for lærerne som skulle sette læreplanen ut i livet gjennom sin undervisning, men selvsagt også for lederne. Fra å være lik den "gamle" norske skolelederen til nå å skulle opptre mer som en direktør (eng. "manager") for hele skolen, er den engelske skolelederrollen blitt totalt forskjellig i dag. Dette har sammenheng med hvordan styresmaktene har lagt føringer på og retningslinjer for landets utdanningssystem, noe jeg tidligere

har vært inne på i kap. 3 og 4.

7.2 En kort presentasjon av informantene og deres skoler

I presentasjonen av informantene og de skolene de leder vil jeg ikke gå detaljert inn på hver enkelt av dem, men presentere dem gruppevis. Jeg har delt dem inn i tre kategorier, der kategori 1 er skoleledere fra grunnskolen, kategori 2 fra videregående skole, og den siste kategorien er fra engelsk Primary og Secondary School. Der det er behov for å skille kategoriene fra hverandre, vil jeg i den videre framstillinga bruke første bokstav som identifikasjon og benevne dem som ledere eller rektorer av **G-skoler** (grunnskolen), **V-skoler** (videregående skole) og **E-skoler** (engelsk Primary og Secondary School). Av de 12 informantene er det fire kvinnelige og åtte mannlige ledere, alle i alderen 35 - 55 år. Jeg har i denne oppgaven ikke diskutert spesielt om det ligger kjønnsforskjeller bak holdningene til målstyring. Derfor har jeg heller ikke i utvalget lagt vekt på å få til en jevn fordeling av kvinnelige og mannlige skoleledere.

G-skole-lederne:

De som tilhører den første gruppen er to kvinner og to menn som har vært skoleledere i flere år og kjenner systemet godt. De leder etter norske forhold store skoler i urbane strøk i Nord-Norge. To av skolene rekrutterer elever som kommer fra såkalte etablerte og stabile bomiljøer, mens de to andre har elever som kommer fra nybyggerområder/drabantbyer som ofte har gjennomtrekk i befolkningen.

V-skole-lederne:

Den andre gruppen består av tre mannlige skoleledere som også har vært ledere i en årrekke, og deres skoler er store og ligger i større sentra sør i landet. Skolene rekrutterer derfor elever fra et vidt geografisk område, og mange av elevene bor på hybel mens de går på skole. Disse skolene var også med i skolevurderingsprosjektet som RVO (Rådet for videregående

opplæring) initierte på slutten av 80-tallet.

E-skole-lederne:

Den tredje og siste gruppen har to kvinnelige og tre mannlige ledere. Tre av dem har vært skoleledere i mer enn fem år, mens to av dem har mindre enn fem års erfaring fra skolelederyrket. Ingen av skolene de leder er såkalte "opt out-schools" som har valgt å gå ut av det føderale systemet og bli selvstendige enheter, men de er likevel knyttet til den lokale administrasjonen på to forskjellige måter. En skole er hovedsaklig finansiert av kirka, mens de andre er underlagt Local Authorities. To av skolene rekrutterer elever fra indre bydeler i en storby og er store skoler, en er en stor drabantbyskole og to er mindre skoler i en liten landsby i Sør-England.

KAPITTEL 8 - SAMME POSISJON - ULIKT SYN

I innledningskapitlet presiserte jeg at jeg ville se nærmere på hvordan målstyringsbegrepet ble forstått av skolelederne som jeg oppfattet som tause i denne sammenhengen. Fortoner målstyring seg forskjellig for dem som innehar den samme posisjonen? Jeg ville også se hvordan begrepene er i praksis. I denne empirisk orienterte delen vil jeg innlede med å se på hva informantene mine ga uttrykk for og hva slags syn de hadde på målstyring. Jeg ønsket om mulig å finne noen kategorier, og som det vil framgå av det som følger, har jeg i første omgang funnet fram til to hovedkategorier i min analyse. I den ene kategorien er innvendingene mot målstyring små, og det kommer ganske klare meldinger om at styringsformen er positiv for skolen. Den andre kategorien viser en mer skeptisk holdning til målstyring, og de finner den nokså uegnet for skolen. En bør vanligvis være forsiktig med å overkategorisere ved å tegne et for grovt bilde, men siden utgangspunktet mitt var at jeg ville intervju skolelederne for å se om de var for eller imot målstyring, blir denne grovsorteringen nødvendig for meg til å begynne med. Jeg holder fast på inndelingen av informantene i G-, V-, og E-skoleledere, og utsagnene vil også bli presentert i denne rekkefølgen.

Den videre framstillinga vil nok bli preget av at de engelske skolelederne kommer hyppigst til orde, da de har lengst erfaring fra et målstyrt skolesystem og uttaler seg på bakgrunn av sin erfaring gjennom 5-6 år.

I kapittel 3.6. snakket jeg om ulike rasjonaliteter, og det vil derfor også være av interesse om jeg kan skimte hvor vidt disse to idealtypiske rasjonalitetene gjenfinnes i den praktiske argumentasjonen, i samtalene jeg hadde med skolelederne.

8.1 TILHENGERNE: "Det blir mer effektivt med målstyring!"

I intervjuene ble det naturlig å innlede med å spørre om hva intervjupersonene la i begrepet målstyring. Bare to av dem beskrev

umiddelbart denne styringsformen som det motsatte av regelstyring. De fleste forbandt det på en eller annen måte med næringslivets tenke- og styringsmåter, men det var ulike oppfatninger om det var positivt for skolen eller ikke. Det som imidlertid er klart, er at begrepet effektivitet hadde en positiv valør hos forkjemperne for målstyring.

Jeg vil til å begynne med la de skolelederne som i første omgang gir uttrykk for at målstyring passer godt for skolen komme til orde. Jeg fant en representant i hver av gruppene med G-, V-, og E-skoleledere, og de uttrykker seg som en vil se på litt forskjellige måter, utfra skoleslag og ståsted. Understrekingene i utdragene fra intervjuene er mine der det ikke sies noe annet. Dette er fordi jeg i noen tilfeller vil kommentere utsagnene nærmere nedenfor.

8.1.1 G-skolelederen

En rektor ser det slik:

"Jeg vil si at målstyring er det motsatte av regelstyring; at vi selv setter opp mål som vi jobber etter i lærerkollegiet. Og det er både kortsiktige og langsiktige mål i det. Vi har mål for en treårs-periode, og så har vi konkrete handlingsmål for hvert år. Dette engasjerer jo lærerne på en helt annen måte da, og det engasjerer de andre partene i skolen også-etter hvert, for i starten så var det bare lærerne som var engasjert i å diskutere mål og oppsummere ut fra det. En viktig del av målstyringen er jo å evaluere hvor langt vi er kommet i forhold til de målene vi satte oss, før vi setter nye mål for neste år. Man får en helt annen mulighet til å gjøre endringer og forbedringer på med slik målstyring, og det er en mye mer demokratisk måte å jobbe på. Jeg ser ikke mange negative sider ved det å innføre målstyring, ikke i forhold til regelstyring, nei. Det eneste må kanskje være at vi kanskje gaper over for mye. Det blir liksom så voldsomt å være i skolen, å være lærer. Hensikten fra styresmaktene er nok at vi skal bli lettere å lede. De har vel erfart i næringslivet at medarbeidere fungerer bedre når de er med og planlegger egen drift, for å si det sånn, for det har jo ikke dukket opp av seg selv. Det blir en forholdsvis dau skole hvis du har lov til å være privatpraktiserende lærer. Jeg sammenligner ikke næringslivet og skolen, men jeg ser jo at en del av ideene er kommet derfra og at effektiviteten fungerer jo her også. Det blir mer effektivt med målstyring. Vi får mer til i dag."

Her trekkes det positive fram. Lærerne blir engasjert og forpliktet til å bidra til fellesskapet. En kan ikke isolere seg og bli en "privatpraktiserende" lærer. Målstyringen forplikter på en annen måte. Tidligere styrte ledelsen etter regler, mens det nå kreves at alle lærerne er med og drar lasset sammen mot felles mål. Som ansvarlig for denne skolens samlede resultater er det nok betryggende å ha en styringsform som forplikter og engasjerer de ansatte. Det letter også lederens oppgave når hun/han har en tilnærmet konsensus i kollegiet.

Samtidig ser vi at denne lederen er bevisst på myndighetenes hensikt med målstyringen. Det skal bli lettere for myndighetene å styre skolene, noe denne skolelederen egentlig ikke ser på som en ulempe.

8.1.2 V-skolelederen

V-skolelederen ser målstyring som et positivt pålegg fra myndighetenes side:

"Vi er pålagt å drive med virksomhetsplanlegging. Utgangspunktet for det var en ny måte å skrive skolens årsmelding på. Det var fylkesutdanningsjefen som kom med det, og der ble det lagt inn elementer fra skolevurdering, for årsmeldinga skulle ikke bare være en statistisk beskrivelse av skoleåret. Den skulle ha med vurderingsbiter, og det førte igjen over i målstyringstenking og evaluering. Vurderingen skal bli en del av hverdagen og en del av målstyringstenkningen og en del av vår virksomhetsplanlegging. Jeg har i mange år vært talsmann for at skolen er en bedrift i veldig mange sammenhenger, men her er jeg på kollisjonskurs med mange. Jeg ga ut en ... nærmest en administrativ forordning om hvordan avdelingene skulle jobbe videre med dette, men jeg fikk først et vedtak i driftsstyret for å skaffe den nødvendige legalitet til at dette skulle være noe alle var forpliktet til å jobbe med. Det skulle ikke være slik at vi gikk ut og inviterte de som hadde lyst, men her skulle det være likt for alle. Når det gjelder vurderingsbiten, så har vi for ledelsen beskrevet en visjon, hovedmål, delmål, en handlingsplan, og hver enkelt av oss i ledelsen lager sin egen tiltaksplan som harmonerer med de målene. Og jeg skriver for min egen del om evalueringsbiten, en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder, fordi en del av dette her er målbart. For en del av dette her er det greit å gå tilbake og spørre om jeg har nådd målene mine, mens på andre områder må jeg kanskje gå ut med en kvantitativ undersøkelse for å spørre om det

synes ute i skolen. Men det er ikke beskrevet i detalj akkurat hvilke områder som skal måles på hvilken måte, men det er en forutsetning at det skal evalueres."

I dette utsagnet ligger noe av det samme som G-skolelederen sa. Det gjør ledelsen av skolen enklere når påleggene kommer fra overordnet nivå. Det forplikter lærerne på skolens overordnede mål på en helt annen måte, og det er derfor lettere å implementere nye pålegg og forordninger i skolehverdagen.

8.1.3 E- skolelederen

De engelske skolelederne var ikke fortrolig med bruken av uttrykket **Management By Objectives (MBO)** som jeg brukte i intervjuene. De brukte heller betegnelsen **Long Term Planning** eller **School Development Planning**, og mente det førstnevnte uttrykket ble mest brukt i Amerika. Likevel var de fullt innforstått med hva som lå i det, og dette sier en av dem som ikke hadde noen sterke motforestillinger til målstyringsideologien, men mente at de positive aspektene overskygget de negative:

"I imagine that you refer to Management by Objectives (MBO) as an opposite of Management by Rules (MBR). If you manage by objectives, then you have a long term vision of what you want the child to achieve. And then you undertake to teach the child in the best possible way to achieve those, in which case I would applaud that and think that was a very fine notion to have. Good primary practice is something in which each child is considered an individual, and therefore you have individual objectives for each child.

I think long term planning certainly has raised the standards of education. It has raised the awareness of education; teachers are aware that they are being monitored. They weren't monitored so closely as this before. Therefore they are very careful about what they have planned. They are aware that there are people who will come in and look to see if their planning is of equality, what are the teaching and the learning activities they undertake. So I think this has raised everybody. It makes people more nervous in that people are looking at you. But in saying that, it does mean that some people have left the profession, probably because they weren't actually doing the quality job they should have done, or because they did not prepare to take on

the work."

Den eneste av lederne i denne kategorien som snakker om at målstyring skal komme elevene til gode, er den engelske rektoren. Men han ser også ut til å legge stor vekt på individualismen. Hvor blir det av samarbeids- og solidaritetsaspektet som vi i Norge mener er viktige sider ved oppdragelsen av barn og unge? Er det slik at målstyring med sin evalueringsform og kontroll av både elever og lærere fremmer individualisme og egosentrisme hos aktørene i skolen? Er det bare de sterkeste både blant elever og lærere som holder ut og klarer å stå løpet ut? Selv om denne rektoren nevner at lærerne blir mer nervøse av å bli holdt under oppsyn, så kan dette også like godt gjelde på elevplanet.

Uttalelsene til rektorene fra alle tre kategoriene synes å peke i samme retning. Etter min mening gir de til kjenne et syn på målstyring, den lukkede målstyringen, som samsvarer med den teknologiske rasjonaliteten (jfr. kap.3.6), en form for målstyring som Statskonsult har satt ord på. De har tro på at målstyring gjør skolen mer effektiv og demokratisk og at undervisningen blir mer målrettet for individet. Dessuten har de tro på at det er mulig å planlegge den pedagogiske virksomheten gjennom fastsettelse av mål og midler. Systemet skiller ut de "udugelige" lærerne og lederne som ikke er av en kvalitetsmessig standard. Den engelske skolelederen stilte ikke spørsmålet om hva det var som var kvalitet, men tok det for gitt at ekspertisen skulle ta beslutninger om utformingen av undervisningens innhold, og at det de eksterne kontrollørene målte skulle være av høy kvalitet. Konsekvensen var at de som ikke holdt mål på grunnlag av disse kriteriene, sluttet. Det ble ikke stilt spørsmål om det var andre årsaker til at de sluttet. Alle hadde dessuten en sterk tiltro til at det som kom "ovenfra", fra de styrende myndigheter, var godt og hensiktsmessig for skolen. Siden disse rektorene også tilhører hver sin gruppe og representerer ulike skoleslag, kan en heller ikke si at målstyringen blir bedre mottatt av ledelsen i det ene enn det andre skoleslaget. Det er dessuten utvalget mitt for lite til å kunne si noe

om, noe jeg tidligere har påpekt.

8.2 MOTSTANDERNE: "Målstyring - målingsgalskap og papirhysteri"

8.2.1 G-skolelederne

Den andre gruppen, som gir uttrykk for det motsatte synet, avspeiler at de fokuserer mer på mennesket, aktørene i skolen, enn de fokuserer på planene som skolene er pålagt å utarbeide. Skolehverdagen må utformes utfra læreplanen og det elevmateriellet en har, til beste for elevene, sier en G-skoleleder:

"Jeg tenker med en gang på næringsliv og bedrifter, og at man må sette mål som..., ja, jeg holdt på å si for enhver pris må nå. Jeg ser på dette med målstyring som om det er noe som man bestemmer seg for at en skal oppnå, mer eller mindre for enhver pris. Og kanskje, eller ganske visst, er man mindre avhengig av de delaktige enn man vil være i en skole. Jeg synes det passer dårlig i skolen, fordi at der må man innenfor de læreplanene man har, lage seg mål mens man går veien. Man skal selvfølgelig styre mot de overordna mål som gjelder, men det er vanskelig å sette eksakte mål, og man kan heller ikke fortvile hvis man ikke oppnår målene, fordi hele tida så er man avhengig av ungene. Man skal se på hva som er til beste for dem, hvor langt man kan nå. Derfor er det uholdbart å bruke målstyring på samme måte som man gjør i næringslivet."

En må ta hensyn til at det er mennesker en jobber med og at de ikke kan behandles som "varer" ved kjøp og salg. Mennesker er ikke statiske vesener, og noen sider ved tilværelsen vil alltid være uforutsigbar og kreve fleksibilitet. Denne rektoren er ikke så opptatt av å følge planene slavisk som en er i de engelske skolene. En må først og fremst ta hensyn til den materien en jobber med, barn og ungdom.

En rektor fra samme skoleslaget sier at han er noe usikker på begrepet og kjenner det bare fra organisasjonslitteraturen som han har lest:

"Jeg er kanskje noe i tvil om hva jeg totalt legger i ordet... På den ene

sida så legger jeg en kontrollform i målstyring. Mål kan ikke styre, men du kan styre mot mål. Staten bruker målstyring som et redskap til å kontrollere at de sentrale mål nås, at skolen styrer mot sentrale mål. På den andre sida så kan man tenke seg målstyring som noe der du setter opp delmål for å stykke opp og lar det være mindre spennvidde på det du skal fram til, det hovedmålet du skal nå. Men det er overføringa fra næringslivet til skolen som er så vanskelig å tenke seg. Det er umulig å tenke på skolen som en fabrikk som produserer en vare. I bedriften er det greit å forholde seg til produksjonen av varer, men det kan man ikke i skolen der vi har slik mangfold vi skal forholde oss til. Vi har jo mål i dette med karaktergiving og eksamen, men det er jo bare en del av virksomheten man måler der. Mye av det andre man holder på med er vanskelig å måle. Og skal man kunne måle, så må man ha ei gjennomført skolevurdering, både ei totalvurdering og ei detaljvurdering på mange områder."

Dette utsagnet synes jeg viser at han har bedre begreper om målstyring enn han sjøl gir uttrykk for på forhånd. Han ser tydelig at noe er mulig å måle, men at karakterene bare er en liten del av totaliteten. For at en skal få et fullstendig bilde av det som rører seg i skolen, peker han på skolevurdering som alternativet til den eksterne kontrollen.

Slik prøver nok en G-skoleleder ved hjelp av flere eksempler å vise hvor dårlig han synes målstyring passer i skolen, etter at han kort har definert begrepet:

"Å formulere mål som vi vil prioritere innenfor den ramma som er generell. Alle som er med i skolesamfunnet skal være med og formulere målene. For meg er det der at skolen skal bli mer effektiv, det er liksom.... Hva er det vi skal bli mer effektiv til? Det har jeg visse problemer med å forstå. Målstyring har jo sitt utspring i økonomisk teori, og hvis man produserer en eksakt vare, f.eks. firtoms spiker, så kan man jo måle om alle spikrene er fire tommer eller om det er feil i produksjonen. Dessuten kan man jo måle om man klarer å produsere 110 000 spiker om dagen i stedet for 100 000, om man klarer å øke produksjonen. Da har man eksakte mål, men i skolen.... nei, det går ikke.

La meg ta et annet eksempel på at dette ikke passer i skolen: Hva er det slags nivå man starter med, hva slags "produkt" er det man starter med? Elevene i en klasse eller ei gruppe er målt til å ha så og så stor

IQ, for å bruke et amerikansk målebegrep. Noen har IQ på under 100 og dårlig sosial bakgrunn, mens andre har en IQ på over 110 og har god sosial bakgrunn. De starter på ulike nivåer, men når de skal måles gjennom tester og eksamener så skal de måles likt. Og det kan godt hende at de som kommer dårligst ut på målinga er de som har hatt den beste utviklinga, fordi de har hatt størst utvikling fra de startet til de er ferdig og blir målt. Men det er jo umulig å måle.

Og et tredje eksempel: Hvis du kjøper en Lada til 100 000 kroner og en Mercedes til 300 000 kroner og skal selge dem etter noen år. Skal du da forvente at du skal få samme pris for begge to ved salget? Nei, det er det ingen som forventer!

Vi har fem hovedmål som alle i skolen har vært med på å formulere og som justeres og evalueres hvert år. Disse målene skal avspeile seg i hvordan vi organiserer undervisningen, hvordan vi forholder oss til elever og foreldre, hvordan elevene forholder seg til skolen og hvordan vi har det kollegialt.

Tidligere oppfattet vi at når sentrale myndigheter snakket om å vurdere skolen, så var det lærerne de ville vurdere. Og det har vært snakket om å vurdere fag, hvor mange poeng, hvor mange byer i Belgia klarer for eksempel en elev i sjettede klasse å huske. Og det er det som har vært målet, mens vi kanskje ønsker å måle hvor mange elever det er som er ensom i skolen. Målet vårt er da hvordan vi skal klare å få færre ensomme elever på skolen, og etter en spørreundersøkelse så må vi sette i gang tiltak utfra de svarene vi får. Det ønsker vi å måle. Og når våre myndigheter sier at de ønsker å måle som et ledd i arbeidet med å få bukt med nivåsenkinga blant norske skolebarn, så spør jeg: Nivåsenkning i forhold til hva? Jeg tror at den største nivåsenkinga som har vært går på det sosiale samspillet mellom ungene, og derfor så ligger også den største utfordringa der.

Hos oss er det også verdimål som blir vurdert. Egentlig mener jeg at grunnskolen på en måte har klart å holde fast på verdiene, på tross av jappetida. Vi ble ganske hårdt kjørt om hvor ineffektiv og hvor dårlig økonomisk vi var, og så ble det vist til bankene og hvor kjempegodt de klarte seg økonomisk. Så flott, slik måtte vi også gjøre! Vi kan være glade for at vi klarte å holde på verdiene og ikke fulgte den... Så jeg tror vi egentlig er forut for vår tid, fordi dette med verdistyring er nå på vei inn ellers i samfunnet, og det tror jeg vi i skolen har klart å holde på."

Jeg synes eksemplene hans taler for seg sjøl slik de står, og krever dermed

ingen ytterligere kommentarer utover at dette synes å være en reflektert skoleleder som vet hva han vil med sin ledelse av skolen. Han virker også klar på hvilke metoder han skal anvende for å nå de målene som han og de andre aktørene i skolen har satt seg.

8.2.2 V-skolelederne

De videregående skolene er pålagt å utarbeide virksomhetsplaner med påfølgende evalueringsrapporter (årsmelding), og enkelte av rektorene ga også uttrykk for at de syntes målstyring var komplisert. En V-skoleleder hadde grunnet mye over hva som lå i begrepet og hvordan denne styringsformen kunne anvendes i skoleverket:

"Hva jeg legger i målstyring har jeg tenkt mye på.... Vi har jo alltid drevet med målstyring, mener jeg, og hatt overordnede mål som vi skal forholde oss til. Det er blitt så veldig mange mål... enormt. Jeg tror det begynner å bli litt for mange. Vi er så opptatt av mål at det snart ikke blir noe annet. Men vi skal ha mål, blant annet de målene som elevene har. Hovedmålet er at det skal være en god skole og arbeidsplass for alle. Mennesket er den viktigste ressurs, og god helse er det største aktivum et menneske har."

Skolene skal ha mål som de arbeider mot, men en må ikke bli så opptatt av å lage planer som har så mange mål at en taper elevene av syne. Dette oppfatter jeg som et viktig budskap i det han sier, og vi finner også dette budskapet igjen hos noen av de skolelederne som har uttalt seg ovenfor.

Flere av informantene som mente at målstyring ikke var egnet som styringsverktøy i skolen, lot sin motstand komme til syne gjennom eksempler fra skolehverdagen. Men en av dem, en V-skoleleder sa eksplisitt at han var motstander av det som nå var i ferd med å skje i skolen:

"Jeg tar avstand fra målstyring. Det er en ren målingsgalskap i skolen. Skolevurdering slik vi har gjort det synes jeg er en brukbar måte. Om det er nok, vet jeg ikke. Det som jeg tror virker mot sin hensikt, er å få en vurdering - en ekstern vurdering som er for detaljrik. For det første tror jeg ikke den vil kunne måle de egenskaper, den vitalitet en

er ute etter. Den kan ikke måle undervisningsintensitet, prosesser, på rett måte. På den annen side så tror jeg det bare virker provoserende på en skole, på en lærerstab, på en organisasjon. Men å si det kategorisk kan jeg ikke gjøre, for vi har ikke sa mange erfaringer med slike ting. Vi er pålagt virksomhetsplanlegging og så bortetter. Det er noe jeg har tatt avstand fra. Det er noe jeg har sett fra andre fylker, og det har jeg sagt klart ifra om at det går jeg ikke med på. Slik som jeg ser på det så har det vært et pairhysteri og en ren målingsgalskap i skolen."

Ennå klarere enn den forrige sier denne lederen fra om sitt syn. Dessuten er det interessant å legge merke til at han ser lærernes reaksjoner som en viktig faktor i det han kaller målingsgalskap og papirhysteri i skolen. Lærerne er viktige brikker i skolespillet, og for sterk vekt på ekstern vurdering virker mot sin hensikt. Lærerne må sjøl være med på vurderinga om den skal generere ny viten som skal hjelpe skolen til utvikling.

8.2.3 E-skolelederne

"They have to be very flexible..."

Tre av de engelske rektorene definerer målstyring som følger, men synes ikke at styringsformen er en lettvindt løsning på skolens problemer:

"My understanding of MBO is the idea of trying to specify quantifiable behaviourism and objectives which you actually attach performance indicators to. And you can apply a process to and you can measure it in the end as to whether you actually achieved what you intended to achieve in the first place."

"I presume that MBO is knowing if it's all down to the planning that you are doing for a long term. May be the Americans use that concept more than we do. We have to do short-term, medium-term and long-term plans very much linked to the budget. It's difficult, and you would understand how difficult it is if you had been here longer. The number of changes that are going around here is huge. We are expected to do long-term plans, but they have to be very flexible. You make a development plan; suddenly they, The Department of Education or The Local Education Authority, change it all, and we have to tear up our plans and start all over again if it's not flexible.

You learn very quickly to be very flexible and have alternative plans set out."

"The principles of MBO, that is really what we 're doing, although we don't stick our hands up and saying we're doing MBO; yes I think that's right. But I think you have to understand that the power and authority in English educational system has changed quite remarkably in the last years.... since the 1988 Education Act."

Her synes jeg en kan høre enkelte hjertesukk. Bildet er mye mer komplisert enn tidligere, og det virker som om de synes det er vanskelig å forklare dette for meg som er en utenforstående. Likevel har de på mange måter avfunnet seg med det nye systemet, og mye kan tyde på at de også har resignert. Regjeringen hørte ikke på skolefolkets uttalelser i de høringene som var før den nye skoleloven skulle legges fram, og det førte med seg en strøm av protester og en påfølgende frustrasjon blant dem. Sitter følelsene så dypt i dem ennå at de vet at det ikke nytter å protestere ? Det kan virke slik.

Mens jeg til nå har vært opptatt av utsagn som var meningsfulle, vil jeg etter hvert ta inn kontekstdimensjonen i sterkere grad. For ytterligere å tydeliggjøre og forstå den motstanden som kommer til uttrykk gjennom sitatene til skolelederne, ønsker jeg å gå tilbake til konteksten i det engelske skolesystemet, og spesielt fokusere på utviklinga fra HMIs (Her Majesty's Inspectors) til OFSTED (Office For Standards Of Education). HMIs var statlige inspektører, mens OFSTED-inspektørene har statlig opplæring og driver sin virksomhet som en privat organisasjon der inspeksjonen av skolene blir lagt ut på anbud.

8.3 Fra Her Majesty's Inspectors til OFSTED - testing og inspeksjon

Flertallet av de engelske rektorene som jeg intervjuet, la som nevnt et noe annet innhold i målstyringsbegrepet enn vi gjør her hos oss. Det synes rimelig siden den engelske skolen har vært målstyrt siden 1988. Lederne var opptatt av hvordan deres skole hadde endret seg og hvilken innvirkning den sentrale

omleggingen av skolen hadde hatt på alle skolens aktører. De jeg snakket med så ikke bare de negative sidene, men de var likevel skeptiske til mye av det som hadde skjedd og nå var i ferd med å utviklet seg videre i den engelske skolen. Spesielt var noen av dem opptatt av hvilke utslag den nye inspeksjonsordningen og testingen vil gi for elevene og for lærernes undervisning. Inspektørene skal vurdere skolens totale dyktighet og standard hvert fjerde år, mens testene skal foregå kontinuerlig.

Tidligere hadde det vært offentlige inspektører, Her Majesty's Inspectors, og de kom med ujevne intervaller inn i de engelske skolene for å kontrollere forskjellige aspekter ved skolen. Inspektørene hadde ingen kriterier å gå etter når de kom på sine kontrollrunder, så både de og skolene var usikre på hva de skulle se etter og vurdere. Nå var det OFSTED som foretok inspeksjonen og vurderingen, og de hadde klare kriterier å gå etter. Dette gjorde at alle kjente seg mer trygg på det som skulle skje når en skole fikk inspektørene på besøk. Likevel hadde de flere innvendinger mot ordningen og mot de testene som jevnlig foregikk internt på skolene. De så sterke tendenser til at lederne styrte skolen med tanke på eksternvurderingen som ville komme, og lærerne la opp undervisningen sin etter testene og kunne sjelden gå utenom den fastlagte planen. Et godt eksempel på det sistnevnte er følgende: Da jeg var i England og gjorde intervjuene, besøkte jeg også en norsk familie som var i England for ett år og hadde barn i skolen (Primary School). Lærerne deres så det som en enestående anledning til å lære de andre elevene om Norge mens de hadde de norske barna som elever. Mange var også opptatt av og viste interesse for vinterlekene på Lillehammer vinteren 1994. Men på grunn av at de var så bundet opp av det pensum de måtte undervise i, med tanke på de påfølgende testene, beklaget de overfor foreldrene at de rett og slett ikke kunne undervise om Norge fordi det ikke sto på planen. Dette er et enkeltstående tilfelle, men rektorene antydte at flere og flere lærere nok underviste med testingen av elevene for øyet. Dersom dette er tilfellet utover landet, kan det da tyde på at lærerne i den engelske skolen er blitt eller er i ferd med å bli lydige funksjonærer som utfører sitt arbeid i tråd med

retningslinjer fra overordnet nivå? Er de fanget i ei felle som de rett og slett ikke har muligheter til å komme seg ut av?

8.4 "To teach for the test"

På mitt spørsmål om lærerne underviste med tanke på de testene som skulle komme, om de la opp undervisningen slik at den forberedte elevene på akkurat det de skulle testes i, uttrykte noen av dem engstelse for at det nok ville bli slik etter hvert.

"We will be doing. We didn't last year, because we didn't know what the tests were. We do it at year 11 and 16, the GCSE (General Certificate of Secondary Education). Yes, we do it for that. I guess some more than others. I think that some of the staff here have got the course, the syllables, and they teach that. And I think that they don't worry so much what the exam is going to say in the end, because if they have done the course properly, the exam should reflect what has been done. But I think that there aren't many of those left now.... I think more and more of my staff now are really.... probably because of the extra pressure from outside because of the leaguetables and all that sort of things, the publication of leaguetables. And I think it has become more and more essential that we do get these pupils to these of the highest level that we can, which is really obviously what it is all about in the first place. I think we have lost a line in that. We are all been made to do things that probably we're not..... As for me with this we might have been with other material, and we have been pushed into these changes so quickly that we haven't really had the time to convince ourselves that we are sufficiently experienced and knowledgeable on our particular topics."

Her antydes det bare at noe er blitt borte underveis, og det er nærliggende å tolke dette som om denne rektoren føler seg presset opp i et hjørne. Skolen ønsker egentlig ikke å gjøre dette, men har de noe valg?

Noe av det samme sies i det følgende utsagnet:

"We try not to. It would be very easy to do, because you get them in schools at Christmas time ready to do at Easter. You could just take the papers and say: "Right, I will teach the children this and this", so when the test comes, they can do it. Actually we try not to, but with

some children you do, because you know that it is about the only way they will ever get through them."

Det virker som det er et ønske om at realitetene var annerledes. Begge to innrømmer at de er fanget av systemet. Det undervises ikke med tanke på testene primært for å pynte på skolens resultater, men fordi det er et oppriktig ønske om å hjelpe elevene til å mestre situasjonen slik at de kan komme seg videre i livet.

Grunnlaget for testene ligger i læreplanen (NC), og selv om mange mente at planen var det beste som hadde hendt i den engelske skolen, var det andre som var en smule kritiske, fordi de mente den dirigerte skolene for mye.

Dessuten var det stadige forandringer i planen som virket forstyrrende inn på skolens arbeid:

"We have had an awful lot of impositions on the curriculum from the Government. And I think we are now told in the NC exactly what to do and when to do it, and that has created a tremendous amount of extra work and pressure..."

What has happened is that things have empowered too quickly, and they have been done without a lot of consultation. They have been implemented, and one or two years later they have been changed, and then they have been changed again, so we are in a difficulty. We are being forced to do things that aren't necessarily something that we particularly want to do in the first place. And even if we want to do them we haven't necessarily got the facilities to do it, or even the staff haven't got the expertise to do it. That causes a huge problem. It changes so quickly that we can't keep in phase with it. It's a great shame."

Men hvilke tester brukes i skolen? Er det ikke mulig å teste andre sider ved elevenes utvikling enn bare de faglige testene som går på måling av eksakte, reproduerbare kunnskaper? En rektor på en skole for de yngste elevene, mente at selv om intensjonene var de beste om å teste også disse sidene hos elevene, dreide testene etter hvert i retning av å bli papir- og blyanttester der

mange kom til kort. Selv de som var regnet som flinke og sterke elever på både det faglige og det sosiale plan, unngikk ikke å bli ofre for måten testene var laget på. Dette gjaldt altså de yngste elevene, men hun kunne godt tenke seg at eksemplet hennes var overførbart til eldre elevkategorier:

"The test last year - one of the science questions was about things that melt. It was not practical; it was all pictures and filling in a sheet. There was a picture of chocolate where chocolate will melt, but it then goes solid again if you leave it. And the children who were clever enough to know that, lost marks, because they didn't mark it as something that would stay as melted. They marked it that it would melt and then go solid again, which is true, but it was beyond what they were asking. So there are all those silly things that when you do a paper-and-pencil test, it doesn't allow for a child whose thought process takes them beyond the obvious..."

Dette går direkte på det samme som Margaret Donaldson sier i sin kritikk av Piaget som mener at barn mangler evnen til å desentrere og resonnerer. Med utgangspunkt i nyere forskning sier Donaldson (1978) at barn resonnerer logisk utfra sin hverdagssituasjon og ikke utfra det vi voksne sier eller spør dem om. Gunilla Svingby tar opp noe av det samme i boka "Satt kunnskapen i centrum" (1985). Det er ikke tilstrekkelig å repetere kunnskaper, for i mange situasjoner i dag etterspørres kunnskaper som overskrider det kjente. Det handler om problemene med å forutsi, mestre og styre kvalitative forandringer i individenes liv, slik at en ny og mer kreativ, mer problemløsende og helhetsbetont kunnskap må utvikles. Derfor er Svingby også opptatt av hva som er gyldig kunnskap og hva skolen og læreren etterspør i testing av elevene.

Alle forandringer har skjedd så raskt at de som jobber i skolen nærmest ikke har lagt merke til hvor det bærer av sted. Inspektørene og testene har satt et sterkt preg på den engelske skolen, noe som ikke bare oppfattes som av det gode.

8.5 Hvem er inspektørene?

De engelske skolelederne var også skeptiske til inspektørenes bakgrunn og den opplæringen disse hadde fått. Et inspektørteam består av 10 - 12 personer med en leder, Registered Inspector (RI). Alle teamlederne har gått gjennom "an approved course of training" som bare er av to ukers varighet, mens de andre medlemmene i teamet har fått ennå kortere opplæring, en uke. Det er forventet at lederen har en noe bedre innsikt i skolespørsmål enn de øvrige. Disse kan ha sin bakgrunn som tidligere HMIs, rådgivere i skolespørsmål på fylkesplan eller de kan være tidligere rektorer. Teammedlemmene kunne være alt fra bankfunksjonærer, slaktere, buss-sjåfører til ledere av større private og offentlige bedrifter. Inspektørteamene skal vurdere forskjellige aspekter ved skoledriften, og dersom de kommer over ting de ikke er fornøyde med og som ikke samsvarer med de fastlagte kriteriene på en kvalitetsmessig god skole, kan de sette en hel skole under administrasjon. I verste fall må disse skolene gå ut av det føderale skolesystemet og bli en "Grant Maintained School". Det betyr igjen at de er helt avhengige av et stabilt elevtall for å få økonomisk støtte og på den måten opprettholde driften av skolen. Av dette ser en at inspektørene har stor makt i systemet, og at skolene er svært opptatte av og innrettet mot deres tilstedeværelse. Dette så noen av rektorene helt klart:

"It's a pretty gruelling process from what we've heard. I have been speaking to one colleague who had been interviewed 23 times in the course of the five days of the inspection, so it's fairly demanding. They have phenomenal power, because if there are two areas of school life in general which they are concerned about, and which they think places the school at risk, they must decree that school to be at risk of failing."

"We have only seen the OFSTED operating from September last year, but from the limited experiences that we have got so far, it actually severely effects the management of the schools. The senior management of the schools has got very nervous and they are hopping around. The guidelines, the framework for inspection is a very thick document. It's very detailed. In this there is a whole list of paperwork which the OFSTED inspectors need before the inspection. So when the schools hear about the inspection, which is about six months beforehand, they rush around to get all these pieces of paper together,

if they have got them. Of course they haven't got them in lots of cases.....So they have to write them. So the inspection affects very much the management of the schools.

And I think that after such concentration put on this one week's inspection, there is a sort of reaction after the inspection has finished, a sort of flops. And that probably negatively effects the teaching and learning as well, really. Other problems I see... ensuring some sort of criteria of quality across the different teams of doing the inspections. Because actually, they are only taking people after having given them only one week's training."

Gjennom disse uttalelsene ser en at makten som inspektørene har virker sterkt inn både på undervisningen og på hvordan ledelsen av skolene legger opp sin politikk med tanke på kontroll. Et ekstremt eksempel på inspektørenes makt og som egentlig ikke trenger en nærmere kommentar, skjedde på en skole der en undervisningsinspektør vikarierte for rektor som var syk. Skolen hadde mange langtids sykefravær med flere vikarer i tillegg til andre problemer, og på toppen av dette hadde deler av skolebygningen nærmest blitt rasert av uvær. Så kom inspektørene:

"The inspectors' job is first to come and take a snap shot of the school at that time, and they did! Only from that snapshot they said that they were concerned that certain things weren't very good. Reading and writing and things like this needed improving, and they said that in the absence of the head, the school obviously had lacked leadership. The local press got hold of this report..they had to, because the report was given to them, and they said basicly things like: "Local school is in an awful state, poorly managed, the acting head is useless, it's all the acting head's fault". And this was in the press. The woman is a broken woman. This has broken her absolutely down. She is tremendous conscientous and a thoroughly good professional. She just wants an early retirement enigma now."

Rapporten som inspektørene laget, var bokstavelig talt basert på den overflatekunnskapen de hadde fått gjennom et kort besøk ved skolen uten å foreta en nærmere undersøkelse. Mitt inntrykk fra de samtalene jeg hadde med de engelske rektorene var ikke at dette var en framgangsmåte som var utbredt, men det kunne altså skje. Er det ikke da nærliggende å spørre om

alle inspektørene er godt nok kvalifisert til å gjøre en slik jobb som både krever tid og kjennskap til skolens mangefasetterte sider? En feilvurdering av dette slag kan få uante konsekvenser for alle skolens aktører.

8.6 Nye styringsformer - nye roller

I og med loven av 1988, hadde skolelederrollen endret seg, og rektorene hadde fått flere tilleggsoppgaver i forhold til det som var deres oppgave tidligere. Noen av rektorene mente at måten de utførte sin rolle på var avgjørende for om skolen ville lykkes eller ikke:

"The role of the head is vital, because it has been shown that if you don't have quality management, the school doesn't achieve success. How the head is leading the school means whether the school will fail or succeed."

Slik oppsummerer en annen skoleleder kort det som har skjedd etter 1988:

"The big changes are: The NC, the local management of schools, the role of governors and the whole of the accountability and opening up. We (the management) are now required by law to provide large amounts of information. All of our policies in schools have to be available for public scrutiny. All of the minutes of all our meetings in school have to be available for public scrutiny. Our examination results have to be published and compared with local statistics and national statistics, and that extends to things like our tendency figures. And we have to have an annual report even to parents each year now as a result of these government changes, where all these things have to be laid open. So it's different....it's totally different to what it was."

Skolelederne syntes det både var utfordrende og interessant å være leder, men de var bekymret for at de hadde minimalt med tid til å være pedagogiske ledere som de egentlig ønsket. Den administrative delen var i ferd med å ta overhånd i og med at myndighetene nå krevde en helt annen dokumentasjon på skolens virksomhet enn tidligere:

"I've been a head teacher for 3 1/2 years now, but certainly the job that I have got now and the job that the former head was doing, when

I was a deputy head, is quite different. She did none of the budget work, there was none of that. She had time to go into a classroom more frequently than I can. That's something I don't like.... I don't like having to stay in here in my office all the time. I like to get out to be with the children so I can get to know them. I find that distressing, really. There are days when you just don't get out of the office, because there are so many things going on. And I think when any inspection happens now, the inspectors also will look at all the long term plans and the budget plans that we have, which again comes back to the head teacher. And I have to have that straight until they come."

Rektors nye rolle krever at hun må passe på at alt "papirarbeidet" er gjort til inspeksjonen av skolen skal foretas. Dette blir også hennes dilemma, for hvordan skal hun gjøre de "riktige" valg? Skal hun bruke tid på å bli kjent med elevene, noe hun mener er viktig for hennes pedagogiske ledelse av skolen, eller skal hun gjøre det administrative arbeidet som sikrer at styresmaktene ser at hun gjør jobben som kreves av henne? Skal hun dessuten sikre at elevene blir opplært i henhold til planer, at lærerne underviser elevene slik at de blir i stand til å mestre de testene som de etter hvert skal gjennomgå? Hun føler seg klemmt mellom barken og veden, og det er ikke lett å forholde seg til slikt over lengre tid. Hun må på mange måter gå på akkord med seg sjøl. Nøkkeloppgavene ligger i det å være administrator:

"The role of the head has changed dramatically, because the head has had to become a team manager, a team worker up and above and below him. He is now a chief executive. The key things of the head now is getting things done, guiding governors, providing... trying to manage his governors, trying to make sure that his governors are absolutely properly informed. Making sure that the governors are properly trained is a part of his job now. He can't be a paternalist any more. He can't have things in his gifts. He has got to work within a system. He can't be a methaphoric, and he can't do things because he just wants to do them. He has got to work in accordance with the development plan."

"We've had to take on a lot more in the way of management of the school than we used to do. We have a governing body, and really their role too has changed very dramatically since 1988. They are responsible for setting the whole policies for the school, and I guess I

am responsible to managing the school on a day to day basis. But the whole thing is wide and so tremendously from what it was before, so I think probably it's true to say that all of us are finding it much more time consuming and finding it harder to actually manage than before. I find myself working far more with the governors than I used to do, because they can't handle it. Honestly, they are all working people, and they cannot handle the additional tasks and the responsibility they have been given. So what happens, in essence, is that I and my colleagues in the senior management team get things together, put them to the governors for them to go through. Occasionally they change them, but basically they just rub a stamp on them. And as a consequence of all the work we have to do, the financial management, ground and buildings maintenance, a lot more to do with personnel issues, we have got far less to do with kids. That is sad, because I think it is important that we still keep a foot in the door and get involved in what goes on in the classroom."

Rektorene følte også at de var fanget i et system som krevde at de måtte markedsføre skolene overfor elevene og deres foreldre. Det var til og med påkrevd at de måtte være aktiv i forhold til media for å framstille skolen så positivt som mulig. Det føltes som en av de største omstillingene for rektor og var ikke var en lystbetont tanke:

"I don't like it. Not one bit. I really feel that we should be here to try to educate the kids that we have got, and not worrying so much about selling ourselves outside in any other way than on the cause of what happens in the classroom basically. But we are...We are having to marketing ourselves in a certain way. But we haven't got a glossy brochure, and we haven't got those glossy things..."

Utsagnet er klart: det primære er undervisning og oppdragelse av barn, og ikke markedsføring. Det ligger utenfor skolens virksomhet. Få er i dag uenige om at det er positivt og nødvendig med informasjon om skolen og det som skjer i skolen, men utfra et skolesynspunkt er det uakseptabelt å forbruke sin tid på å markedsføre seg utad for å konkurrere om elever.

8.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg prøvd å tegne et bilde av noen forsvarere og noen motstandere av en målstyrt skole. Som jeg sa tidligere så er bildet tegnet med bred penn, slik at informantene er sortert i to grove kategorier. Etter at jeg har delt dem inn slik og sett på deres utsagn om målstyring, synes jeg at bildet forandrer seg noe. Etter hvert blir det klarere for meg at noen av informantene i den ene kategorien nok heller er skeptisk til målstyring, mer enn at de er motstandere av det og tilhengere av noe annet. Dette gjelder for noen av de norske skolelederne som ennå ikke har opplevd og følt målstyringen på pulsen på samme måte som de engelske skolelederne har.

Jeg ser også at totalbildet forandrer seg etter hvert, for de som jeg har kategorisert som klare motstandere hittil, også blant E-skolelederne, framstår etter hvert mer nyansert enn først antatt. Det er også det jeg vil ta opp i det neste kapitlet.

KAPITTEL 9 - SAMME POSISJON - ET MER NYANSERT SYN

Som nevnt var bildet ikke så grovt som jeg til å begynne med hadde tegnet det. Verden er ikke svart - hvit, noe mine funn også bærer preg av. Det viser seg nemlig at de av informantene som i første omgang stiller seg negativ til målstyring, likevel ikke bare ser de negative sidene. Ved nærmere gransking finner jeg også at de gir uttrykk for at målstyring har positive islett. Det er heller ikke slik at G-skolelederne, V-skolelederne og E-skolelederne er entydige grupper med et likt syn innenfor gruppa. Dette hadde jeg i utgangspunktet heller ikke forventet, men jeg hadde kanskje trodd at de var noe mer enstemmig enn det jeg ser nå.

Da jeg tidligere fant det nyttig å bruke et grovmasket nett på analysen, ser jeg at det nå vil bli nødvendig å "legge på" et finere nett med mindre masker, og se på mitt materiale med finere briller. Dette er nettopp for å få fram nyansene og variasjonsrikdommen. På denne måten prøver jeg å unngå å overkategorisere og male bildet i svart/hvitt, og slik forbedre grunnlaget for forståelse.

Først vil jeg gå tilbake til den gruppen av skoleledere som så ut til å være tilhengere av målstyring i skolen og som så det som positivt. Jeg vil la informantene komme til orde i samme rekkefølge som de uttalte seg for eller imot målstyring i forrige kapittel, slik at en lettere kan se de variasjonene jeg peker på. Samtidig vil jeg understreke og kommentere slik jeg gjorde overfor.

9.1 Tilhengernes perspektiv - en ytterligere nyansering

G-skolelederen som syntes at skolen ble mer demokratisk i et målstyrt system, hadde egentlig få innvendinger mot styringsformen. Bare på direkte spørsmål fra meg kom betenkeligheten fram, om enn noe svakt og overskygget av det tidligere utsagnet som talte til målstyringens fordel:

"Problemet eller betenkeligheten kan bli at det blir så voldsomt rasjonelt at vi fyller på og fyller på med mål som vi skal klare å nå.. Og så blir det til at du forskrever deg. Du har ikke sjanse til å få det til."

Jeg synes at dette viser at vedkommende skoleleder nå nyanserer bildet noe, og gir også uttrykk for at hun ser visse farer forbundet med målstyring i skolen. Likevel er hun i det videre tydelig på at dersom en er oppmerksom på faresignalene, er dette fortsatt en brukbar vei å gå:

"Poenget er vel å komme ned fra de abstrakte målene til de konkrete handlingsmålene. Det er jo det som er problemet i målstyring. Man må jobbe en del år for å få det helt ned på det konkrete. Og det synes jeg vi har klart de to siste årene, å komme helt ned på konkrete handlingsmål. Og da går det an å måle det også...stort sett."

I intervjuet med V-skolelederen som sammenlignet skolen med en bedrift og mente at målstyringstenkingen skulle bli en del av skolens hverdag, gjør jeg ingen funn som peker i retning av at han har betenkeligheter med å innføre målstyring i skolen. Han ser det fortsatt som sin plikt å iverksette pålegg fra sine overordnede. Dette er han helt tydelig på når han sier at målstyringstanken skal bli en del av skolens hverdag.

E-skolelederen er også klar på det han mener er målstyrings fortrinn, og har bare en innvending, og det går på omfanget av læreplanens innhold:

"Well, as you can see, there is too much. There are over 500 statements of attainment, and as a Primary School teacher, teaching all the subjects, I am supposed to know them. I don't know them!"

Av disse tre uttalelsene ser en at nyansene er der, selv om de er små. Men alle tre er likevel overbeviste om at målstyring er positivt for skolen. Som vi skal se i det følgende, er nyansene mye større når en går nærmere inn på de som først så ut til å være klare motstandere.

9.2 Motstanderne - finnes det også nyanser hos dem?

9.2.1 G-skolelederne

De av G-skolelederne som erklærte seg som motstandere av målstyring, finner også noen positive sider når de blir spurt direkte:

"Ja, jeg ser jo fordelene ved å bruke det på den måten at du får en mindre spennvidde på det du skal gjøre fram mot det målet som finnes i mønsterplanen. Og dess svakere elevgruppe, dess mer nødvendig er det å stykke opp på denne måten, og ha delmål i første omgang."

"Ja , det er klart at jeg ser noen... For det første så ser jeg jo verdien av en pedagogisk debatt og at det blir noen innspill utenfra. For hvis man tenker på at målstyring er et innspill utenfra i forhold til skolen, så har vi godt av å tenke gjennom vår virksomhet, kunne svare for det vi gjør og begrunne de avgjørelser vi tar. Det er også greit at man skal prøve å bli mer bevisst på det en gjør, å jobbe bevisst mot et mål. Det er bare det at jeg vil framheve at vi ikke kan ha en rendyrka form for målstyring, for det ville aldri passe i skolen så lenge vi hele tida jobber i forhold til mennesker".

Denne uttalelsen viser at skolelederen ser viktigheten av å høyne refleksjonsnivået blant de som jobber i skolen. Hun går inn for en åpen målstyring (kap. 3.2.3), bare at hun ikke bruker begrepet. Et annet sted i intervjuet sier hun at en ikke kan sammenligne mennesker med varer i et marked, så "rendyrka form" tolker jeg som at hun mener målstyring slik Statskonsult har definert det, og at hennes menneskesyn ikke er forenlig med denne formen.

En rektor var særdeles klar på at han ikke så noen fordeler med målstyring, verken for elever eller lærere, dersom hovedvekten ble lagt på testing og kontroll. Han ville protestere sterkt om det ble laget tester til elevene som samtidig skulle måle om lærerne gjorde jobben skikkelig:

"Da blir spørsmålet mitt: Hva er det som er lærerens jobb ? Fortsatt

mener jeg at lærerens hovedjobb er å legge til rette for læring, og i det inngår fortsatt at de har en arbeidssituasjon som gjør det mulig. Derfor vil dette bli signaler som jeg kommer til å gi tilbake om jeg får et slikt skjema som har glemt den dimensjonen."

Han har også en klar formening om hvorfor myndighetene vil ha en sterkere kontroll med skolen, uten at han på noen måte gir til kjenne at han er enig med dem:

"Jeg vil tippe at det spesielt i barneskolen vil være et ganske stort sprik mellom hva slags mål de sentrale myndigheter har og hva slags mål brukerne har, altså foreldrene, elevene og lærerne har. Jeg tror det er slik, men det som jeg også føler er at skolen...jeg har et inntrykk av at vi lever i to forskjellige verdener. De som formulerer målene har alt for liten kunnskap om og innsikt i hva skolen er i dag. De hadde trengt seg...ikke et kurs på skolebenken, men de hadde trengt seg en tur ut i skolehverdagen for å finne ut hva grunnskolen er for noe, for det er det jammen ikke mange som vet i dag."

Det er langt mellom de gode intensjoner og livets realiteter. Terrenget stemmer ikke med kartet, og da kan det bli vanskelig å finne fram.

9.2.2 V-skolelederne

De to V-skolelederne i denne gruppen, er nok de som heller prøver å trekke fram de positive sidene ved skolebasert vurdering framfor å ha en sterk formening om de eventuelle positive sidene ved målstyring. Dette har selvsagt en klar sammenheng med at de var med i RVO-prosjektet og hadde sett skolebasert vurdering som positivt for skolens utvikling. På den andre siden har disse rektorene også noe erfaring med målstyring og virksomhetsplanlegging, slik at de har et visst sammenligningsgrunnlag når de uttaler seg.

"Det mest positive er at jeg synes vi har fått en større pedagogisk dimensjon på personalet. Vi har fått opplæring, for vi driver jo med pedagogikk som vi ikke har lært før. Så skolevurdering har vært meget bra, for det er nesten ingen av oss som har mer enn et halvt år med pedagogikk (pedagogisk seminar), og det er ulikt hva vi har lært før. At det ble satt på dagsorden har vært uvurderlig for oss. Derfor synes jeg ikke det er nødvendig med ekstern vurdering. Fylket får jo denne

årsmeldingen, og det er klart at vi unnlater jo ikke å skrive noe spesielt, noe som er viktig i alle fall. Slik at de får rede på dette, og det er jo så nært samarbeid mellom skolen og fylkesadministrasjonen at man tar jo opp de problemer som er."

Skolevurdering, det å se på seg sjøl med nye øyne, har utvilsomt vært viktig og nødvendig for denne skolen. Det ser også ut som om det har økt de ansattes bevissthet på det pedagogiske området, og det har skapt et løft i skolens virksomhet. Selv om vurderingen er skolebasert og intern, sendes det årsmeldinger til overordnet nivå som dermed får informasjon om skolen. Det pedagogiske personalet har frivillig tatt tak i skolens indre liv og ønsket å gjøre forbedringer, uten pålegg om dette fra overordnet nivå. Det har i følge denne rektoren gitt uvurderlige resultater på mange områder, og han mener derfor at skolebasert vurdering er tilstrekkelig. Flere vil nok støtte han i det synet, for forandring og innovasjon har best grobunn dersom det kommer innenfra som et ønske fra de som jobber i organisasjonen, og ikke som et pålegg fra myndighetene (Tiller 1993).

Den gode følelsen av å ha oppnådd noe med sin skolevurdering, uten å tegne bildet for rosenrødt, synes jeg beskrives meget godt av denne rektoren som tidligere tydelig sa fra om at han tok avstand fra målstyring i den formen den hadde:

"Det positive var det klare engasjementet som vi la i det. Det virket som en slags torpedo for oss - med de sprengvirkninger som en torpedo har. Det var en eksplosjon på mange vis - med adskillige menneskelige konsekvenser også. Jeg tror det gjorde oss forholdsvis godt forspente til å takle en del situasjoner som vi nå vil komme til å møte. At vi vel og har en del ettervirkninger av det, er det ingen tvil om. Men det er mindre skadelige ettervirkninger."

"Torpedo", "sprengvirkninger" og "eksplosjon". Ordene hans illustrerer og understreker at skolevurdering ikke er en slags lettvindt løsning som en tyr til for å unngå ekstern kontroll og vurdering. Det koster å investere tid og menneskelige ressurser, men en får også noe tilbake.

I et målstyrt system, der de fleste målene blir laget av andre utenfor skolen, og skal vurderes av eksterne krefter, får ikke personalet på skolen det samme eierforholdet til målene som de får i skolebasert vurdering.

9.2.3 E-skolelederne

Fire av de fem engelske rektorene som jeg intervjuet, hadde som vi så mange innvendinger mot styringen av den engelske skolen, men det ser ut for meg som om de likevel er de som viser de største variasjonene i det de sier i intervjuene. De ser både positive og negative sider, og det negative er hos de fleste forbundet med testingen og kontrollen av henholdsvis elever og lærere og sider ved den nye skolelederrollen. Det så en tydelig i kap. 8.3 - 8.7.

Det som imidlertid framstod som udelt positivt for dem alle, var den nye pedagogiske bevisstheten som de mente var kommet til syne i skolen. Selv om mange av målene allerede var gitt på forhånd, var det likevel positivt at lærerne nå var nødt til å planlegge og begrunne sin undervisning, noe som ikke krevdes av dem tidligere. Alle så også positivt på at skolen hadde fått en nasjonal læreplan. Det var en fordel siden mobiliteten blant befolkningen var stor, men de var uten tvil skeptisk til omfanget av den og til måten myndighetene stadig vekk reviderte den på.

Skolens samlede plan skulle også foreligge og framlegges på etterspørsel fra kontrollorganene, og til tross for at det medførte mye papirarbeid som tok uforholdsmessig mye tid, så de på selve planen som et nyttig verktøy når de nå skulle ha hånd sin egen økonomi. De mente også at dette planarbeidet hadde økt bevisstheten hos skolelederne og høynet deres profesjonelle nivå.

En av E-skolelederne som var kritisk til den tida da skolen nærmest var en fredet plett der ledere og lærere kunne gjøre det som passet dem, hilste den nye loven velkommen slik:

I think a very few schools up to 1988 were working in a rational, systematic way. They tended to be cosy, secret little gardens. They had their own knowledge of how they worked, and it has always been done that way, so it always will be done that way. You know that sort of historical way. What's happening now is that we're having to get into development planning, and the school each year has to produce a development plan. At first the plans were ludicrous, because we didn't have the experience, but now we're becoming better at development planning. That is my understanding of MBO, and certainly I think we are being much more tied to objectives style management now."

Han hadde sett seg lei på privatiseringen av undervisningen i skolen der både lærere og elever jobbet lite rasjonelt. Det er ikke vanskelig å være enig i dette dersom det var slik i den engelske skolen tidligere, men er det kun planlegging og fastlagte kriterier på det som skal måles som sikrer den gode skole?

Han oppsummerte de positive effektene av den nye loven slik:

"I think that the biggest thing that is happening in English schools at the moment, is that they are all embarking on a much more systematic quality of planning. I think the cycle of plan due review which we picked up to start off with, is endemic in the place now. It has percolated every layer. Before you do something, what are your plans for doing it? It sounds ever so obvious; how are you going to do it? How are you going to review it? People are actually really starting to think in that sort of way. Whereas you went back to pre-1988 days: What they would do, would be to plan and do, but not review! It wasn't a loop. They didn't evaluate."

En annen så også noen av de samme fordelene i og med at skolene og lærerne nå var nødt til å tenke gjennom det de holdt på med:

"I think there are some advantages of the system, because it does force schools, again a bit like the school development plan. This makes schools focus in on certain things. It does make people concentrate on what they are doing, to look more clearly on what they are doing."

Siden fagkretsen heller ikke var fastlagt gjennom en felles læreplan, kunne de

stort sett velge ut områder og emner de skulle undervise i på den enkelte skole. Dette ble etter hvert et problem for mange, så på denne måten var den nasjonale læreplanen et kjærkommet element i den nye loven.

"We sat around in schools and had conversations, trying to decide what we should teach, so literally at that time we had the complete discretion to choose any subject. And even within those subjects, for instance history, a complete discretion to choose which part of history we wanted to teach. And as a consequence of that you had an enormously diverse range of courses going on in the country, which gave you all sorts of problems. Because whenever parents wanted to move - we are quite a mobile society now - particularly with their youngsters in the year og 10-11 and 15-16, they could literally move four miles inside a town, go to a different school and find that they have started on examination courses, physics things, and there was no match at all. No match of subject, no match of course, absolutely hopeless."

Denne skolelederen peker på den tilfeldige planleggingen som foregikk omkring på skolene, og det er vel innlysende at det kunne skape problemer spesielt for elevene når de skulle flytte. Det kunne også by på problemer for lærerne. Nye og uerfarne lærere hadde ingen planer å forholde seg til, men måtte støtte seg desto mer til sine erfarne kolleger. Men en kan kanskje også tenke seg en eller flere positive side-effekter i et slikt system. Lærerne må samarbeide horisontalt og vertikalt på klassetrinnene, og de må være kreative for å få til undervisningen når de ikke har en læreplan de skal følge og som de blir for bundet til. På den andre siden ser en vel også farene ved at mange fler kan velge å være "privatpraktiserende" lærere i et slikt system.

Flere av de engelske skolelederne så også det positive i at de nå kunne disponere midlene sine mer fleksibelt enn tidligere:

"It's better than it used to be, because earlier you could end up with a school full of people that could teach English to a very good level, but not necessarily have a span, and you could not find somebody to take another post. So there is this flexibility that is being built in, that just makes life so much easier. Now you can go out and find somebody that you really want. And if they're not too keen to come, you can make it better by simply paying them more. If you know that it's going to be a very hard job or there's a lot of work to be done, you

can offer a little bit more money towards it."

Fleksibilitet er et ord som tidligere ble nevnt, men da med negativt fortegn, fordi skolelederne hele tiden måtte være klar til å legge om planene sine på kort varsel. Det ble slitsomt og arbeidskrevende i lengden. Her verdsettes det at en får lov til å være fleksibel, slik at skolens midler kan disponeres til beste for elevene. Selvsagt er dette positivt for skolen, og mang en norsk skoleleder skulle nok ønske å ha denne muligheten. Men dette viser også at de engelske skolelederne har fått økt sin makt. En dyktig skoleleder vil nok bruke denne makten til beste for skolen, men en kan også tenke seg at det motsatte kan være tilfelle. Makt kan i høyeste grad misbrukes av udyktige ledere.

9.3 Oppsummering

Mens jeg først fant fram til kategoriene motstandere og tilhengere av målstyring, har jeg i det foregående sett at det var svært få av informantene mine som var rene forsvarere av enten det ene eller det andre synet. De aller fleste hadde et mer nyansert syn som gikk på at de så både fordeler og ulemper for skolen i et målstyrt system. Jeg har selvsagt ikke muligheter og grunnlag for å triangulere dette med hvordan den allmenne lærer ser på dette, men det er min bestemte oppfatning at de fleste skoleledere ennå stiller seg solidarisk med lærerne, og at de derfor kan sies å handle ut fra samme type rasjonalitet som lærerne. Jeg kan heller ikke trekke slutninger og generalisere på grunnlag av mitt beskjedne materiale, men jeg tør likevel å si at det er mye som tyder på at skolens folk ser mer positivt på åpen målstyring enn de ser på den lukkede målstyringen.

KAPITTEL 10 - BILDER FRA TRYGDEETATEN

10.1 Erfaringer fra trygdeetaten

I problemsstillingen var jeg inne på at jeg ville bruke min erfaring fra trygdeetaten som referanse når jeg ser på målstyring i skolen. Derfor kommer jeg i dette kapitlet til å summere opp disse ved å presentere "bilder" fra den debatten som har vært, og som fremdeles pågår om målstyring i etaten. Men aller først et lite tilbakeblikk på hva som har skjedd av omorganiseringer i trygdeetaten siden 1990.

Trygdeetaten er en hierarkisk oppbygd offentlig etat, der Rikstrygdeverket (RTV) som er underlagt Sosialdepartementet er øverst i hierarkiet. Neste ledd er på fylkesnivå, og fra 1990 ble det i alle fylker etablert et kontor (Fylkestrygdekontoret - FTK) som skulle betjene alle de lokale trygdekontorene (TK) i fylket. Det er et trygdekontor i hver kommune, og de fleste av dem er små enheter med en bemanning fra to til åtte-ti personer, avhengig av innbyggertallet i kommunen, men det finnes også kontor med opp til seksti ansatte. Etaten innførte målstyring i 1990, og fra da av skulle også virksomhetsplaner (VPL) lages på alle nivå.

Forut for opprettelsen av fylkestrygdekontorene, hadde regionvise opplæringskontor bistått de ansatte med informasjon om målstyring og virksomhetsplanlegging. Derfor var mange relativt godt informert på området da de satte i gang med arbeidet. Det var også på dette tidspunkt at jeg kom inn i etaten.

Debatten om målstyring er ikke bare et tilbakevendende årstidsfenomen når virksomhetsplanleggingen skal påbegynnes hver høst. Det er riktigere å si at det er en kontinuerlig debatt som pågår, for i de fleste fora der målstyring og virksomhetsplaner nevnes, tas dette opp til debatt. Det er mange engasjerte røster som hever seg når dette er tema.

Bildene blir hentet fra et trygdesjefmøte, en ledertreningsamling, et møte på et lokalt trygdekontor og et møte på fylkestrygdekontoret. Ingen av diskusjonene er tatt opp på bånd slik som intervjuene ble, men jeg har gjort notater fra og sitert fra flere møter, og noe skrevet ned etter hukommelsen etter møtene. Ingen av bildene er hentet fra autentiske situasjoner, men situasjonene er likevel realistiske slik som jeg ser dem.

10.2 Bilde I: Fra et trygdesjefmøte

Temaet er neste års virksomhetsplan, og alle skal ha innflytelse på å sette mål for fylket. Mange mål er allerede satt av Rikstrygdeverket sentralt, men de endelige fylkesmålene som de lokale trygdekontorene skal bygge sine planer på, skal først diskuteres i grupper, dernest i plenum, for senere å få sin endelige utforming som trygdekontorene skal bygge sine respektive planer i forhold til.

De forskjellige gruppene presenterer sitt resultat, og etterpå skal det være en diskusjon om hvilke mål som skal prioriteres og hvor mange mål fylket skal ha. Enkelte synes det er altfor mange mål, og får støtte for sitt syn fra flere. Dermed er debatten i gang. Flere trygdesjefer synes at målstyring tar for mye av deres egen og saksbehandlerens tid. Alle kontor er nedlesset i arbeid, og pågangen fra publikum er stor. Mangel på personale etter de siste innskrekningene gjør at planarbeidet føles som en ekstra byrde og er lite lystbetont for kontorene. Dessuten har de nok av faste arbeidsoppgaver. Det hender relativt ofte at det kommer pålegg fra Rikstrygdeverket som ikke står på planen, og det tar mye ekstratid.

Flere tar til orde for at de heller bør jobbe med å forbedre rutinesida på kontoret i stedet for å "kaste bort tida" på mål som blant annet er bestemt fra sentralt hold. En annen sterk innvending fra trygdesjefene er at de synes de får for liten innvirkning på det som skal være målene for etaten i fylket. Når Rikstrygdeverket og Fylkestrygdekontoret først har satt målene, er det lite en kan ha reell innvirkning på fra lokalt hold.

"Vi har for dårlig bemanning, og derfor burde vi bruke tida vår til beste for publikum og ikke ødsle med den på unyttig arbeid. Vi er til for brukerne."

"Det er for mange mål, slik at de lokale tiltakene som vi ønsker å gjennomføre stadig blir utsatt. Vi blir frustrert over at vi aldri får gjennomført det vi planlegger, for tida strekker ikke til."

"Det er vanskelig å involvere de andre medarbeiderne, så det blir ofte til at det blir en plan som ledelsen i kontoret har laget."

"FTK tar ikke hensyn til endrede forutsetninger når de gir tilbakemelding. Hva er for eksempel årsaken til at et kontor ikke har nådd målsettingen? De tar ikke hensyn til det."

Tiltak som utløser økonomiske ressurser skal knyttes opp mot budsjettet på fylkesplanet. For at opplæring og andre nødvendige tiltak som koster noe skal kunne gjennomføres, må dette samordnes. Dette har ingen problemer med å forstå og godta, og noen mener også at planer er av det gode så lenge det øker medarbeidernes bevissthet omkring arbeidets art og innhold. På denne måten kommer det også fram meninger som støtter målstyring og virksomhetsplanlegging.

"Målstyring er viktig for å få en oversikt over hva vi skal gjøre i kontoret."

"Medarbeiderne blir mer engasjert utover eget arbeidsfelt når de er med og setter mål for vår virksomhet."

"Vi trenger også å jobbe med arbeidsmiljøet, selv på små kontor, og da er det godt at det står på planen. Planen forplikter oss."

"Vi må bli flinkere til å endre planene våre dersom forutsetningene ikke lenger er til stede. Da blir planen heller ikke ei tvangstrøye, men en hjelp."

10.3 Bilde II: Fra en ledertreningsamling

For tida har Fylkestrygdekontoret et ledertreningskurs gående, og herfra blir det andre bildet hentet. Både trygdesjefer og nestledere skolerer samtidig, og

på en samling er et av temaene målstyring. Dette tas opp fordi ledelsen i trygdekontorene føler seg usikre på hvordan de skal involvere medarbeiderne i planprosessen slik at alle får et eierforhold til planen og kan være med på å gjennomføre den.

Slik som denne sekvensen er lagt opp, inviterer den til debatt. Det er en viktig del av forutsetningen, og derfor føler deltakerne at det er legitimt å komme fram med sitt syn, enten det er for eller imot målstyring. Som i skolen, så er meningene flere, og lederne ser også her noen positive sider ved styringsformen. Men langt de fleste ytringene fra deltakerne på ledersamlingen skjuler dårlig den frustrasjonen som de føler i forbindelse med virksomhetsplanleggingen.

"Andre bestemmer målene, og TK'ene må arbeide etter de målene som andre (RTV og FTK) har satt. Derfor blir det lite rom for lokal utforming."

"Vi ønsker å ta lokale beslutninger nær brukerne, men det er det ikke rom for. Vi vil ikke at beslutningene skal tas på et høyere nivå der beslutningstakerne ikke er nær brukerne. Slik som det er nå blir de avgjørende beslutninger i forhold til mål tatt fjernt fra brukerne."

"VPL-arbeidet er ennå mer fastlåst enn tidligere. Vi skjønner at FTK også er delvis fastlåst på grunn av de målene som RTV setter for fylkene, men det er et problem."

"Underveis kommer det nye oppgaver som ikke er med i planene våre, og det lokale nivået har liten eller ingen innvirkning på sin hverdag. Målene og RTV og FTK styrer hverdagen vår. Det er målstyringens utilstrekkelighet."

"Hva er egentlig vitsen med lederopplæring der sosiale prosesser tas opp når man ikke har tid til å jobbe med det ellers. Selv om vi tar det med i vår VPL, strekker ikke tida til til dette viktige arbeidet."

"Dilemmaet blir: Skal man oppfylle mål for å betjene publikum eller

for å tilfredsstill RTV?"

En positiv side som gikk igjen hos mange, ble uttrykt slik av en av deltakerne, og kan stå som representant for flere:

"Målstyring og VPL er bra på sett og vis, for da blir vi mer bevisst på det vi skal gjøre i tillegg til å behandle saker. Da synliggjør vi at arbeidet på trygdekontoret er så mye mer enn bare saksbehandling."

10.4 Bilde III: Fra trygdekontoret

Som konsulent fra Fylkestrygdekontoret skal jeg ha et møte med de ansatte på trygdekontoret om virksomhetsplanen. Fra første øyeblikk er det trygdesjefen som leder ordet og legger premissene for møtet. Det er slik det bør være. Men samme person lar det også skinne tydelig igjennom at han ikke har den store sansen for å lage en plan:

"Vi har jo gått gjennom dette før, så de fleste vet jo hva dette er, men det er nå ikke så nødvendig å lage planen så stor for et lite kontor som vårt."

De andre i kontoret nikker samtykkende, og jeg spør hvordan de har tenkt å legge opp arbeidet slik at alle blir involvert. Fylkestrygdekontoret har laget en mal der trygdekontorene skal fylle ut fjorårets produksjonsmål (antall saker som kom inn, ble behandlet osv.) og sette nye mål/prognoser for kommende år. Trygdesjefen sier at han kommer til å fylle ut den delen som går på saksproduksjonen, for den kan beregnes utfra forrige års statistikker. Og det blir nok også hans oppgave å gjøre planens prosadel ferdig etter at alle er blitt enige om hva som skal stå der, "for planen skal jo ikke være så stor", gjentar han.

Etter en diskusjonsrunde om hvordan de skal få til dette, kommer det fram at det er få som egentlig skjønner hvorfor de som er så få ansatte skal "kaste

bort tid på en plan som likevel blir liggende i ei skuff". De mener at de jobber for å betjene publikum, og da bør deres primæroppgave være å behandle saker som står i en endeløs kø. Et pålegg om virksomhetsplanlegging bør utføres av trygdesjefen som jo tross alt er leder av kontoret. De føler at de svikter publikum dersom de skal bruke sin kostbare og pressede tid på planarbeid.

"Det er ikke lett å se nytten av slikt arbeid når fortvilte mennesker, gråtende trygler deg om å behandle deres søknad straks."

"Et av målene er å øke produksjonen, men hvordan skal vi klare det når vi stadig mangler folk? Nedskjæringen av bemanningen i kontoret har gjort det fryktelig vanskelig for oss."

Trygdefunksjonærens hjertesukk virker ekte, og min oppgave blir da å prøve å få henne og de andre til å se nytten av og hensikten med å integrere alle de daglige gjøremål i en samlet plan for kontoret. Dessuten må jeg forsiktig minne dem på at de er pålagt å lage en plan. Etter nok en diskusjonsrunde blir de likevel enige om at de vil sette av et nytt møte til diskusjon om kommende års mål, og en av dem påtar seg frivillig å summere opp det de blir enige om på det kommende møtet. Det vil så bli trygdesjefens oppgave å føre planen i pennen. Før den sendes videre til Fylkestrygdekontoret, skal den godkjennes i et kontormøte.

10.5 Bilde IV: Fra Fylkestrygdekontoret

Etter gjentatte purringer til noen, er alle de lokale planene kommet inn til kontoret. Nå skal de sammenfattes og "sys sammen" til en fylkesplan. Det må tas hensyn både til mål som kontorene har satt seg, de som fylkeskontoret har satt som viktige mål og målene som er kommet fra RTV. Ledelsen som skal drive fram arbeidet, har ingen lett oppgave. Planen må være akseptabel innenfor budsjetttrammene og samtidig ta hensyn til de prioriterte områdene.

"Det blir en vanskelig prosess, for vi har allerede fått signaler om nedskjæringer på budsjettet også for kommende år, og da må vi

dessverre kutte ned på en del av tiltakene som trygdekontorene ønsker."

"Vi må først og fremst ta hensyn til de prioriterte områdene, og så får vi heller kutte ut noe dersom vi ser at budsjettet ikke holder."

Etter gjennomgang av mål, spørsmål og en diskusjon på hvordan vi best skal arbeide videre for å løse oppgaven, blir det aktuelt å fortsette individuelt med arbeidet. Alle konsulentene får jobbe med et område utfra ønske og kompetanse. Den endelige planen skal senere settes sammen av ledelsen og de økonomiansvarlige i kontoret.

10.6 Kommentar

Som det framgår av bildene, er det både positive og negative ytringer om målstyring som kommer fram. Selv i en etat der en tross alt har flere lett målbare områder (antall innkomne og behandlede saker, antall innvilgede og avslåtte søknader osv.), ser det ut som om ankepunktene mot målstyring er relativt sterkt til stede. Jeg har også prøvd å få fram at det er legitimt å sette et kritisk søkelys på styringsformen, og at en på den måten har mulighet for medinnflytelse på eventuelle forbedringer, i den grad det lar seg gjøre.

Nyansene finnes altså også her, som i skolen, men fordi medarbeiderne i trygdeetaten har erfaring på området, som også de engelske skolelederne og delvis de fra videregående skole hadde, vet de hvor skoen trykker. De kan uttale seg på et sikrere grunnlag enn vi så at de norske skolelederne i grunnskolen gjorde. De protesterer mot noe de har erfaring med.

Trygdeetaten innførte målstyring tidlig. Da det ble bestemt at målstyring skulle innføres i alle offentlige etater, var det ikke spesielt mange protester som kom fram. Dette skulle jo være et redskap som skulle forbedre de offentlige tjenester, noe det var vanskelig å opponere mot. Dessuten var det ikke lett å protestere mot noe en ikke visste hva var. Trygdeetaten har også

tradisjon på at bestemmelser blir tatt på et høyere nivå og må følges. Mon tro om dette ikke er noe annerledes i skolen? Når noe nytt skal innføres der, tar det mye lengre tid. På grunn av vårt desentraliserte skolesystem er skolene nokså selvstyrte og selvstendige, og da nytter det ikke bare å innføre nye ting over natta.

Det begynte også å komme kritiske røster mot målstyring fra andre offentlige etater som hadde erfart at målstyring ikke virket etter intensjonene. Disse signalene fanget skoleverket raskt opp gjennom sine organisasjoner, og da var det også godt å ha skoleforskerne i ryggen, de som hadde protestert i flere år og sagt at dette ikke var egnet for skolen (Karlsen 1989 og 1992, Tiller 1988, 1990, 1991 og 1993, Harrit 1992). Kan disse hendelsene og skoleverkets lange tradisjon på autonomi være noen av årsakene til at arbeidet i skolen har fortsatt noenlunde som før uten de store protestene fra lærer- og skolelederhold? Svarene er ikke gitt, men mye tyder på at noen av dem kan ligge her.

KAPITTEL 11 - MÅLSTYRING - EN DISKUSJON

11.1 Målstyring - et konfliktfylt felt

Utgangspunktet for oppgaven var min undring over at det var relativ stor stillhet fra skolelederhold i den offentlige debatten om målstyring. Etter hvert så har jeg sett at dette ikke helt stemmer. Riktignok deltar ikke så mange skolefolk i den offentlige debatten gjennom aviser og tidsskrifter, men det viser seg at de likevel er engasjert i problematikken. Motstanden kommer til syne ved at de ikke kaster seg ureflektert på målstyringsbølgen, men at de heller prøver å ta inn i planleggingen de elementene i målstyringen som de synes passer for skolen. Fra intervjuene så vi at de så både fordeler og ulemper ved målstyring. Planlegging så de ikke på som noe nytt, men som en velkjent og nødvendig del av skolens virksomhet. Det har heller ikke vært aktuelt for de norske skolelederne å tenke målstyring slik som Statskonsult hadde tenkt seg det, blant annet fordi de ikke hadde fullstendig disposisjonsrett over egen skoles økonomi. Det kan også være en av årsakene til at de ikke ser målstyring som svært problematisk slik den fungerer i sin nåværende form.

Dette er et vanskelig og konfliktfylt felt, og det finnes knapt noe land som har funnet en fullgod konsistens på sin målstyring. Fordi det er mange meninger, er det også mange verdier som skal spille sammen på samme arena, og det er velkjent at det kan skape konflikter av mange slag. På vår hjemlige arena er det ikke en enkel sak å få til et godt konsept som skolen kan bruke. Departementet vingler, for etter at de har bestemt at skolen skal styres etter målstyringsprinsippet (St. meld. nr. 37), toner de nå ned dette og sier i langtidsprogrammet 1994 - 97 at de vil redusere vektleggingen på målstyring. De vil satse mer på skolevurdering, og har nå gitt ut en veiledning på dette feltet, "Underveis" (1994). Dette indikerer noe annet enn målstyring, og en kan kanskje si at det virker forvirrende på de som til enhver tid skal forholde seg til departementets planer og signaler. Det er tegn som tyder på at om det ikke er et paradigmeskifte, så er det andre paradigmer som får plass side om side

i og med de omskiftende signalene som sendes ut fra departementet.

Ut fra intervjuene og mine observasjoner fra både skole og trygdeetat ser det ut som om målstyring i offentlig sektor er blitt akseptert av noen og avvist av andre. At personer tør stå fram og ta et standpunkt for eller imot noe, er et kjent demokratisk fenomen og et godt trekk ved demokratiet. Denne nyanserte stillingstakingen viser kanskje også at det ikke er mulig å svare et entydig ja eller nei på om målstyring er et godt eller et dårlig styringsredskap. Alt avhenger av øynene som ser, personens posisjon i organisasjonen og samfunnet for øvrig, tidligere sosialisering, kulturbakgrunn osv. Avvisningsfaktoren er interessant, for det er et faktum at vi trenger planleggingsmodeller. Det spørs bare hvilke vi velger.

11.2 Rasjonell planlegging i skolen

Flere planleggingsteoretikere plasserer målstyringsmodellen under den rasjonelle planteorien og hevder at rasjonelle modeller kun er brukbar i situasjoner der deltakerne er enige om målene og har de samme verdiene (Lindblom 1984). Modellene er lite anvendbare der problemene er komplekse og medlemmene i organisasjonene har ulike verdisyn.

Edward Banfield (1984) sier at en rasjonell planmodell vil bestå av fire hoveddimensjoner:

*** Situasjonsanalyse**

Analysen skal danne grunnlaget for definerings av mål og strategier som fører til måloppnåelse. En må også ta hensyn til de tilgjengelige ressurser som finnes i organisasjonen (økonomisk og menneskelig)

*** Målreduksjon**

Målene må operasjonaliseres og ordnes i en logisk rekkefølge

*** Handlingsforløpet skisseres**

En beskrivelse av de viktigste tiltakene som skal gjennomføres

* Komparativ evaluering av konsekvenser

Alle intenderte og ikke-intenderte konsekvenser må tas i betraktning

Overfører en dette til skolens hverdag, ser en at det ikke er så enkelt å følge en slik rasjonell planleggingsmodell. Det nytter ikke alltid å planlegge rasjonelt det som skal skje og så tro at en slavisk kan følge planen. Mye av det som skjer i skolen mellom elever og lærere er ad-hoc-preget, og slik vil det alltid være. Dette vet lærere og skoleledere, og de må derfor ta konsekvensen av dette i sin planlegging. De vet også at dette ikke er ensbetydende med en dårlig eller tilfeldig planlegging, selv om det kan synes slik for de som står utenfor skolen. Lindblom (1984) presenterer en modell som han kaller for "muddling-through" som ivaretar dette aspektet ved planleggingen.

11.2.1 "Muddling-through" modellen

Lindblom (ibid) argumenterer for at denne modellen er et alternativ til de rasjonelle planmodellene. Han konstruerer modellen på bakgrunn av sine studier av offentlige budsjetteringsprosesser. Tiller (1993) kaller modellen for "tråkle-seg-igjennom", og uttrykket innebærer det som en ofte står overfor i skolen. Prosessen preges av små og usammenhengende skritt, fordi situasjonene er usikker og sammensatt, samtidig som målene er diffuse. En "tråkler" seg ofte gjennom hverdagen ved at en tar små skritt, stopper opp og ser seg tilbake. I sine undersøkelser fant Lindblom at mål-middel prosessen ikke var så lineær som forventet. Det var ikke slik at en først staket ut målene og så fant midlene, for i det daglige liv valgte en ofte mål og midler samtidig. Slik er det også i skolen, og som mange av skolelederne sa i intervjuene, så er det akkurat dette som gjør målstyringen så vanskelig der en først skal finne målene og deretter midlene. Det lar seg kanskje gjennomføre på papiret, men det fungerer ikke alltid i praksis. Lindblom (1984) hevdet at modellen kan vise seg å være mer effektiv enn de rasjonelle planmodellene fordi den tar utgangspunkt i det praktiske liv. Det er ikke en skrivebordsmodell. Men

aktørene må være seg bevisst det de gjør i situasjonen, og bevisstheten om at det en gjør er meningsfullt, kan bidra til at utøverne handler mer effektivt og systematisk.

Modellen har også åpenbare svakheter da den ikke er godt egnet for innovasjon, og bare i begrenset grad kan fange opp viktige endringer i samfunnet utenfor skolen, endringer som skolen hele tiden må fange opp og utforme sine planer i forhold til.

11.2.2 "Mixed scanning"- modellen

Et annet alternativ til de rasjonelle modellene er Amitai Etzionis "mixed scanning-approach" (Etzioni 1984). Dette innebærer at en kombinerer to planleggingsstrategier, der den ene er en overordenet strategi og den andre er en strategi der planleggingen foregår i små trinn som både skal forberede den grunnleggende strategien og som skal sørge for at den blir realisert. En veksler altså mellom nivåene. Skolen har flere overgripende mål, og vi ser at en slik modell hjelper oss til å holde balansen mellom skolens overordnede mål og detaljene. Skolen skal ivareta elevenes interesser og elevene som hele personer. Da blir "mixed scanning" en viktig strategi slik at en hele tiden kan veksle mellom nivåer og forsikre seg om at en er på rett kurs. Vekslingen innebærer at en kontinuerlig har mulighet til å se hvor en befinner seg og utfra det justere og korrigere kursen dersom det trengs.

I skolen er det viktig at dette behovet blir ivaretatt, noe skolelederne mente de ikke fikk ivaretatt dersom de anvendte målstyringskonseptet. Når en jobber i menneskehandterende organisasjoner er en nødt til å justere og korrigere kursen underveis. De som er tilhengere av målstyring vil nok si at det også i et målstyrt system er mulig å justere underveis, og det har de til dels rett i. Forskjellen er bare at når en skal justere en virksomhetsplan, får det større konsekvenser for de resterende områdene i planen, det vil involvere flere parter, og det vil nødvendigvis innebære at en bruker mye

mer tid på å justere alle områdene i forhold til hverandre. Men er dette vel anvendt tid, og hvor blir da effektiviseringsgevinsten av?

En av skolelederne mente at det nettopp ble mer effektivt med målstyring idet hun sa at *"Man får en helt annen mulighet til å gjøre endringer og forbedringer på med slik målstyring, og det er en mye mer demokratisk måte å jobbe på."* Hun nevner også at personalet ved skolen justerer målene etter at de har evaluert planen en gang i året, men hun tar da ikke i betraktning at her forekommer denne muligheten bare en gang i året, mens en i de to andre planmodellene, "muddling-through" og "mixed scanning" har anledning til å justere planene fortløpende.

11.2.3 Hvorfor er ikke rasjonelle planleggingsmodeller egnet for skolen ?

Banfield (1984) argumenterer sterkt mot rasjonell planlegging når han sier at tilsynelatende logiske modeller ikke alltid er like logiske i den praktiske verden. Derfor avviser så mange, både enkeltpersoner og organisasjoner denne formen for planlegging. Organisasjoner planlegger ikke hele sin virksomhet rasjonelt. De fleste kriser og problemer må takles etter hvert som de oppstår. Dette kom klart fram i intervjuene jeg hadde med skolelederne, så her spores en viss optimisme med hensyn til skoleledernes bevissthet på valg av modeller. Dette er forhåpentligvis noe de vil si klart fra om i framtida. Vi så det også tydelig i trygdeetaten, der en av medarbeiderne sa at de lagde planen for kontorskuffa. På den måten kom de seg ut av det krysspresset de var i, mellom overordnet myndighet og publikum. Når planen var ferdig, kunne de ha ryggen fri og behandle saker som de mente var den primære oppgaven deres. De var også opptatt av at det var de mange uforutsette hendelsene som styrte dagen deres. Målene i den planen de lagde bandt dem for mye, og ble mer en hemske enn en hjelp for dem.

I skolen finnes det en klar parallell. Hverdagen styres i stor grad av hendelser som det ikke er mulig å forutse. Tiller (1986, 1993) nevner også at det er de

tilfeldige hendelser som genererer ny viten og nye ideer som kan bygges inn i mer langsiktige planer. Det blir åpenbart et viktig argument mot rasjonell planlegging når en også har Erling Lars Dales modell i bakhodet (kap.6.3). På K3-nivået må lærere og ledere reflektere over praksis for å kunne gå videre. En kan med andre ord ikke se framover (planlegge videre) dersom en glemmer å ta i betraktning det en har med seg i "ryggsekken" (fortida).

11.3 Kan vi styre gjennom mål ?

Av det foregående kan en tenke seg at det er de "åpne" planmodeller som best passer for styring av skolen og andre menneskehandlerende organisasjoner. Det har også Erik Oddvar Eriksen vist i sine studier der han evaluerte målstyringsforsøket av et universitetssykehus (Eriksen 1991). Han fant at målstyring som et instrument for styring og effektivisering av et sykehus medførte vanskeligheter fordi sykehuset hadde så mange ikke-kvantifiserbare mål.

Siden målstyring oppfattes som en rasjonell, rettlinjert prosess der målene bestemmes først, deretter midlene og det til slutt foretas måling og vurdering av resultatet, ligger det implisitt i en slik produksjons- og ledelsesorientert målstyringstenking en oppfatning om at mål kan styre. Styringsmål oppfattes på samme tid som styringsmiddel, og mange svever i den villfarelse om at når målene er bestemt, så er langt på vei jobben gjort. Men i skolen er målene ofte diffuse, sammensatte og motsetningsfylte, og da blir det vanskeligere å nå dem, selv om en må ha i tankene at klare mål i og for seg ikke er en tilstrekkelig forutsetning for at det skjer en god styring.

Resultater fra evaluerings- og forskningsprosjekter i Sverige (DuRietz, Lundgren og Weenås 1987) viser at det er vanskelig å nå målene, for ingen av prosjektene ble som de var tenkt i forhold til målsettingen. Karlson (1992) hevder at dette ikke er spesielt for skolen, men at det er et generelt problem, og at all den tid som blir brukt på planlegging og ledelse ser ut til å ha en

begrenset effekt med hensyn til måloppnåelse. Han nevner fem forhold der han viser at den mer teknologiske plan- og målråsjonaliteten har sine klare begrensninger.

1. Det er problematisk å overføre en teknologisk betraktningssmåte som er hentet fra menneskets mestring av tingene til den pedagogiske arena der menneskelige relasjoner er sentrale.

2. Forestillingen om målstyring som en rettlinjert prosess holder ikke, da nasjonale og skolepolitiske mål er vokst fram i form av press fra grasrotnivået (eksempelvis utvida/alternativ opplæring).

3. Pedagogiske mål slik de kommer til uttrykk i formålsparagrafen for skolen vil ofte være vage og uklare selv om de har viktige funksjoner. Disse målene lar seg vanskelig presisere fornuftig i et målhierarki, og lar seg heller ikke fange opp av resultatindikatorer.

4. Dersom intensjonen i målstyringskonseptet skulle gjennomføres, vil det som oftest skje en målforskyving (jfr. kap. 3.5.2).

5. Dersom det lar seg gjøre å presisere mål utover enkle kunnskapsmål, vil det fortsatt knytte seg et problem til når effekten av mål og tiltak kan forventes.

(Karlsen 1992)

Men selv om Karlsen (ibid) konkluderer med at målene ikke kan styre, så reduserer han ikke målenes betydning, for de er viktige for å gi retning til virksomheten. Vi trenger løpende vurderinger og analyser om skolens tilstand slik at målenes gyldighet blir gjenstand for kontinuerlig vurdering.

Det er gjort mange studier for å finne ut hvordan målstyringsprosessen fungerer i forhold til det å sette mål, og svensken Bjørn Rombach har

analysert flere av dem. Han sier:

"Utmærket for målstyrning er å formulere mål, målbeslutning og oppfølging av mål aktivt anvendes for å forsøke å nå landstingets mål. En rad teknikker finnes for å styre mot mål. Målstyrning skiller seg fra disse gjennom å være den enda teknikken som styrer mot målene ved hjelp av målene".

(Rombach 1991)

En kan ikke la seg styre av mål, en må styre mot mål, hevder han. Det som skiller teknikken målstyrning fra andre styringsteknikker er ikke det faktum at en vil eller muligens kan nå mål, men at en styrer mot målene ved hjelp av dem.

11.4 Hvilke krav stiller våre myndigheter til gode styringsmodeller ?

I min søken etter gode alternativer til målstyrning, har jeg vært inne på at modellene "muddling-through" og "mixed-scanning" kan være brukbare planleggingsmodeller for skolen, men tilfredsstillende de kravene som våre myndigheter setter til styringsmodeller? Det tror jeg er et relativt enkelt spørsmål å svare benektende på, for på hvilken måte kan våre myndigheter få signaler om hvordan det står til i skoleriket Norge gjennom disse modellene, når de ikke omfatter tilbakemeldingsaspektet på nasjonalt nivå ? De som styrer trenger å få rapporter om tilstandene ute i skolen for blant annet å kunne avpasse de ressursene som bevilges til skolen. Dessuten må læreplanene tilpasses dagens samfunn, og lærerne og ledere må skoles og holdes ajour med samfunnsutviklingen. Ergo kan en si at selv om modellene som tidligere ble skissert er gode verktøy eller planleggingsmodeller for dem som jobber i skolen, er de langt fra tilstrekkelige som styringsmodeller for våre myndigheter. Derfor må en fortsatt lete etter modeller som også ivaretar dette aspektet.

11.5 Finnes det gode alternativer?

Når en bedriftsleder skal sette sammen et team, plukker han ofte ut

mennesker med forskjellige egenskaper som skal utfylle hverandre og tilsammen utgjøre en gruppe som fungerer godt sammen. På samme vis blir det for treneren som skal bygge opp fysikken og teknikken hos våre VM-spillende "fotballstjerner". Bedriftslederen og treneren har til daglig ulike oppgaver, men de har likevel noe til felles. Kunnskaper om menneskets kropp, psyke og potensiale kombineres for å få et hele til å fungere. Det er nå et anerkjent prinsipp at en tar forskjellige komponenter og føyer sammen til et hele. En er blitt flinkere og dristigere til å gå utradisjonelle veier og anvende metoder som var uhørt for bare få år siden.

Akkurat dette har ikke vært skolens sterkeste side. Fra tid til annen har nok skolene vært svært så ivrige etter å finne nye metoder å undervise på, men dristige sprang har kanskje heller hørt med til sjeldenhetene. Svært ofte har en vendt tilbake til de "gode", gamle metodene etter en tid. Derfor har innovasjonsarbeid også vært vanskelig i skolen, og en skal ikke se helt bort ifra at desentraliseringen av styringen av skolen var et ærlig forsøk på å få til forandring og fornying initiert fra grasrota. Det var først da OECD-rapporten kom at en ønsket å stramme styringsskruen til. Våre myndigheter innså da at desentraliseringen hadde gått for langt og at dette var langt på vei misforstått desentralisering utfra det de egentlig hadde tenkt seg som realiteter. I dag ser også de som jobber i skolen, fagforeningene og skolebyråkratene på kommunalt plan at desentraliseringen også har en annen negativ side som veier tungt på vektskåla når en anbefaler sterkere styring fra sentralt hold. Rammebevilgningsprinsippet rammer skolen mye sterkere enn en tidligere hadde forventet. Det systemet vi nå har er en trussel mot enhetsskolen, og flere ønsker øremerkede tilskudd til skolen i ei tid da nye reformer skal innføres (Reform-94 og Skolestart for 6-åringer).

Men om vi går tilbake til det å kombinere modeller slik som skissert overfor og overfører det til skolen, er det nok av muligheter å velge mellom. Det gjelder bare å gjøre de riktige valg. Som så ofte før har våre skolemyndigheter sett til andre land når reformer i skolen skal innføres. Det ble blant annet

gjort da vi innførte den 9-årige skolen. Vi så til vår nabo i øst, Sverige. Andre ganger har vi vendt blikket sydover og sett til de nærmeste nasjonene ute i Europa. Etter hvert som samarbeidet over "skolelandegrensene" blir bedre, dukker det også opp nye samarbeidspartnere som vi kan lytte til og lære av.

11.6 En dialog mellom skoler og byråkratiet

I september 1993 ble det holdt en konferanse i Frankrike (The 5th ⁸EARLI Conference). Der presenterte professor David Nevo ved Tel Aviv Universitet en modell for skolen som ivaretar både styrings- og kontrollaspektet, og som samtidig framhever og styrker læreres og ledes profesjonelle rolle i skolen. Modellen vektlegger en kombinasjon av ekstern og intern evaluering, og Nevo kaller det for en dialog mellom skolen og byråkratiet.

11.6.1 "Dialogmodellen"

I det følgende vil jeg presentere det som Nevo kaller for "Den skolebaserte evalueringen" (Nevo 1993) slik som den i dag drives på mange skoler i Israel. Resultatene han viser til bygger på begrepsutvikling og empiriske studier i Israel og USA over flere år og et skolebasert evaueringsprosjekt i Israel over de fem siste årene. Kan dette vise seg å være et godt alternativ til den målstyringsmodellen som Statskonsult har presentert og som er blitt avvist av så mange? Modellen har så langt jeg har brakt i erfaring ingen navn, men la meg her kalle den for "Dialogmodellen".

Av uttalelsene som mine informanter ga, så en at de fleste var engstelige for at de statlige myndigheter skulle drive med en kontroll som kun målte faktakunnskaper hos elevene og kvaliteten på lærerne, utfra en mer eller mindre berettiget "synsing" utenfra. Dette var kanskje en velbegrunnet frykt dersom en ser på signalene som EMIL-rapporten og Stortingsmelding

⁸EARLI: European Association for Research on Learning and Instruction

nr.37,1990-91 ga. Men Nevo mener at frykten primært kommer av at skoleledere og lærere først og fremst oppfatter evaluering som synonymt med testing, og begrenser evalueringens spillerom til kun å være elev- og lærervurdering. Frykten er ifølge Nevo ikke unaturlig og uventet, for tradisjonelt har skolene blitt vurdert på bakgrunn av elevenes prestasjoner, og skolene og lærerne har blitt sammenlignet med hverandre på denne bakgrunn. Nettopp derfor mente han det var viktig å utvide perspektivet på evaluering ved å kombinere intern og ekstern evaluering i en skolebasert evalueringssystem. En slik mekanisme har som intensjon å gjøre evaluering til en integrert del av det pedagogiske og det administrative systemet i skolen. Dermed kan det også skapes en basis for dialogen mellom den eksterne evalueringen og spørsmålet om "regskapspliktighet" for skolen.

"Dialogmodellen" har som mål å hjelpe skolene til selv å utvikle sine egne evalueringssystemer ved å kombinere intern og ekstern evaluering. Skolebasert vurdering er altså ikke et synonym for intern vurdering eller et antonym til ekstern vurdering, men en kombinasjon av begge. Modellen er delt inn i fire faser, og kan framstilles slik:

1. I den første fasen arrangeres det et regionalt seminar for rektorer og lærere som er interessert i å utvikle interne skoleevalueringssystemer. Seminarene blir fulgt opp hver 14. dag eller av ukentlige samlinger som tilsvarer minst 80 timers trening i programevaluering, testing, forskjellige datainnsamlingsmetoder og analyse av data.
2. I den andre fasen skal 3-4 lærere fra samme skole, og som deltok på innledningsseminaret, etablere interne evalueringsteam på egen skole. Avgjørelsen om å danne interne team blir vanligvis tatt mot slutten av første fase. En skole som har etablert et slikt team, velger selv hvilket område de skal starte med (et prosjekt, et opplæringsprogram eller et annet aktivitetsområde innenfor skolen) for å trene opp egen dyktighet innen evaluering. Parallelt får de støtte fra en ekstern veileder som

arbeider med skolen en gang pr. uke eller hver 14.dag.

3. I tredje fase blir teamet etablert som en permanent del av skolen. Sammensetningen av teamet varierer slik at alle lærere som er interessert får en sjanse til å delta i skolens evalueringsteam i en periode. Det etableres også ordninger slik at teamet til enhver tid har muligheter til å få assistanse utenfra, men på dette stadiet er de fleste teamene autonome, slik at de trenger mindre assistanse enn de gjorde i de forutgående fasene.

4. I den fjerde fasen, som kan sees sammen med den tredje, er skolene klare for ekstern evaluering som blir foretatt av nasjonale eller regionale skolemyndigheter. Antagelsen er at ekstern evaluering på sikt vil bli obligatorisk over hele landet, uansett om skolene har etablert interne evalueringsteam. Imidlertid vil ikke skoler som bestemmer seg for å utvikle slike team underveis bli eksternt vurdert før disse teamene er blitt operasjonelle.

(Nevo 1993)

For at denne modellen skal fungere ser jeg det som absolutt nødvendig at de tre første fasene er godt befestet som en del av skolens hverdag, før en går over på ekstern vurdering. Den interne og den eksterne formen skal gjensidig støtte hverandre, men kjernen i vurderingen er den interne. Det er lærerne som har en innenforståelse som kan levere de mest betydningsfulle bidragene til vurderingen. Da må den eksterne vurderingen fungere som et supplement. Ekspertene med sin utenforståelse leverer også viktige og uvurderlige bidrag, men de har en utenforståelse da de står utenfor selve konteksten som skal vurderes. Derfor er det viktig for skolen å få personer med en annen forståelse enn lærernes egen til å se på skolen fra sitt ståsted. Skal bare lærerne og skoleadministratorene vurdere seg selv, kan de lett komme i situasjonen der en "ser seg blind" eller som på engelsk kalles "to go

native". De eksterne vurderingseksperterne har kanskje som sin viktigste oppgave i denne forbindelsen å være det som britene kaller for "critical friends". De skal komme med kritiske og konstruktive bidrag som sammen med lærernes egne vurderinger kan fremme forbedring og utvikling av skolen. Altså blir kombinasjonen av både ekstern og intern vurdering det vesentligste her for å få et mer nyansert bilde av skolen. David Nevo uttrykker det slik: "School is a system too complex to run by remote control from the outside. But schooling is also too important to leave it solely in hands of teachers and school administrators" (ibid s.15).

Denne modellen skal også være med på å klargjøre for lærere og skoleledere at det er mange elementer i en vurdering og at det er flere områder i skolen som bør være gjenstand for vurdering og avlive myten om at vurdering kun begrenser seg til elev- og lærervurdering. Dessuten er det viktig å vektlegge at en gjennom evalueringen av for eksempel et undervisningsprogram ikke bare skal fokusere på resultatene og de faktorene som har innvirkning på programmet, men at selve prosessen også skal vurderes.

I tillegg skal det skapes forståelse for at den summative vurderingen (eksamensresultater osv.) sammen med den normative vurderingen er viktig for å skaffe tilveie informasjon med tanke på planlegging og forbedring, så vel som for regnskapspliktighet overfor det offentlige.

Det er viktig å skape en grobunn for tanken om at selv om det å velge kriterier for vurdering innebærer en betydelig grad av subjektivitet, er det langt fra tilfeldigheter som rår. Vurdering er en systematisk, tilbakevendende prosess der lærerne, til tross for at de mangler grunnleggende kunnskaper og erfaring med vurdering, har en grundig pedagogisk bakgrunn som er en styrke i dette arbeidet. Sist, men ikke minst vil lærerne og lederne se at den beste måten å lære vurdering på er å sette i gang og gjøre tingene (Learning-by-doing).

I denne modellen er verken elever eller foreldre nevnt eksplisitt, men jeg ser likevel ikke at det skulle være noe som taler mot deres deltakelse. Etter mitt syn vil disse aktørene nettopp være en styrke for den samlede vurderingen. Måten de trekkes med i vurderingen på må bli opp til den enkelte skole å avgjøre.

11.6.2 Realisering av dialogen i modellen

Ingen vet sikkert **Den beste måten** når det gjelder læring og undervisning, klasse- eller skoleledelse, og det er heller ingen enkle svar på dette. Heller ikke bare en kombinasjon av intern og ekstern vurdering er nok til at det kan tilfredsstillende de krav som myndighetene og offentligheten har til styring og kontroll av skolen. Det vil skje først når dialogen mellom skolen og byråkratiet er etablert. Nevo (ibid) sier at dette burde være den eneste rollen som evaluering skulle spille i et demokrati og i utdanningsinstitusjoner som består av profesjonelle, i stedet for den byråkratiske begrepsforståelsen av undervisning og opplæring. Men dersom dette blir tilfellet, må diskursen i evalueringen endres fra å være styrende, dømmende og tvingende til å bygge på konversasjonen, være samarbeidende og støttende. Til å begynne med var evalueringens diskurs dømmende da en definerte evaluering som noe en bestemte verdien av og målte (Tyler 1974), mens en senere definerte den som en aktivitet for å fremskaffe informasjon for å ta nødvendige avgjørelser for framtida. Diskursen ble da beskrivende. Begge disse typer av evaluering er forpliktende diskurser, og de forutsetter en asymmetrisk relasjon mellom den som evaluerer og den som blir evaluert. Den som evaluerer gir noe til den eller de som blir evaluert. Det asymmetriske forholdet kalles ofte for "evalueringsutbytting" (Nevo 1993).

Freire (1970) forbinder denne asymmetriske relasjonen med bankvesenet, der det er en innskyter, en som yter noe, og en som får noe. Han refererer til dem som henholdsvis **depositor** og **depository**. Dersom en overfører det til utdanningsektoren der det foregår evaluering, er det på det ene siden de

som evaluerer (depositor) og de som blir evaluert (depository). Oppgaven til de som evaluerer blir å overføre ("skyte inn") kunnskaper til de som skal evalueres og som presumtvt ikke har kunnskaper om evaluering. En slik tilnærming til evaluering blir ifølge Freire en kilde til undertrykkelse av de som evalueres. For å stoppe denne undertrykkelsen, må evaluering av alle områder i skolen baseres på dialogen og ikke på et asymmetrisk forhold som Freire beskrev. Dette synes jeg dialogmodellen fokuserer sterkt på, og jeg ser denne modellen som et godt alternativ til målstyringsmodellen.

11.7 Skolelederen - målstyrt og målløs ?

I målstyringsmodellen finner ikke alle ledere at det er en dialog mellom grunnplanet i skolen og de styrende på toppen av hierarkiet. Når mål-middel modellen går over en grense slik som mine informanter opplevde det, kommer deres reaksjoner. Flere av dem så de negative sidene ved at de kunne bli så målstyrt at de stod i fare for å bli "nikkedukker" i systemet og dermed ende opp som funksjonærer i stedet for autonome og profesjonelle yrkesutøvere. Når trykket blir for hardt, oppstår det motkrefter som gir seg utslag i at de avviser modellen eller overser den. Dermed blir det vanskeligere å se de positive sidene ved den. Alle rektorene så likevel noe positivt ved målstyring i og med at de ble mer bevisste på sin egen planlegging og den virksomheten de drev, men de aller fleste så klarest de negative konsekvensene som hadde med testing og kontroll å gjøre. Spesielt de engelske rektorene følte seg så presset etter innføringen av de nye skolereformene at de verken hadde tid eller anledning til å tilegne seg den kompetansen som er nødvendig for å utvikle gode og brukbare modeller som til tross for inspektoratet og dets nåværende negative sider kunne komme skolen positivt til gode.

I samtalene jeg hadde med dem kom det fram at de ikke følte at de hadde en skikkelig dialog med inspektørene eller de nærmeste overordnede, slik som Nevo beskriver i sitt prosjekt. Flere av dem nevnte at at de hadde en viss

frykt for inspektørene både før de kom og mens de oppholdt seg på skolen under inspeksjonen, for selv om de visste hvilke områder som skulle vurderes og de var kjent med kriteriene som skulle legges til grunn, følte de seg ikke trygge på at inspektørene ville se etter og vurdere de "riktige" områdene. Det skulle vel tyde på at den gode dialogen mellom skolen og de eksterne evaluererne neppe var etablert. Skolelederne ga ellers uttrykk for at lærerne ønsket å delta i vurderingen utfra sitt ståsted, men at det ennå ikke var mulighet for det i England. Riktignok ble det gjort endel forsøk med den skolebaserte evalueringen rundt omkring i landet, men det var ikke satt i system, og det var heller ikke noe som de sentrale myndighetene etterspurte i større grad. Det lærerne skulle bidra med slik som evalueringssystemet fungerte nå, var å krysse av på diverse skjemaer som skulle fortelle noe om elevenes prestasjoner. "To do it properly, a teacher has to tic about 10 000 boxes each year", sa en av dem. Det er nærliggende å tenke på læreren som funksjonær i et slikt system (Dale 1989).

Men rektorene i den videregående skolen som både var innenfor et målstyrt system, dog ikke så ekstremt som det britiske, og hadde prøvd den skolebaserte evalueringsmodellen, så litt annerledes på det. Samarbeidet med eksterne veiledere hadde også sine gode sider som det var vel verdt å ta vare på. Måten det ble gjort på ville de ha endret på, men likevel ville de fleste ha dette som modell framfor målstyringsmodellen. De ønsket også bedre skolering i metoder for datainnsamling og analyse. Dersom betingelsene var optimale, ville det være en mye større sjanse for at den skolebaserte evalueringen kunne bli et godt verktøy for utviklingen på egen skole. Dette var det de sa, til tross for at en vet at avvisning av ekstern støtte i utviklingsprosjekter er et svært vanlig fenomen (Eilertsen og Grepperud 1991 og Tiller 1993), og at ekstern veiledning ikke er så enkelt som det kan høres ut på rektorene.

Det hele er også et spørsmål om motivasjon hos lærerne og hvordan de kan få et "innvendig" forhold (eieforhold) til vurderingen (House 1992). Det er et

sentralt problem som jeg ikke skal komme nærmere inn på her, men det viser at heller ikke den skolebaserte vurderingen er så enkel som den framstilles av noen. Problemene blir ikke enklere å løse enn de blir i en målstyrt modell, men det blir en annen type problemer.

Lederne i grunnskolen hadde forståelse for at departementet hadde behov for tilbakemelding fra skolene, men de syntes det både hadde vært for liten informasjon om dette og at de var blitt trukket for dårlig med i diskusjonen om styringsmodellene. Bare en av dem mente det var deres egen skyld dersom "ting blir tredd nedover hodet på skolene", for alle hadde hatt god anledning til å si sin mening gjennom sine organisasjoner. Dessuten var det den enkeltes ansvar å tilegne seg informasjon om dette. Denne rektoren mente også at skoleledere generelt var lite engasjert i debatten, men at det kunne ha sin bakgrunn i det økte presset på skolen i sin alminnelighet. Mange brukte all sin kapasitet på å finne brukbare løsninger for skolen i en tid med nedskjæringer og i forsvaret mot elendighetsbeskrivelsen av skolen.

11.8 Underveis ?

Tidligere var jeg inne på håndboka i vurdering, "Underveis", som ble gitt ut av departementet på vårparten i 1994. Generelt tror jeg at håndbøker for skolen ikke bare er av det gode, da de lett ender opp som kokebøker med fastlagte løsninger. Men i dette tilfellet tror jeg det var en riktig måte å takle problemet på, for skolevurdering har vært og er ennå et svært ømtålig tema på mange skoler. Boka er informativ. Den gir ikke ferdige løsninger, men den skisserer mulige veier å gå, og peker også på flere metoder. Den oppfordrer dessuten skolene til å ta fatt på noe som de etter hvert er nødt til å forholde seg til. På s.15 sies det til og med at det i starten kan være nødvendig å åpne for en viss frivillighet.

Utover i boka legges det videre vekt på at den skolebaserte og den eksterne

evalueringen skal supplere hverandre, og det presiseres både på s.37 og på s.41 at departementet ønsker å understreke at vurderingen av egen virksomhet skal være kjernen i all vurdering både når det gjelder elev- og lærervurdering. Riktignok er ikke opplegget så fastlagt som den israelske modellen (Nevo 1993) var, men parallellene til Nevos opplegg kan skjelnes.

Departementet sier fortsatt at mål- og resultatstyring er viktige elementer i vårt desentraliserte system, men det er en dreining mot den åpne målstyringsmodellen som blir skissert i boka. Kanskje det vitner om at boka fortjener sin optimistiske tittel? Er vi underveis, på leting etter stadig bedre modeller i et samfunn som hele tida må endre sine organisasjoner og institusjoner i takt med det omliggende samfunnet?

LITTERATURLISTE:

- Asplan Analyse A/S (1992): Evaluering av ledelse i skolen
Oslo: LIS rapport (1987-91)
- Banfield, E. (1984): Ends and Means in Planning. I Faludi, A: A Reader in Planning Theory
Toronto, Pergamon Press
- Berg, G. (1981): Skolan som organisation
Diss. Uppsala
- Berg, G. (1990): Skolledelse och professionelt skoleledarskap
Uppsala universitet
- Berg, G. og Wallin, E. (1982): Skolan i ett organisationsperspektiv
Lund: Studentlitteratur
- Berger, P og Kellner, H (1974): The Homeless Mind
London, Penguin Books
- Birkemo, A (1990): Læreplaner som styringsinstrument, Rapport nr.6 Pedagogisk Forskningsinstitutt, Univ. i Oslo
- Bowles, S. og Gintis, H (1976): Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life.
Basic Books
- Bottery, M. (1992): The Ethics of Educational Management
London: Cassell Educational Limited
- Brookover W.B, Beady, C. m.fl. (1979): School Social Systems and Student Achievement: Schools can make a difference.
New York: Praeger
- Coleman, J. (1967): Equality in Educational Opportunity
Washington
- Christensen, T. (1991): Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning?
Oslo: Tano Forlag A/S
- Dale, E.L. (1989): Pedagogisk profesjonalitet. Om pedagogikkens identitet og anvendelse.
Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S
- Dalin, P. (1986): Skoleutvikling
Oslo: Universitetsforlaget
- Dalin, P. Rolff, H.G. (1991): Organisasjonslæring i skolen
Oslo: Universitetsforlaget

- Donaldson, M. (1978): Barns tankeverden
Cappelen Forlag
- Downs, G. W.
Larkey, P.D. (1986): The Search for Government Efficiency.
New York
- Du Rietz, L., Lundgren, U. &
Wennås, O. (1987): Ansvarsfordeling og styring på skolområdet
Stockholm: Utbildningsdepartementet
- Eilertsen, T.V. (1991): "Kollektivitet og kvalitet. Om læringsevne og forsvarsrutiner i videregående skole" i Monsen og Tiller Effektive skoler- skoleutvikling eller mer byråkrati?, Ad Notam
- Eilertsen, T.V. og Grepperud, G. (1991) : Ni skoler i utvikling. Fra individualisme mot fellesskap i videregående skole. Del 1: Historien.
APPU, Univ. i Tromsø. Rapport nr.3 i Appus skriftserie
- Elster, J. (1979): Forklaring og dialektikk
Oslo: Pax Forlag
- Engelsen, B.U. (1990): Kan læring planlegges?
Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Engelsen, B.U. (1993): En læreplanforståelse som kan bidra til et didaktisk motstandspotensiale.
I Norsk Pedagogisk tidsskrift nr.2
- Etzioni, A. (1972): Moderna organisationer
Stockholm, Aldus/Bonniers
- Etzioni, A. (1984): Mixed scanning - a "third" approach. I Faludi, A: A Reader in Planning Theory
Toronto: Pergamon Press
- Eriksen, E.O. (1991): Fra målstyring til selvstyring. Om rasjonalitet og irrasjonalitet i styringen av et somatisk sykehus.
Prøveforelesning til den filosofiske doktorgrad
Universitetet i Tromsø
- Fornyelsesprogrammet (1987): Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen.
Vedlegg til Stortingsmelding nr.4 (1987-88)
- Freire, P. (1970): De undertryktes pedagogikk
- Gabrielsen, (1985): Innføring i organisasjonsteori, 3. omarb. og utvidete utgave
Oslo: Universitetsforlaget
- Gilje, N og Grimen, H (1993): Samfunnsvitenskapens forutsetninger
Universitetsforlaget
- Goffmann, E. (1973): Totala institutioner. Fyra essäer om anstaltlivets sociala villkår.
Tema/Raben & Sjögren. Stockholm

- Granheim, M.
Lundgren, U.P (1990): Målstyring og evaluering i norsk skole
EMIL-rapporten, LOS-notat nr.7, 1990
- Granheim, M.
Lundgren, U.P.
Tiller, T. (1990): Utdanningskvalitet-styrbar eller ustyrlig
Oslo:Tano Forlag A/S
- Gundem, B.B.(1991): Skolens oppgave og innhold
Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S
- Gundem, B.B. (1993): Mot en ny skolevirkelighet
Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Grønmo, S. (1984): "Datakombinasjoner og analysestrategier" i Dale, Jones og Martinussen(red.): Metode på tvers
Tr.heim: Tapir Forlag
- Hernes, G. (red.)
(1978): Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon
Bergen: Universitetsforlaget
- Harrit, O. (1992): Kulturbasert ledelse - skoleutvikling på parti med framtida
Skoleforum nr.3 s.58 - 59
- Holter, H. (red.) (1982): Kvinner i fellesskap
Oslo: Universitetsforlaget
- House, E. (1992): Future Policy for School-based Evaluation. Rapport fra konferansen "Theory and Practice of School-based Evaluation", juni 1992 ved Oppland Distriktshøgskole
- Imsen, G. (1991): Effektivitet, motivasjon og kjønn. Om drivkreftene i pedagogisk arbeid. I Monsen og Tiller: Effektive skoler
- Jensen, V. (1987): LMS-modellen, Lokalstyrt, målrettet skoleutvikling
Hovedfagsoppgave i pedagogikk
Universitetet i Bergen
- Johansen, K.
Tjeldvoll, A. (1989): Skoleledelse og skoleutvikling
En pedagogisk evaluering av programinnhold og gjennomføring av etterutdanningsprosjektet "Miljø og ledelse i skolen",
Solum Forlag
- Karlsen, G. (1992): "Kan mål styre?" I Norsk skoleblad nr.23
- Karlsen, G. (1993a): Desentralisering - løsning eller oppløsning?
Ad Notam Gyldendal
- Karlsen, G. (1993b): Desentralisert skoleutvikling
Ad Notam Gyldendal
- KUF (1992): Prinsipper og mål for ledelsesutvikling i grunnskole og videregående opplæring. LUIS

- KUF (1993): Læreplan for grunnskole og videregående opplæring
- KUF (1994): Målformidling, resultater og tilbakemelding om sentrale prioriteringer i utdanningssektoren 1994. Rundskriv F-30/94
- KUF (1994): Underveis. En veiledning i skolebasert vurdering
- Lauglo, J. (1990): "Faktorer bak desentralisering i utdanningssystemer" i Granheim, Marit m.fl.: Utdanningskvalitet - styrbar eller ustyrlig? Tano Oslo
- Lindblom, C. (1984): The Science og "Muddling Through". I Faludi, A: A Reader in Planning Theory Toronto: Pergamon Press
- Lindensjø, B. og Lundgren, U (1986): Politisk styrning och utbildningsreformer Stockholm: Liber
- Lundgren, U.P. (1986): Att organisera skolan Stockholm: Liber
- Lundgren, U.P. (1990): "OECD-rapporten - en bakgrunn" i Granheim, M. m.fl.: Utdanningskvalitet - styrbar eller ustyrlig? Oslo: Tano
- Monsen, L. og Tiller, T. (red.) (1991): "Effektive skoler" - skoleutvikling eller mer byråkrati Oslo: Ad Notam A/S
- Morgan, Gareth (1989): Organisasjonsbilder Oslo: Universitetsforlaget A/S
- Møller, Jorunn (1992a): "Lederopplæring som styringsstrategi i skolen ?" Norsk Pedagogisk Tidsskrift nr.6
- Møller, Jorunn (1992b): Aksjonsforskning blant skoleledere Rapport II fra prosjektet "Kvalitetssikring - vurdering av skoleledelse"
- Neave, Guy (1988): Education and Social Policy: demise of an ethic change of values Oxford Review of Education 14.3
- NOU 1988:28 Med viten og vilje
- NOU 1988:32 For et lærerrikt samfunn
- NOU 1989:5 En bedre organisert stat
- NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner
- Næringslivets Hovedorganisasjon (1991): Kunnskap er makt
- Odelstingsprop.nr.38 (1989-90): Om lov og endring i grunnskolen Lov av 13.juni, 1969 nr.24

- Ogden, Terje (1990): Kvalitetsbevissthet i skolen
Oslo: Universitetsforlaget
- OECD (1988): OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk
Oslo: Aschehoug
- Polsby, N (1979): Forord i Sharpe, L.J. (red.) Decentralist Trends In Western Democracies.
London
- Price, J (1968): Organizational Effectiveness, An Inventory of Propositions
Homewood R.D. Irwin Inc. & The Dorsey Press
- Rutter, M. m.fl. (1979): Fifteen Thousand Hours
London: Open Books
- Rombach, Bjørn (1991): Det går inte att styra med mål
Studentlitteratur, Lund
- Schmuck, R. (1987): Leading and Managing for School Development: A System Perspective. Upubl. manus, presentert på RVO-seminar sept. 1987
- Selznik, P. (1968): Leadership in Administration. A Sociological Interpretation
New York: Harper & Row
- Sivesind, K (1993): "Målstyring - sentralisering eller desentralisering?
En analyse av begrepsbruk og politisk innhold i
St. melding nr.37, 1990-91"
Norsk pedagogisk tidsskrift 2/93
- Skauen, A (1993): Kronikk i "Dagbladet" 17.11.1993
- Skinner, B.F. (1972): Har vi råd til frihet?
Gyldendal - Fakkell
- Solstad, K.J. (1991): "Kan vi forske oss til bedre skolar? Om forskninga si rolle i
skoleutviklinga" i Monsen og Tiller Effektive skoler-skoleutvikling
eller byråkrati?
Oslo: Ad Notam
- Smyth, J. (1991): "Et pedagogisk perspektiv på ledelse" i Ålvik, T.: Skolebasert
vurdering - en artikkelsamling
Oslo. Ad Notam
- Stenhouse, L. (1975): An Introduction to Curriculum Research and Development
Heinemann Educational, London
- Statskonsult (1987): Den nye staten
- Statskonsult (1988): Veiledning i virksomhetsplanlegging
- Stortingsmelding nr.43
(1988-89): Mer kunnskap til flere
- Stortingsmelding nr.4
(1988-89): Langtidsprogrammet 1990-1993

- Stortingsmelding nr.51
(1988-89): Gjennomgang av den statlige undervisningsadministrasjonen
- Stortingsmelding nr.37
(1990-91): Om organisering og styring i utdanningssektoren, KUF
- Stortingsinnst. Stortingsinnstilling nr.186 til St.m. nr.37 (1990-91)
- Stortingsforhandlinger: Debatten i Stortinget, nr.54, 18 juni,1991
- Svingby, G. (1985): Satt kunskapen i centrum
Stockholm, Liber
- Telhaug, A. (1987): Skolen som motkultur
Oslo:Cappelen Forlag
- Telhaug, A. (1992): Norsk og internasjonal skoleutvikling
Oslo, Ad Notam Gyldendal
- Thorsvik, J (1991): "Målstyringsprosess, resultatrapportering og evaluering"
i Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor
Læg Reid, P (red.) Alma Mater
- Thuen, H. og Vaage, S. (red.)
(1989): Oppdragelse til det moderne
Oslo: Universitetsforlaget
- Tiller, T. (1988): Den tenkende skolen
Universitetsforlaget, 2. oppl.
- Tiller, T. (1989): Ledelse i en skole i utvikling
Tano
- Tiller, T. (1990): Kenguruskolene, det store spranget. Vurdering basert på tillit.
Gyldendal Norsk Forlag A/S
- Tiller, T. (1993): Vurder selv
Universitetsforlaget
- Tyler, R. (1974): Undervisningsplanlægning
København, Christian Ejlers' Forlag
- Ve, H. (1989): Educational Planning and Rational Ambiguity
Paper presentert på The VIIth World Congressat Comparative
Education i Montreal, juni 1989.
- Wildavsky, (1979): Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis.
Little Brown, Boston
- Weiler, H.N. (1990): "Desentralisering og styring av utdanning - En øvelse i
motsigelser?" I Utdanningskvalitet - styrbar eller ustyrlig?
Granheim, Lundgren, Tiller (red.)
- Winter-Jensen, T (1989): Undervisning og menneskesyn
Odense: Akademisk Forlag
- Østerberg, D (1991): Sosiologiens nøkkelbegreper
Tr.heim: Cappelen Forlag. Ny rev.utg.