



UiT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Feil mål, eller feil med mål?

Hvordan kan synspunkter på ideen om å bruke målinger i norsk offentlig skole forstås?

Glenn Helmo

Masteroppgave i Organisasjon og ledelse. Mai 2017



Forord

Å skrive masteroppgave er kanskje noe av det mest ensomme du kan gjøre. Du velger en problemstilling, et teoretisk rammeverk og empiri som ingen andre har gjort likt deg før, og mest sannsynlig ikke kommer til å gjøre heller. Ingen å dele erfaringer med som kan innleve seg i akkurat det du bruker dagene dine til. Mange av dagene dine til.

Det er en enorm kontrast mellom det en gjennomsnittlig masterstudent må legge ned av tid, energi og dedikasjon til å skrive en masteroppgave, og hva som kan forventes av oppmerksomhet og vitenskapelig nytte.

Allikevel har det vært en strevsom fornøyelse å få lov til å skrive masteroppgave, hvor du enkelte dager langt nede i kaffekopp nummer tre, opplever at verden, om ikke kretser rundt, i hvert fall kretser innom det du skriver om. Jeg har fått med meg erfaringer som jeg kommer til å ta meg videre i livet knyttet til hva jeg har fått igjen av synspunkter på denne spesifikke saken, faget og treningen både intellektuelt og personlig med det å ta fatt på et omfattende prosjekt som krever planlegging, disiplin og dedikasjon over en lengre tidsperiode hvor du opplever en følelse av ro og tålmodighet til det du holder på med som du sjeldent oppnår i møte med andre utfordringer i livet.

Jeg vil takke mine veiledere Rudi Kirkhaug og Tor Christian Dahl-Eriksen for tilbakemeldinger på mine tanker om oppgaven. Og jeg vil takke min gode venn Abel Teckle for mange faglig interessante og trivelige samtaler, og for støtte i både gode og utfordrende tider det siste året.

Forkortelser:

BMS – Balansert målstyring

K06 – Kunnskapsløftet 2006

L97 – Læreplanen 1997

NPM – New Public Management

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

PISA - Programme for International Student Assessment

St.mld. – Stortingsmelding

Udir – Utdanningsdirektoratet

Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker hvilke synspunkter som finnes på ideen om å bruke målinger i norsk skole. For å undersøke dette tar oppgaven først utgangspunkt i en analyse av hvordan ideen balansert målstyring kan forstås oversatt til norsk skole. Tre funn fra denne analysen fremstår som sentrale. For det første at måten målinger blir brukt på, kan forstås som målstyring. For det andre at det er mulig å tilby en forståelse om at det har blitt opprettet et eget perspektiv, som kan kalles kunnskapsperspektivet. Og for det tredje så viser analysen at det har vært og er utydelige prioriteringer mellom kunnskapsperspektivet og samfunnsperspektivet, men at nåværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen er tydeligere mot å prioritere kunnskapsperspektivet foran samfunnsperspektivet.

Analysen av oversettelsen av ideen danner grunnlaget for å analysere hvordan synspunkter på oversettelsen og implementeringsfølger av den kan forstås ut i fra generell målteori og grunnleggende perspektiver på organisasjoner. Analysen viser at motstand mot å bruke målinger kan rettes både mot måten det er oversatt på, og det grunnleggende ved ideen, og at ulik tilhørighet av motstand får ulike implikasjoner i møte med argumentene for å bruke målinger. Motstand mot måten det er oversatt på kan møtes, samtidig som målstyring vedvarer, mens den grunnleggende motstanden vanskeligere lar seg møte hvis målstyring skal vedvare.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	5
Forkortelser.....	6
Sammendrag.....	7
1. Innledning.....	10
1.1 Faglig område og tema.....	10
1.2 Bakgrunn for saken.....	10
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	10
1.4 Tidligere forskning.....	11
1.5 Posisjonering mot tidligere forskning og hensikt med oppgaven.....	15
1.6 Vitenskapelig bidrag.....	17
1.7 Samfunnmessig bidrag.....	18
1.8 Om valg av teori.....	20
2. Teoretisk rammeverk.....	23
2.1 Det profesjonelle byråkratiet.....	23
2.2 Røviks translasjonsteori.....	24
2.3 Mål og målstyring.....	26
2.4 Balansert målstyring.....	28
2.5 Generelle teoretiske begrunnelser for å prestasjonsmåle.....	32
2.6 Generelle teoretiske fallgruver ved å prestasjonsmåle.....	34
2.7 Perspektiver på organisasjoner.....	37
3. Metode.....	40
3.1 Om forskningsdesignet.....	40
3.2 Begrunnelse for forskningsdesignet.....	40
3.3 Om å hente inn empiri.....	41
3.4 Validitet.....	43
3.5 Reliabilitet.....	48

Analysedel

4. Hvordan har balansert målstyring som idé blitt oversatt til norsk offentlig skole?.....	51
4.1 Oversettelsen av det finansielle perspektivet.....	51
4.2 Oversettelsen av kundeperspektivet.....	55
4.3 Prioritering av perspektiver.....	56
4.4 Tydeligere prioriteringer fra Torbjørn Røe Isaksen?.....	59
5. Synspunkter som støtter ideen om å måle i norsk offentlig skole.....	62
5.1 Prestasjonsmålinger påvirker atferd og klargjør hva som forventes.....	62
5.2 Prestasjonsmålinger motiverer.....	63
5.3 Prestasjonsmålinger øker prestasjonens synlighet og signaliserer viktighet.....	64
5.4 Prestasjonsmålinger muliggjør delegering av myndighet og ansvar, og gir ledelse og medarbeidere større innsikt i virksomheten.....	64
5.5 Målinger muliggjør tilbakekoblinger.....	66
5.6 Målinger øker objektiviteten og bidrar til å bygge en tiltaksfokuseret organisasjon.....	67
5.7 Målinger bidrar til konsistens i gjennomføringen.....	68
5.8 Prestasjonsmålinger gjennom prestasjonsmålesystemer bidrar til å sveise organisasjonen sammen.....	69
5.9 Prestasjonsmålinger bidrar til økt kvalitet på beslutningene, og gir ”early warning signals”.....	70
6. Synspunkter som viser motstand mot ideen om å måle i norsk offentlig skole.....	71

6.1 Manglende dialog med de ansatte om hvorfor prestasjonsmålinger er viktige.....	71
6.2 Unngå å koble prestasjonsmålinger direkte til belønningssystemer.....	72
6.3 For mange prestasjonsmål.....	73
6.4 Å ikke måle de riktige tingene.....	73
6.5 Prestasjonsmålene fører til suboptimalisering.....	81
7. Motstand som ikke fanges opp av fallgruver ved å prestasjonsmåle.....	86
7.1 Grunnleggende motstand mot ideer som innebærer å måle i møte med skolesektoren.....	86
7.2 Motstand mot de grunnleggende forutsetningene før oversettelse og implementering.....	89
7.3 Mulige implementeringsfølger ved motstand mot det grunnleggende.....	92
7.4 Ulik motstandstilørighet.....	92
7.5 Innholdet i motstanden sett opp mot de virkelige forhold.....	94
8. Avslutning.....	96
8.1 Funn i oppgaven.....	96
8.2 Svar på problemstilling – hvordan kan synspunkter på ideen om å bruke målinger i norsk offentlig skole forstås?	98
8.3 Oppgavens begrensninger.....	101
8.4 Analyse og funn sett opp mot teoretiske forventninger.....	101
8.5 Analyse og funn sett opp mot tidligere forskning.....	102
8.6 Videre forskning.....	104
Litteraturliste.....	106

1. Innledning

1.1 Faglig område og tema

Det faglige området for oppgaven innenfor statsvitenskap er organisasjonsteori og ledelse. Innenfor organisasjonsteori og ledelse vil jeg forske på bruk av mål som styringsverktøy i offentlige organisasjoner, og hvilke synspunkter som finnes på oversettelse og implementering av ideer som innebærer å styre etter mål i offentlig sektor.

Det tematiske området innenfor det faglige området er innføring av New public Management i offentlig sektor. Og mer spesifikt innenfor NPM igjen, er det innføring av ideen balansert målstyring i offentlig sektor hvor norsk offentlig skole som del av offentlig sektor er den delen som skal undersøkes.

1.2 Bakgrunn for saken

Innføring av målbare resultater i norsk offentlig skole har kommet til synet på nye måter etter tusenårsskiftet gjennom deltakelse i internasjonale undersøkelser, etablering av nasjonale prøver gjennom reformen Kunnskapsløftet fra 2006 og etablering av egne tester i lokale områder, hvor Oslo og Sandefjord sine egne tester har fått mest oppmerksomhet(Nrk 2015). Dette er et element som, sammen med flere andre, har skapt en offentlig debatt om denne utviklingen er gunstig for norsk skole. Blant annet ble det vinteren 2015 i *debatten* på NRK1 diskutert hvor heldig de nye tendensene er for norsk skole, hvor målstyring som en av disse tendensene ble diskutert(Nrk 2015).

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

For å forske på ideen om å styre etter mål i tilknytting til norsk offentlig skole, og synspunktene på oversettelse og implementering av det som idé har oppgaven følgende problemstilling:

”Hvordan kan synspunkter på ideen om å bruke målinger i norsk offentlig skole forstås?”

For å besvare denne problemstillingen har oppgaven to forskningsspørsmål som analysedelen tar utgangspunkt i:

- a) Hvordan kan balansert målstyring som idé forstås oversatt til norsk offentlig skole?
- b) Hvilke synspunkter finnes det på oversettelsen og implementeringen av balansert målstyring i norsk offentlig skole?

1.3.1 Begrepsavklaring

Norsk offentlig skole forstås som skolevirksomhet i grunnskole og videregående skole hvor styringen er tilknyttet kommune, fylkeskommune eller stat(Stortinget 2013).

1.4 Tidligere forskning

Det er forsket tidligere på effekten av NPM i offentlig sektor. Dette gjelder flere deler av offentlig sektor som for eksempel kommuner, helsevesenet, politiet, Nav og vinmonopolet.(Wathne 2015; Steen 2007; Hillestad 2014; Sten 2012) Ettersom store deler av norsk skole er offentlig styrt vil denne forskningen ha overføringsverdi til mitt prosjekt. Jeg studerer balansert målstyring i skolen spesifikt, men det generelle ved det er at det er et studie av balansert målstyring i offentlig sektor.

Hva forteller den tidligere forskningen om balansert målstyring i offentlig sektor, og synspunkter på ideen? Deler av den kvantitative forskningen viser positive resultater målt i oppfatning av effekter fra de ansatte knyttet til bedring av produktivitet, økonomisk kvalitet og bedre tjenestekvalitet etter innføring av balansert målstyring da store prosentdel av de ansatte mener det har hatt positiv effekt. Samtidig som det er også funn knyttet til at det på områder er større deler av de ansatte som mener det har hatt negative effekter(Hillestad 2014; Jønsrud 2007).

Hva viser den kvalitative forskningen? Flere avhandlinger viser at målstyring i offentlig sektor forsøker å ta utgangspunkt i et bredt spekter av mål, og at mål til det finansielle ikke har direkte prioritet ovenfor andre mål. Avhandlingene viser videre at det finnes motstand fra de ansatte mot implementeringsfølger av målstyring.(Wathne 2015, Steen 2007, Ntnu 2015, Berg 2015; Munkejord 2015) Blant annet har Kristine Wathne skrevet en doktorgrad om bruk av balansert målstyring i politiet, og hvilke oppfatninger ansatte og ledere i politiet har med

erfaringer av denne ideen. Her kommer det frem at det er betydelig motstand mot målstyring i politiet, og at motstanden er sterkere fra den operative kjerne enn ledere. Det erfarer at den operative kjerne trikser med tallene for å pynte på statistikkene. Den operative kjerne uttrykker at balansert målstyring slik det virker i politiet ikke fanger opp det viktigste ved politiarbeidet, og at krav om måling og resultater kan gå på bekostning av annet politiarbeid de vurderer som viktigere (Wathne 2015; Nrk 2017). At det ikke måler det viktigste ved arbeidet, at det trikkes med tall og at målingene ikke forteller om den jobben som er gjort er også synspunkter som kommer fra andre kvalitative studier om balansert målstyring i offentlig sektor (Steen 2007, Munkejord 2015, Christensen m.fl 2015:193&195-200).

I egenskap av å være en del av offentlig sektor er det nærliggende å se på disse studiene som å ha overføringsverdi til skolen. Samtidig vil hver enkelt del av offentlig sektor, og hver organisasjon ha sine særegne premisser som gjør at man må gjøre en vurdering av hvordan et generelt prinsipp gjør seg gjeldende. For eksempel vil opplevelsen av innflytelse på de oppnådde resultater kunne variere mellom operativ kjerne i politiet og i skolen.

Hva sier da forskningen om balansert målstyring som del av skolesektoren spesielt? Empiriske kvalitative studier om læreres oppfatninger av virksomhet i skolen har blitt forsket på med ulike innfallsvinkler, hvor det meste er forskning fra pedagogikk som fagfelt med intervju av lærere og ledere i skolen som metode (Karlsen 2015; Jacobsen 2016, Ntnu 2015; Berg 2015). Hva gjelder studiene og analysene av innholdet som har resultater som viser motstand mot målstyring pekes det ofte på at målene ikke stemmer overens med det som er det viktigste for skolen, at det gir lærerne mindre frihet og at den ikke har noen god relasjon til den virkeligheten som utspiller seg i skolen (Karlsen 2015; Jacobsen 2016; Ntnu 2015; Berg 2015) Det finnes forskning om hvorfor lærere slutter og mistrives, men mye av denne forskningen har utspring i pedagogikk som fagfelt, og er derfor ikke studert direkte opp mot NPM og organisasjonsteoretiske perspektiver, begreper og teorier, selv om enkelte av studiene fra pedagogikk forholder seg til NPM, Røviks translasjonsteorier og struktur i organisasjoner er oppgavene fortsatt i hovedsak pedagogisk orientert (Karlsen 2015; Ntnu 2015; Berg 2015).

Knyttet til mål i skolen er det også forskningsrapporter spesifikt knyttet til nasjonale prøver som del av K06, hvor det blir behandlet i oppgaver som benytter både kvalitative og kvantitative metoder på oppfordring fra utdanningsdirektoratet (Udir 2012; Aasen 2012;

Seland 2013). Evalueringen er gjort med pedagogisk forskningstilnærming, men hvor noen av funnene fortsatt kan være fruktbart å behandle i en organisasjonsteoretisk kontekst.

Evalueringenes mål er å skulle avdekke demografiske forskjeller knyttet til implementeringen av kunnskapsløftet, og å avdekke utbredelsen i oppfatninger om hvordan det virker på ulike områder blant skoleeiere, skoleledere, lærere og elever. Noen av funnene fra disse evalueringene som er relevante for en organisasjonsteoretisk oppgave om målstyring i skole er at 87% av skolelederne rapporterer at gamle prøver brukes i forberedelsene til nasjonale prøver; en av fem lærere rapporterer at undervisningen legges spesielt opp mot nasjonale prøver, mens halvparten er uenig i dette; 60% svarer at elevene forberedes ekstra til de nasjonale prøvene like før prøvene; 16% oppgir at de setter annen undervisning til side for å øve til nasjonale prøver; lærerne er mest opptatt av læringsaspektet knyttet til de nasjonale prøvene, og 7 av 10 lærere opplever at det har blitt bedre vurderingspraksis etter kunnskapsløftet; om fritak av elever til de nasjonale prøvene hevder forskerne at det ut i fra informasjonen som gis til skolene ikke kan misforstås hvem som kan ha fritak og at reglene som skolelederen, som tar beslutningen, har å forholde seg til om fritak er standardiserte og rigide; lærere opplever allikevel at det kan være utydelig hvilke elever som ha fritak og hvilke som ikke skal ha; resultatene som presenteres i skoleporten.no konkluderer forskerne med er en grov forenkling, og at overføringen fra faktiske testskårer til gjennomsnittsverdier ikke tar høyde for variasjoner innenfor mestringsnivåene og kan være direkte misvisende sammenlignet med faktiske prøveresultater; de nasjonale prøvene vurderes til å ha best funksjon for skoleleders del av jobben med tanke på forbedring, og mindre bra for skoleeiers og lærere; skolelederne gir uttrykk for at det fungerer bra som et administrativt styringsverktøy, men oppgir at de er frustrerte over hvordan resultatene brukes i media; forskerne konkluderer med at hovedtendensen i resultatene er at de nasjonale prøvene brukes for å integreres i undervisningen, og ikke virker styrende for undervisningen(Aasen 2012; Seland 2013).

Virknings av kunnskapsløftet med de nasjonale prøvene for virksomheten knyttet til lærernes jobb og resultater for undervisning evalueres til at kunnskapssynet i generell del av læreplan kunne bryte med de ulike fagplanenes fokus på kompetanse; økt oppmerksomhet mot grunnleggende ferdigheter; det finnes få spor av læring som fremmer elevenes dybdeforståelse; læreboken styrer mye av opplæringen og fokuset på hva som skal læres har blitt større; det er en svak økning av forskjellene mellom guttene og jentenes resultater, og sosioøkonomisk bakgrunn har fått litt større betydning(men det konkluderes ikke med

kausaltet med reformen); klar økning i spesialundervisningen(men store forskjeller mellom skoler i andelen som mottar det, og forskerne fant ingen tegn til økning på lavere klassetrinn eller videregående).

Virkninger for strukturen av kunnskapsløftet evalueres til at det ikke var noen helhetlig strategi for implementering som har gitt lokale variasjoner som har møtt motstand; det har blitt tydeligere ansvarsfordeling(samtidig som både skoleeiere, skoleleder og lærere opplever at de har fått mindre lokalt handlingsrom av reformen); det har vært for lite bruk av dialog internt i organisasjonen hvor det evalueres til at det i stedet har vært sentrale utdanningsmyndigheter som har styrt implementeringen; lærerne er positive til fritt metodevalg og mer varierte arbeidsmåter; og det viste ingen økning av etter- og videreutdanning av lærere(Udir 2012).

Det er også skrevet en oppgave om målstyring i skolen som har et teoretisk utgangspunkt, ved at det tas utgangspunkt i utdanningsfilosofen John Deweys tanker om mål og hvordan det kan forstås opp mot mål- og resultatstyring i skolen. Oppgaven tester ut et pragmatisk alternativ til det bestående systemet som den hevder er knyttet til nyliberal tenking. Og oppgaven ender opp med en konklusjon om at pragmatisk tenking ikke trenger å innebære en kynisk, snever instrumentell tankegang om relasjonen mellom mål, men kan brukes til å kritisere instrumentalismen. Og at pragmatisk tenkning kan være bedre å anvende enn idealistisk tenking i kritikken av instrumentalisme fordi tenkningen snakker i samme begreper, slik at ved å komme med kritikk som ikke er et grunnleggende ytterpunkt er dette en form for moden tenkning som kan være med som et bidrag til å jobbe mot bedring av det allerede eksisterende mål- og resultatstyringssystemet(Bjerknes 2012).

Gjennomgangen av tidligere kvantitativ og kvalitativ forskning, som kan relateres til det faglige området og temaet, viser at det finnes studier som ser både positive og negative effekter av NPM og BMS i offentlig sektor generelt, og skole spesielt. Dette samsvarer med Christensen m.fl.(2015:195) sin vurdering av tidligere forskning på området da de hevder den ikke viser entydige resultater i boka *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Selv om det finnes enkelte caser hvor det viser bra resultater, hevder de det ikke konkluderes med at det finnes resultater som viser at dette fører til bedre effektivitet og kvalitet i offentlig sektor da effekter må ses i sammenheng med det totale bilde for hele organisasjonen og ikke bare enkeltdeler, og i tillegg til for samfunnet. Og da overføringsverdien fra enkelte caser ikke kan

generaliseres da det ut i fra den kunnskapen og forskningen som foreligger om temaet vil være nødvendig å undersøke mer spesifikt og konkret under hvilke betingelser det vil lykkes(Christensen m.fl. 2015:195). Christensen m.fl(2015:195) vurderer videre forskningen som eksisterer om NPM og BMS til å ha vært mer opptatt av hvorfor og hvordan det har blitt oversatt, enn til å ha vurdert effektene av oversettelsene. Og videre til at de effektene som er studert konsentrerer seg om de interne i organisasjonen, og ikke om effektkjeder ut over organisasjonens områder.

1.5 Posisjonering mot tidligere forskning og hensikt med oppgaven

Denne oppgavens posisjonering mot tidligere forskning gjennomgått ved forrige punkt er for det første en posisjonering mot skolesektoren som kontekst for målstyring sett opp mot de studiene som har forsket på andre deler av offentlig sektor. Men oppgaven skiller seg også fra de tidligere studiene i andre deler av offentlig sektor på andre måter. Noe av forskningen har vært kvantitativt orientert mot å se på effekter og oppfatninger, og oppgaven vil skille seg fra disse ved at den vil være kvalitativt orientert. Videre både for kvantitativ og kvalitativ forskning har forskningen forsøkt å avdekke hvordan implementeringen har skjedd gjennom den informasjonen som gis gjennom intervjuer med ledere eller ansatte fra organisasjonen. Denne oppgaven vil ikke forsøke å avdekke hvordan implementeringen har skjedd, men analysere synspunktene som finnes på oversettelsen og følgende for implementering i seg selv, uten å vurdere gyldigheten eller utbredelsen av de ulike synspunktene. Det å kartlegge, analysere og forstå de ulike synspunktene er ambisjonen for oppgaven. Oppgaven vil derfor ikke forsøke å innhente synspunkter fra informanter som skal være representative for å si noe om det fra organisasjonen, men vil hente informasjon fra flere kilder for å kunne gå mer i dybden på de ulike synspunktene.

Videre om synspunkter på det i organisasjonen har tidligere forskning forsøkt å avdekke hvilke oppfatninger som finnes med utgangspunkt i å finne ut av om ledere og ansatte stiller seg positivt eller negativt til ulike momenter ved mål- og resultatstyring. Denne oppgaven vil også forsøke å avdekke ulike synspunkter på det, men om denne oppgaven også finner at det er motstand mot ideen i offentlig sektor som tidligere forskning har vist, vil motstanden i seg selv analyseres med teoretisk rammeverk som kan bistå for å forske på hva ved motstanden

som er å forstå som motstand mot oversettelsen av ideen, og hva ved motstanden som er å forstå som motstand ved det grunnleggende ved ideen. Hva gjelder Christensens m.fl.(2015:195) påpekning om at det er lite forskning på effekter utenfor organisasjonen som det forskes på, er vurderingen av grunnen til dette at det er vanskelig å forske på effekter jo lenger man kommer ut i effektkjeden. Denne oppgaven vil heller ikke kunne påvise hvordan målstyring i skolen påvirker effektkjeder i andre deler av samfunnet, eller i organisasjonen som helhet. Men den vil fortsatt kunne være et bidrag til å se aspekter ved ideen ut over kun de effekter som gjelder internt for den enkelte organisasjonen gjennom å ha informanter med synspunkter utenfor organisasjonene, og ved at synspunktene kan gjelde for skolesektoren som helhet, og ikke bare en enkelt del av organisasjonen som å forske på synspunkter på effekter av en oversettelse knyttet til kun en enkelt skole ville medført.

Av tidligere forskningen som er rettet mot elementer som kan knyttes til målstyring i skole har de fleste avhandlingene hatt et pedagogisk utgangspunkt i forskningstilnærmingen. Denne oppgaven skiller seg fra disse ved at det vil anvendes et organisasjonsteoretisk rammeverk for å analysere synspunkter på oversettelsen. Men oppgaven vil også posisjonere seg tilsvarende mot disse oppgavene som mot oppgavene om forskning på målstyring i andre deler av offentlig sektor. Da disse oppgavene baserer seg på synspunkter fra lærere og ledere i skolen, vil jeg også kunne hente inn synspunkter utenfor skolen. Der det har blitt forsøkt å avdekke hvilken praksis som er best, eller avdekke hvilke synspunkter som finnes internt i organisasjonen, vil denne oppgaven ikke forsøke på dette, men forsøke å avdekke hvilke synspunkter som finnes på området eventuelt også utenfor organisasjonene, og analysere synspunktene med en organisasjonsteoretisk forskningstilnærming.

Nærmere om posisjoneringen mot udirs evalueringer vil oppgaven analysere innholdet i de ulike oppfatningene istedenfor å avdekke hvor utbredt det er kvantitativt med de ulike oppfatningene, vurdere hvilke synspunkter som finnes på implementeringen som også kan innebærer prediksjoner av hvordan det videre forløpet vil bli og ikke avdekke hvordan implementeringen har skjedd, og oppgaven vil vurdere synspunktene uten å teste gyldigheten av de opp mot ulike demografiske forhold. Selv om evalueringene berører områder som strukturelle forhold og implementering er det uten å benytte seg av et organisasjonsteoretisk rammeverk, slik at det også vil posisjonere seg ulikt ved dette.

Oppgaven *Helliger målet middelet* av Audun Bjerknes forsker, i likhet med denne oppgaven, på synspunkter på ideen om å styre etter mål i skolen. Oppgaven vil allikevel posisjonere seg ulikt fra denne ved at i hans oppgave er teorien er satt i forgrunnen, mens informasjon fra styringsgivende dokumenter er brukt for å konkretisere teorien, mens det i denne oppgaven vil være motsatt ved at styringsgivende dokumenter og synspunkter på oversettelsen vil knyttes til teori. Slik at da han bruker pragmatiske perspektiver for å se på mulige løsninger for fremtiden, vil dette kunne overføres til at denne oppgaven vil analysere om eventuell motstand viser seg å være motstand mot måten ideen har blitt oversatt og implementert på, eller om det er det grunnleggende ved ideen. Men denne oppgaven vil istedenfor å se på de overordnede synspunktene fra et filosofisk ideperspektiv, se på det konkrete innholdet i synspunktene. Dette i tillegg til at den oppgaven var pedagogisk orientert, mens denne vil være organisasjonsteoretisk, og at det benyttes ulikt teoretisk rammeverk.

1.6 Vitenskapelig bidrag

Hvilke vitenskapelige bidrag en oppgave gir vil det naturligvis ikke være fullstendig kontroll over før empirien er hentet inn og analysert, men ut i fra planen for oppgaven kan man allikevel gjøre visse antakelser om hvilke bidrag som kan gis.

Oppgaven vil kunne være et bidrag til å utdype forskningen om hvordan NPM og BMS gjør seg gjeldende i offentlig sektor. Hver kontekst vil ha sine særegenheter, og mer bredde i forskningen vil dekke fenomenet bedre.

Den vil kunne bedre skape forståelse for om målingene i skolesektoren må forstås som balansert målstyring, bare målstyring eller eventuelt om bruk av målinger ikke har sammenheng med styring i organisasjonen.

Oppgaven vil også kunne være et bidrag til å se på hvilke bidrag synspunktene til denne spesifikke konteksten om å bruke målinger gjør seg opp mot generell teori om begrunnelser for å prestasjonsmåle, og hvilke fallgruver som finnes ved å prestasjonsmåle.

Videre vil oppgaven være et bidrag til å analysere eventuell motstand som funn ut i fra om det er motstand mot den måten det er oversatt og implementert på, eller om det er det grunnleggende ved ideen det er motstand mot.

Og ut i fra analysen av de ulike synspunktene, kan oppgaven også være et bidrag til å gi innsikt i egenskaper ved hva ved en idé og en organisasjon, som avgjør hvilken oversettelsesmodus som er mest anvendelig for oversettelse. Og i tillegg være et bidrag til å vurdere om oversettelse av ideer kan ta høyde for ulike synspunkter ved tilpasning, eller om noen ideer i møte med andre kontekster ikke kan tilpasse seg de synspunkter som finnes uten at det går på bekostning av det sentrale ved ideen.

Til slutt vil det også kunne gi et bidrag til å fortelle noe om hvilke synspunkter som finnes på implementeringsfølger av en oversettelse i denne konteksten.

1.7 Samfunnsmessig bidrag

Å systematisere de ulike synspunktene og å se sammenhenger og ulikheter mellom de gjennom å analysere empirien med teori, begreper og perspektiver fra organisasjonsteori vil kunne føre til økt forståelse for de ulike synspunktene om målingers inntog i skolesektoren. Videre kan økt forståelse vurderes til å være fruktbart for en bedre og mer konstruktiv debatt mellom ulike synspunktsinnehavere. Dette kan igjen føre til endringer til det bedre for organisasjonen, som igjen vil kunne gagne samfunnet.

Tidligere forskning i andre deler av offentlig sektor, og i skolesektoren har vist at det finnes motstand mot oversettelse og implementering av ideen i offentlig sektor fra den operative kjerne. Motstand fra den operative kjerne og fra samfunnet vil i seg selv kunne vurderes til å være en uønsket tilstand. Om denne oppgaven eventuelt får funn om at det finnes motstand blant den operative kjerne, og om de synspunktene utenfor organisasjonen representerer synspunkter som finnes i den operative kjerne, vil oppgaven være med å gi økt forståelse for motstanden, som kan endre på den uønskede tilstanden. Økt forståelse vil kunne føre til at eventuell avstand mellom ledelses ønsker om styring, og ansattes oppfatninger om god praksis vil kunne harmonere bedre. Samtidig vil økt forståelse ikke alltid kunne utfordre

grunnleggende politiske og verdimeslige skiller mellom parter slik at en tilstand med høy grad av forståelse og høy grad av motstand vil være mulig.

At det er en uønsket tilstand kan antas av flere grunner. For det første fordi det kan føre til at de gjør en dårligere jobb for organisasjonen da de ikke gjennomfører arbeid etter den helhetlige visjonen til organisasjonen, eller fordi de i gjennomføringen av arbeidet er mindre motiverte som forskningen antar har sammenheng med å gjøre en bedre jobb (Jacobsen og Thorsvik 2011:226; Hoff og Hølving 2015:141). Det betyr ikke at motiverte ansatte er en tilstand som trumfer alle andre hensyn i en organisasjon. Om tiltak som motiverer de ansatte også fører til en mindre formålstjenlig utøvelse av jobb for organisasjonen og samfunnet for øvrig, er ikke det en fullkommen tilstand. Det finnes mange andre hensyn å ta enn kun å motivere de ansatte. Vedrørende dette temaet vil det være naturlige å peke på at hensynet til hva som er best for elevene, og måten elevene blir påvirket på som fører til påvirkninger på samfunnet vil være det viktigste ved virksomheten i skolen som organisasjon. Et hensyn som vil trumfe opplevelsen av motstand og tap av motivasjon hos de ansatte.

For det andre kan det antas at motstand kan føre til tap av medarbeidere gjennom at lærere slutter. Skolen som profesjonsorganisasjon har begrenset tilgang til kvalifisert arbeidskapasitet, og beregninger fra SSB har vist at det er mangel på kvalifisert arbeidskapasitet i skolen i fremtiden. Under slike forhold vil det å miste kvalifisert arbeidskraft bety at man må erstatte kvalifisert med ukvalifisert arbeidskraft, eller ha mindre arbeidskraft. Det tas utgangspunkt i at det vil være negativt for organisasjonen da det vil være en forventning om at de ikke gjør en like god jobb for elevene som kvalifisert arbeidskraft ville gjort. Skolen er derfor i en sårbar situasjon hva gjelder å miste kvalifisert arbeidskraft (Karlsen 2015). Samtidig må statistikker som at en av tre nyansatte i jobben slutter innen tre år, ikke vurderes til å stå i et kausalitetsforhold alene til eventuell motstand mot ideen om balansert målstyring da forskningen ikke har avdekket dette, og det er flere mulige årsaksforklaringer som kan ha påvirket en slik statistikk (Karlsen 2015). Men allikevel kan det antas at det å skape forståelse for eventuell motstand vil kunne være et lite bidrag til å bedre utfordringer til et av flere utfordrende områder for skolesektoren.

1.8 Om valg av teori

Jeg vil nedenfor gjennomgå prosessen rundt innhenting av de ulike teoretiske bidragene som er med i oppgaven, begrunne hvorfor de er med i oppgaven, og kommentere hvorfor det antas å være teori ut i fra at teori er sammenheng mellom begreper som man kan utlede visse antakelser fra.

Fordi det overordnede faglige jeg studerer er synspunkter på oversettelse og implementering av en ide er Røviks translasjonsteori hvor det presenteres begreper knyttet til ulike modus en idé kan oversettes i, og mulige utfall for implementering tatt med. Begrepene vil gi et teoretisk bidrag ved at det kan vise til sammenhenger mellom idé og kontekst som gjør at visse moduser kan være hensiktsmessige å anvende og andre ikke. Videre vises det til hva ulike utfall av en oversettelse kan føre til i en organisasjon hvor det utledes antakelser om mulige utfall ut i fra hvordan ideen og organisasjonen står mot hverandre, som vil være et generelt teoretisk utgangspunkt å se synspunktene på det spesifikke for denne konteksten opp mot.

Videre behandler jeg det teoretiske grunnlaget for forståelsen av det profesjonelle byråkratiet som organisasjonsmodell for å ha med et teoretisk bidrag til hvilke mekanismer som det forventes gjør seg gjeldende i skolen som organisasjon. At ikke alle typer organisasjonsmodeller er dekt fullt ut teoretisk betyr ikke at oppgaven har en lukket tilnærming til hvordan skolen som organisasjon skal forstås, men fordi det i teorien er antatt at utdanningsinstitusjoner tilhører det profesjonelle byråkratiet vil den gjennomgå teoretisk, hvor skillelinjene mot maskinbyråkratiet også vil bli behandlet. Om synspunkter på oversettelse og implementering indikerer at skolen ikke forstås som en profesjonsorganisasjonen, vil det eventuelt bli en diskusjon ut i fra det i analysekapittelet.

Etter å ha knyttet teori til oversettelse og implementering, og en teoretisk forventning om hvordan forstå skolen som organisasjon går det teoretiske rammeverket videre til å behandle hva ideen inneholder, som er å styre etter mål. Jeg orienterte meg i Jacobsen og Thorsviks(2011) innføringsbok om deres behandling av mål i organisasjoner for å finne teori knyttet til det generelle ved en profesjonsorganisasjon og det generelle ved mål. Jeg vurderte det til å være nyttig å ha med overordnede teoretiske bidrag på hva mål er, for senere å presentere mer spesifikke teoretiske bidrag om mål.

Jeg undersøkte videre om det spesifikke for mål i offentlig sektor, for i tillegg til å ha med det generelle rundt mål, ha med teoretisk behandling av mål inn inn mot offentlig sektor ettersom jeg skulle studere synspunkter på norsk offentlig skole som en del av offentlig sektor. Ut i fra de komplikasjonene som teorien antar kan utspille seg i offentlig sektor med tanke på mål vurderte jeg det som hensiktsmessig å ha med et teoretisk bidrag om ulike effekter også.

Deretter tok jeg utgangspunkt i en idé om å styre etter mål ved å se på tidligere masteroppgaver og doktorgradsoppgaver som undersøkte balansert målstyring, og så på litteraturen som var anvendt der. Ut i fra dette fant jeg det som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Kaplan og Nortons bok *The balance scorecard. Translating strategy into action*. fra 1996 som teoretisk utgangspunkt for hva originalideen innebærer, da behandlingen i Jacobsen og Thorsvik og de andre avhandlingene jeg leste tok utgangspunkt i at originalideen kommer fra deres verker. Og selv om den ikke er den første innføringen i det, var det det verket som det i størst grad ble tatt utgangspunkt i av det jeg leste, og som virket å representere ideen mest presist.

Videre var det referert til sekundærlitteratur om modellen flere steder hvor Åge Johnsen sine verker ofte ble sitert, som førte til at jeg undersøkte boka *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked* nøyere. Det samme gjaldt for Kjell Gunnar Hoff og Per Aksel Holving og boka deres *Balansert målstyring. Strategisk virksomhetsstyring satt i system*. Dette dannet utgangspunkt for å ha et teoretisk utgangspunkt for hvordan modellen oversettes til offentlig sektor. Jeg vurderte dette til å høre innenfor det teoretiske rammeverket da det kan utledes antakelser ut i fra begreper på generelt grunnlag ved at det som kommer frem fra deres teoretiske oversettelse handler om generelle antakelser om hvordan sammenhengen mellom originalmodell og offentlig sektor vil utarte seg. Da empiriske eksempler blir benyttet senere i bøkene er dette separert fra det de presenterer som generelle antakelser om sammenhenger mellom ideen og offentlig sektor. Grunnen til at jeg valgte å ha med en generell teoretisk oversettelse av modellen til offentlig sektor er at forventningen til at oversettelsen skulle skille seg fra originalmodellen, som er presentert for organisasjoner som er profittsøkende i det private næringslivet, var til stede i stor grad. Dette var basert på kjennskap til konteksten, og etter å ha lest tidligere avhandlinger om balansert målstyring i offentlig sektor hvor det at det ikke overføres direkte er et funn som går igjen. Det betyr ikke at oppgaven ikke stiller seg åpen til at det eventuelt kunne vært et funn, men om det ikke skjer vil oppgaven også kunne

vurdere om oversettelsen eventuelt også bryter med teoretisk forventning til hvordan det oversettes til offentlig sektor.

For å kunne vurdere synspunkter på oversettelse og implementering av denne ideen opp mot teori tok jeg utgangspunkt i teoretiske begrunnelser for å prestasjonsmåle, og fallgruver ved å prestasjonsmåle med utgangspunkt i behandlingen av dette i boka *Balansert målstyring. Strategisk virksomhetsstyring satt i system* (Hoff og Holving 2015). Dette ut i fra at jeg så på det teoretiske rammeverket til en oppgave om målstyring i vinmonopolet hvor noen av de elementene som jeg tok med til mitt teoretiske rammeverk ble behandlet (Munkejord 2015). Jeg anså Hoff og Holvings begrunnelser for å prestasjonsmåle, og fallgruver ved å prestasjonsmåle, for å være et teoretisk bidrag til denne oppgaven ved at synspunkter om hvorfor å prestasjonsmåle som kunne kobles til teorien ville vise at argumentene hadde støtte fra generell teori, og hvor samme argumentasjon gjelder for det å etablere generelle teoretiske antakelser om fallgruver som det kan gås i ved å prestasjonsmåle.

Det teoretiske bidraget fra Hoff og Holving om fallgruver ved å prestasjonsmåle ble også vurdert til å ha en analytisk funksjon i oppgaven ved å kunne bidra til å analysere om eventuell motstand dreier seg om oversettelse og implementering av ideen, eller om det er motstand mot selve ideen uavhengig av måten det har blitt oversatt og implementert på. Jeg vurderte det til at synspunkter som kunne identifiseres ved å ha tilhørighet til teorien om prestasjonsmålingenes fallgruver ville kunne fortelle at motstanden handlet om hvordan ideen har blitt oversatt og implementert. Denne funksjonen vurderte jeg ville seg gjøre gjeldende hvis jeg også hadde et teoretisk rammeverk som kunne knyttes til synspunkter om at det er ideen i seg selv som ikke passer til skolen som kontekst. Jeg tok derfor også med grunnleggende perspektiver på organisasjoner gjennom det rasjonelle og det naturlige perspektivet på organisasjoner som jeg var kjent med fra tidligere kurs på studiet. Tanken bak dette var at hvis motstand handler om skillelinjer knyttet til det grunnleggende synet på hva en organisasjon skal være, og man identifiserer at ideen ikke samsvarer med dette, vil dette være en motstand mot ideen i seg selv, og ikke oversettelsen og implementeringen.

2. Teoretisk rammeverk

2.1 Det profesjonelle byråkratiet

Dag Ingvar Jacobsen og Jan Thorsvik beskriver høyere utdanningsinstitusjoner som å passe til struktureringen i det profesjonelle byråkratiet(Jacobsen og Thorsvik 2011:91). Selv om det med høyere utdanningsinstitusjoner kan være nærliggende å tro det menes universitet, vil allikevel det at den operative kjernen som består av profesjonelle gjøre at denne teoretiske antakelsen også gjelder for skolen. Det som kjennetegner det profesjonelle byråkratiet er at det skal være forutsigbarhet i utøvelsen fra den operative kjernen(Jacobsen og Thorsvik 2011:90-91). Men i motsetning til maskinbyråkratiet hvor utøvelsen er forutsigbar på grunn av at de ovenfor i organisasjonen styrer de nedenfor sitt handlingsrom, skal denne forutsigbarheten være tuftet på at den operative kjerne er profesjonaliserte gjennom utdanning til den jobben de skal utføre(Jacobsen og Thorsvik 2011:89-90). Det profesjonelle byråkratiet kan derfor omtales som et desentralisert byråkrati, mens maskinbyråkratiet er et sentralisert byråkrati(Jacobsen og Thorsvik 2011:90).

Profesjonalisering av organisasjoner vil kunne sette ledelsen under et press i tilnærmingen til den operative kjernen på tre ulike måter. For det første ved at den operative kjernen forventer frihet til å gjøre profesjonelle vurderinger av hvordan de skal utføre arbeidet, og vil derfor kunne møte motstand mot ledelsen byråkratiske regler som er vanlig for organisasjoner med struktur tilhørende maskinbyråkratier. De vil videre forvente å bli vurdert ut i fra standarder som er gjeldende internt i profesjonen, og ikke fra eksterne, slik at de kan møte kontroll fra ledelsen med motstand. Og til slutt vil den operative kjerne i en avveining mellom profesjonelle normer og verdier og organisasjonsmessige bestemmelser fra ledelsen ha større lojalitet til profesjonen enn organisasjonen(Jacobsen og Thorsvik 2011:105).

Opgaven tar utgangspunkt i at lærere er den operative kjernen da det analyseres styring i en organisasjonsteoretisk kontekst. Deres ledelsesvirksomhet som klasseledere er en tilnærming som ville hørt hjemme i en pedagogisk orientert oppgave. Slik at til modellen profesjonelt byråkrati, vil lærere være det som i modellen går under den operative kjerne, og ledelsen i skole og politiske ledelse som ledelsen.

2.2 Røviks translasjonsteori

Hva gjelder tilnærming til hvordan ideer oversettes og implementeres i organisasjoner vil oppgaven ta utgangspunkt i translasjonsmodellen til Kjell Arne Røvik som innebærer at originalmodellen av en idé kan endre seg ved spredning gjennom oversettelse. Det innebærer at ideer vil kunne endre betydning, fokusområde og form. Og kan med det ikke sammenlignes med å flytte fysiske gjenstander på samme måten som å flytte en bil fra et område til et annet (Røvik 1998:145). Dette ble i organisasjonsteorien på 1990-tallet anvendt som teori for spredning av praksis, og som igjen hadde strømninger fra fransk sosiologi fra 1970- og 1980-årene. Det vil si at oppgaven ikke anvender teorier om spredning av ideer innen samfunnsvitenskapen som kan omtales som tilhørende diffusjonsperspektivet som ser på spredning av ideer inspirert av fysiske lover hvor ideen i seg selv ikke endres, selv om den kan avta i styrke ved å møte motstand (Røvik 2014:39).

2.2.2 Oversettelsesmodus

Nedenfor vil de tre ulike modusene en oversettelse kan gjøres i fra et område til et annet bli presentert. De tre modusene er reproduserende modus, modifierende modus og radikal modus.

Reproduserende modus

Reproduserende modus innebærer at originalmodellen eller observert oversettelse i annen kontekst blir direkte overført til egen kontekst slik at den kopieres. Det trekkes ikke fra noe, legges ikke til noe eller forandrer på elementer for å få det til å passe egen kontekst. Det blir som at hvis et maleri er en idé lager man sin egen versjon i et 1:1 format med de samme proporsjonene, og endrer heller ikke på fargeleggingen av motivet (Røvik 2014:41).

Modifierende modus

Modifierende modus innebærer at det trekkes fra, legges til og man kan også gå inn å justere elementer for å få det til å passe på den måten man mener er best forenlig med egen kontekst. Om idé som maleri blir det som at man kan endre på formatet, endre på deler fargeleggingen, endre på ramma og også gå inn å justere på detaljer i maleriet for å gi det et annet uttrykk. Men maleriet vil fortsatt være gjenkjennelig opp mot originalbildet på den måten at hovedtrekkene i motivet og forståelsen av hva bildet er ikke har endret seg (Røvik 2014:41).

Radikal modus

Radikal modus innebærer at det man oversetter fra har blitt endret totalt ved at de viktigste delene av den har blitt oversatt på en måte som gjør at den har beveget seg langt fra utgangspunktet slik at den har blitt omvandlet. Om idé som maleri blir det som at man endrer på formatet, endrer totalt på fargeleggingen, kan fjerne ramma, og gå inn i motivet og fjerne sentrale elementer og tilføye nye elementer som gjør at det kan være vanskelig å se noen sammenheng mellom originalmaleriet og etterligningen (Røvik 2014::41).

2.2.3 Implementeringsutfall

Nedenfor vil det bli presentert mulige utfall en oversettelse kan få ved implementeringen. De mulige utfallene er rask tilkøpling, frikøpling, frastøting og implementering etter virusteorien.

Rask tilkøpling

Dette innebærer at ideen slik den er oversatt og tiltenkt å virke raskt realiseres i organisasjonen gjennom oppfølging og kontroll ovenfra i organisasjonen. Slik ideen er formelt blitt oversatt med det intensjoner og begrunnelser som hører med, er slik ideen også spiller seg ut i praksis (Røvik 1998:146).

Frikøpling

Dette innebærer at hva som skjer i organisasjonen, og hvordan man utad har oversatt ideen skiller seg fra hverandre ved at hensynet til legitimitet og effektivitet møtes i et krysspress, slik at hvordan organisasjonen fremstår utad, og hva som i realiteten skjer skilles fra hverandre. Dette skjer da legitimitet er funksjonen ved hvordan man fremstår utad, mens man ved praktisering søker effektivitet. Og det er ikke alltid disse hensynene er forenlige (Røvik 1998:148).

Frastøting

Frastøting innebærer at oversettelsen strider mot noe av det grunnleggende ved organisasjonen som dens opplevelse av mening, identitet og verdier som gjør at de ansatte viser motstand og ikke tar til seg innholdet i oversettelsen (Røvik 1998:147).

Virusteorien

Røvik viser til at implementering av ideer kan ha likheter med virus i form av at det langsomt kan spre seg på den måten at det i starten av implementeringen er frikøpling mellom språket

som benyttes om praksis, og reel praksis som fortsatt ikke har tatt ved seg elementer fra ideen i stor grad. Men ved å uttrykke ideen i språket, vil det kunne gradvis og langsomt utvikle seg i organisasjonen ved at den språklige og idémessige representasjonen påvirker måten å tenke på, som påvirker oppfatninger, som vil kunne påvirke praksis(Røvik 1998:149-151).

2.3 Mål og målstyring

Nedenfor vil det først presenteres et generelt teoretisk bidrag til mål hvor begrepet mål defineres, før mål ses opp mot offentlig sektor, før det videre ses på ulike effekter av å oppnå mål og til slutt blir det en gjennomgang av begrepene resultatstyring, resultatmåling og målstyring.

2.3.1 Generelt om mål

Mål defineres av Jacobsen og Thorsvik(2011:31) som ”beskrivelse av en ønsket fremtidstilstand”. Denne ønskede fremtidstilstanden inngår på toppen av det som danner et målhierarki. Formålet er øverst, visjonen nest øverst, deretter følger hovedmål og til slutt delmål(Jacobsen og Thorsvik 2011:31). Operasjonaliseringen av målhierarkiet forteller hvilken sammenheng det er mellom mål og midler i en organisasjon, hvor det er antatt fra Jacobsen og Thorsvik at det som er nedenfor i målhierarkiet fungerer som et middel for å nå målet ovenfor i målhierarkiet. Målene kan være ulike med tanke på om de er reelle eller symbolske som innebærer et skille mellom om de er til for omgivelsene, eller noe organisasjonen ønsker uavhengig av forventning om hvordan omgivelsene skal bedømme målene som er satt(Jacobsen og Thorsvik 2011:35). De kan også ha ulik tidshorisont knyttet til om målet skal nås innen lang eller kort tid, og om de er kontinuerlig, eller ikke kontinuerlige(Jacobsen og Thorsvik 2011:33) For å nå målene skapes det strategier. Strategier er det som det på forhånd analyseres som det mest hensiktsmessige å gjøre for å oppnå målene i målhierarkiet. Det er det som er ”veien mot målet” (Jacobsen og Thorsvik 2011:35).

2.3.2 Om mål i offentlig sektor

I boka *Organisasjonsteori for offentlig sektor* behandles mål opp mot hvordan det fungerer i offentlig sektor spesielt(Christensen m.fl 2015). Forfatterne anser det for å være nødvendig ettersom offentlig sektor skiller seg på vesentlige områder fra privat sektor. Den viktigste forskjellen av betydning for relasjonen til mål er at offentlig sektor regnes for å være mer

multifunksjonelle enn privat sektor da de har flere oppgaver og interesser å ta hensyn til. Det får de følgende for målsetting i offentlig sektor at det kan oppstå flere mål samtidig som kan være motstridende, sammensatte, komplekse og vage(Christensen m.fl 2015:102&108).

Et problem som kan oppstå ved måling i offentlig sektor er at det forutsetter at iverksettingen og tilbakeføringen av resultater er nøytral og skiller seg fra den overordnede politiske målformuleringsprosessen. Grensene mellom politikk og forvaltning utfordres ved å bruke mål som strategiene skal styres etter i offentlig sektor, og dette omtales som politikkproblemet(Christensen m.fl 2015:188).

2.3.3 Effekter

Et sentralt begrep knyttet til operasjonaliseringen av målhierarkier er effekter. Effekt er den virkningen et tiltak, en handling eller å realisere et mål har på noe annet(Christensen m.fl 2015:179). Knyttet til målhierarkiet innebærer det at det er forventninger om at oppfyllelsen av de ulike målene nedover i målhierarkiet skal ha effekter som harmonerer med formålet øverst i målhierarkiet. Christensen m.fl(2015:179) presenterer mulige effekter knyttet til hovedmål og sideeffekter. De ulike effektene som kan oppstå knyttet til effekter på hovedmål og sideeffekter kategoriseres til positiv, negativ eller ingen effekt. Antall mulige kombinasjoner av de tre ulike effektkategoriene på hovedmål og sideeffekter blir da 9(Christensen m.fl 2015:179).

2.3.4 Om begrepene resultatstyring, resultatmåling og målstyring

Åge Johnsen(2007) argumenterer i boka *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked* for at det finnes en myte om at all resultatstyring er det samme som målstyring i offentlig sektor. For å avkrefte denne myten viser han til forskjellene mellom begrepene resultatmåling og målstyring.

Resultatmåling innebærer at resultatindikatorer kan være frikoplet fra de formelle målsettingene til organisasjonen. Da vil ikke nødvendigvis det som innhentes og analyseres av statistikk for å fortelle noe om organisasjonen ha noen sammenheng med at de skal oppfylle de målene som organisasjonen har satt. Han hevder at dette strekker seg videre ut over at det handler om at man skiller mellom symbolske mål for omgivelsene og de reelle målene som tar hensyn til effektivitet. Den innsikten operasjonaliseringen gir hevder han er at

informasjon ikke trenger å være i relasjon til et mål nødvendigvis for at den skal være interessant, og dette er ikke noe som trengs å skjules for omgivelsene (Johnsen 2007:30). Hovedhensikten ved å bruke resultatmålinger uavhengig av målformuleringer vil være åpenhet og læring (132-133). Dette er i motsetning til målstyring, hvor resultatindikatorer har tett sammenheng med de formelle målsettingene som organisasjonen har satt. Resultatindikatorer vil ut i fra målstyring innhentes i egenskap av at de forteller noe om man realiserer de overordnede målene som er satt slik som Norton og Kaplan gjennomgår i sin balanserte målstyrings-modell. Implikasjonene for skillet mellom disse begrepene opp mot begrepet resultatstyring, er i følge Johnsen (2007:30) at det som omtales som mål- og resultatstyring må forstås på den måten at både resultatmåling og målstyring inngår i det bredere begrepet resultatstyring, samtidig som de som underkategorier av det overordnede begrepet skiller seg fra hverandre.

2.4 Balansert målstyring

Begrepet balansert målstyring knyttes gjerne til Robert Kaplan og David Norton sine presentasjoner av balansert målstyring som strategiverktøy som fikk særlig oppmerksomhet ved en artikkel i Harvard business Review i 1992 om konseptet balansert målstyring (Hoff og Holving 2015: 124). Dette utdypes ved senere utgivelser i bokform, og hvor utgangspunktet for modellen i denne oppgaven er den første boken fra 1996 som heter *Balance scorecard. Translating strategy into action*.

Den grunnleggende ideen i balansert målstyring er at det trengs målinger for å styre organisasjonen, men at i motsetning til i privat sektor tidligere trengs det mer enn bare finansielle mål (Hoff og Holving 2015:88; Kaplan og Norton 1996:1-8). For å illustrere dette bruker de en metafor til en pilot i et fly som trenger flere instrumenter som han får målinger fra for å kunne gjøre riktige vurderinger for å fly flyet tilstrekkelig, da for eksempel å fokusere på fart utelukkende ikke er tilstrekkelig da for eksempel høyde også er instrument som må tas med i vurderingen (Kaplan og Norton 1996:1). Kaplan og Norton (1996) omtaler styringssystemet slik:

“The Balance Scorecard provides managers with the instrumentation they need to navigate to future competitive success” (Kaplan og Norton 1996:2).

Kjell Gunnar Hoff og Per Aksel Holving omtaler modellen slik:

” *Modellens grunnleggende idé er å knytte kortsiktige finansielle og ikke-finansielle prestasjonsmålinger av utviklingen opp mot virksomhetens visjon og strategiske mål* ” (Hoff og Holving 2015:124).

Kaplan og Norton(1996:1-8) fant det ikke som hensiktsmessig for organisasjoner å kun styre etter finansielle mål da de vurderte det til at hva som påvirket suksess i organisasjonen var trengte mer komplekse forklaringer. Dette medførte at ikke-finansielle mål fikk fokus kombinert med at man innførte også et lengre tidsperspektiv ved å ha med visjon og strategiske mål i analysen. Kaplan og Norton presenterte fire perspektiver som måtte balanseres mot hverandre. De fire ulike perspektivene var knyttet til det finansielle, kundene, interne prosesser, og læring og vekst, hvor de to første perspektivene om det finansielle og kunder er knyttet til eksterne krav, mens de to siste perspektivene om interne prosesser, og læring- og vekst handler om interne virkemidler(Kaplan og Norton 1996:47-147).

Det finansielle perspektivet handler om hvilke verdier som skapes, og i Norton og Kaplan(1996:47-50) sin gjennomgang vil verdier ligge opp mot en forståelse av verdier som at det er snakk om økonomiske verdier. Vekst og avkastning på investert kapital er elementer som inngår i dette perspektivet(Kaplan og Norton 1996:47). Dette perspektivet fremholdes av Kaplan og Norton(47-48) som det viktigste perspektivet, og de andre perspektivene må alltid vurderes ut i fra hvordan de tjener dette perspektivet.

Kundeperspektivet dreier seg om å analysere det segmentet i markedet man retter seg mot, og å få oversikt over hva kundene ønsker seg i denne delen av markedet. Det må leveres produkter og tjenester som er verdsatt av kundene. Tilfredshet, lojalitet, gjenkjøp og profittskapning er variabler som spiller inn for å vurdere hvor godt man skårer på dette perspektivet(Norton og Kaplan 1996:63).

Det interne prosess-perspektivet handler om å identifisere de prosessene som er mest kritiske for suksess knyttet til kundeperspektivet og det finansielle perspektivet. Innovasjon, operative

rutiner og prosesser og kunde- og ettersalgsporsessene er de viktigste momentene knyttet til dette perspektivet(Kaplan og Norton 1996: 92 &96).

Læring-og-vekst-perspektivet må ses i sammenheng med de tre andre perspektivene, da hva som settes som målsettinger i dette perspektivet er knyttet til hva man har identifisert som nødvendig i de tre andre perspektivene(Kaplan og Norton 1996:126). Det er tre områder som det skal fokuseres på i dette perspektivet, og det er humankapital, informasjonssystemene og motivasjon, medvirkning og organisatorisk innordning(Kaplan og Norton 1996:127, Hoff & Holving 2015:139).

2.4.1 Balansert målstyring i offentlig sektor – en generell teoretisk forståelse

Det at modellen til Norton og Kaplan tar hensyn til flere perspektiver antas det vil passe offentlig sektor bedre enn å bruke ideer som ikke tar hensyn til andre perspektiver enn det finansielle(Christensen m.fl 2015:15; Johnsen 2007:142-145; Hoff og Holving 2015:142-143). Allikevel presenterer Hoff og Holving(2015:142), og Johnsen(2007:142-145) en generell teoretisk antakelse om at modellen vil endre seg i møte med organisasjoner i offentlig sektor. Denne antakelsen samsvarer med Røviks(1998:145) translasjonsteori, hvor han argumenterer for at ideer kan endre form ved overføring fra et område til et annet. Perspektiver fra originalmodellen kan fokuseres mindre på eller ikke i det hele tatt. Rekkefølgen kan også endre seg. Om rekkefølge mellom perspektivene er det en teoretisk forventning om at den vil være annerledes i offentlig sektor enn slik den er presentert av Kaplan og Norton, gjennom at det finansielle perspektivet oftere i offentlig sektor vil være et mindre viktig perspektiv som i blant kan komme nederst fordi økonomien er konstant(Hoff og Holving:142; Johnsen 2007:145). Det kan altså være omvendt fra originalmodellen, hvor økonomiperspektivet er målet som de andre perspektivene fungerer som et middel for, mens i offentlig sektor kan økonomien være middelet. I offentlig sektor kan for eksempel hensynet til brukerne være det viktigste, og være overordnet det finansielle. Johnsen(2007:145) presenterer samfunn som øverst i offentlig sektor uten at det vurderes alternativer til det, mens Hoff og Holving(2015:142) har en mer åpen tilnærming til det hvor det kan forekomme at andre perspektiver enn perspektivet til samfunnet og brukerne kommer øverst.

I tillegg til at elementer kan tillegges til perspektivene, kan det også diskuteres om det er teoretisk mulig å tillegge nye perspektiver til modellen. For eksempel kan et ansatt-perspektiv tillegges som et eget perspektiv(Hoff og Holving 2015:141). Det samme med et miljøperspektivet(Johnsen 2007:145). Hoff og Holving(2015:141) og Johnsen(2007:145) drøfter om disse to perspektivene også kan forstås som innbakt i de andre perspektivene. For eksempel at det interne prosess-perspektivet fanger opp forhold rundt de ansatte, og at miljøperspektivet vil kunne inngå i et brukerperspektiv. Samtidig forstås det også som at jo mer eksplisitt og isolert et perspektiv er formulert jo viktigere fokus har får det(Hoff og Holving 2015:141).

Om hvordan den balanserte målstyringsmodellen kan forstås generelt mot offentlig sektor foreslår Johnsen(2007:145) at det finansielle perspektivet kan oversettes til ”økonomi og omhandle finansielle forhold med vekt på finansiering og eierkontroll”. Oversatt til offentlige virksomheter som ikke har muligheter for å tjene økonomisk, og som har faste økonomiske rammer å forholde seg til kan dette forstås som hvor effektivt de forvalter de tilmålte ressurser.

Kundeperspektivet kan forstås som samfunn(Johnsen 2007:145). Dette fordi samfunnet er de som benytter seg av offentlig sektors tjenester. Dette kan innsnevres ytterligere med tanke på hvem i samfunnet som benytter seg av tjenestene, eller hvem det har effekt for.

Det interne-prosess perspektivet og læring- og vekst-perspektivet som de to perspektivene som tilhører de interne virkemidlene kan i større grad direkte overføres til offentlig sektor, da de ansatte vil være like viktige i offentlig virksomhet som i privat virksomhet.

Ut i fra denne gjennomgangen av generell teoretisk oversettelse av Kaplan og Nortons balanserte målstyringsmodell til offentlig sektor er det særlig tre forhold som kan endre seg. De tre forholdene er antall perspektiver, rekkefølge i form av viktighet og forståelsen av perspektivene.

2.4.2 Balansert målstyring som del av New Public management

Å bruke ideer fra privat sektor til offentlig sektor slik som gjennomgått ved forståelsen av ideen om balansert målstyring til offentlig sektor, kan ses som en del av mekanismene knyttet til New Public Management-reformer som inntok offentlig sektor på 1980-tallet(Johnsen

2007:21). Tanken bak reformen var at forskjellene mellom privat og offentlig sektor skulle nedtones, og at offentlig sektor skulle implementere elementer fra privat sektor for å sørge for bedre kvalitet og mer effektivitet(Christensen m.fl 2015:15&195). Et hovedpoeng med NPM var at det skulle fokuseres mindre på det som kan omtales som ”input”-kontroll gjennom å fokusere på regler for atferd og forhåndsdefinerte prosedyrer som skulle gjennomføres i ulike situasjoner, og mer ”output”-kontroll som innebærer at fokuset ligger på hva atferden og prosessene førte til av resultater(Christensen m.fl 2015:189). Med frihet i ”input”-prosessen ville det derfor være lettere å plassere ansvar for det organisasjonen skaper av resultater enn tidligere(Christensen m.fl 2015:120). Dette innebærte innføring av mål- og resultatstyring, mer konkurranse, belønningssystemer etter måloppnåelse og mer fokus på brukerne(Christensen m.fl 2015:15&189).

Forståelsen av forholdet mellom BMS og NPM kan med denne gjennomgangen vurderes til at BMS kan forstås som en idé som passer inn i NPM, mens NPM kan romme flere ideer og fenomener enn det BMS innebærer alene.

2.5 Generelle teoretiske begrunnelser for å prestasjonsmåle

Nedenfor vil argumenter for å prestasjonsmåle i organisasjoner presenteres fordelt på 9 kategorier.

2.5.1 Prestasjonsmålinger påvirker atferd og klargjør hva som forventes

Ved å ha mål vil man styre atferd mot å realisere disse målene. Og dette vil være en begrunnelse for å prestasjonsmåle om målene er gode fordi det å oppfylle målene er et tegn på at det har blitt realisert godt arbeid. I situasjoner hvor de ansatte vurderer hva de skal gjøre, vil derfor det å vurdere det opp mot om det tjener målet ha en styrende funksjon for valg og atferd(Hoff og Holving 2015:72; Jacobsen og Thorsvik 2011:41).

2.5.2 Prestasjonsmålinger motiverer

Prestasjonsmålinger kan virke motiverende da det å skape en fremtidstilstand som arbeiderne legger en positiv verdi til, vil gjøre at det skapes ekstra energi i fremdriften for å realisere den ønskelige fremtidstilstanden dersom det virker som om det er sammenheng mellom at høyere

ytelse gjør at man kommer nærmere målet(Hoff og Holving 2015:72; Jacobsen og Thorsvik 2011: 225)

2.5.3 Prestasjonsmålinger øker prestasjonens synlighet og signaliserer viktighet

Verden er kompleks, og valg og handlinger kan få effekt på mange ulike måter. Menneskers evne til å fokusere på ulike momenter er også begrenset. På denne måten spiller mål en rolle ved å forenkle verden ved å gjøre enkelte områder mer synlig enn andre. Grunnen til at de områdene er valgt ut er for at de er viktigere enn andre, og derfor vil det bli flere prioriteringer mot det som er regnet for å være viktigst(Hoff og Holving 2015:73; Jacobsen og Thorsvik 2011:41).

2.5.4 Prestasjonsmålinger muliggjør delegering av myndighet og ansvar, og gir ledelse og medarbeidere større innsikt i virksomheten

Uten mål blir det mindre tydelig om jobben er utført tilfredsstillende eller ikke for ledelsen, medarbeidere og samfunnet ellers. Mål gjør at de ansvarlige for organisasjonen kan evalueres, og stå til ansvar for om målene er nådd eller ikke. Ofte handler det om hvor godt man forvalter de ressursene man har, og om man oppnår ønskede effekter av tiltak og med det er effektiv(Hoff og Holving 2015:73&75). Jacobsen og Thorsvik(2011:41) hevder at det uten mål blir vanskelig å måle effektivitet.

2.5.5 Målinger muliggjør tilbakekoblinger

Ved å ha mål vil man få svar på i hvor stor grad målet er realisert. Svarene dette gir vil kunne gi feedback som bidrar til læring og refleksjon ved en evaluering av hva som gjorde at man skårte bra eller dårlig i relasjon til målet, og dette vil være nødvendig for å utvikle seg til å bli en lærende organisasjon. Det kan omtales som at prestasjonsmålinger er låsen, og feedback nøkkelen(Hoff og Holving 2015:74&114).

2.5.6 Målinger øker objektiviteten og bidrar til å bygge en tiltaksfokuset organisasjon

Forhåndsdefinerte mål ut i fra standardiserte kriterier vil i motsetning til selvevaluering bidra til at vurderingen av organisasjonens arbeid blir mer objektiv og mindre preget av skjønn.

Ved å ha målinger kommer det feedback som kan føre til at det lettere vil bli tatt tiltak om tingenes tilstand ikke er ønskelig(Hoff og Holving 2015:74).

2.5.7 Målinger bidrar til konsistens i gjennomføringen

Ved å ha flere målinger over tid vil man kunne få nye tilbakemeldinger på justeringer som gjør at man kan vurdere om tiltak har fungert. Og det gjør at enkeltinformasjon som kan være et utslag av tilfeldigheter, får mindre betydning fordi man ved målinger vil se det systematiske(Hoff og Holving 2015:74).

2.5.8 Prestasjonsmålinger gjennom prestasjonsmålesystemer bidrar til å sveise organisasjonen sammen

Ved å ha felles målinger innad i organisasjonen, vil det internt skape felles interesser av å arbeide sammen mot målet, som igjen kan skape en mer sammensveiset organisasjon(Hoff og Holving 2015:74).

2.5.9 Prestasjonsmålinger bidrar til økt kvalitet på beslutningene, og gir ”early warning signals”

Ved å ha informasjon om tidligere resultater gjennom praksis, vil det skape økt informasjonsgrunnlag før det tas beslutninger som kan være med å sørge for at beslutningene som tas har høyere kvalitet. Det kan også medføre at det i det hele tatt blir tatt beslutninger ved at målinger fanger ”early warning signals” som gjør at behovet for å ta beslutninger i det hele tatt blir sett på som nødvendig(Hoff og Holving 2015:75).

2.6 Generelle teoretiske fallgruver ved å prestasjonsmåle

Hoff og Holvings utgangspunkt i sine arbeider er at balansert målstyring er noe positivt. Samtidig legger de frem mulige problemer ved, og mulige negative sideeffekter av bruk av balansert målstyring. Deres teori om hvilke fallgruver som kan oppstå ved å ikke oppfylle kravene til å måle på tilfredsstillende måte vil nedenfor bli presentert.

2.6.1 Manglende dialog med de ansatte om hvorfor prestasjonsmålinger er viktige

De regner for mest sannsynlig at prestasjonsmålinger motarbeides, og det vil derfor være viktig med kommunikasjon innad i organisasjonen om at prestasjonsmålingene er viktige, og at prestasjonsmålingene brukes i organisasjonen på en måte som gjør at det kan oppstå kollektiv læring(Hoff og Holving 2015:76). Prosessene knyttet til kommunikasjonen om målingene bør skje regelmessig, være en del av formelle rutiner som kan dokumenteres og analyseres, og som igjen kan skape grunnlag for å ta beslutninger(Hoff og Holving 2015:103-122) Dette fremholder de som særlig viktig for organisasjoner hvor prestasjonsmålinger i liten grad har vært benyttet tidligere som ved mange organisasjoner i offentlig sektor(Hoff og Holving 2015:76).

2.6.2 Unngå å koble prestasjonsmålinger direkte til belønningssystemer

Det vurderes som særlig utfordrende at noen få utvalgte mål skal si noe om hele den ansattes ytelser, og at belønningssystem basert på disse utvalgte målene vil være lite presist. Dette fordi disse målene kan være påvirket av andre variabler som den ansatte ikke har kontroll over, og at man derfor kan komme i en situasjon hvor en ansatt som har gjort en bedre jobb enn en annen kan få dårligere betalt fordi den andre har vært mer heldig med variabler som ingen av de har kontroll på. De fremholder funksjonen av prestasjonsmål knyttet til styringsinformasjon som viktigere enn å fungere som grunnlag for belønningssystemer(Hoff og Holving 2015:76).

2.6.3 For mange prestasjonsmål

Mål er ment for å kommunisere og tydeliggjøre hva som er viktig, og om det blir for mange mål mister man klarhet i hva som er viktig. Menneskets oppmerksomhet og ressurser er begrenset, og hva man investerer oppmerksomheten og ressursene i, og hva man ikke investerer den i, må vurderes med omhu. Når alt blir viktig, blir ingenting viktig(Hoff og Holving 2015:77-78).

2.6.4 Å ikke måle de riktige tingene

Prestasjonsmålene må bidra til endringer som er samsvar i med strategien. Det handler om å vurdere hvordan organisasjonen skaper verdier, og å gjøre en vurdering på om det som måles er relevant med tanke på verdiskapingen til organisasjonen. For å gjøre dette må det operasjonaliseres styringsparametere(Hoff og Holving 2015:79).

Styringsparametere er finansiell og ikke-finansiell informasjon som er målbar, og som brukes i styringen mot forutbestemte mål(Hoff og Holving 2015:83-87) Dette innebærer at det måles både kvalitative og kvantitative indikatorer for å si noe om man er på vei mot målet. Det må derfor vurderes hvilke indikatorer som har effekt på målet. Dette kan ses i sammenheng med generell målteori som Jacobsen og Thorsvik presenterer, hvor man har ulike delmål på veien til et hovedmål, som igjen skal si noe om formålet med organisasjonen(Jacobsen og Thorsvik 2011:31).

Videre deles styringsparametere inn i ytelsesindikatorer og resultatindikatorer.

Ytelsesindikatorer beskrives som ” noe som måler utviklingen i en prosess eller atferd” (Hoff og Holving 2015:86). Slik at om målet for eksempel er elever med gode leseferdigheter, må man operasjonalisere hva dette innebærer som for eksempel kan være hvor mange ord man må lese i minuttet og å kunne redegjøre for hovedinnholdet i en tekst som to av flere indikatorer for å kunne oppfylle det forutbestemte målet. Utviklingen i ytelsesindikatorer er ment å skulle si noe om man beveger seg i riktig retning på vei mot målet, og fungerer som forkantindikatorer(Hoff og Holving 2015:86).

Resultatindikatorer beskrives som noe som ” En resultatindikator måler effekten av det en virksomhet har prestert på definerte områder, og varsler hva virksomheten kan forvente av endelige resultater.”(Hoff og Holving 2015:84). Dette innebærer hvordan man ligger an med tanke på realiseringen av det forutbestemte målet. Det som er kombinasjonen av alle ytelsesindikatorer. En metafor for dette kan være at til det å lage en matrett vil det å få tak i gode råvarer og ingredienser, og i tillegg få en oppskrift som har fungert tidligere være ytelsesindikatorer, mens resultatindikatorer vil være om matretten som helhet blir vellykket som skaper en forventning om at totalopplevelsen av måltidet blir positiv.

2.6.5 Prestasjonsmålene fører til suboptimalisering

Det innebærer at man gjør valg knyttet til å forbedre en del ved virksomheten, og at disse valgene har bivirkninger for andre deler av virksomheten. Dette inntreffer særlig ved manglende bearbeidelse i analyseringen av å se på sammenhengene mellom årsak og virkning knyttet til de ulike funksjonene og aktivitetene som skal prestasjonsmåles i et helhetsperspektiv for hele organisasjonen(Hoff og Holving 2015:80). Dette punktet kan ses i

sammenheng med de ulike effektene tiltak kan ha hvor dette punktet fokuserer på effektene som er negative sideeffekter(Christensen m.fl 2015:179).

2.7 Perspektiver på organisasjoner

Jeg vil nå redegjøre for to perspektiver på organisasjoner, som sier noe grunnleggende om forståelsen av hva en organisasjon er. De to teoriene eller perspektivene jeg har vurdert til å være mest fruktbare som verktøy for å svare på min problemstilling er et rasjonelt perspektiv på organisasjoner, og et naturlig perspektiv på organisasjoner. Litteraturen jeg i hovedsak har brukt for å gjøre meg kjent med disse perspektivene er W. Richard Scott og Gerald F. Davis behandling av disse i boken *Organizations and organizing. Rational, Natural and Open Systems Perspectives*(Richard og Davis 2014). Skille mellom disse to perspektivene kan også overføres til de sentrale skillene mellom det instrumentelle og det kulturelle perspektivet(Christensen m.fl 2015:34-73). Ut i fra dette vil jeg presentere de viktigste momentene ved de ulike perspektivene nedenfor.

2.7.1 Rasjonelt perspektiv

I et rasjonelt perspektiv ser man på det som viktig for organisasjoner å oppnå , effektivitet, kontroll, koordinasjon, og å styre deltakere i organisasjonen etter regler, direktiver og prestasjonsprogrammer(Richard og Davis:36).

Den formelle strukturen tillegges stor vekt, og kombinert med de prinsippene som ligger til grunn for atferd, skal handlingene og valgene til deltakerne i organisasjonen være forutsigbare, like og standardiserte fordi strukturen og prinsippene skal spille en større rolle enn enkeltmennesket som utøver atferden. Normativ struktur tillegges mer oppmerksomhet enn struktur basert på atferd(Richard og Davis 2014:38&57).

Mål spiller en sentral rolle for organisasjonen, og målene skal være klare og tydelige, som gir klare føringer for hva som skal gjøres i organisasjonen. Målene er knyttet til endemål.

Organisasjoner kan i stor grad forstås som satt til å oppnå spesifikke mål(Richard og Davis:36-37). Noe følgende sitat fra John William Ward som tilknyttes perspektivet viser:

“A well designed machine is an instance of total organization, that is, a series of interrelated means contrived to achieve a single end. The machine consists always of particular parts that have no meaning and no function separate from the organized entity to which they contribute. A machine consists of a coherent bringing together of all parts toward the highest possible efficiency of the functioning whole, or interrelationships marshalled wholly toward a given result. In the ideal machine, there can be no extraneous part, no extraneous movement; all is set, part for part, motion for motion, toward the functioning of the whole. The machine is, then, a perfect instance of total rationalization of a field of action and of total organization” (Richard og Davis 2014:35).

Selv om rasjonaliteten som utspiller seg i maskinen, som metafor for organisasjonen, er knyttet mot mål, betyr ikke det at rasjonaliteten er knyttet til valg av mål.

Rasjonalitetsperspektivet starter først etter målet er satt. Det kan derfor forstås at hva som går på formål med organisasjonen ikke er noe som perspektivet tar opp som rasjonelt.

Organisasjoner kan velge seg irrasjonelle mål, men de er likevel satt til å skulle handle rasjonelt for å skulle oppnå dem(Richards og Davis 2014:35).

Teoretiske skoler innenfor dette perspektivet er Taylorisme, Webers byråkrati, Fayols administrative theory og Simons theory of administration(Scott og Davis 2014:41).

2.7.2 Naturlig perspektiv

Målet for organisasjonen handler i større grad om overlevelse enn om å nå konkrete mål(Richard og Davis 2014:60). Den formelle strukturen er mindre viktig, og den faktiske atferden tillegges større betydning(Richard og Davis:60). Menneskelig kompetanse anses for å være den viktigste ressursen(Richard og Davis:64).

Mål som styringsfaktorer anses ofte for å være irrasjonelt, fordi virkeligheten er så kompleks for organisasjoner at styring etter konkrete mål fører til at det går ut over andre elementer, slik at totaliteten blir mindre vellykket(Richard og Davis:60-62). Noe følgende sitat fra Peter M. Blau som tilknyttes perspektivet kan illustrere:

“To administer a social organization according to purely technical criteria of rationality is irrational, because it ignores the nonrational aspects of social conduct” (Richards og Davis 2014:59).

Dette medfører at hele mennesket må tas hensyn til, selv om konteksten i organisasjonen kan begrense seg til visse deler av mennesket, fordi hele menneskets tilstand vil påvirke den delen som organisasjonen forsøker å dra nytte av (Richard og Davis 2014:85).

Skoler innenfor dette perspektivet er Selznicks institusjonelle tilnærming, Barnards cooperative system og Parsons AGIL-skjema og Mayo and the human relation school (Scott og Davis 2014:64).

3. METODE

3.1 Om forskningsdesignet

Jeg har studert hvordan ideen om balansert målstyring har blitt oversatt til norsk skole, og hvilke synspunkter det finnes på dette. For å gjøre dette har jeg tatt utgangspunkt i offentlige dokumenter som skal være styringsgivende for skolen, i tillegg til uttalelser fra den politiske ledelsen om hvordan de forstår grunnlaget for virksomhetsstyring i norsk offentlig skole. For å se på synspunkter på oversettelsen har jeg tatt utgangspunkt i argumentasjonen for hvorfor det har blitt oversatt som det har i styringsgivende offentlige dokumenter gjennom blant annet reformen kunnskapsløftet fra 2006, bakgrunnsdokumenter for reformen, men også bøker, avhandlinger og utspill i media vedrørende elementer som kan knyttes til synet på ideen om balansert målstyring sitt inntog i norsk offentlig skole.

3.2 Begrunnelse for forskningsdesignet

For å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene opplevde jeg det som mest hensiktsmessig å benytte kvalitativ metode. Dette fordi forskningsspørsmålene søker svar på dybden i oversettelsen og synspunktene som kvalitativ metode egner seg for, og ikke utbredelsen av det målt i tall som kvantitativ metode hadde egnet seg for (Krumsvik 2015:27).

Videre innenfor kvalitativ metode har jeg valgt dokumentanalyse som metode. Andre kvalitative metoder som intervju og observasjon er ikke benyttet. Begrunnelsen for dette kan ses i sammenheng med behandlingen tidligere om oppgavens hensikt, posisjonering mot tidligere forskning og oppgavens begrensninger. I tillegg til hva innhenting av empiri via dokumentstudier ga av informasjon fra ulike aktører.

Om observasjon som metode vurderte jeg den til å være hensiktsmessig hvis jeg skulle undersøke gyldigheten av synspunktene på implementering av ideen, og med det teste ut synspunktene med egen objektiv forskning, men dette lå utenfor oppgavens posisjonering. Intervju som metode var noe jeg i utgangspunktet hadde som plan å skulle supplere dokumentstudiene med for å utfylle de andre kildene jeg hadde til hvilke synspunkter det

finnes på oversettelsen av ideen til norsk skole. Men ved å undersøke hva som forelå innenfor kategorien av dokumentstudier gjennom bøker, avhandlinger, radio, kronikker, blogginnlegg, aviser og tv opplevde jeg at det var en rekke empiri som baserte seg på intervjuer av de samme informantkategorier som jeg selv ville oppsøkt for å skulle hente inn empiri til denne studien. Videre oppfylte kronikker fra lærere og andre ansatte i skolen også funksjonen med å si noe om denne ideen i norsk skole. I innhentingsfasen av empiri opplevde jeg altså at det fantes både store mengder informasjon om synspunkter på denne saken, at informasjonen var fra ulike kilder som forfattere som ser det utenfra, professorer, politikere, lærere og rektorer slik at den representerte ulike stemmer og at informasjonen var presis opp mot det jeg vil undersøke. Det eneste argumentet jeg da så igjen for å skulle innhente empiri med egne intervjuer var for å skape et representativt bilde av hvilke synspunkter som finnes, eller avdekke hvordan implementeringen faktisk har skjedd, men dette var ikke blant oppgavens hensikter.

Om hvordan det at jeg ikke har påvirket empirien selv gjennom å ikke innhente egen empiri påvirker validiteten vil bli vurdert ved punktet om validitet.

3.3 Om å hente inn empiri

Nedenfor vil jeg redegjøre for prosessen for å innhente empiri til analyse av oversettelse, før jeg vil gjennomgå prosessen for å innhente empiri til synspunkter på oversettelse.

3.3.1 Om prosessen for å innhente empiri til analyse av oversettelse

Jeg vurderte offentlige, styringsgivende dokumenter for norsk skole til å være de mest sentrale kildene for å innhente informasjon til første del av analysen hvor jeg skulle analysere hvordan ideen har blitt oversatt. Dette fordi jeg allerede kjente til dokumentene fra å lese om de ulike synspunktene på saken. Og gjennom egne studier og interesse for skolepolitikk hadde jeg en oppfatning om at Kunnskapsløftet fra 2006 var en sentral reform, og et sentralt dokument for å studere hva ideen om balansert målstyring har gjort med norsk skole. Jeg søkte videre ut i fra de antagelsene jeg allerede hadde om hva som var sentralt på regjeringen.no og udir.no, og leste meg etter denne søkingen nøyere opp på det styringsgivende dokumentet Lærerløftet som inneholdt mye informasjon om konkrete tiltak for utviklingen av norsk skole som jeg tidligere hadde lest mindre sekundærlitteratur om. Ut i

fra disse dokumentene fant jeg informasjon som kunne brukes for å analysere hvordan ideen har blitt oversatt gjennom konkrete styringstiltak, prioriteringer og innføring av systemer som måler resultater.

3.3.2 Om prosessen for å innhente empiri til synspunkter på oversettelse

Jeg begynte med å følge med på debatten om dette i media, og hadde med det visse ideer om hvor jeg kunne finne empiri som passet til mitt forskningsprosjekt før jeg ved valg av oppgave gikk mer systematisk og analytisk til verks for å innhente empiri. Min opplevelse før jeg tilnærmet meg dette som en forskningsoppgave var at det som hadde mest fokus i media var de lokale prøvene i Osloskolen. Samtidig som jeg hadde fått med meg at Osloskolen som spesielt tilfelle var løftet opp til å gjelde en debatt for tendenser og videre utvikling for skolen generelt i hele Norge. Som redegjort for i bakgrunnen for saken innledningsvis utløste dette en debatt om Osloskolen og norsk skolepolitikk i *debatten* på NRK1 hvor det ble tatt utgangspunkt i boka til forfatter og lærer Simon Malkenes som heter *Bak fasaden i Osloskolen*. Ettersom denne ble tatt utgangspunkt for debatt i et program på NRK vurderte jeg det til at denne boken kunne være med å gi et bidrag til å kartlegge de ulike synspunktene på denne saken, da et slikt program vil gi et bilde av hvilke synspunkter på saken som presenteres for samfunnet. Videre kjente jeg til en bok fra en boklansering jeg var på som heter *Reformideer i norsk skole*, og ettersom jeg skulle studere en oversettelse av en idé til norsk skole, var dette en bok jeg undersøkte nærmere, og professor i pedagogikk Svein Sjøbergs kapittel i denne boken om tilnærmingen til PISA fra norsk politisk ledelse og offentligheten var noe som jeg opplevde som relevant for å si noe målstyring i skolen. I dette kapitlet henviste han også til bøker fra en debattant jeg hadde hørt i radiodebatter om norsk skolepolitikk, gjennom forfatter Magnus Marsdal sine bøker *Kunnskapsbløffen* og *Lærerkoden* som retter et kritisk søkelys mot de nye tendensene i norsk skole ut i fra de seneste reformer og styringsgivende dokumenter. Videre undersøkte jeg mer om ulike synspunkter på denne saken i media for å vurdere om det å basere meg på synspunkter fra disse tre var fruktbart for å skulle analysere synspunkter. Ut i fra denne orienteringen vurderte jeg det til at det første bekjentskapet med disse tre ulike forfatterne fanget opp kjernen i det synspunktene dreide rundt slik at det var hensiktsmessig å gå videre med å ta utgangspunkt i gå i dybden på disse tre, i tillegg til å supplere med andre synspunkter.

Ettersom oppgaven stiller spørsmålet om hvilke ”synspunkter” som finnes på norsk skole nøytralt, var det også nødvendig å få dekt både for- og motstemmer knyttet til

utviklingstendenser i tråd med balansert målstyring. Da de kritiske røstene mot ideen som jeg først orienterte meg mot viste til de samme argumentasjonskildene gjennom at Marsdal, Malkenes og Sjøberg alle i sin argumentasjon i stor grad tok utgangspunkt i enten offentlige dokumenter og reformer, uttalelser i media fra politisk ledelse eller boka *kampen om kunnskapsskolen* skrevet av Helge Ole Bergersen(2006) som var statssekretær i Utdannings- og forskningsdepartementet fra 2001 til 2005, vurderte jeg det til at det ville være relevant å ettergå disse nærmere for å se på argumenter for hvorfor å prestasjonsmåle.

Etter dette vurderte jeg det til at jeg hadde funnet hovedkildene mine til empiri om de ulike synspunktene på saken. Men jeg ville også undersøke flere stemmer og ikke kun begrense meg til disse for å få med eventuelle synspunkter som hovedkildene ikke fanget opp, og for å få et inntrykk av hvordan synspunktene til kildene jeg valgte å analysere i dybden sto seg mot andre informanter i tillegg til å være åpen for å gjøre justeringer ved å ta inn nye hovedkilder. Jeg orienterte meg mot informasjon fra radio, tv, aviser, kronikker og blogginnlegg gjennom å søke i e-avis og på internett gjennom googles søkebase for å få oversikt over informasjon knyttet til søkeord som ”skole”, ”skolepolitikk”, ”balansert målstyring”, ”målstyring”, ”mål”, ”målinger”, ”resultatstyring”, ”nasjonale prøver”, ”pisa”, ”Osloskolen”, ”new public management”, ”Kristin Clemet”, ”Kristin Halvorsen”, ”Torbjørn Røe Isaksen” og ”kunnskapsløftet”.

3.4 Validitet

Validitet vil si om den informasjonen om virkeligheten som forskeren bruker for å forklare et fenomen er gyldig. Det kan illustreres gjennom følgende beskrivelse av validitet:

” An account is valid or true if it represents accurately those features of the phenomena, that it is intended to describe, explain, or theorise ” (Krumsvik 2015:151).

Validitet kan videre deles inn i ytre og indre validitet. Ytre validitet handler om funnene i oppgaven kan generaliseres ut over det materialet som brukes internt i oppgaven(Jacobsen 2015:248). Intern gyldighet handler om forskningen innad analyseres på en presis måte med informasjon som er egnet for å si noe om det man ønsker å studere(Jacobsen 2015:238).

3.4.1 Indre validitet

Først vil jeg gjennomgå den indre validiteten til oppgaven. Jeg forsøker å si noe om hvordan ideen har blitt oversatt, og jeg forsøker å si noe om synspunktene på den. Om jeg klarer jeg å bruke informasjon som kan forklare noe om det, og analysere det hensiktsmessig vil jeg drøfte nedenfor.

Det første den interne gyldigheten avhenger av er om empirien som er innhentet er gyldig for å svare på det jeg undersøker. Om innhenting av empiri til oppgavens første del kan det sies at det er politisk ledelse som står bak disse styringsgivende dokumentene, og at norsk offentlig skole styres på overordnet plan av politisk ledelse. Derfor er etableringen av kunnskapsløftet som reform, og egen behandling av andre styringsgivende dokumenter vurdert til å være indikatorer på hvordan den formelle oversettelsen av ideen er fordi utgangspunktet for hvordan det skal oversettes til skolene kommer fra politisk hold. Både nasjonalt og lokalt. Ut i fra at dette er dokumenter som fra det overordnede felles utgangspunktet for underavdelingene i organisasjonen påvirker betingelser for virksomheten til hele organisasjonen gjennom at for eksempel nasjonale prøver i kunnskapsløftet er noe alle må delta på, vurderte jeg dokumentene til å representere de elementer som tyder på at det er mulig å få informasjon om hvordan organisasjonsideer har blitt oversatt. Fokuset det var på disse dokumentene i synspunkter på utviklingen av norsk skole i orienteringsfasen av empiri underbygge vurderingen om at dette var dokumenter som var sentrale for å analysere oversettelse av ideer.

Hvor gyldig er den empirien jeg legger til grunn for å si noe om synspunktene på norsk skole? For å vurdere gyldigheten av dette må det tas utgangspunkt i oppgavens hensikt. Ut i fra det vil ikke oppgaven ha noen svakheter vedrørende at de synspunktene som kommer frem tilhører ytterpunkter, og er mindre balanserte enn det for eksempel kunne kommet frem om intervju med et tilfeldig utvalg av lærere var det eneste grunnlaget for empiri i oppgaven, ettersom hensikten med oppgaven ikke er å si noe utbredelsen eller representativiteten av de ulike synspunktene, men gjøre en analyse av de ulike argumentene som foreligger. Slik at vurderingen av validitet på oppgavens premisser innebærer en vurdering på om de synspunktene som finnes, uavhengig av utbredelse og styrke, er dekt på en god måte i oppgaven? Om dette kan det sies at jeg har tatt utgangspunkt i det som har fått mest oppmerksomhet i den offentlige debatten og sjekket bakgrunnen og utdypingen for disse synspunktene. Dette gjennom å undersøke offentlige debatter og synspunkter i alle de mediene jeg i søkeprosessen kom over at det fantes informasjon, og hvor jeg særlig nøye

orienterte meg ved de debattene som har vært i radio og på tv i NRK. Men det kan selvfølgelig forekomme synspunkter som kunne vært dekkende utenfor de kanaler jeg har oppsøkt, da ikke all tilgjengelig informasjon gjennom bøker, avhandlinger, blogger, kronikker, tv, radio og aviser kan bli vurdert som empiri til et masterprosjekt. Og videre vil også ikke alle de synspunkter som eksisterer i verden finnes tilgjengelig i disse kanalene slik at det er mulig å forske på dem gjennom dokumentanalyse. Det finnes ingen garanti for at jeg dekker det fullstendige spekteret av synspunkter som kan finnes i skjulte forumer, og som det snakkes om internt i organisasjonen som ikke gjøres tilgjengelig for offentligheten eller forskere. Samtidig er enkelte av synspunktsbidragene basert på observasjon og informasjon fra både anonyme og ikke-anonyme kilder fra internt i organisasjonen slik at også informasjon fra internt i organisasjonen er inkludert, selv om det ikke er dekt fullstendig.

Nærmere om vurderingen av om det er reelle synspunkter eller uttrykk for noe annet vurderer jeg det som at å gå ut i fra at dette representerer det å være synspunkter til å være en gyldig konklusjon, hvor det er holdbart å utelukke muligheter som at dette ikke er synspunkter, men uttrykk for andre hensikter som for eksempel at informasjonen er tilpasset fordi informantene ønsker å gi informasjon jeg ønsker som forsker. Dette kan støttes gjennom at Jacobsen hevder at spontan informasjon gir uttrykk for informantenes egentlige oppfatninger i større grad enn gjennom at den kommer styrt fra forskeren (Jacobsen 2015:232). Dette er støttende fordi selv om empirien ikke kan sies å være spontan i vanlig forståelse, da den er planlagt og bearbeidet før den når offentligheten, kan det ut i fra Jacobsens behandling av dette i forskningssammenheng overføres til å være spontan i den form av at den ikke er styrt, men kommer på eget initiativ uten at jeg som forsker har påvirket på måter som gjør at den informasjonen som er tilgjengelig egentlig uttrykker noe annet. Men empirien kan være uttrykk for noe annet enn det jeg som forsker anser den for å være. For eksempel kunne synspunkter på saken vurderes til å være et skjult motiv for å realisere andre interesser, slik at det for eksempel var andre politiske interesser som det å argumentere for tiltak i skolen bare var et middel for å realisere. Om dette skulle være tilfelle for noe av empirien jeg legger til grunn for denne oppgaven vil det enten medføre en vurdering av om det skal tas med, eller så vil det bli kommentert i analysen.

Selv om jeg vurderer empirien til å være av høy validitet må det kommenteres at enkelte av synspunktene som kommer frem finnes det svakheter ved. Dette da det er brukt empiri som selv baserer seg på intervju og observasjon som metode slik at disse implikasjonene allikevel

vil gjelde for den empirien som begrunner synspunktene sine med egne intervjuer og egen observasjon. Særlig Magnus Marsdal bruker i bøkene *Kunnskapsbløffen* og *Lærerkoden* observasjon av klasseromssituasjoner og intervjuer med lærere for å underbygge sine synspunkter, og for å få frem andres. Å bruke empirien fra hans bøker basert på dette impliserer validitetsproblemer knyttet til at hans hensikt med å skrive boka kan ha påvirket hva han har sett, hvordan han har tolket det og at de som blir intervjuet har blitt påvirket av dette til å tilfredsstille hans prosjekt. At intervju og observasjon i bøkene ikke er gjort ut i fra metodekrav knyttet til publisering av vitenskapelige oppgaver på en bevisst og begrunnet måte er i tillegg skjerpene for hvor gyldig denne informasjonen er for å fortelle noe om synspunkter.

Indre validitet ved analyse

Til nå har jeg gjennomgått hvor gyldig empirien er for å skulle avdekke fenomenet, men validiteten må også vurderes ut i fra hvor gyldig analysen av empirien er. Ut i fra det påpeker Jacobsen at det kan være ulike måter og variasjoner i måten å analysere og kategorisere informasjonen inn i kategorier som kan true hvor gyldig kategoriseringene er vurdert opp mot de virkelige forhold (Jacobsen 2015:234). Jeg vil nedenfor kommentere på hvilke måter validiteten til oppgaven kan være truet ut i fra det at det kan finnes variasjoner i måten å kategorisere på i analysen av empiri.

Kategoriseringen av kategorier som er mer åpne for tolkning kan være utfordrende for validiteten. For eksempel vil en kategori som "Å ikke måle de riktige tingene" være en åpnere kategori for å plassere empiri enn kategorien "Unngå å koble prestasjonsmålinger direkte til belønningssystemer" fordi koblingen fra empiri til kategori vil invitere mer til tolkning. Ved den førstnevnte kategorien som er mer åpen vil det også bli lagd egne underkategorier hvor det da i valg av hva som skal være underkategorier og navngivelser av disse vil kunne være mer rom for påvirkning fra den enkelte forsker, hvor det er forskerens særegenheter som i større grad enn de virkelige forhold som avgjør hvilke funn analysen leder frem til.

Hvor gyldig kategorisering av empiri i oppgaven er kan også være truet ved at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende. Det vil være særlig utfordrende for gyldigheten til funnene i oppgaven om eventuell motstand analysert til å være grunnleggende, også kunne vært analysert til å være motstand til måten ideen er oversatt og implementert på. Dette fordi de kategoriseringene representerer et viktigere overordnet skille for å få forståelse for synspunktene, enn for eksempel skillet mellom kategoriene "Prestasjonsmålene fører til

suboptimalisering” og ”Å ikke måle de riktige tingene” som da begge ville kunne gått innenfor at det er motstand mot måten ideen er oversatt og implementert på.

For å ta høyde for disse utfordringene foreslår Jacobsen(2015:234) tre ulike metoder. Den første løsningen er å splitte og slå sammen kategorier for å vurdere om det gir nye resultater. Om denne prosessen fører til nye resultater er det et tegn på at analysen og funnene er for tilfeldige, og dermed ikke gir et presist bilde av virkeligheten. Dette har jeg forsøkt å gjøre i analysearbeidet, og der jeg eventuelt finner viktige utfordringer ved kategorisering vil dette bli kommentert i oppgaven. Videre kan man se på om de funnene man får står seg mot de funnene andre fagfolk har kommet frem til. Dette vil jeg gjøre ved å drøfte funnene mot det faglige området og tidligere forskning avslutningsvis. Det siste punktet om å la andre forskere ettergå det samme materialet for å se om det fører til de samme funnene blir ikke en validitetssjekk som gjennomføres innenfor denne oppgavens premisser.

3.4.2 Ytre validitet

Hva gjelder ytre validitet er det antatt at ved bruk av kvalitativ metode, i motsetning til kvantitative, vil det være vanskelig å generalisere funnene i oppgaven ut over det som studeres(Krumsvik 2015:27; Jacobsen 2015:238). Dette fordi utvalget er mindre og ikke representabelt for samfunnet ellers. For denne oppgaven gjør dette seg gjeldende ved at de synspunktene som kommer frem om målstyring ikke kan generaliseres og fortelle noe om utbredelsen ut over de synspunktene som er tatt med i oppgaven. Og måten ideen er oversatt på, og de synspunktene som finnes på oversettelsen kan heller ikke sies å være gyldige for oversettelse av samme idé og synspunkter for andre organisasjoner utenfor eller innenfor offentlig sektor.

Videre har det vært for omfattende og tidkrevende å inkludere alle de forskjellige lokale variantene av hvordan det videre har blitt oversatt fra sentralt hold. Analysen av oversettelsen, og synspunktene på oversettelsen og implementering vurderes derfor til å ha begrensninger til å skulle si noe om hele den norske offentlige skole, da de dokumentene som er analysert tar utgangspunkt i sentralisert, overordnet styring. Oversettelsen fra den sentrale politiske ledelsen utelukker ikke videre oversettelser gjennom lokale varianter, og derfor vil det være variasjon mellom ulike offentlige skoler om hvordan ideen har blitt oversatt.

Oversettelsesanalyse og synspunkter på oversettelse og implementering knyttet til for

eksempel Osloskolen vil derfor ikke kunne overføres til å gjelde for hele den offentlige norske skolen.

3.5 Reliabilitet

Reliabilitet er oppgavens pålitelighet. Det vil si om undersøkelsen under samme betingelser som for denne med samme empiri, teori og problemstilling ville gitt de samme funnene (Jacobsen:247). Det kan defineres slik:

”Reliability: Pertains to the consistency and trustworthiness of a research account; intra- and inter-subjective reliability refer to whether a finding can be replicated at other times and by other researchers using the same method” (Krumsvik 2015:158).

3.5.1 Om empiri, og valg av empiri

Innholdet i empirien vurderes til å ville ha vært likt ved om en annen forsker hadde gjennomført undersøkelsen. Forskjellen mellom en annen forsker og meg ville ikke påvirke de dokumentene som allerede nå foreligger. Som kunne vært tilfelle hvis jeg og annen forsker hadde intervjuet det samme utvalget om det samme temaet på grunn av særegenhetene ved to ulike væremåter.

Men til denne oppgaven vil også vurderingen av hva som er empiri som bør innhentes til oppgaven være en sentral del av forskningsprosessen som leder frem til funn, slik at for å vurdere reliabiliteten til oppgaven vil jeg også vurdere om valget av empiri ville vært samsvart med andre forskeres valg under samme betingelser.

Jeg vurderer valgt empiri til første del av analysen for å analysere oversettelsen til å ha høy reliabilitet. Dette ut i fra hvor sentrale dokumentene virker å være relatert til mål gjennom at nasjonale prøver åpenbart virker å være innhenting av mål til organisasjonen, og hvor lett tilgjengelig det er i en undersøkelsesprosess om temaet å bli kjent med dokumentet. Å undersøke denne reformen og bakgrunnsdokumenter til den vurderer jeg derfor som svært sannsynlig at også andre forskere ville gjort under samme betingelser. Videre er dokumentet Lærerløftet et sentralt styringsgivende dokument i nyere tid vedrørende prioriteringer i skolen som jeg også vurderer det til sannsynlig at andre forskere ville innhentet informasjon fra

under samme betingelser. Valg av uttalelser i media har lavere reliabilitet, da andre under samme betingelser kanskje ikke hadde funnet uttalelsene slik at det ikke hadde blitt vurdert. I tillegg til at det ved evaluering er svært mange uttalelser som kunne vært relevante, slik at det finnes mange ulike varianter som kunne blitt valgt. Allikevel vil det ut i fra hvordan valgte uttalelser belyser oversettelsen være sannsynlig at meningsinnholdet i uttalelsene som er valgt ut kunne vært det samme hos andre, slik at selv om uttalelsene ikke hadde vært de samme fra de samme stedene, kunne det ført til samme analyse og funn.

Valg av kilder jeg valgte å fordype meg i til innhenting av synspunkter på oversettelse og implementering har lavere reliabilitet enn valg av kilder til å analysere oversettelsen.

Vurderingen som ligger til grunn for dette er at jeg i orienteringsfasen erfarte at det er mange synspunktinnehavere på dette området som kunne vært relevante å fordype seg i for å besvare problemstillingen. Samtidig er ikke empirien av Marsdal, Sjøberg, Malkenes, Bergersen og offentlige dokumenter valgt tilfeldig ut i fra alle tilgjengelige kilder. Ut i fra synligheten i media, relevansen opp mot problemstillingen og dybden i synspunktene vurderer jeg valgt empiri som mer sannsynlig at andre forskere også ville fordypet seg i under samme betingelser enn andre kilder, selv om andre varianter kunne vært mulige.

3.5.2 Om analysen

Videre leder valg av empiri til kategorisering og analyse, som videre leder til funn. For å teste reliabiliteten av analysen kan de kvalitetssikringene Jacobsen(2015:234) foreslår for å skulle undersøke om analysen er gyldig også overføres til reliabilitet. For det første kan det antas at det å gjennomføre analysen ut i fra en systematisk tilnærming til å skulle teste ut kategoriseringer øke sannsynligheten for at du gjør på samme måte som en annen forsker med vitenskapelig tilnærming enn om dette skjer tilfeldig. Det er forsøkt gjort i arbeidet med å analysere empirien. For det andre vil det å se forskningen opp mot andre fagfolks tilnærming til lignende forskningsprosjekter fortelle om reliabiliteten ved at det i utgangspunktet forventes lignende resultater under like omstendigheter. Slik at da jeg avslutningsvis vurderer forskningen opp mot tidligere forskning ville det å få funn som spriker i stor retning fra tidligere forskning uten at det er noen tydelig årsak for de spesielle forholdene rundt min undersøkelse kunne være et reliabilitetsproblem. Samtidig som det å ikke skulle få like resultater som annen forskning ikke trenger å være et problem i seg selv, hvis oppgaven også kan påvise hva ved den tidligere forskningen som gjør at den viser andre resultater enn sin egen, og eventuelt begrunner dette med kontekstuelle forhold for det spesifikke ved sin

oppgave eller mangler ved tidligere forskning. Den tredje muligheten ved å skulle få andre fagfolk til å skulle gjennomføre identisk forskingsprosjekt ville kunne gitt gode svar på oppgavens reliabilitet, men vil ikke ved avslutningen av denne oppgaven være gjort, slik at det ikke er mulig å si noe om oppgavens reliabilitet ut i fra en slik prøvelse.

Analysedel

4. Hvordan har balansert målstyring som idé blitt oversatt til norsk offentlig skole?

Det vil i første del av oppgaven analyseres hvordan perspektivene til de eksterne kravene kan forstås oversatt sett opp mot originalmodellen, og generell teoretisk forventning til hvordan ideen virker i offentlig sektor. Interne virkemidler vil ikke bli behandlet som selvstendig perspektiv da de interne virkemidlene som er relevante for å belyse problemstillingen vil komme frem i diskusjonen av de to første perspektivene, og ved områder som er tatt opp ved argumenter for å prestasjonsmåle.

4.1. Oversettelsen av det finansielle perspektivet

Å skape økonomisk avkastning på skolevirksomheten er noe som det ikke finnes grunnlag for å se er et mål for de investeringene eller prioriteringene som gjøres ved å se på de områdene hvor økonomi behandles i dokumenter tilknyttet beslutninger for skole, og hvilke mål som finnes for skolevirksomheten (St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006). Der hvor økonomi behandles er det med tanke på investeringer til skolen, og hva gjelder avkastning, eller oftere omtalt, som hva samfunnet får igjen for investeringene i skolen, er dette omtalt å gjelde utviklingen til eleven i skolen, og hvilke konsekvenser det får for samfunnet (St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006). Det økonomiske er middelet for noe annet, og ikke et mål i seg selv. Derfor er det ikke direkte sammenheng mellom originalmodellens behandling av økonomisk avkastning, og hvordan man ser på avkastning innenfor skolesektoren, da det i originalmodellen er en forutsetning for dette perspektivet at de inntekter organisasjonen får internt, overstiger de utgifter organisasjonen har hatt. At skolen isolert sett får større utgifter enn inntekter utfordres ikke i dokumenter om styring- og beslutning i norsk skole. Ut i fra at oversettelsen viser seg å bryte med perspektivet i originalmodellens behandling på disse områdene kan oversettelsen ikke forstås som å ha skjedd i reproduserende modus da det i denne modusen ville vært en direkte overføring fra originalmodellen i oversettelsen.

Denne analysen av oversettelsen sett opp mot originalmodellen er forenlig med den generelle teoretiske forståelsen av hvordan ideen utspiller seg i offentlig sektor. Det økonomiske har fokus, men først og fremst med tanke på investeringer som kan ses opp mot at Johnsen(2007:145) foreslår at dette perspektivet til offentlig sektor forstås som å handle om en generell økonomisk kontroll fra eierskapet. Videre kan det at det at hva man får igjen for investeringene ikke omtales med økonomi direkte, ses i relasjon til den generelle teoretiske forventningen mot offentlig sektor om at avkastning kan gjøre seg gjeldende på andre områder enn det økonomiske. Oversettelsesmodus ut i fra den generelle teoretiske forventningen til offentlig sektor, har derfor skjedd i reproduserende modus knyttet til det finansielle.

Samtidig er ikke de nasjonale styringsgivende dokumentene for skolen endelige for oversettelsen, da det åpnes opp for at det også fra lokalt politisk hold kan være egne løsninger. Og ut i fra budsjettmodellen til i Oslo i videregående skoler hvor pengene følger eleven kombinert med fritt skolevalg utfordrer det synet på at skolen ikke har mekanismer som ligner på andre deler av offentlig sektor hvor det økonomiske perspektivet tillegges betydning(Arnesen 2012; Malkenes 2014:79-97). Ser man hver enkelt skole som en enkelt organisasjon medfører dette at jo flere elever skolen får jo mer økonomi får man, og det kan derfor relateres til de samme mekanismene som gjelder for organisasjoner som har kunder å forholde seg til som påvirker deres økonomiske budsjett, som vil gjøre at oversettelsesmodus ligger nærmere å være reproduserende opp mot originalmodellen, og lenger fra å være reproduserende opp mot den generelle teoretiske forventningen til offentlig sektor.

4.1.1 Modifiserende modus ved utvidet forståelse, eller radikal modus ved at det ikke finnes likhetstrekk?

Konklusjonen ved punktet ovenfor er at det ikke er behandlet i reproduserende modus sett opp mot originalmodellen på overordnet nasjonalt nivå. Hvilket av de to andre alternativene for oversettelsesmodus som vil vurderes mest forenlig med måten det har blitt oversatt på vil det om det eventuelt er en utvidet forståelse av perspektivet kunne gi svar på. For å vurdere med en utvidet forståelse kan det sies at det særegne for dette perspektivet i originalmodellen er at det er det eneste perspektivet som utelukkende består i kvantitative, målbare størrelser. I originalmodellen representert ved det økonomiske, som det ovenfor er redegjort for ikke er direkte overførbart til oversettelsen av ideen til norsk skole. Allikevel kan det ved å ta utgangspunkt i mekanismen ved at det er konkrete, kvantitative mål som tilhører dette

perspektivet vurderes om det er elementer fra oversettelsen til norsk skole som indirekte kan ses i sammenheng med dette perspektivet slik at oversettelsen har foregått i modifierende modus, og ikke i radikal modus.

I K06 etableres det at det vil bli innføring av nasjonale prøver i lesing, regning og matematikk for 5.klasse og 8.klasse(Utdannings- og forskningsdepartementet 2006). Dette er tester med konkrete målbare resultater som presenteres kvantitativt ut i fra hvordan det gjennomsnittlig blir presentert i hele landet hvor det er mulig å sammenligne resultater mellom skoler(Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Udir 2017a) Videre er noe av bakgrunnen for tiltakene som ble utløst ved K06, debatten før og bakgrunnsdokumenter for reformen at Norge skårte dårligere på PISA-testen enn det den politiske ledelsen forventet(St.meld nr.30. (2003-2004); Utdannings- og forskningsdepartementet 2006).

PISA-testene er tester i lesing, regning og naturfag for 15-åringer hvor 90 forskjellige land deltar, og hvor landenes resultater er mulig å sammenligne i konkrete, kvantitative tall opp mot andre land(OECD 2017). Gjennom kunnskapsløftet-reformen ble det også åpnet opp for lokale styringsvarianter i større grad, og i Oslo har det blitt innført egne prøver som i media har gått under navnet ”Oslo-prøvene”. Disse prøvene presenteres også med konkrete kvantitative tall som gjør det mulig å sammenligne skoler(Aftenposten 2015a; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006;Udir 2017a).

Med de ovenfor nevnte forholdene er det etablert at det innhentes resultatmålinger presentert med kvantitative mål. For å vurdere videre om det kan være forenlig med en utvidet forståelse av det finansielle perspektivet til disse målingene vil det ses på om målingene behandles som mål, og om det eventuelt styres etter disse målene ved å legge opp en strategi mot å få bedre resultater på disse målingene.

PISA-resultatene blir behandlet som et problem gjennom utsagn knyttet til at Norge skårte lavere enn vi ønsket, og at det tjente som bevis for at norsk offentlig skole trengte endring i bakgrunnsdokumenter, styringsgivende dokumenter og utspill fra politisk ledelse(St.meld nr.30. (2003-2004); Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Bergersen 2006; Sjøberg 2014; Clemet 2016). Videre presenteres det som en ønskelig fremtidig tilstand for norsk skole å prestere bedre på disse prøvene gjennom at det i vurdering av norsk skole tas utgangspunkt i at det vil være et uttrykk for at den blir bedre(St.meld nr.30. (2003-2004); Bergersen 2006;

Sjøberg 2014). Et uttrykk for det er uttalelsen om fremtidstilstanden til norsk skole i forbindelse med at Norge skårte over OECD-snittet på PISA-resultatene fra nåværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen hvor han uttalte at: ”Mye tyder på at vi er på rett vei” som kommentar til at PISA-resultatene var forbedret fra forrige undersøkelse(Vg 2016) Ut i fra at det gjennom dette presenteres som en ønskelig fremtidig tilstand å skåre bedre på PISA-prøvene kan det å skåre bedre anses som å være et mål ut i fra definisjonen redegjort for i teoridelen. Dette gjelder på nasjonalt nivå, mens på lokalt nivå for hver enkelt kommune vil offisielle målsettinger om plasseringer på nasjonale prøver være eksempler på indikatorer de setter opp som skal gi uttrykk for at kommunen når målet om å gi kunnskap til elevene. For eksempel i Sandefjord uttrykte den politiske ledelsen at Sandefjord skal være blant de 10% beste skolene i landet på nasjonale prøver(Sandefjords Blad 2015).

Videre kan det vurderes til at det styres mot disse målene ut i fra at det ble gjort endringer i de interne virkemidlene som har sammenheng med en vurdering av at det skal skape bedre resultater på prøvene. Dette skjedde gjennom tiltak som å fokusere mer på grunnleggende ferdigheter hos elevene som har sammenheng med PISA-resultater i form av at lesing og regning som del av de grunnleggende ferdighetene blir testet her, og at PISA-testene skal være kontekstuavhengige slik at fagkompetanse som kun gjelder i en norsk skolekontekst ikke testes ved PISA-testene(Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; OECD 2017). Det ble innført egne nasjonale prøver for å få mer kontroll på resultater i norsk skole som kan vurderes til å skulle kontrollere at man er på vei mot å skåre bedre på PISA-testene ved å innføre resultatindikatorer, og timetallet i fagene som testes i PISA ble økt(Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; OECD 2017). Det kan derfor vurderes til at det styres mot kvantitative, målbare resultater. Ut i fra Johnsens skille mellom resultatmålinger og målstyring, kan det ut i fra forenligheten med mål, og at det styres etter mål sies å passe til begrepet målstyring. Ut i fra det kan det passe med mekanismene i en målstyringsmodell. Og ut i fra at noen av de samme mekanismene kan gjelde og gjenkjennes ved å benytte denne utvidete forståelsen vil oversettelsen vurderes til å ha blitt gjort i modifierende modus, og ikke i radikal modus.

Den utvidete forståelsen av dette perspektivet vil ikke være rettet mot det finansielle, men ha de samme mekanismene, og er derfor behandlet her. Hoff og Holving(2015:141-142) åpner opp for at det kan oppstå nye perspektiver og navn på perspektiver i oversettelsen og ut i fra

det kan mekanismene i denne utvidete forståelsen om å skape resultater som indikerer økt nivå av kunnskap vurderes til å kalles for kunnskapsperspektivet.

4.2 Oversettelsen av kundeperspektivet

Kundeperspektivet i originalmodellen viser til kunder som de som benytter seg av de tjenestene organisasjonen tilbyr. Hvordan forstå dette perspektivet i norsk offentlig skole? Det kan forstås på to ulike måter i en kontekst av norsk offentlig skole. Det første måten er gjennom at elevene er de som tjenesten er til for og som benytter seg av den. På det andre måten gjennom at den virksomheten som skjer i skolen og hvordan elever blir påvirket med verdier og ferdigheter har påvirkninger for hele samfunnet. Denne forståelsen er basert på en gjennomgang av formålsparagrafen til norsk offentlig skole og generell del av læreplanen hvor det på en rekke områder er uttalte mål om hva skolen skal tilby eleven, og hvordan skolen skal arbeide for samfunnets og fellesskapets interesser (Lovdata 2017; Udir 2017b). I formålsparagrafen står det:

”Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.” (Lovdata 2017)

Og dette viser hvordan skolen både skal forholde seg til eleven som er i skolen gjennom å utvikle eleven, og hvordan man i relasjonen til eleven også skal gjøre samfunnet og fellesskapet tjenester.

Disse områdene er også omtalt i reformer og bakgrunnsdokumenter. Og i motsetning til finansperspektivet er det ikke endret på målsettinger knyttet til dette perspektivet etter at bruk av resultater økte i norsk skole gjennom at meningsinnholdet i formålsparagrafen har vedvart (St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006)

Hvilken modus må dette forstås oversatt i sett opp mot originalmodellen? Oversettelsen opp mot kunder i originalmodellen kan heller ikke her sies å være oversatt i reproduserende modus da elementer som profitt og gjenkjøp ikke lar seg forene med en forståelse av direkte oversetting. Videre vil også den andre måten å forstå dette perspektivet på i norsk offentlig

skole gjennom at det forholder seg til samfunnet som berøres av det som skjer i organisasjonen ikke fanges opp av kundeperspektivet i originalmodellen. Det har både blitt trekt fra og lagt til elementer sett opp mot originalmodellen, og oversettelsen kan derfor ikke sies å ha vært gjort i reproduserende modus. Ut i fra at det allikevel har kjennetegn ved mekanismene om at det forsøkes å tilfredsstillere brukere av tjenester organisasjonen leverer vil det ikke kunne sies å være ugjenkjennelig slik at modifierende modus er en mer passende beskrivelse enn radikal modus for oversettelse av dette perspektivet. Dette stemmer med den teoretiske antakelsen om hvordan dette perspektivet utspiller seg i offentlig sektor da Johnsen(2007:145) oversetter det fra å gjelde kunder til å gjelde hele samfunnet, og kan sett opp mot hans forståelse vurderes til å være oversatt i reproduserende modus.

Om det å skille mellom samfunnsperspektivet og kunnskapsperspektivet kan gyldigheten av dette skillet utfordres ved å hevde at kunnskap også vil kunne ha sammenheng med å gjøre tjenester for samfunnet. Men at perspektivene komplementerer hverandre på noen områder diskvalifiserer ikke fra å operere med egne perspektiver da dette også er tilfelle i originalmodellen da bedre behandling av kunder kan ha positive virkninger for finansielle mål for eksempel. Det viktigste skillet mellom kunnskapsperspektivet og samfunnsperspektivet er at tilknyttet kunnskapsperspektivet er det kvantitative, målbare resultater som kan fortelle noe om utviklingen av kunnskapsnivået, mens i samfunnsperspektivet omhandler det kvalitative vurderinger av hva som tjener eleven og samfunnet.

Om vurderingen av oversettelsesmodus kan det også pekes på at budsjettmodellen til Oslo i videregående skoler hvor pengene følger eleven kombinert med fritt skolevalg, kan føre til at mekanismene i mer direkte grad kan overføres mot originalmodellen enn vurderingen fra overordnet nasjonalt nivå slik at det nærmer seg en mer reproduserende modus(Arnesen 2012; Malkenes 2014:79-97). Elementer som profitt og gjenkjøp kan da forstås opp mot at det å få elevene til å velge sin skole har betydning for det økonomiske, og at man forsøker å holde elevene på sin skole på samme måte som originalmodellen vektlegger å holde på kunder.

4.3 Prioritering av perspektiver

Tydelige prioriteringer mellom kunnskapsperspektivet og samfunnsperspektivet er i liten grad mulig å finne noe direkte uttrykk for ut i fra kunnskapsløftet, bakgrunnsdokumenter for

kunnskapsløftet, nye reformer og dokumenter til skolen og uttalelser i media. (St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Bergersen 2006)

Behandlingen av relasjonen mellom disse perspektivene blir ofte vist til som komplementære, og ikke utfordrende. Økt kunnskap er bedre for samfunnet og elevens trivsel, og et bedre samfunn og bedre trivsel for eleven i nuet er et godt grunnlag for kunnskap(Kunnskapsdepartementet 2014; Bergersen 2006; Clemet 2014). Dette viser seg i informasjon om oversettelsen på to måter. For det første gjennom at det vises til at tiltak for å bedre elementer i kunnskapsperspektivet ikke skal gå ut over elementer i samfunnsperspektivet. For det andre gjennom at det vises til at tiltak for å bedre elementer i kunnskapsperspektivet også gagnar elementer i samfunnsperspektivet, slik at det virker komplementært

Nedenfor vises det til to eksempler på det første tilfellet hvor det vedtas tiltak for å bedre elementer i kunnskapsperspektivet av det som presenteres først i sitatene, og hvor det som kommer til slutt er et uttrykk for at det ikke skal gå ut over elementer i samfunnsperspektivet.

” En skjerping av kompetansekravene for undervisning betyr at elevene vil bli undervist av lærere med større fagkunnskap enn hva som er tilfellet i dag. Det er viktig at større faglig fordypning hos læreren ikke går på bekostning av å ivareta helheten i elevenes sosiale og faglige utvikling ” (Kunnskapsdepartementet 2014).

” Økt timetall i grunnskolen. Norsk, matematikk, kroppsøving og naturfag får flere timer, men uten at dette går på bekostning av andre fag ” (Utdannings- og forskningsdepartementet 2006).

Å bruke beskrivelsen om at det ikke skal gå på bekostning av andre områder ved disse to sitatene viser at det ikke handler om prioriteringer, da det å prioritere innebærer å sette noe fremfor noe annet.

Det andre tilfellet med synet på det som komplementært er noe som det i boken *Kampen om kunnskapsskolen* argumenteres for. Helge Ole Bergersen var statssekretær i utdannings- og

forskningsdepartementet fra 2001 til 2005 og spilte dermed en sentral rolle i utviklingen av nasjonale prøver etter det som ble omtalt som ”PISA-sjokket” i 2001 (Bergersen 2006). Slik at selv om ikke denne boken kan ses på som en del av den formelle oversettelsen, kan den fortsatt på grunn av hans rolle til tidligere kunnskapsminister fungere for å vise til tankegang om prioritering mellom perspektiver fra den politiske ledelsen. Han skriver blant annet:

” Vi la bevisst mindre vekt på kollektive målsettinger enn våre forgjengere under arbeiderpartistaten hadde gjort. Vi var overbevist om at hvis skolen makter å oppfylle sine vide målsettinger overfor den enkelte elev, da oppfyller skolen samtidig sin forpliktelse overfor samfunnet. Jeg ser ingen motsetning mellom utdanning for den enkelte og dannelse for samfunnet(...) Derimot har jeg store problemer med å se hvordan vi kan få et samfunn preget av dannelse, likeverd og mellommenneskelig forståelse hvis en stor del av medlemmene i dette samfunnet mangler grunnleggende ferdigheter(...) Svaret på dette var – og er – at grunnleggende ferdigheter er en forutsetning for å realisere skolens øvrige målsettinger. Man kan ikke, i vårt samfunn, oppnå mye dannelse uten å kunne lese. Det blir ikke mye dialog og sosial kompetanse hvis ikke alle kan uttrykke seg muntlig og skriftlig på en meningsfylt måte. Det er ikke mulig å forstå samfunnet omkring og være en aktiv samfunnsborger uten et minimum av regneferdigheter og digital kompetanse. Med andre ord: Uten grunnleggende ferdigheter blir alle de andre målsetningene bare politisk retorikk ” (Bergersen 2006:70-71).

Bergersen forneker ikke her bare prioritering, men mener også at hensynene til perspektivene er komplementære og ikke utfordrende. Det kan tolkes slik ut i fra at det han beskriver før han bruker ordet ”forutsetninger” kan tolkes til kunnskapsperspektivet som for eksempel fokus på grunnleggende ferdigheter, og det han bruker etter ordet ”forutsetninger” i samfunnsperspektivet som for eksempel å utvikle sosial kompetanse.

Om kritikken mot at det går utover andre fag, og at det blir mer fokus på grunnleggende ferdigheter og det som kan måles skriver Bergersen (2006:71) at skolen blir ”dreid i den retningen”, og at han er enig med de som bemerker det. Men skriver videre at det er det som er poenget fordi det er så viktig med disse grunnleggende kompetansene i fagene. ”Dreid i den retningen” kan tolkes som at elementer i andre retninger lider, men det er ikke mulig med noen direkte tolkning av dette hos Bergersen, og særlig ikke med tanke på hans tidligere

behandling i boken av at han ikke ser hvordan dannelse for samfunn og kunnskap kan være utfordrende fokus i skolen (Bergersen 2006:70-71). Det anerkjennes at det får en større plass i skolen, men ikke at det eventuelt går på bekostning av andre deler i skolen.

Tankegangen som Bergersen utdyper her finnes også i dokumenter som kan regnes som å være formelle oversettelser, hvor det for eksempel i Lærerløftet står: ” En god skole gir elevene kunnskap og er det viktigste bidraget til sosial mobilitet i samfunnet”

(Kunnskapsdepartementet 2014). Sitatet viser at kunnskap som er et element i kunnskapsperspektivet presenteres som å virke komplementært med sosial mobilitet som er et element som kan plasseres i samfunnspektivet.

Ut i fra en forståelse av et eget kunnskapsperspektiv og at det ikke ikke prioriteres mellom det og samfunnspektivet i oversettelsen i tydelig grad, så bryter det med originalmodellens tanke om at det er ett perspektiv som de andre perspektivene må ses i sammenheng med.

Dette elementet ved ideen har derfor ikke blitt oversatt i reproduserende modus. Ut i fra at det fortsatt er en prioritering mellom eksterne krav med disse perspektivene som de interne virkemidlene ses på som et middel for å realisere, er det fortsatt kjennetegn opp mot originalmodellen på dette området, slik at i avveiningen mellom radikal og modifierende modus om å prioritere vil modifierende modus være mest treffende. Og i motsetning til operasjonaliseringen av perspektivene som kunne sies å være oversatt i reproduserende modus opp mot de teoretiske forventningene om ideen til offentlig sektor, bryter det også her med den generelle teoretiske forventningen til offentlig sektor hvor det også forventes at ett perspektiv skal være prioritert ovenfor andre.

4.4 Tydeligere prioriteringer fra Torbjørn Røe Isaksen?

Da det tidligere fra K06, st.mld 30 og i boken *Kampen om kunnskapsskolen* ikke har vært direkte oversettelser som kan fortelle noe om prioriteringene, kan det fra det styringsgivende dokumentet Lærerløftet og andre uttalelser fra Røe Isaksen ses på som at det er en sterkere draging mot å sette kunnskapsperspektivet øverst, og å behandle de andre perspektivene som fokusområder, men hvor fokuset i utgangspunktet er der fordi det er et middel for å nå de målene knyttet til kunnskapsperspektivet. Ut i fra det nærmer det seg mer en reproduserende oversettelse knyttet til prioriteringselementet sett opp mot originalmodellen og den generelle teoretiske forståelsen opp mot offentlig sektor.

For eksempel sier Røe Isaksen dette i tilknytning til en kronikk om at å bygge relasjoner til elevene er det viktigste man kan måle læreren på:

” Hvor skal vi lete etter skolens fremste kvalitet, spør lærer Andreas Stien-Leenderts på kronikkplass i Dagbladet. Han mener lærerens viktigste jobb er å se eleven og bygge relasjoner. Jeg er enig, men vil føye til et avgjørende poeng: For at eleven skal lære ”
(Dagbladet 2015).

Lærerens syn på hva som er viktigst å måle kan her forstås knyttet til samfunnsperspektivet, da det å bygge relasjoner til elevene kan ses i sammenheng med elementer fra formålsparagrafen som tidligere i analysen ble plassert til samfunnsperspektivet ut i fra at det er å gjøre tilværelsen bedre for eleven, og at det ikke er målbart kvantitativt. Røe Isaksen sier seg enig i dette, men betyr det at han med det prioriterer samfunnsperspektivet øverst? Nei, fordi ut i fra forståelsen av modellen sier ikke den noe om at det som er viktigst også er det som prioriteres. Det handler om å identifisere rekkefølge, og hva som er mål og hva som er middel. Dette innebærer at det som anses som viktigst knyttet til interne virkemidler, og ved dette tilfellet prosesser knyttet til humankapital, ikke nødvendigvis er det som har høyest prioritet. Røe Isaksen ser på det som svært viktig, men viktig i form av å være et middel for at ”eleven skal lære” som tilknyttes kunnskapsperspektivet. Mål knyttet til kunnskapsperspektivet er altså formålet, som mål knyttet til det å bygge relasjoner, som kan knyttes til samfunnsperspektivet fungerer som et middel for.

Om å se på kunnskap som formålet kan Røe Isaksens innledningskommentar til dokumentet Lærerløftet illustrere da han skriver: ”Målet er kunnskap. Først og fremst” (Kunnskapsdepartementet 2014). Dette innebærer at om man rent hypotetisk fant ut at det å bygge relasjoner til elevene ikke lenger var viktig for å lære, ville det ikke lenger vært ansett som å være en ytelsesindikator for å nå hovedmålet. Operasjonaliseringen av mål, og sammenhengen mellom ulike delmål, indikatorer, hovedmål og formål som gjennomgått her kan ytterligere underbygges med denne kommentaren fra Lærerløftet:

” Samfunnet rundt må engasjere seg i skolen, men også respektere at dens oppdrag først og fremst er å formidle kunnskap. Skolen hverken kan eller bør løse alle samfunnets problemer ”
(Kunnskapsdepartementet 2014).

Hvordan Røe Isaksen her forholder seg til relasjonen mellom kunnskap og samfunnets problemer bryter her med tidligere tilnærming, da det tidligere var argumentert for at kunnskap er viktig for skolen å fokusere på, og er viktig for å løse samfunnets problemer (St.meld nr.30. (2003-2004); Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Bergersen 2006). Tydeligere prioritering mellom perspektivene er mer forenlig med originalmodellen og generell teoretisk forventning om oversettelse til offentlig sektor, slik at det kan sies at mer tydelighet om prioritering mellom perspektiver bringer Røe Isaksen nærmere en reproduserende modus å oversette i.

Samtidig som det ikke kan vurderes til å være en klar gjennomgående linje, da han for det meste vil holde på tanken om at det er komplementært. Og videre skriver han at det er mange viktige sider av skolen som ikke kan måles, og han ville at lærerne skulle ha mer tid med elevene og mindre måling i Sandefjord uten noen middelargumentasjon mot kunnskap da det ikke var dårlige resultater på nasjonale prøver for eksempel som lå bak dette utspillet (Kunnskapsdepartementet 2014; Klassekampen 2014a; Sandefjords Blad 2015).

5 Synspunkter som støtter ideen om å måle i norsk offentlig skole

For å besvare det andre forskningsspørsmålet om hvilke synspunkter som finnes på oversettelsen og implementeringen av ideen balansert målstyring vil jeg ta utgangspunkt i synspunkter tilhørende teoretiske begrunnelser for å prestasjonsmåle i dette kapittelet, før jeg i de kommende kapitlene vil se på synspunkter tilhørende de teoretiske fallgruvene ved å prestasjonsmåle, før jeg til slutt vil vurdere om det er synspunkter som ikke har blitt fanget opp av teori om begrunnelser for å prestasjonsmåle, og teori om fallgruver ved å prestasjonsmåle.

5.1 Prestasjonsmålinger påvirker atferd, og klargjør hva som forventes

Ved å ha mål påvirker man lærernes fokus på å utvikle kompetanse hos elevene. Da det ved L97 før K06 ikke fantes mål, men var retningslinjer kun knyttet til atferd ses det som at det å ikke ha målinger gjorde at det ble brukt tid på områder som var av mindre viktig betydning, og at det med målinger blir mer fokus på viktige områder i skolen som å etablere grunnleggende ferdigheter(Bergersen 2006:124-129; NrK 2015).

Ved å rette atferd mot mål, vil det kunne føre til at arbeidet rettes mot å skåre godt på resultater på PISA-testen og nasjonale prøver. Og ettersom det går ut fra at å skåre godt på disse prøvene skal være gode resultatindikatorer for at man ligger bra an med tanke på å oppfylle skolens mandat og formål ses det på som positivt at atferden påvirkes i denne retningen som får støtte fra den teoretiske begrunnelsen til dette punktet hvor det at atferd endres av mål vil være positivt ved gode mål(Bergersen 2006; (St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Clemet 2014; NrK 2015). Argumentasjonen sett opp mot det generelle målhierarkiet kan forstås som at det at atferd rettes mot delmål ikke er problematisk for formålet til virksomheten, fordi det å oppnå delmålene gjør at man beveger seg lenger opp i målhierarkiet og nærmere formålet. Og opp mot flymetaforen brukt av Kaplan og Norton kan begrunnelsen overføres ved at hvis piloten retter atferden mot at korrekte styringsparametere skal gi gode tilbakemeldinger, vil det føre til at flygeturen som helhet blir vellykket.

5.2 Prestasjonsmålinger motiverer

Denne generelle teoretiske argumentasjonen for å prestasjonsmåle gjennom at det motiverer blir ikke brukt direkte i en kontekst om norsk skole((Bergersen 2006; (St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Clemet 2014; Clemet 2016; Nrk 2015). Det kan ha sammenheng med at det uttrykkes tillit til at lærerne har indre motivasjon, og at det å bruke konkrete kvantitative mål for å motivere ville kunne indikere at det trengs ytre motivasjon for at lærerne skal bli mer motiverte((St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Marsdal 2014; Marsdal 2015; Malkenes 2014).

Allikevel kan det vurderes om argumentasjon for at mål motiverer som en faktor i skolen uttrykkes indirekte. At det fokuseres på at det skal være karrieremuligheter for lærere innen skole kan være et slikt indirekte uttrykk. Det hevdes at sammenlignet med mange andre yrker gir læreryrket få muligheter for karriereutvikling. Selv om læreryrket er blitt noe mer spesialisert de senere årene og mer preget av arbeidsdeling, blant annet gjennom satsing på fagspesialister, rådgivere og veiledere, er mulighetene for videre karriere fortsatt begrenset for lærere som ønsker å fortsette å ha undervisning som sin hovedoppgave(Kunnskapsdepartementet 2014). Det nevnes i liten grad konkret hva disse karriereveiene innebærer og hvilke tiltak som har sammenheng med at det gjør det mer mulig, men at det skal være mulig med karriereveier gis det uttrykk for er ønskelig. Det kan tolkes som å bli rektorer, inspektører, eller få andre stillinger innenfor skolepolitikken. Den indirekte tolkningen av at det kan ses i sammenheng med mål, er basert på argumentasjon om at mål gir uttrykk for hvor godt arbeid som er gjennomført i den organisasjonen du har ansvar for, og dette argumentet kan videre vurderes opp mot å ha en funksjon i å gjøre karriereveier lettere i skolen, fordi du har konkrete bevis for hva som er oppnådd i organisasjonen du har ansvar for som kan sammenlignes med andre. Og ettersom organisasjonsstrukturen blir smalere lenger oppe i pyramiden trengs det sorteringsmekanismer med sammenligninger for å gjøre karriereveier mulige(Malkenes 2014).

5.3 Prestasjonsmålinger øker prestasjonens synlighet og signaliserer viktighet

Ved nasjonale prøver og PISA-testen testes ikke alt i skolen. Det er noe som testes. Det som testes ved PISA-testen er fagene lesing, regning og naturfag. Og ved nasjonale prøver det samme bortsett fra at naturfag er tatt bort, og engelsk lagt til (Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; OECD 2017). Gjennom K06 og innføring av nasjonale prøver, ble også hensynet til det som ble operasjonalisert som fem grunnleggende ferdigheter som er viktig i alle fag knyttet opp mot at det er viktig å måle de mest grunnleggende ferdighetene, da nasjonale prøver er noe som fanget opp dette ved at lesing, regning og digitale ferdigheter som del av de grunnleggende ferdighetene blir testet (Utdannings- og forskningsdepartementet 2006).

Det finnes flere ferdigheter og flere fag i skolen, men som det er etablert ovenfor blir noe valgt ut til måling. Er begrunnelsen for dette for å signalisere synlighet og viktighet? Det kan vurderes slik ut i fra at Bergersen (2006:187) skriver at "læringsarbeid" som er rettet mot de grunnleggende ferdighetene må bli et honnørbegrep på linje med trening i idrett i forbindelse med at det øves til nasjonale prøver. Dette kan tolkes opp mot dette teoretiske punktet gjennom at ved å måle ved nasjonale prøver så gis det synlighet, som igjen signaliserer viktighet som vil gjøre at arbeid mot dette får opphevet status.

Videre kan argumentasjon tolkes til at det måles for å signalisere viktighet ved at det som måles omtales som et minimumskrav, og at det som måles er med å fortelle noe om fremtiden til Norge som teknologinasjon. Det trengs målinger for å vekke den politiske ledelsen til å gjøre forandringer om det går dårlig med det aller viktigste (Clemet 2016; Dagens næringsliv 2013).

5.4 Prestasjonsmålinger muliggjør delegering av myndighet og ansvar, og gir ledelse og medarbeidere større innsikt i virksomheten

Å løse opp i tradisjonelle, rigide mønstre og gi lokal handlefrihet har vært et ønske fra K06 (Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006). Tidligere, gjennom L97 var det klarere retningslinjer for hvilke aktiviteter som skulle gjennomføres i organisasjonene. Ved denne endringen har denne argumentasjonen for å måle

gjort seg gjeldende ved at det kun kan gis frihet under ansvar. Hvis det ikke finnes noen informasjon om det arbeidet som gjøres i skolen ses det på som at det ikke finnes noe ansvar for at det er kvalitet i den norske skolen, og at vurderingen av hvor bra skolen som organisasjon fungerer bare blir overlatt til synsing. (St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Bergersen 2006)

Det tidligere systemet i skolen før målinger gjennom lokale prøver, nasjonale prøver og PISA blir kritisert for å ha en innebygd motsetning. Dette fordi det var mindre lokal handlefrihet, og sterkere sentral styring, samtidig som staten ikke fikk noen informasjon om utviklingen i skolen. Dette var overlatt til det lokale, men ettersom de ikke hadde frihet opplevde ikke de ansvar for utvikling av skolen. Det var derfor desentralisering av ansvar uten handlefrihet, og dette hevdes det førte til en situasjon hvor hverken staten eller det lokale opplevde ansvar for kvaliteten i skolen(Bergersen 2006:101). Et område som skole hvor så mye av pengene er basert på skatt fra folket, og av betydning for samfunnet ses det på som nødvendig at samfunnet har informasjon om som kan gjøre at det er mulige å gjøre vurderinger av tilstanden i skolen, og stille krav til politikere, og dette ses det på som nødvendig med målinger for å kunne realisere(Clemet 2016; Clemet 2014).

Derfor skal informasjonssystemene om målinger brukes til kontroll slik at om skolene ikke evner å forbedre sine resultater slik som den politiske ledelsen ønsker, kan det bli aktuelt at fylkesmannen kommer med tettere oppfølging av skoleeier hvor det kan komme beslutninger om endringer med tanke på vurdering, læringsmiljø og andre områder som vurderes som hensiktsmessige for å forbedre resultatene. Det skal være stor lokal handlefrihet, men også tydelig ansvars plassering for resultatene((St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014) Vurderinger fra politisk ledelse tidligere om at skolen fungerte godt og at det sto bra til med den norske offentlige skolen ble før systematiske prestasjonsmålinger sammenlignet med andre land sett på som bare påstander, mens med prestasjonsmålinger ville vurderinger fra ledelsen ikke lenger være påstander, men vurderinger basert på kunnskap(Clemet 2016).

Argumentasjonen for at målinger er nødvendig for å kunne plassere ansvar og gi innsyn for hva som skjer i skolesektoren som spesifikk kontekst, har støtte fra den teoretiske begrunnelsen til dette punktet ved at det i teorien argumenteres for at det er vanskelig å

måle effektivitet uten mål, vanskelig med innsyn fra de utenfor organisasjonen uten målinger og at det er vanskelig å evaluere arbeidet i organisasjonen uten målinger.

Ved å se på argumentasjonen for hvordan informasjon om målinger av kunnskap og ansvarsplassering for målingene realiserer skolens mandat kan det overføres til logikken presentert i teorien om å gjøre forbedringer til dette punktet. Her kommer det frem at du må kunne måle for å forstå, ved å forstå kan du kontrollere, og ved å kontrollere kan du forbedre. Da det å innføre målinger i skolen gjør det mulig å hente ut konkrete resultater og identifisere hvor ansvaret for resultatene ligger. Dette gjør videre at det er mulig for ledelsen, altså rektorer og videre politiske institusjoner med makt, å forstå hva som skjer i organisasjonen. Forståelsen, som kan fremkomme av svake PISA-resultater eller svake resultater på nasjonale prøver, gjør at det kan kontrolleres med styringstiltak, tilsyn og eventuelt konkrete endringer i systemet knyttet til reformer. Denne kontrollen skal igjen føre til forbedringer.

5.5 Målinger muliggjør tilbakekoblinger

Målinger gjennom nasjonale prøver og andre type målinger, argumenteres det for vil kunne gi informasjon tilbake til skolene om resultatene slik at de kan gjøre forbedringer (Bergersen 2006:127; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Clemet 2016). Dette må i denne oppgaven forstås på organisasjonsnivå, og det er også først og fremst her, og ikke pedagogisk at det blir argumentert for at det skal gjelde (Bergersen 2006:127; St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Clemet 2016). Fordi da lærerne kan uttale at nasjonale prøver ikke gir de noe de ikke visste om elevene fra før, vil det være en funksjon med å melde tilbake til organisasjonen som danner grunnlag for evaluering av om det er forbedringsområder i organisasjonen som kan få resultatene til å bli bedre (Marsdal 2015). Ved å gjøre endringer, og se effekten av nye resultater kan man vurdere om dette har en årsak-virkningssammenheng, og det kan skape forbedringer og læring i organisasjon som kan knyttes til at Hoff og Holving (2015:74&114) ser på feedback som selve basisen for en lærende organisasjon ((St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014).

Bergersen (2006:65&101) kritiserer tiden før etablering av målinger i skolen fordi dette gjorde at om kvaliteten på skolen var lav eller høy, ville de internt i organisasjonene ikke fange opp dette og kunne utvikle seg til det bedre, og det ga heller ingen muligheter for samfunnet for øvrig til å gjøre endringer basert på behov knyttet til manglende tilbakekobling. Manglende

kunnskap førte da til at problemer ved det som ble omtalt som ”enhetsskolen” ikke ble avdekt, og det hevdes at det i realiteten var problemer med det som var en forskjellsskole og ikke en ”enhetsskole” i praksis.

Det som har blitt omtalt som ”PISA-sjokket” fra de første PISA-prøvene var en måling som ga feedback, og nettopp tilbakekoblingene fra disse prestasjonsmålingene har blitt tatt til inntekt for at det var helt nødvendig å gjøre tiltak fra politisk hold knyttet til å endre på de interne virkemidlene i organisasjonen.(Bergersen 2006; (St.meld nr.30. (2003-2004); Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Clemet 2016).

Prestasjonsmålingene gjennom PISA-testen og nasjonale prøver blir sett på som å fortelle noe om den videre retningen for norsk skole og kan med det representere døren mot nye steder fra den teoretiske metaforen, og tilbakekoblingene som nøkkelen gjennom at politikere og ledere i skolen får tilbakekoblinger som gjør at de får nøkkelen gjennom informasjon som gjør at de vet hva som skal til for å føre norsk skole i den retningen.

5.6 Målinger øker objektiviteten og bidrar til å bygge en tiltaksfokusert organisasjon

Nasjonale prøver er standardiserte og det argumenteres således med at da de er standardiserte vil dette være objektivt, og ikke en subjektiv vurdering av lærer eller politisk ledelse som vurderer seg selv(Bergersen 2006:104-106; St.meld nr.30. (2003-2004)). Etersom dette er en nasjonal standard for prøver, og skal fungere som objektive tester vil det også i større grad muliggjøre å rette opp gapet mellom forventet resultat og avvik fra dette.(St.meld nr.30. (2003-2004); Utdannings- og forskningsdepartementet 2006). Evaluering fra ikke-objektive aktører, og aktører tilknyttet norsk skole selv har også blitt fremholdt som en grunn til at endringene på starten av 2000-tallet ikke skjedde før PISA-resultatene kom da de var objektive, noe som kan tas til inntekt for teoriens forventning om at det lettere blir tatt tiltak ved objektive målinger enn ved subjektive vurderinger(Clemet 2016).

Nærmere om det at objektive målinger bidrar til å bygge en tiltaksfokusert organisasjon som teorien legger det frem som, kan det sies at det i utgangspunktet for begrunnelsen for å gi mer lokal handlefrihet er at det skal være frihet under ansvar(Bergersen

2006:100&133; Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006). Men gjennom målinger fører ikke denne friheten til at organisasjonen fra ledelsesnivå blir tiltaksløs. Hadde det ikke vært målinger, ses det på som at det bare hadde vært frihet og ikke noe ansvar. Det er i det at det finnes målinger at det etableres ansvar. Ansvar for å oppnå tilstrekkelig grad av resultat på målingene. Gjennom dette ansvaret og målingene kontrollerer man friheten. Om man ikke skårer tilfredsstillende på de ulike målene vil det komme tiltak fra ledelsen gjennom at det fra statlig hold vil komme oppfølging, vurdering og eventuelt pålegg om endring av praksis (Kunnskapsdepartementet 2014; Bergersen 2006:101).

5.7 Målinger bidrar til konsistens i gjennomføringen

Teorien tar utgangspunkt i at målinger fører til konsistens, som igjen fører til mindre utslag av tilfeldigheter. Dette gjør seg gjeldende for måling i skolen ved at PISA-testen og nasjonale prøver testes jevnlig og til faste tidspunkt, slik at om en skole har et uvanlig godt kull, hvor det er særegne forhold knyttet til akkurat dette kullet som skårer godt, vil man ved systematisk å teste ulike elevgrupper over lengre tid komme nærmere å se tendenser i hva som skyldes organisasjonen og hva som skyldes tilfeldigheter eller overprestasjoner. (Bergersen 2006:105).

Bergersen møter kritikken mot at målingene er for tilfeldige, og at målingene bare forteller noe om resultatet og prestasjonene som ligger til grunn for det, med to ulike innfallsvinkler. For det første at den egentlige meningen med å opprette skoleporten.no ikke var å fokusere på de absolutte tallene, og ikke fokusere på rangeringer, men at særlig skolens resultater ut i fra forutsetninger skulle være det viktigste (Bergersen 2006:106&111). Forutsetninger innebærer her at det er tatt høyde for variabler knyttet til utdanning, økonomi og andre forhold som har betydning for hvordan elevene presterer på skolen ut over det som er nødvendig (Bergersen 2006:124-129).

For det andre foreslår han en metode hvor man ser på utviklingen til samme elev og elevgruppe over tid, og vurderer resultater ut i det for å vurdere hvor godt organisasjonen fungerer. Tanken her er da at andre variabler holdes konstante og at man med det vil kunne se hva skolen bidrar med til læring over tid (Bergersen 2006:127). Dette omtales som "Value added" (Udir 2011).

5.8 Prestasjonsmålinger gjennom prestasjonsmålesystemer bidrar til å sveise organisasjonen sammen

I det teoretiske rammeverket er det tatt utgangspunkt i at skolen kan omtales som et profesjonelt byråkrati, hvor de ansatte i egenskap av sin utdanning skal skape forutsigbarhet i arbeidet. Men i den grad dette forstås som at arbeiderne kan operere med uavhengighet og isolasjon fra resten av organisasjon hevdes det å være misforstått, og er holdninger og praksis som blir kritisert fra de som argumenterer for mer måling i skolen (St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006; Aftenposten 2015b).

Dette fordi selv om det finnes gode lærere, og man har tillit til at lærere vil det beste for sine elever og at mange lærere er i stand til å finne de beste løsninger tilpasset for sine elever, vil det allikevel kunne føre til for forskjellige løsninger mellom lærere, hvor noen lærere beveger seg utenfor det som, på tross av ulike løsninger i de ulike organisasjoner og de ulike klasserom innad i organisasjonen, er den felles grunnplattformen for skolevirksomheten generelt og i de ulike fagene spesielt (Bergersen 2006:65). Det er altså en logikk som kan overføres til å bruke bilbelte hvor selv om man stoler på sjåføren, andre trafikanter og trafikksystemet, fordi man vil ved systematisk tilnærming sikre seg mot enkelttilfeller som bryter med tilliten.

Teorien ser på målinger som bidragsytende til å skape en mer sammensveiset organisasjon, og det er også noe argumentasjon om å bruke målinger i skolesektoren vurderer det til. Det argumenteres for eksempel på den måten at gjennom å arbeide med å utvikle lesing som en grunnleggende ferdighet som skal testes opp mot en standardisert nasjonal prøve vil det kunne føre til at to ulike norsklærere i større grad har en fellesskapsfølelse mot det samme målet, da resultatene for skolen avhenger av begge klassene, og hvor det motsatte eventuelt ville vært å kunne sammenligne klasser innad i skolen hvor de ville vært konkurrerende mot hverandre og ikke tjent på den andres suksess. Dette kan medføre større sannsynlighet for at de utveksler erfaringer, og at de bidrar til utvikling enn om det ikke fantes noe standardisert, felles mål å arbeide mot, men to ulike operasjonaliserte mål som bevegede seg langt fra hverandre. Det fører organisasjonen nærmere kjennetegn ved det å være en lærende organisasjon, som er ønskelig og som det oppfordres til fra ledelsen i styringsgivende dokumenter ved å omtale skole som lagarbeid hvor organisasjoner som gjør jobber med utvikling, refleksivt sammen

har bedre resultater enn de som arbeider individuelt(St.meld nr.30. (2003-2004); Kunnskapsdepartementet 2014; Utdannings- og forskningsdepartementet 2006).

5.9 Prestasjonsmålinger bidrar til økt kvalitet på beslutningene, og gir ”early warning signals”

Argumentene knyttet til dette punktet dreier seg om at det er nødvendig med informasjon om hvilke resultater som foreligger for å bedre kunne beslutte hvilke tiltak som kan sørge for bedringer knyttet til elevens ferdigheter(Nrk 2015; Clemet 2016). Får man ikke feedback på beslutningene vil dette gå ut over kvaliteten over de beslutningene som tas. Det som særlig gjelder i skolens tilfelle opp mot dette generelle teoretiske prinsippet er at det handler like om det skal foretas noen beslutning i det hele tatt, som at kvaliteten på beslutningene blir bedre. Da det ses på som nødvendig at det gjøres tiltak for å bedre situasjonen til elever som ligger på et nivå som ikke er godkjent for å oppfylle kriterier til grunnleggende ferdigheter og hvor nivået blir vurdert som kritisk for senere å kunne fungere i samfunns- og arbeidsliv. Informasjonen om dette kan føre til et valg om å ta beslutninger om spesielle tiltak som går utenfor felles undervisningen- og opplegg som er beregnet for klassen samlet. Det fører til at beslutninger om tilpasset opplæring tas oftere. Og det fører til at beslutninger om tilpasset opplæring er av høyere kvalitet med mer presisjon fordi man har informasjon om hva man skal tilpasse etter(Utdannings- og forskningsdepartementet 2006, Bergersen 2006:101; NRK 2015).

6. Synspunkter som viser motstand mot ideen om å måle i norsk offentlig skole

Nedenfor vil motstand mot ideen om å bruke målinger i norsk offentlig skole fordelt på 5 hovedkategorier ses opp mot generelle teoretiske fallgruver ved å prestasjonsmåle.

6.1 Manglende dialog med de ansatte om hvorfor prestasjonsmålinger er viktige

Svein Sjøberg viser motstand mot at PISA ikke gir feedback da testene er anonyme, og etter at oppgavene er samlet inn så gis det ikke tilbakemeldinger til skolen om hvordan elevene ved deres skole gjennomførte testen. Han reagerer også på det som han hevder tidligere var totalt hemmelighold, og nå delvis, av prøvene, med begrunnelse om at de skal brukes igjen. Da dette kombinert med at PISA-testene får stor oppmerksomhet i media og av politikere og deres vurdering for fremtiden til skole, treffer motstanden denne teoretiske fallgraven da dette gjør at det fremstår som at prestasjonsmålingene er viktige, men etter at resultatet for målingen er kjent, er det ikke noen videre prosess mellom de ansatte som har vært ansvarlige for resultatene og de som presenterer resultatene (Sjøberg 2014:216). Sammenhengen mellom årsak og virkning knyttet til arbeidet som er utført knyttet til årsak og de resultatene som foreligger knyttet til virkning er det ikke noen klarhet i, og denne mangelen på klarhet kan tolkes som at det er manglende dialog med de ansatte om hvorfor prestasjonsmålinger er viktige.

Den samme kritikken innvender Marsdal mot nasjonale prøver da han er kritisk til den pedagogiske verdien av nasjonale prøver da han hevder at prøvene ikke forteller lærerne noe de ikke visste fra før. Han mener resultatene ikke har noen verdi som tilbakemelding da det bare forteller om resultatene, men ikke om utvikling eller årsaker til at man på ulike områder har lyktes eller mislyktes med utviklingen av elevene (Marsdal 2014:73). Lærerne opplever at det går ut over deres profesjonelle vurderinger med måten målingene blir pålagt dem med ordre uten kommunikasjon ved lokale utvidelser av målekontroll som i Sandefjord (Marsdal 2014:87-117). Motstanden fra lærerne mot dette kan forstås som at de opplever at de behandles som operativ kjerne i et maskinbyråkrati og ikke i et profesjonelt byråkrati, slik at det teoretiske utgangspunktet for hva slags type motstand ledelsen kan forvente seg i

profesjonsorganisasjoner viser seg ved dette punktet med at lærerne ikke vil at politisk ledelse skal innskrenke metodefriheten, og da lærerne mener at politikere ikke kan vurdere hva som er et godt pedagogisk arbeid på samme måte som de ikke kan vurdere hva som er godt arbeid for en lege(Marsdal 2014:87-117).

At det finnes elementer ved målingene som kan analyseres frem til at det er manglende dialog med de ansatte om hvorfor prestasjonsmålinger som er viktige kan problematiseres sett opp mot teorien da Hoff og Holving(2015:76) legger frem at dialog er særlig viktig der det tidligere har vært mindre vanlig med målstyring. Dette gjør seg gjeldende for skolesektoren ved at målinger i skolen på organisasjonsnivå gjennom PISA-testene og nasjonale prøver ikke har vært tilfelle tidligere i skolesektoren.

6.2 Unngå å koble prestasjonsmålinger direkte til belønningssystemer

I det som har blitt omtalt som ”Osloskolen” i forbindelse med Oslo kommunes styring av skolene i det området de har ansvar for har det blitt fremsatt i den offentlige mediedebatten at det eksisterer belønningssystemer av rektor ut i fra resultater på prestasjonsmålinger(Marsdal 2014; Marsdal 2015; Malkenes 2014; Vg 2013; Seland 2013). Motstanden mot dette kan i stor grad relateres fra spesifikt nivå i denne saken opp mot den generelle teoretiske begrunnelsen til Hoff og Holving om at det er mange variabler knyttet til en prestasjon som ikke kan knyttes til en person eller gruppe alene sin jobb. Dette da motstanden mot rektorlønn har gått på at variabler som elevenes sosioøkonomiske bakgrunn spilte en stor rolle for resultater. Videre pekes det på mulige uheldige bivirkninger av dette, hvor det vil kunne påvirke rektorer til å gjøre valg knyttet til inntak til skolene strategisk for å oppnå bedre resultater på nasjonale prøver. Dette vil kunne gå negativt ut over de elevene som kunne hatt behov for en bra opplæring, og i ytterste konsekvens gå ut over om de velger å gå på skole. Videre pekes det på at det kan føre til manglende mangfold(Malkenes 2014; Marsdal 2015).

Rektorlønningene viser en direkte økonomisk belønning, men belønning kan også med en utvidet forståelse ses på andre måter som for eksempel positiv omtale og oppmerksomhet. Marsdal viser til en lærer hvor klassen hadde skåret godt på nasjonale prøver, og ble belønnet med positiv omtale og applaus foran de andre ansatte på skolen. Han er skeptisk til dette på

grunn av det som nevnt tidligere ikke trenger å være en så enkel sammenheng mellom resultat og prestasjonen på den jobben som er vurdert(Marsdal 2014:76-77).

Denne fallgruven som Hoff og Holving legger frem er ikke noe de legger frem tilknyttet offentlig sektor eller skolen spesielt, men noe de legger frem for organisasjoner generelt, også i privat sektor. Da det er en teoretisk forventning om at mekanismer knyttet til målstyring og belønninger skal være sterkere drevet i privat sektor da organisasjoner i offentlig sektor er mer multifunksjonelle som kompliserer mål, vil det å gå i denne fallgruven ut i fra teorien vurderes til å være særlig uheldig i offentlig sektor, og dermed skolesektoren. Rektorene selv hevder derimot at belønningssystemet er mer komplekst enn det har blitt fremstilt som slik at det tar høyde for det multifunksjonelle ved organisasjonen(Aftenposten B 2015).

6.3 For mange prestasjonsmål

Den teoretiske begrunnelsen for denne fallgruven ved at menneskets oppmerksomhet er begrenset kan se seg gjeldende for argumentasjonen mot måling i skolen ved at målinger, og da særlig da lokale utvidelser av målesystemet som i Sandefjord og Oslo, har møtt motstand fordi det går ut over lærernes tid. Det blir å måle bare fordi det er pålagt for kontroll uten funksjon fordi med så mange mål vil ikke alle målene kunne bli tatt opp til evaluering for forbedring(Vg 2015a; Sarwar 2015; Klassekampen 2014a). Konkrete uttrykk for denne motstanden er at Osloskolen kritiseres for å ha for mange mål, og det at rektorene i Osloskolen ble vurdert på 86 parametere offentliggjøringen ved offentliggjøring av hemmelige resultatkontrakter kritiseres(Marsdal 2014:58, Malkenes 2014:128; Sarwar 2015). Dette gjelder også for lærerne hvor det å ha mange målinger av egne elevers prestasjoner, og oppfølging av disse er noe som Marsdal kritiserer Sandefjordskolen for ved at det medfører 14.000 kryss i året per lærer å følge planlagt vurderingsskjema. Det samme gjør Malkenes knyttet til at det å fylle inn skjemaer knyttet til alle disse målene tar mye tid med et eksempel om at en elev skulle vurderes ut i fra 296 mål(Marsdal 2014:88, Malkenes 2014:123)

6.4 Å ikke måle de riktige tingene

Vedrørende analysen av motstanden her må det sies at de begrepene som er brukt i beskrivelsen av motstanden fra det teoretiske rammeverket ikke er brukt selv av

synspunktsinnehaverne, hvis det ikke kommenteres eksplisitt, men er tolkninger gjort sett opp mot det teoretiske rammeverket. Dette fordi jeg har sett på det som mest effektivt at det kommer frem innbakt, istedenfor å kommentere det opp mot faget eksplisitt.

Motstanden ved dette punktet er delt inn i to punkter, hvor motstanden identifisert ved det første punktet handler om at ytelsesindikatorne og resultatindikatorne er feil operasjonalisert mot formålet, mens det ved andre punktet handler om at resultatindikatorne behandles som endemål, og ikke midler.

6.4.1 Ytelsesindikatorne og resultatindikatorne er feil operasjonalisert mot formålet

Denne motstanden retter seg mot at PISA ikke måler det den hevder den skal måle, at relative forhold, og ikke absolutt fremgang brukes som resultatindikatorer, at det ikke tas høyde for at variabler utenfor organisasjonens kontroll varierer og påvirker resultatet og måten det brukes lærervurderinger på. De ulike områdene som denne motstanden retter seg mot vil nedenfor bli gjennomgått.

PISA måler ikke det den hevder den skal måle

Svein Sjøberg viser motstand mot PISA-testen fordi han mener det ikke måler de riktige tingene. OECD presenterer testen som at det skal være resultatindikatorer på hvor godt forberedt de som tar den er til yrkes- og samfunnsliv (Sjøberg 2014:209). Sjøberg er uenig i dette da han hevder at det å ta en standardisert test på en datamaskin uten internett og uten mulighet for å snakke med andre ikke inneholder ytelsesindikatorer som gjør at resultatet kan brukes som resultatindikator for om testtager har den kompetansen som yrkeslivet etterspør i fremtiden. Og bruker videre forskning som viser at det er negativ sammenheng mellom skår på PISA-testene og økonomisk suksess for land for å underbygge at det ikke fungerer som en resultatindikatorer på målet om å skulle være forberedt til yrkesliv(Sjøberg 2014:216-217). I fremtiden hevder han derimot at det å kunne være løsningsorientert i samhandling med andre, kommunisere og å bruke internett ville vært operasjonalisering av ytelsesindikatorer som fortalte hvor godt forberedt man var til fremtidig yrkesliv, og dette er ikke noe PISA-testen måler, og som dermed resultatet på testen ville fungert som en resultatindikator for.

Videre er det motstand at bare visse deler av fag måles, mens andre ikke måles som for eksempel forsøk i naturfag, og at noen fag ikke måles i det hele tatt som samfunnsfag og kulturfag(Sjøberg 2014:209-210; Klassekampen 2014b). Det vurderes dermed til at ytelsesindikatorerne ikke representerer totalheten som resultatindikatoren er ment å skulle fortelle noe om, og at utsagnet fra OECD om hva det kan være en resultatindikator for gjennom å hevde at det evaluerer ”kvaliteten, likheten og effektiviteten i skolesystemene i om lag 70 land, som til sammen utgjør 90 prosent av verdensøkonomien” ikke er den resultatindikatoren den utgir seg for å være(Sjøberg 2014:209; Klassekampen 2014b)

Videre viser han motstand mot at oppgavene skal være standardiserte og dekontekstualiserte, som innebærer at elever i alle land møter samme test og at de spesifikke forhold knyttet til nasjonale og lokale forhold ikke skal spille noen rolle. Dette fordi det å analysere situasjonsbestemte forhold til det området du opererer i er noe som flere mål for skolen inneholder og som er en viktig kompetanse i fremtidens samfunns- og arbeidsliv(Sjøberg 2014:210-211; Klassekampen 2014b). De resultatindikatorerne som norsk skole arbeider etter, blir med dette vurdert til å ikke være en del av PISA-testens resultatindikatorer, og derfor vil det ikke fortelle om norsk skole oppfyller de resultatindikatorerne som de jobber etter.

Videre spekulerer han i om viljen til å adlyde autoriteter, systemlojalitet og innsats er variabler som påvirker resultatene i de ulike land, og som derfor resultatet fungerer som en resultatindikator for(Sjøberg 2014:209-210). Det kan med det siktes til at land med sterkere kollektiv-kultur vil ha sterkere innsats, og mindre forskjell sammenlignet med om prøven hadde teltes for individuell karakter enn det land preget av mer individ-orientert kultur ville gjort.

Relative forhold, og ikke absolutt fremgang brukes som resultatindikatorer

Videre kan en del av kritikken mot målingene kategoriseres som å handle om at de ser på det som problematisk at vurderingene av målingene baserer seg på relative kriterier og ikke absolutte kriterier(Sjøberg 2014:208; Marsdal 2015:40). Det innebærer at det ikke brukes resultatindikatorer mot en absolutt standard som det er ønskelig å nå, men at man ved vurderingen av standarden til resultatene sammenligninger med andre utvalgs standard for å vurdere kvalitet. Listeplasseringen er da det som blir resultatindikatoren.

Knyttet til Sjøbergs kritikk av PISA bruker han et eksempel fra nyttårstalen for å illustrere dette, hvor Jens Stoltenberg direkte sier at det at vi i Norge er under gjennomsnittet er et

alvorlig budskap som regjeringen ønsker å gjøre noe med(Sjøberg 2014:198). Det er altså ikke det at man har funnet ut at den absolutte standarden medfører problemer som brukes som resultatindikator for å definere situasjonen som alvorlig. Dette medfører at i en situasjon hvor Norge skårer dårligere på neste PISA-test absolutt fortsatt vil kunne ha forbedring på resultatindikatoren om man er over eller under gjennomsnittet.

Der Svein Sjøberg i sin kritikk retter seg mot PISA i stor grad, tar Marsdal utgangspunkt i nasjonale prøver i sin kritikk identifisert ved denne fallgruven. I motsetning til Sjøberg fremstiller ikke Marsdal det som at ytelsesindikatorne er operasjonalisert feil, da han henviser til at det fra fagpedagogisk hold er vurdert til å være prøver som er relevante for å si noe om elevenes faglige nivå. Marsdal viser motstand for hvordan resultatene presenteres, og det som dermed for organisasjonene vurderes som resultatindikatorer(Marsdal 2014:95). Skolene får skår på prøvene ut i fra det som kan kalles for en T-skår. I barneskolen vil det si at det deles inn i tre ulike grupper for alle deltakende hvor man fordeler de svakeste 25% i en gruppe, de midterste 50% i en gruppe og de 25% høyest presterende i en gruppe. I ungdomsskolen deler man inn i 5 ulike grupper(Marsdal 2015:40, Udir 2017a). Hvor mange elever som plasserer seg i de ulike gruppene er grunnlag for å vurdere resultat. Det vil si at om målet til en skole eller en skolekommune er å bli blant de 10% beste i landet som tilfellet var i Sandefjord, handler målet like mye om at de andre skal skåre dårligere enn deg som at man selv skal skåre godt fordi målet er satt relativt mot andre skoler(Sandefjords blad 2015; Marsdal 2015:40; Marsdal 2014:87-117). Det innebærer at det absolutte kunnskapsnivået til elevene kan ha gått ned fra ett år til et annet, men om tilstrekkelig med andre skoler også har gått ned, vil man kunne gå fra å være utenfor topp 10 til å være innenfor topp 10 allikevel, og dermed oppfylt det som er satt som resultatindikator. Man går fra en situasjon hvor ønsket fremtidig tilstand ikke er slik den er i nåtid, til å oppnå ønsket fremtidig tilstand, samtidig som det absolutte prestasjonsnivået på prøvene har gått ned.

Motstanden hevder at det å være relativt bedre enn andre ikke har noe med skolens formål å gjøre, men at det ut i fra utformingen av de nasjonale prøvene er det som media tar utgangspunkt i for å vurdere skolene(Marsdal 2015:40-41). Og dette fører videre til at ledelsen operasjonaliserer mål ut i fra det(Sandefjords blad 2015). Og medias fremstilling og ledelsens målsettinger fører til at mange lærere tar dette inn over seg(Marsdal 2015:40-41). Å utvikle kompetansen til en meget svak elev i lesing og regning betydelig, men som allikevel ikke kommer over i neste bolk, gir derfor ikke utslag på resultatindikatoren(Sarwar 2015). Ut

i fra at dette ses på som viktig, og at det som bør måles er det som er viktigste er dette et eksempel på motstand mot at resultatindikatorerne ikke fungerer som prediksjoner for hvordan organisasjonen har prestert totalt sett ut i fra de verdier de skal skape, og motstanden kan ut i fra det forstås som at resultatindikatorerne som brukes bryter med hva den teoretiske operasjonaliseringen av hva som er gode resultatindikatorer, da motstanden hevder at resultatene ikke har sammenheng med å oppfylle flere områder av formålet med organisasjonen.

Det tas ikke høyde for at variabler utenfor organisasjonens kontroll varierer og påvirker resultatet

”Value added” er et begrep som tilhengere av målstyring i skolen bruker for å beskytte seg mot kritikk om variabler knyttet til sosioøkonomiske forhold, som for eksempel foreldres utdanning, påvirker elevenes resultater(Udir 2011; Bergersen 2006:127; Marsdal:80) Begrepet innebærer at det skal måles hva skole tilfører av læring. Det kan måles på to måter. Den første måten er ved en modell som er ferdig ut i fra en beregning på hvilke variabler som påvirker. Den andre måten er å kjøre målinger på elevene da de starter på skolen, og når de forlater skolen for å se forskjellen(Udir 2011). Tanken er da at variabler utenfor organisasjonens kontroll vil være de samme, slik at det gir mening å sammenligne mellom skoler, på tross av ulike forutsetninger i utgangspunktet, hva de har tilført av læring(Bergersen 2006:127). Dette er Marsdal uenig i. Dette fordi å kjøre en sånn type test ikke måler hvor godt elevene er rustet til å fungere i skolen. Han antar at elever med familie med høyere utdanning vil være mer tilpasset kulturen og systemet i skolen, slik at de vil ha lettere for å få fremgang. Det kan skyldes at på grunn av elevenes bakgrunn har de bedre forutsetninger for å fungere i skolen, og derfor har de bedre utvikling i skolen(Marsdal 2015:80). Derfor vil de skoler med elever fra familier med høyere utdanning kunne få bedre resultater på resultatindikatorer om hvor mye læring de har tilført, uten at de har gjort noen bedre jobb enn skoler med elever fra lite utdannede familier eller som er utenlandske.

Knut Søyland, rektor ved Framnes skole, mener det er feil å bruke sammenligninger med fjorårets kull som resultatindikator på forbedring av arbeidet i organisasjonen. Da det er et upresis indikator for å vurdere kvaliteten på den jobben organisasjonen har gjort, da det ikke tar høyde for at det kan finnes forskjeller mellom de ulike kullene fra før som er utenfor organisasjonens kontroll. Dette blir samme som problem med å måle skår mellom de ulike skolene hvor variabler som påvirker elevenes forutsetninger for skår på prøvene ikke tas

hensyn til, men allikevel brukes som sammenligningsgrunnlag(Marsdal 2014:70-72; Marsdal 2015:40)

Videre kan vanskelighetsgraden på testene, som er utenfor organisasjonens kontroll, variere, og derfor kan det heller ikke konstateres at et kull totalt sett har bedre eller dårligere kompetanse og kunnskaper enn det forrige, fordi det kan være at testen fra det forrige året var lettere eller vanskeligere, og resultatindikatoren kan være en indikator på forskjell i vanskelighetsgrad, og ikke hvordan organisasjonen har utviklet kompetanse hos elevene(Marsdal 2015:40).

Det er også motstand mot at resultatindikatorene vurderes uten å ta hensyn til tilfeldigheter og marginer. Sjøberg reagerer på fokuset resultatene får i media, og hvordan ledelsen for skolen, politikere med makt, reagerer på tiltak og tar beslutninger basert på dette da resultatene slik de blir presentert ofte ikke er statistisk signifikante. Som vil si at det ikke finnes stort nok datagrunnlag sett opp mot utslaget på målingen til at forskjellen mellom to land kan skyldes tilfeldigheter. Og om det er statistisk signifikant reagerer han også på det ikke dermed betyr at det er noen viktig forskjell mellom land, da det kan handle om marginale forskjeller(Sjøberg 2014:208).

Lærervurderinger

Simon Malkenes mener at de ytelsesindikatorene som brukes ikke fanger opp vesentlige deler av det som lærerjobben burde bli vurdert ut i fra. Det er kun de konkrete virkningene kvantitativt som måles, og viser motstand mot det da sentrale ytelsesindikator som dømmekraften til en lærer og praksiskunnskapen ikke er en del av operasjonaliseringen ytelsesindikatorer som leder frem mot resultatindikatorer som skal fortelle noe om hvor godt lærerjobben utføres(Malkenes 2014:143).

Det er også motstand knyttet til at elevenes vurdering av læreren skal brukes som en resultatindikator på hvor godt lærerjobben er utført. Det er motstand til at dette kan brukes som en resultatindikator på samme måte som kundetilfredshet kan brukes for å vurdere hvor god jobb en kelner utført. Popularitet hos en lærer kan øke ved å ikke dokumentere fravær, eller å benytte undervisningsmetoder som tilfredsstillende de individuelle behovene i nuet, men ikke de faglige, langsiktige og de kollektive. Hvordan mange elever operasjonaliserer en god lærer, mener motstanderne ikke nødvendigvis kan relateres til å være en god lærer(2014;

Marsdal 2015:157). Resultatet på elevvurdering anses derfor ikke for å være en resultatindikator på hvor godt undervisningen lykkes.

6.4.2 Resultatindikatorene behandles som endemål, og ikke midler

Denne motstanden retter seg mot at det hevdes at det foregår målestyring, og ikke målstyring og at resultatindikatorene slutter å være resultatindikatorer for målstyring ved målestyring. De områdene som denne motstanden viser seg ved vil nedenfor bli behandlet.

Målestyring, og ikke målstyring

Det er motstand mot at det hevdes at målene blir et mål i seg selv (Marsdal 2014; Marsdal 2015; Malkenes 2014; Sjøberg 2014). Etersom prøvene blir gjenstand for konkurranse i landet, og lokalt, blir det å skåre bra på prøvene et mål i seg selv som det styres etter og ikke et delmål for at det skal være en resultatindikator på hvor bra det står til med formålet på toppen av målhierarkiet.

Marsdal underbygger denne motstanden med å vise til lærerstudenter i Oslo som har rapportert at elevene blir drillet i nesten identiske prøver som nasjonale prøver i ukene før nasjonale prøver (Marsdal 2015:87). Videre handler det om å gjøre tiltak også innad i testen for å få bedre skår, hvor Marsdal viser til lærerstudenter og elever som rapporterer at lærerne nærmest peker på riktig svar under gjennomføringen av de nasjonale prøvene, og at lærerne gir de bedre tid enn tillat (Marsdal 2014:51; Marsdal 2015:62).

Etersom det å etablere grunnleggende ferdigheter i stor grad argumenteres for som viktig fordi det skal realisere andre mål, og at skolen har flere mål utenom grunnleggende ferdigheter som å motarbeide diskriminering, hevder Marsdal at det ikke er målstyring, men målestyring det da må forstås som.

Han kaller det for målestyring, ettersom det styres etter målinger, men målingene ikke har noen sammenheng med mål da det nevnes mange deler av det å være menneske skolen skal forsøke å gjøre noe med i generell del av læreplanen og det skal jobbes mot å ta hensyn til samfunnets interesser, men ikke det å være et kalkulerende mennesket som er det som først og fremst nasjonale prøver er en test i (Marsdal 2015:78,187&223). Hvordan kan Marsdals påstand om at det ikke er målstyring, men målestyring forstås? Det kan forstås gjennom å se på at ytelsesindikatorer og resultatindikatorer ved riktig utforming skal fortelle om man er på

vei til å nå formålet. Og ut i fra målhierarkiet presentert i teoridelen er det å forstå som at det er midler for å realisere andre mål. Men Marsdal hevder da at styringen har skjedd mot trinn lavere i målhierarkiet uavhengig av formålet som ligger øverst i målhierarkiet. Målingene behandles derfor ikke lenger som ytelsesindikatorer og resultatindikatorer for formålet med organisasjonen, men som et mål i seg selv. Virkemidlene har blitt til mål uavhengig av andre mål, og det bryter med den teoretiske tankegangen for hvordan et målhierarki skal fungere.

Denne motstanden kan ikke tolkes mot oversettelsen i seg selv, da den ikke legger opp til at det skal behandles som et mål i seg selv, men motstand mot implementeringsfølgende som følger med måten oversettelsen er gjort på. Det ses på som at det ikke har skjedd en rask tilkopling i intensjonene bak målingsbruken, men en frikopling. Dette skjer på grunn av at skolene ønsker å få gode resultater, og frikopler derfor implementeringen fra oversettelsen fordi oversettelsen, som innebærer å ta hensyn til også ikke-målbare deler på samme måte som før, bryter med det som kreves av effektivitet i retning av å skape gode resultater.

Resultatindikatorene slutter å være resultatindikatorer for målstyring ved målestyring

Da det behandles som endemål blir heller ikke resultatindikatorer på hvor bra det står til med de grunnleggende ferdighetene til å stole på, da det er gjort tiltak for at det skal skåres godt på akkurat denne prøven, men hvis man fikk andre type oppgaver som skulle teste samme ferdighet eller kompetanse med like stor relevans for mål lenger opp i målhierarkiet ville man ha større problemer(Marsdal 2014; Marsdal 2015; Malkenes 2014; NrK 2015; Sjøberg 2014; Vg 2015b).

Dette er å manipulere med prestasjonene slik at man får et kunstig godt resultat, og mekanismene har fra motstandshold blitt sammenlignet med en dopet idrettsutøver, med at det forberedes til det som det skal være en idrettsturnering gjennom å drille spesifikt mot å prestere innenfor et gitt tidsrom en dag på noe spesifikt, og at man gjennom å gå utenfor regelverket gjennom å få hjelp og bedre tid gir seg selv konkurransefordeler som tilsvarer det å dope seg i idretten(Marsdal 2015:87; Vg 2015b).

Videre er det motstand mot hvordan tilnærmingen til resultatindikatorene minner om tilnærming til mål i idretten med måten det styres på(Marsdal 2015:46-47; Malkenes 2014; Sjøberg 2014). Ut i fra de organisasjonsteoretisk begrepene kan dette forklares med at da det som er ytelsesindikator i idretten på for eksempel å være rask eller utholdende gjennom å løpe

100 meter eller 10 000 meter så fort som mulig er endemålet for det man trener i, og om treningen fører til at man blir raskere på 10 000 meter, men tregere på både 9000 meter og 11 000 meter og andre distanser slik at man kan si at man totalt sett er blitt dårligere til å utføre det generelle ved å teste utholdenheten ved å løpe lengre distanser, er man villig til det fordi det å løpe 10 000 meter ikke er sett på som en ytelsesindikator, et delmål eller en resultatindikator, men som hovedmålet.

Videre om hvordan det er misvisende å øve spesifikt opp mot prøver hvor resultatet skal være en resultatindikator, vises det til et eksempel ved å ha en test som skal si noe om kandidaters vokabular ved å teste de med å skulle forklare betydningen av 40 ord. Dette vil si noe om helheten bare hvis kandidatene ikke vet om ordene på forhånd, mens om de har fått tak i lista med 40 ord og øver opp mot disse vil de kunne ha forbedret vokabularet sitt noe gjennom å ha lært akkurat disse ordene, men prøven er fortsatt ment å skulle si noe om noe langt mer enn bare disse 40 ordene, slik at om du før du får tak i lista ligger på 50%, og øker til 90% vil ytelsesindikatoren være lite presis i form av at den overdriver hvor mye bedre kandidatens vokabular har blitt med tanke på hva prøven sier om helheten(Marsdal 2015:49). I skolen og ved nasjonale prøver er det meningen at nasjonale prøver ikke er et hovedmål eller en resultatindikator i seg selv, men et delmål og opp mot hovedmål og formål til organisasjonen og ytelsesindikatorer som skal være en liten del av det totale. Den lille delen som testes skal forsøke å si noe om helheten. Ikke være helheten. Arbeider en elev til nasjonale prøver, som en idrettsutøver trener mot sin distanse i et mesterskap vil man bli spesialister på dette, og det vil slutte å si noe om helheten. Marsdal uttrykker hvordan det å generalisere fra resultatindikatorer får problemer på denne måten:

” Først generaliseres det fra testresultater til elevenes generelle kompetanse, for eksempel i engelsk, så generaliseres det fra dette til kvaliteten på læreren, og deretter fra denne engelsklærerens kvalitet til skoles generelle nivå, det vil si de andre lærernes kvalitet ”
(Marsdal 2015:54).

6.5 Prestasjonsmålene fører til suboptimalisering

Motstand tilhørende denne fallgraven viser seg på 3 områder som nedenfor vil bli presentert. De 3 områdene er at de fagene og det som ikke måles i fagene, får mindre oppmerksomhet, at

elever som ikke er statistisk interessante og nyttige nedprioriteres og at det blir mindre avkastning for hele organisasjonen og samfunnet.

6.5.1 De fagene og det som ikke måles i fagene, får mindre oppmerksomhet

Den generelle teoretiske fallgruven ved at målingene går ut over andre områder i organisasjonen viser seg ved motstand mot målinger i skolen ved at det hevdes at fag som ikke er gjenstand for måling får en negativ sideeffekt med at de blir nedprioritert til fordel for de fagene som kan måles. Det er regning, lesing i norsk og lesing i engelsk som blir testet ved nasjonale prøver, og Marsdal og Sjøberg viser til en rekke eksempler av lærere som forteller hvordan de opplever at dette går ut over andre fag(Marsdal 2015:42; Malkenes 2014; Nrk 2015). For eksempel ved at en lærer fortalte at de ikke har hatt samfunnsfag på 5 måneder fordi det å arbeide med lesing har blitt prioritert(Marsdal 2014:53). Marsdal(2014:53) legger frem statistikk på at 25% av lærerne mente at øving til nasjonale prøver gikk ut over andre fag tilknyttet en spørreundersøkelse om nasjonale prøver i 2013 for å underbygge at dette har blitt tilfelle ved implementering.

Motstanden retter seg ikke ikke bare om at det går ut over andre fag, men også om at det går ut over de delene innad i fag som ikke kan måles som for eksempel å jobbe med refleksjon knyttet til å lese litterære tekster i norsk, men at det heller blir jobbet mekanisk med å jobbe med det som er tilpasset mot nasjonale prøver. Slik at da lesehastighet er noe som er viktig, vil dette kunne gå ut over å utvikle kompetanse i kreativ skriving(Marsdal 2014:56).

Sjøberg vil at de elementer som tidligere i oppgaven har blitt plassert i samfunnsperspektivet med tilknytning til formålsparagrafen og generell del av læreplanen skal få mer oppmerksomhet. Han skriver: ”Der man før snakket om dannelse, omsorg, samfunnsansvar og solidaritet, snakkes det nå om testskår, rangeringer og læringstrykk. Og dette trykket stammer utvilsomt fra PISA og de internasjonale studiene” (Sjøberg 2014:199). Disse elementene har ikke blitt målt direkte kvantitativt før, og ikke har gjennomgått noen formell nedjustering, men det kan forstås som at en implementeringsfølge av mer fokus på kunnskapsperspektivet i målingene er at arbeid mot dette målet får negative sideeffekter for disse områdene.

Simon Malkenes viser til negative sideeffekter knyttet til den delen av jobben for lærerne som handler om å skape tilpasset opplæring, og å formidle dybdekunnskap. Dette fordi målene som lærerne i Osloskolen er tvunget til å bruke på elevene er like. Alle elevene skal gjennom

samme skjema mot det samme målet, og han mener at dette ikke er forenlig med tilpasset opplæring, fordi et vurderingsskjema alltid vil legge visse føringer og prioriteringer slik at visse elever vil kunne tjene og lide på grunnlag av det forutbestemte standardiserte de skal måles etter(Malkenes 2014:143-144). Han vurderer dermed det til at arbeidet med tilpasset opplæring får negative sideeffekter av målinger.

Videre mener han at skjemaene og målene forenkler virkeligheten i for stor grad. Og når dette fremføres for å vise tilstanden, og man jobber etter denne forenklingen, og det oppfordres fra ledelseshold om å jobbe mot denne forenklingen, vil det utelukke de elementene som går utenfor og som ikke fanges opp av virkeligheten, slik at mer komplekse aktiviteter rettet mot dybdekunnskap vil få negative sideeffekter av målinger i skolen(Malkenes 2014:143-144 & 160).

6.5.2 Elever som ikke er statistisk interessante og nyttige nedprioriteres

Marsdal hevder at operasjonaliseringen av målingene gjennom T-skår ikke bare gir et feil bilde av hvor godt organisasjonen har jobbet, men også at det har negative sideeffekter for de aller svakeste og sterkeste elevene(Marsdal 2014:65). Disse negative sideeffektene oppstår mener han med tanke på at det oppstår elever som blir statistisk uinteressante. Det vil si at elever som ikke har potensiale for å gå ned til et annet nivå, eller opp til et annet nivå får mindre oppmerksomhet og blir mindre prioritert knyttet til forbedring, da bedre eller dårligere kompetanse hos disse elevene ikke vil påvirke resultatene til skolen på nasjonale prøver. Dette fører til at elever som er så svake at det er urealistisk at de skal klare å komme seg opp på midterste nivå blir uinteressante, og det fører til at elever som ligger godt over midterste nivå ikke trenger å utvikle seg ytterligere(Marsdal 2014:65; Kunnskapsbløffen:72; Sarwar 2015) De mest interessante elevene blir de elevene som ligger nært 25%-grensa og 75%-grensa relativt opp mot den nasjonale fordelingen av skår(Marsdal 2015:74) Dette hevdes det vil kunne ha særlige negative sideeffekter for de aller svakeste elevene, som kanskje hadde trengt mest fokus(Sarwar 2015).

For å illustrere hvordan det fungerer for de svakeste elevene slik målesystemet er bruker Marsdal en historie som kalles for ”The Blueberry Story”. Den forteller om en direktør for en bedrift som produserte iskrem, som hevdet han lagde den beste blåbærisen og at noe av hemmeligheten bak dette var å bare benytte seg av de beste råvarer. En lærer spurte han så: ”hva gjør dere med de dårlige blåbærene som sendes til bedriften?” da svarte direktøren at vi

kaster dem. Læreren tok da overføringen til skolen, og spurte om det betyr at skolen kun skal ta inn de beste elever og kaste ut de dårligste? ”(Marsdal 2014:117-118; Vollmer 2010). De beste blåbærene får mest oppmerksomhet og bearbeiding i en iskremfabrikk, de svakeste ingen, mens i en skole innbefatter mandatet og gi minst like mye oppmerksomhet og bearbeiding knyttet til de svakeste elevene(Marsdal 2014:117-118). Og det vurderes da til at slik målesystemet fungerer nå vil denne mekanismen med negative sideeffekter for de svakeste gjøre seg gjeldende på samme måte i relasjon til målet som for de dårligste blåbærene, da de er uten betydning for hvor godt man oppnår målsettingen om et bra resultat(Malkenes 2014:175 &1886-187;Marsdal 2014:117-118).

6.5.3 Mindre avkastning for hele organisasjonen og samfunnet

Da konkurransen blir intern og man forholder seg til denne, har lærere rapportert at undervisningsopplegg for skolen oppfordres til å bli hemmeligholdt slik at den fordelene man har i konkurransen mot andre ikke blir nullet ut med dette, på samme måte som bedrifter holder ”forretningshemmeligheter” for seg selv i næringslivet(Marsdal 2015:59). Motstanden mot denne effekten av målingene er at det kan føre til at skolesektoren som helhet får mindre utvikling, og med det en negativ sideeffekt av målesystemet.

Videre hevdes det at samfunnet vil kunne få mindre total avkastning fra skolen ettersom man indirekte har sørget for at noe som kunne utviklet kompetansenivået hos andre elever til samfunns- og arbeidsliv har blitt holdt på et lavere nivå ved hemmelighold og mangel på samarbeid(Marsdal 2015:188).

Negative sideeffekter av målingene hevdes det også kan oppstå ved at det blir tatt feilvurderinger basert på informasjon som ikke er det den utgir seg for å være. Det argumenteres for at dette skjer gjennom behandling av resultatindikatorer som endemål, fordi resultatindikatorerne da ikke lenger er resultatindikatorer, men blir vurdert som det i analyser av norsk offentlig skole. Slik at for eksempel å ta utgangspunkt i at Osloskolen har lyktes med mandatet sitt, også hevde at andre skoler skal forsøke å lære av Osloskolen ut i fra det kan være basert på informasjon som ikke er det den utgir seg for å være(Marsdal 2015:66).

6.5.4 Suboptimalisering på grunn av frikopling ved implementering – oppsummering av motstanden om suboptimalisering

Malkenes vurdering av at det å måle går ut over arbeidet med tilpasset opplæring som er basert på en kritikk av oversettelse gjennom at det ikke er hvordan det fungerer, men retningslinjene som er gitt. Utenom det er all motstanden som er identifisert ved denne generelle teoretiske fallgruven eksempler på at det hevdes at implementeringen har skjedd frikoplet fra oversettelsen, da oversettelsen tar høyde for at det ikke skal gå ut over andre deler av fag, svake elever, sterke elever og andre deler av organisasjonen, men motstanden hevder at det allikevel i implementeringen gjør det. Dette da det hevdes at oversettelsen ikke er raskt tilkopleet som fører til at det som i utgangspunkt ikke skal få negative sideeffekter, allikevel gjør det gjennom at det er en frikopling mellom oversettelse og implementering.

7. Motstand som ikke fanges opp av fallgruver ved å prestasjonsmåle

Ved dette punktet vil motstand som ikke har tilhørighet til de generelle teoretiske fallgruvene vurderes. Det vil bli presentert begrunnelser for hvorfor denne motstanden kan kategoriseres i ”Grunnleggende motstand mot ideer som innebærer å måle i møte med skolesektoren”, eller ”Motstand mot de grunnleggende forutsetningene før oversettelse og implementering”, og hvorfor den derfor skiller seg fra motstanden som kan identifiseres ved de generelle teoretiske fallgruvene. Dette vil bli gjort gjennom å se motstanden opp mot grunnleggende perspektiver på organisasjoner, strukturteori om skole og ut i fra å se på politikkproblemet som kan oppstå ved å bruke mål i offentlig sektor.

7.1 Grunnleggende motstand mot ideer som innebærer å måle i møte med skolesektoren

Den grunnleggende motstanden viser seg på to måter som nedenfor vil bli gjennomgått. De måtene den vises på er ved motstand mot å se på undervisningsvirksomhet som et middel, og ikke et mål i seg selv og motstand mot at det å bruke mål innebærer en rasjonalitetstankegang.

7.1.1 Å se på undervisningsvirksomhet som et middel, og ikke et mål i seg selv

Simon Malkenes henter i sin kritikk av ideen om balansert målstyring inn filosofiske poenger fra Hannah Arendt, Aristoteles og Immanuel Kant for å vise til hvordan skolen idéfilosofisk tilhører et syn på sammenhengen mellom mål og middel som ikke passer til målstyring(Malkenes 2014:140). Dette for å vise til at i skolen er eleven et mål i seg selv, og undervisningssituasjonen er et mål i seg selv. Ved ideen om balansert målstyring blir eleven og undervisningssituasjonen sett på som et middel for å oppnå resultater. Vurdering av hvor bra læringen var vurderes ut i fra de resultater som foreligger i etterkant, ikke hvordan det opplevdes der og da(Malkenes 2014:126-127&143). Dette synet på hva som er god undervisning mener Malkenes ikke passer inn i skolen og viser til forskjellen mellom det å produsere en vare og en tjeneste sett opp mot hva dette innebærer knyttet til Aristoteles og Hannah Arendts behandling av dette området hvor han ender opp med følgende forståelse av

hvorfor tanken om målstyring til noe utenfor situasjonen som balansert målstyring innebærer ikke passer inn i skolen:

” Problemet er då at utdanningsetaten ikkje tek omsyn til at pedagogikk nettopp er praktiske handlingar. I staden tvingar ein fram ein pedagogikk som blir vurdert ut i fra kor effektivt handlingane realiserer måla som er vedtekne av byrådet. Ein overser derfor skiljet mellom varer og tenester, skiljet mellom å produsere og å handle sosialt. Å produsere er handlingar som har eit mål utanfor seg sjølv, det du produserer. Dei sosiale handlingane har ein annan målestokk, nemleg om handlinga var god i seg sjølv. Dette er handlingar som har ein etisk kvalitet ” (Malkenes 2014:139).

Ser man denne forståelsen opp mot det rasjonelle og naturlige perspektivet innebærer dette en forståelse av at balansert målstyring vil ligge innenfor det rasjonelle perspektivet da det ved å anvende ideen vil det innebære å ha et mål utenfor seg selv, og det er det som atferden styres mot. Atferd som tjener målet utenfor situasjonen, blir regnet som god atferd i tråd med forståelsen i det rasjonelle perspektivet på organisasjoner av at hva som er rasjonelt må vurderes ut i fra hvordan det tjener målet. Videre innebærer det en forståelse av at virksomhet i skolesektoren ikke kan anvendes opp mot det rasjonelle perspektivets forståelse av virksomheten i en organisasjon, men at det er det naturlige perspektivet som må benyttes for å kunne utøve atferd forenlig med skolens idegrunnlag og formål. Videre er det naturlige perspektivets syn på at rasjonalitet ikke ligger hos definerbare mål alene et syn som kritikken knyttet til forståelse mellom bruk av mål og midler ved å bruke undervisningssituasjoner som midler for å oppnå noe annet og ikke et mål i seg selv er forenlig med.

7.1.2 Motstand mot at det å bruke mål innebærer en rasjonalitetstankegang

Irrasjonell rasjonalitet hevder Malkenes det å styre etter mål i skolen er (Malkenes 2014:148). Han mener at det å sette opp delmål som skal nås på veien mot det overordnede målet om kunnskapssamfunnet ikke er mulig, da man ikke vet om veien mot disse målene vil føre til at man når det endelige målet. Det er for komplekst knyttet til skolevirksomheten, og man kan ikke sette opp det som et natureksperiment der man ser på det som et årsak-virkningsforhold man har kontroll over (Malkenes 2014:153). Og videre fra natureksperiment vises det også til hvorfor det ikke passer til skolen ved å sammenligne med vareproduserende organisasjoner i

privat sektor, hvor det å analysere hva som er rasjonelt i hver situasjon ut i fra standardiserte instruksjoner er lettere(Marsdal 2015:142, Malkenes 2014:139).

Motstand mot å bruke kvantitative indikatorer kan også ses som grunnleggende da det ikke er måten de kvantitative indikatorene blir brukt på, men å bruke det i det hele tatt som møter motstand. Det vil være grunnleggende gjennom blant annet å referere til Campbells lov, hvor det hevdes at ved å fokusere på kvantitative mål som indikator for samfunnsprosesser vil det føre til korrupsjonsmekanismer i form av at de som er ansvarlige for det kvantitative justerer selv til egen vinning, og at det forvrenger grunnlaget for det som egentlig skulle virke som informasjon til grunnlag for rasjonelle vurderinger(Marsdal 2015:77). Ved denne motstanden er det ikke bare det grunnleggende ved ideen i møte med skolen som belyses, men det grunnleggende ved å måle ved kvantitative indikator i seg selv.

Sett opp mot de grunnleggende perspektivene retter motstanden seg gjennomgått ved dette punktet seg mot at man ikke kan tilnærme seg skolevirksomheten med det rasjonelle perspektivets tro på at så lenge man setter et mål for en organisasjon, er det mulig å få fullstendig kontroll over hvordan man skal komme seg til dette målet, kontroll på hva som må oppnås av konkrete resultater på veien ditt, og kontroll på hvordan man oppnår dette. Og hvor man også har større tro på kvantitative indikatorer enn i det naturlige perspektivet. På dette grunnlaget skal det være mulig å handle rasjonelt, og det er det motstand mot da det ses på som ikke mulig å handle rasjonelt i skolen mot det endelige målet fordi det endelige målet knyttet til kunnskapssamfunnet og å oppfylle mål knyttet til formålsparagrafen er for komplekst til å kunne operasjonaliseres fullstendig. Synspunktet på at man må anerkjenne at skolen som organisasjon er for komplekst til å kunne operasjonaliseres ned til delmål som skal være den rasjonelle veien for å nå målet er forenlig med det naturlige perspektivets syn på at å styre etter konkrete mål er irrasjonelt i et større perspektiv som inkluderer formålet, og som med det bryter med det rasjonelle perspektivets syn på at konkrete mål rasjonaliserer handling(Richards og Davis:59).

Motstanden som er presentert ved disse to punktene har ikke tilhørighet til noen av de teoretiske fallgruvene, men er noe som kan forklares med forskjellig perspektiv på organisasjoner. Ut i fra en forståelse om at hvilket perspektiv man forstår en organisasjon med er mer grunnleggende enn uenighet om operasjonalisering av en idé gjennom oversettelse og implementering, kan denne motstanden vurderes til å være grunnleggende.

7.2 Motstand mot de grunnleggende forutsetningene før oversettelse og implementering

Denne motstanden viser seg på tre områder som nedenfor vil bli gjennomgått. De tre områdene er synet på skolen som idrett og bedrift, synet på skolen som organisasjon og at det hevdes at politisk ideologi er bakgrunnen for å føre mål inn i skolen.

7.2.1 Synet på skolen som idrett og bedrift

Av de som er for ideen har Kristin Clemet uttalt at de norske PISA-resultatene i 2001 var som å komme hjem fra et vinter-OL uten en eneste medalje(Clemet 2016). Og Vegard Kjesbu, rektor i Oslo med utdanning fra BI, ser ikke noe feil med bedriftslederbegrepet og sier selv at vi har et samfunn som legger inn innsats, som skal kaste av seg, og at han ikke skjønner hva som er galt med å bruke begrepet bedrift, da det jo er det skolen egentlig er(Marsal 2015:33). Det at det fra oversetternes side kan ses likhetstrekk opp mot idrettsverden og bedrifter i privat sektor før oversettelse er det motstand mot da det hevdes at det er en grunnleggende feil innstilling til hva skolens mandat i samfunnet er(Malkenes 2014:18; Marsdal 2015:87; Sjøberg 2014; Malkenes 2014; Klassekampen 2014b).

At de samme mekanismene tas til inntekt for både at ideen bør realiseres og motstand mot den kan vise at dette området er gjenstand for noe som virker å være en grunnleggende forskjell i tilnærmingen til hvordan man skal forstå konkurranse. Dette kan igjen ses på som et skille mellom tilhørighet av perspektiv da det å måle som i idrett er oppvurdert i det rasjonelle perspektivet, mens det ved det naturlige perspektivet er nedvurdert.

At det er feil å koble skole opp mot idrett blir også belyst i tilknytting til fallgruver, men da det der handlet om operasjonaliseringen av hvordan resultatene presenteres og hvordan målsettingene i organisasjonene settes ut i fra presentasjonen, er det ved dette punktet grunnleggende motstand mot at det i det hele tatt er en innstilling om at det brukes inspirasjon fra idrett i møte med skole. Slik at motstand mot idrettslignende tendenser i målingen gjør seg gjeldende både ut i fra operasjonaliseringen av målingene gjennom oversettelse og implementering, men også det grunnleggende ved at det kan brukes som en mulig inngang.

7.2.2 Synet på skolen som organisasjon

Det er motstand mot den måten man vurderer at skolen kan behandles som organisasjon, da skolens forutsetninger for styring er at det er et profesjonelt byråkrati, og ikke et maskinbyråkrati. Malkenes beskriver menneskesynet som ligger til grunn for strategien for å nå målene som lik den man finner i Taylorisme hvor mennesker nedover på organisasjonskartet har begrenset handlingsrom ut i fra hvordan overordnet myndighet har definert arbeidsoppgavene for personen (Malkenes 2014:128-129). Dette er det motstand mot fordi det ses på som et negativt menneskesyn hvor mennesket kun er drevet av ytre reaksjoner gjennom straff eller belønning, og ikke har indre motivasjon (Marsdal 2014:8; Malkenes:129). Denne kritikken er derfor grunnleggende fordi den rettes mot at ideen bryter med en grunnleggende forståelse av hva slags type organisasjon skolen er, som gjør at de forutsetningene som oversettelsen er gjort ut i fra er uheldige.

Denne motstanden sett opp mot perspektivene kan igjen knyttes til at det er uenighet om hvilket perspektiv som kan anvendes på norsk skole. Dette fordi det å styre og kontrollere ovenfra i organisasjonen er noe som det rasjonelle perspektivet åpner mer opp for enn det naturlige, og da Malkenes referer til at det minner om Taylorisme, som er en skole som tilhører en av skolene tilhørende det rasjonelle perspektivet, underbygger dette at motstanden om dette kan ses i lys av at man mener det er grunnleggende feil å tilnærme seg skolen med disse elementene fra det rasjonelle perspektivet.

Motstand mot at skolen har tilhørighet til det profesjonelle byråkratiet, og maskinbyråkratiet er også et poeng knyttet til motstand som kan identifiseres ved de generelle teoretiske fallgruvene ved å måle. Men der var det operasjonaliseringen av hvordan målesystemet fungerer som det var rettet mot, mens det ved dette punktet om grunnleggende uenigheter er motstand mot synet på skolen og mennesker som utgangspunkt for oversettelse.

7.2.3 Politisk ideologi er bakgrunnen for å føre mål inn i skolen

Motstanden til dette punktet kan tolkes som å være motstand mot de grunnleggende forutsetningene fordi oversettelsen er politisk motivert. Motstanden vurderer at skille mellom politikk og forvaltning ikke er tydelig nok, og at politikkproblemet belyst i teoridelen gjør seg gjeldende i forbindelse med å bruke mål i skolesektoren. Det er ikke oversettelse og implementering motstanden retter seg mot, men hva som leder til at det i det hele tatt skjer.

Nedenfor vil det bli utdypet hva denne kritikken retter seg mot ut i fra to kategorier: Ikke-nøytrale aktører som premissgivere, og ideologi kamouflert som vitenskap.

Ikke-nøytrale aktører som oversettere

Svein Sjøberg viser motstand mot at grunnlaget for å forholde seg til de målingene som skjer i en internasjonal kontekst kommer fra det han mener er organer med ikke-nøytral politisk ideologi og som bruker målingene som et middel for å realisere sine politiske interesser, og hvor testene da ikke kan brukes som en uavhengig faglig indikator på tilstanden i norsk skole. Dette retter seg særlig mot PISA-testen som organisasjonen OECD står bak. Med sterk tro på konkurranse, markedskrefter og frihandel kan ikke grunnlaget for de vurderinger sies å være nøytrale i følge Sjøberg. Og da ansvaret knyttet til testene tidligere var knyttet til universitets- og forskningsmiljøer, ble det i anledning PISA-testene 2015 tildelt Pearson inc. Som ved å ha eierskap knyttet til medier med klare ideologiske føringer som for eksempel Financial times og The Economist og ved å være en av de største aktørene på utdanningsmarkedet ble det å involvere politiske og ideologiske ikke-uavhengige aktører med egeninteresser ytterligere forsterket. Sjøberg sier det slik:

” Pearson skaper sykdommen, stiller diagnosen og selger medisinen – og tjener på hele produksjonslinjen ” (Sjøberg 2014:219).

Ideologi kamouflert som vitenskap

Motstanden ser på det som en kamp om samfunnsrett, og ikke hva som skal gjøres rett i skolen(Marsdal 2014:108-109). Videre ses det på som en kamp om virkelighetsoppfatning da det å vurdere fremtiden på bakgrunn av resultatene til elevene, er å foregripe hva de vil vektlegge i en tid hvor de som nå vurderer det ikke vil leve. De får ikke konstruert sin egen virkelighetsoppfatning på egne premisser, og vurdert hva som er viktig for dem i den(Malkenes 2014:195). Videre ses de tiltakene som gjøres for å oppnå dette gjennom hva ledelsen skal lære om hvordan de skal lede skolen som tiltak uten vitenskapelig forankring, men en ideologisk oppfatning av hvordan dette skal gjøres, og hvor motstanden særlig retter seg mot at de henter ledelsesinspirasjon i Osloskolen og Sandefjord fra BI-utdanninger som de hevder ikke har en nøytral politisk og ideologisk retning. Man henter vitenskap da det tjener sine politiske synspunkter, men forkaster det da det ikke gjør det(Malkenes:130; Marsdal 2014:19). Sjøberg hevder også at en rekke av de tiltakene som det menes skal til for å

bedre norsk skole og skaffe bedre resultater ikke har noen vitenskapelig forankring, hvor det heller ikke kan hentes fra PISA-resultatene(Sjøberg 2014:216&221). Malkenes(2014:143) viser til en hendelse opplevd som lærer hvor han gikk til en overordnet i organisasjonen for å kommunisere hvordan han opplevde at hvordan det å jobbe etter mål ikke tjente det han så på som formålet i organisasjonen med en kommentar om at: ”da må vi være enige om å være uenige”, som er en kommentar som kan vise at det handler om grunnleggende uenighet ettersom det er en kommentar mellom en iverksetter av ideen og en motstander av den som viser at den motstanden han ytret ikke viste seg å kunne løses ut i fra en forståelse av hva med ideen som har gått feil, men da det er grunnleggende spørsmål ved selve ideen er ikke dette noe å få gjort noe med hva gjelder implementering. Malkenes(2014:19) syn på at det ikke handler om feil tolkning av ideen, men ideologi kan illustreres med dette sitatet:

” Det er lett å tillegge dei som stod bak systemskiftet roller som manipulerende skurkar. Det er dei ikkje. Dei er ideologisk frelste” (Malkenes 2014:19).

7.3 Mulige implementeringsfølger ved motstand mot det grunnleggende

Situasjonen hvor Malkenes uenighet med praksis i skolen ble møtt med kommentar om at ”da må vi være enige om å være uenige” viser hvordan det kan være vanskelig å finne løsninger på denne motstanden. Et mulig utfall ved kjennetegn av grunnleggende uenighet kan da være implementeringsutfallet frastøting hvor lærerne på grunn av at ideene bryter med deres opplevelse av meningen og identiteten til yrket og organisasjonen ikke tar til seg innholdet i oversettelsen, eller viser motstand. Et eksempel på en slikt utfall er at lærerne i Sandefjordskolen boikottet målesystemet fordi de var grunnleggende uenig i idegrunlaget for det(Marsdal 2014:87-117; Vg 2014).

7.4 Ulik motstandstilhørighet

De tre hovedkildene jeg har knyttet til empiri som er brukt for å identifisere motstand knyttet til de teoretiske fallgruvne er fra Simon Malkenes med hans utspill i media og hans bok *Bak fasaden i Osloskolen*, Magnus Marsdal med hans bøker *Lærerkoden* og *Kunnskapsbløffen* i

tillegg til utspill i media, og Svein Sjøberg med hans bidrag med eget kapittel i boka *Reformideer i norsk skole* og utspill i media. Nedenfor vil det vurderes hvordan deres motstand kan forstås ut i fra om det handler om feil med operasjonaliseringen, eller en grunnleggende motstand mot ideen og forutsetningen før oversettelse og implementering.

Magnus Marsdals motstand er mest fruktbar knyttet til operasjonaliseringen av oversettelse og implementering, da han beveger seg mindre inn på å vise motstand mot de grunnleggende sidene som ideen representerer som gjør at andre varianter av oversettelse og implementering av den samme ideen vil kunne la seg gjøre forenlig i møte med motstanden. Det betyr ikke at det ikke finnes spor av motstand knyttet til det grunnleggende ved ideen hos han heller, men det er ikke det som tjener hovedpoenget i motstanden hans, og det at han selv utformer alternative løsninger av hvordan gjennomføre den samme ideen kan tas til inntekt for at han ikke forholder seg absolutt negativ til ideen. Videre underbygger han motstanden mot dette i bøkene sine med å vise til observasjoner av praksis, og intervjuer med lærere han selv har gjort som viser at det er mye caser knyttet til implementeringen som han ser problemer med, og da han bruker elementer fra formålsparagrafen og generell del av læreplanen er det opp mot disse casene han viser til at elementer derfra ikke overholdes. Hans motstand er derfor i størst grad å finne igjen ved det som kan identifiseres opp mot de generelle teoretiske fallgruvne.

Svein Sjøberg kan forstås som grunnleggende uenig ut i fra forutsetningene for oversettelse da han ser på PISA-testene, som er hovedgrunnlaget for hans kritikk, som et politisk prosjekt og ikke et pedagogisk prosjekt. Og mener at OECD som organisasjon behandles feil i styringsgivende dokumenter for norsk skole, da han mener at det behandles som et verdi-, politisk-, og fag-uavhengig organ hvor deres råd og vurderinger av tilstanden i norsk skole skal behandles på samme måte som en nøytral forskningsrapport(Sjøberg 2014:222).

Samtidig, som i forrige del av analysen vist, retter han også motstand knyttet til at målingene er lite presise ytelsesindikatorer for det de hevder den skal måle. Som Marsdal har han følgelig motstand knyttet til både tolkningen og det grunnleggende med ideen, men ut i fra den empirien jeg har lagt til grunn ligger han nærmere å være grunnleggende uenig.

Begrunnelsen for dette er at selv om han har innspill til at det som måles ikke måler de riktige tingene, vil allikevel det å møte kritikken hans på dette området slik at målingene eventuelt måler det de hevder det skal måle, ikke møte kritikken hans om at den overordnede ideen for målingene og de som lager målingene har en politisk og ideologisk forankring som ikke er

nøytral. Målingene vil da måle de riktige tingene, men bare de riktige tingene ut i fra det grunnleggende utgangspunktet for det som Sjøberg viser motstand mot. Derfor vil Sjøbergs kritikk, i motsetning til Marsdals kunne sies å være hovedsakelig rettet mot det grunnleggende, mens operasjonaliseringen og tolkningen av ideen er en tilleggskritikk.

Simon Malkenes motstand er mest fruktbar knyttet til grunnleggende uenigheter. I likhet med Marsdal, tar han utgangspunkt i nasjonale prøver som del av oversettelsen av ideen om balansert målstyring til norsk skole, men i motsetning til Marsdal er motstanden til Malkenes i stor grad knyttet til det grunnleggende og ikke operasjonaliseringen av den. Da Marsdal tar utgangspunkt i å se på implementeringen av den gjennom observasjon og intervju, bruker Malkenes ideer fra filosofer for å vise til at hvilket menneskesyn ideene grunnleggende bærer ikke er forenlig med skolens mandat og virksomhet. Det kommer også frem synspunkter på feil tolkninger av ideen hvor han bruker egne erfaringer som lærer, andres erfaringer og medieoppslag for å begrunne de uheldige virkningene av ideen som vist ved at hans motstand også inngår i analysen av motstand knyttet til prestasjonsmålingenes fallgruver, men dette fungerer som supplement til hovedbasen i kritikken hans, som går på det grunnleggende. Da Sjøbergs grunnleggende kritikk er mest fruktbar knyttet til forutsetningene for oversettelse, er Malkenes i tillegg til at han tar opp det politiske og ideologiske, særlig fruktbar knyttet til at hans motstand kan identifiseres ved motstand ved det grunnleggende ved selve det å måle i en skolekontekst.

7.5 Innholdet i motstanden sett opp mot de virkelige forhold

Denne analysen av motstand mot målinger i skolen, har ikke hatt til hensikt å vurdere gyldigheten eller utbredelsen av synspunktene i virkeligheten. Hensikten har vært å analysere motstanden i seg selv. Allikevel vil det avslutningsvis i behandlingen av motstanden kommenteres hvordan de som viser motstand selv vurderer hvordan innholdet i motstanden har sammenheng med virkeligheten.

Motstanderne vurderer ikke at oversettelsen av ideene er så sterkt rettet mot områder de hevder ikke er forenlig med norsk skole, og vurderer ikke påstandene om implementeringsfølger til å være gyldig for hva som skjer i det gjennomsnittlige norske klasserom. Det er tendensene og ytterpunktene som de vurderer at sin egen motstand sikter

seg inn mot(Marsdal 2014; Marsdal 2015; Sjøberg 2014; Malkenes 2014). Begrunnelsen som ligger bak at det er berettiget med en kritikk av utviklingen i hele den norske offentlige skole ut i fra tendenser og ytterpunkter kan ses i sammenheng med virusteorien presentert i det teoretiske rammeverket. Fordi da virusteorien ser på implementering som noe som kan skje gradvis ved at det først fester seg i språket og måten å tenke på, gjelder dette for språket og måten å tenke på i skolen ved at motstanden mener at å begynne å kalle rektor for direktør, elever for kunder, skolerresultater for medaljer og skole for bedrift vil dette over tid gjør at det som er tendenser og ytterpunkter fester seg i måten å tenke på, som videre fører til at det også blir måten å gjøre det på(Marsdal 2014; Marsdal 2015; Sjøberg 2014; Malkenes 2014).

8. Avslutning

8.1 Funn i oppgaven

Opgaven stilte i innledningen to forskningsspørsmål, og disse vil bli tatt opp igjen her i avslutningen.

8.1.1 Funn til forskningsspørsmålet ”Hvordan har balansert målstyring som idé blitt oversatt til norsk offentlig skole?”

Det er ikke mulig å overføre direkte det finansielle perspektivet i originalmodellen til hvordan norsk skole behandler det finansielle perspektivet, og derfor er ikke dette perspektivet oversatt i reproduserende modus. Men analysen av dette perspektivet viser at man kan ved å trekke ut elementer og mekanismer knyttet til det å måle konkrete, kvantitative resultater kunne overføre denne delen av dette perspektivet til endringen knyttet til deltakelse på PISA-testen, nasjonale prøver og å måle kvantitativt lokalt. Analysen tilbyr derfor å operere med disse mekanismene som eget perspektiv kalt kunnskapsperspektivet. Videre viser analysen at bruken av målingene kan forstås som mål, og at det styres etter å realisere målene, slik at det kan forstås som målstyring.

Analysen viser at kundeperspektivet fra originalmodellen kan forstås på samme måte som den teoretiske antakelsen mot offentlig sektor om at dette handler om å tilby tjenester til samfunnet. Grunnlaget for denne forståelsen er vist til det som kommer frem om målsettinger for skolens virksomhet i formålsparagrafen og generell del av læreplanen først og fremst, men hvor det også finnes elementer av målsettinger på dette området som kommer frem i styringsgivende dokumenter. Analysen viser at dette har to implikasjoner. For det første tjenester til de elevene som går på skolen, og for det andre tjenester til samfunnet utenfor skolen som påvirkes av virksomheten i skolen.

Skolesektorens versjon av balansert målstyring har ikke en like opplagt tilnærming til rekkefølgen mellom perspektivene som teorien legger opp til. Rekkefølgen mellom de eksterne kravene kan være vanskelig å identifisere i ulike dokumenter som skal være retningsledende for organisasjonens virksomhet. På dette området har derfor oversettelsen ikke skjedd i reproduserende modus da originalmodellen og forventingen om oversettelse til offentlig sektor er at det skal være tydelige skiller mellom perspektivene. Og i avveiningen

mellom om den har blitt oversatt i modifierende eller radikal modus, kommer det i analysedelen frem at det vurderes til å ha skjedd i modifierende modus da ideen fra modellen om skillet mellom eksterne krav og interne virkemidler fortsatt er å kjenne igjen fra originalmodellen.

Analysen viser at Torbjørn Røe Isaksen er tydeligere i synet på prioriteringene mellom perspektivene enn hva som har blitt kommunisert tidligere. Han ligger nærmere en forståelse av at kunnskapsperspektivet er formålet med skolen, og formålet med organisasjonen, som de andre perspektivene fungerer som et middel for. Ved kunnskapsperspektivet forstått som eget perspektiv ligger dette nærmere en reproduserende oversettelsesmodus ut i fra originalmodellen og teoretisk forventning om oversettelse til offentlig sektor.

8.1.2 Funn til forskningsspørsmålet ”Hvilke synspunkter finnes det på oversettelsen og implementeringen av balansert målstyring i norsk offentlig skole?”

Det er funn som viser at det finnes synspunkter for å prestasjonsmåle i skolen som kontekst som kan ses i sammenheng med de generelle teoretiske begrunnelsene for å prestasjonsmåle gjennom argumentasjonen som er plassert i tilknytning til de ulike punktene ved ”hvorfør å prestasjonsmåle”. Særlig fruktbar overføring fra argumentasjon i skolekontekst til generell teoretisk argumentasjon er mulighetene for tilbakemeldinger til organisasjonen og ansvars plassering.

Motstand knyttet til fallgruver ved å prestasjonsmåle i skolen som spesiell kontekst kan også ses i sammenheng med de generelle teoretiske fallgruvene. Motstanden er særlig omfattende og utdypende til fallgruvene om å ikke måle de riktige tingene og at målingene fører til suboptimalisering ved andre områder i organisasjonen. Om motstand mot suboptimalisering viser det seg at motstanden vektlegger negative sideeffekter som sterkere enn de positive effektene som er fremlagt ved målesystemet i delen om hvorfor å prestasjonsmåle. Ulik vektlegging av effekter vises da tilhengerne ser på tydelig ansvars plassering som noe som er nyttig for å kunne komme med styringstiltak mot en bedre skole, samtidig som motstanderne ser på det som at effekten av dette er at ledelsen i skolen får ambisjoner på egne vegne slik at resultatene på prøvene er til for dem, og ikke for elevene. Der tilhengerne ser på informasjon om elevresultater som å være et bidrag til økt kvalitet på beslutningene ovenfor elevene, ser

motstandssiden på informasjon om elevresultater på målinger som noe som gjør at det oppstår statistisk uinteressante elever som skolen ikke bruker ressurser på. Der tilhengerne ser på det å jobbe mot de samme standardiserte nasjonalt gitte testene som et bidrag til å sveise organisasjonen sammen innad, ses det samtidig på som konkurransefremkallende mellom de ulike skolene som gjør at effektive undervisningsopplegg beskyttes på samme måte som forretningshemmeligheter.

Videre viser også analysen ved å kategorisere grunnleggende motstand, at ikke all motstand kan plasseres innenfor fallgruver knyttet til å prestasjonsmåle, da deler av motstanden kan ses i sammenheng med grunnleggende motstand mot å måle i skolesektoren, og grunnleggende motstand mot forutsetningene før oversettelse og implementering. Ut i fra det viser den at frastøting er en mulig implementeringsfølge av den grunnleggende motstanden.

Av de tre hovedkildene tilknyttet motstand mot ideens inntog i norsk offentlig skole viser det seg at de har ulik tilnærming til om det er fallgruvene knyttet til å prestasjonsmåle som er kjernen ved motstanden, eller om det er motstand mot det grunnleggende ved ideen i seg selv. Magnus Marsdals motstand kan plasseres mot fallgruvene og derfor sies å være uenig med måten ideen har blitt oversatt på, mens Svein Sjøberg og Simon Malkenes viser motstand mot det grunnleggende ved det å måle som kjernen i sin kritikk hvor Sjøberg viser tydeligst motstand mot forutsetningene, mens Malkenes viser tydeligst motstand mot selve ideen ved å skulle måle i skolesektoren.

8.2 Svar på problemstilling - hvordan kan synspunkter på ideen om å bruke målinger i norsk offentlig skole forstås?

Oppgaven viser at motstand mot målstyring retter seg både mot oversettelsen, og implementeringsfølgende. Motstand kan også identifiseres i tilknytting til generelle teoretiske fallgruver ved å prestasjonsmåle, og det kan vurderes til å være grunnleggende motstand mot å bruke ideer om å måle i norsk skole, og motstand mot de grunnleggende forutsetningene som ligger bak oversettelsene. Oppgaven viser også at det finnes argumenter for å bruke målinger i norsk offentlig skole, og nedenfor vil jeg vurdere anvendeligheten av de ulike kategoriseringene av motstand i møte med argumenter som støtter å bruke målinger.

8.2.1 Vurdering av mulighetene til motstanden mot at målesystemet har gått i fallgruver ved å prestasjonsmåle i oversettelsen

Den delen av motstanden tilhørende de generelle teoretiske fallgruvene som kan knyttes til elementer ved hvordan ideen er oversatt formelt gjennom operasjonalisering av hvordan målesystemet fungerer kan møtes, samtidig som ideen om å måle vedvarer. Disse elementene er den motstanden som viser seg ved gjennomgangen av de teoretiske fallgruvene som er kategorisert å være som kritikk av operasjonaliseringen av oversettelsen som hvordan man måler hvor godt elevene har prestert gjennom T-skår, hvilke fag som måles og ikke måles, hvilke deler av fag som måles og ikke måles, hvilke deler av lærers arbeid som måles og ikke måles, hvilke prøvemetoder man benytter, hvordan man offentliggjør resultatene og belønningssystemer. Det som kjennetegner dette er at det er konkrete påstander om hvordan det er oversatt som tilhengerne av systemet også vil være enig i at eksisterer, men som det er uenighet om hvilken effekt vil få på implementering.

Denne motstanden kunne vært møtt, samtidig som det grunnleggende ved ideen om å måle vedvarte, fordi av motstanden så kan det komme alternative løsninger hvor det grunnleggende ved å måle er ivaretatt. Da det fortsatt er mulig å opprettholde målinger om PISA-resultater samtidig som motstanden mot at det må bli mer åpenhet møtes slik at lærerne vet hva dette består i, og at operasjonaliseringen av testene får andre ytelsesindikatorer.

Belønningssystemer er heller ikke et absolutt kriterium for at det skal være et målesystem, slik at dette elementet kunne vært fjernet fra Oslo skolen, men målinger kunne fortsatt vedvart. Målinger kunne vært gjort på andre måter enn gjennom kvantitative indikatorer, men for å bevare målstyring og ansvars plassering kunne det vært målinger ut i fra kvalitativ observasjon av lærerens jobb. Det åpenbare motargumentet mot dette er selvfølgelig kapasitet gjennom tid og ressurser for å gjennomføre dette, og at det kan utfordre objektivitetsargumentet ved å prestasjonsmåle ved i større grad å gå over til kvalitative vurderinger ved at vurderingene kan være basert på ulike kriterier. Videre kan endring av operasjonaliseringen av resultatene ved nasjonale prøver gjennom T-skår, og presentasjonen av PISA-resultatene med listeplassering og bruk av begreper knyttet til om man er over eller under gjennomsnittet også vært endret til å fokusere på absolutte kriterier, samtidig som det å måle hadde vedvart. Ved å endre på T-skår til et system som fortsatt målte, men ikke delte inn i grupper rundt prosentgrenser av relativ plassering ville dette møtt motstanden om at det går ut over elever som ikke er statistisk interessante, fordi alle elevene ville kunne vært statistisk interessante. Det kunne

også vært opprettet et system som målte resultater ut i fra en skår om hvor godt man presterte ut i fra forhåndsgitte kriterier for å unngå at det er forhåndsbestemt hvor mange som skal havne i hver kategori fordi det vil gjøre at resultatene avhenger relativt av de andres. Kritikken av feiloperasjonaliseringen av begrepet ”value added” kunne vært møtt ved å forsøke å finne en måte å ta høyde for variabelen om at elevene er ulik disponert for å bli påvirket av skolen.

8.2.2 Vurdering av motstand mot implementeringsfølger tilhørende de generelle teoretiske fallgruvne

De delene av motstanden som går på implementeringspåstander om at det jukses og at delmålene behandles som endemål, vil være vanskeligere å møte ut i fra selve innholdet i motstanden uten at det foreligger noe forskning som beviser det da dette blir en uenighet mot tilhengerne av systemet om de faktiske forhold. Samtidig tilhører det en kritikk av hvordan oversettelsen inviterer til at det som er påståtte implementeringsfølger skjer, som kan vurderes ut i fra de premissene.

Ut i fra det kunne motstand mot at resultatindikatorne behandles som endemål ved nasjonale prøver som elementer i motstanden sett opp mot begrunnelsen om å gi informasjon om kvaliteten ved skolen og ansvars plassering, blitt møtt med at testene ble gjennomført med representative utvalg slik som PISA-testen, slik at samfunnet for informasjon om tilstanden til skolen, men at hver enkelt skole ikke vet om de blir plukket ut slik at de lader opp til en spesiell dato hvor elevene skal prestere godt på en spesifikk test(Marsdal 2015). Det kunne også vært innført begrensninger i tilgangen til resultatene fra skoleporten.no slik at bruken av resultatene ble brukt til kontroll og læring, og i mindre grad som prestisje i media. Samtidig som dette er en vanskelig avveining å få til sett opp mot åpenhetsargumentene mot resten av samfunnet som blir brukt om hvorfor å prestasjonsmål.

8.2.3 Vurdering av grunnleggende motstand

Det som er kategorisert som grunnleggende motstand mot det å måle i skolesektoren er det vanskeligere å møte samtidig som målesystemet vedvarer. Dette fordi ved å møte denne motstanden som går på det grunnleggende ved å måle som ikke passer med formålet med skolen, vil man vike for langt fra originalmodellens hensikter til at det fortsatt innebærer å bruke målinger.

Motstand mot de grunnleggende forutsetningene, kan vurderes som en mer komplisert og omfattende kritikk å ta høyde for sammenlignet med kritikken identifisert ved fallgruver, men som samtidig kan vurderes til å kunne være forenlig med målesystemer med andre grunnleggende forutsetninger, fordi den ikke stiller seg absolutt i mot det å bruke målinger i skolesektoren ved at det er forutsetningene motstanden for målingene rettes mot.

8.3 Oppgavens begrensninger

Oppgaven har begrensninger knyttet til gyldighet og utbredelse av de ulike synspunktene som kommer, da jeg ikke har undersøkt kvalitativt om synspunktene har sammenheng med virkeligheten, eller undersøkt kvantitativt hvor utbredt synspunktene som presenteres er blant aktører i norsk skole. Oppgaven dekker heller ikke alle de synspunkter som finnes om dette temaet i norsk skole ved at jeg ikke har oversikt over all empiri, men også gjennom at oppgaven har fokusert på argumenter for og motstand mot i ulike kapitler slik at alle for- og motargumenter som de ulike poengene videre utdypes i ikke kommer frem.

8.4 Analyse og funn sett opp mot teoretiske forventninger

Hvordan analyse og funn står seg mot de teoretiske forventningene som kommer frem ved det teoretiske rammeverket vil nedenfor bli kommentert knyttet til mål og målstyring i offentlig sektor, og hva studien kan fortelle om oversettelse og implementering av ideer.

8.4.1 Mål og målstyring i offentlig sektor

Ut i fra komplikasjonene ved å se på de ulike synspunktene, og innholdet i motstanden mot å styre etter mål på organisasjonsnivå i skolen bekrefter studien den teoretiske forventningen om at det er komplisert å sette mål og å styre etter mål i offentlig sektor.

Kompleksiteten viser at oppgaven kan forklares med at operasjonaliseringen av formålet med organisasjonen er kompleks, noe utydeligheten rundt å prioritere mellom kunnskapsperspektivet og samfunnsperspektivet viser.

Videre følger for kompleksitet rundt formålet er at det kan oppstå ulike forståelser av hva som er riktig operasjonalisering av ytelsesindikatorer og resultatindikatorer lengre ned i

målhierarkiet da indikatorene har en vag og lite direkte tilknytning til formålet i målhierarkiet, noe motstanden identifisert ved fallgraven om å ”ikke måle de riktige tingene” er et uttrykk for.

8.4.2 Hva studien forteller om oversettelse og implementering av ideer

Analysen av hvordan ideen om balansert målstyring kan forstås oversatt mot skolesektoren har bekreftet Røviks antakelse om at ideer kan endre form. Dette da undersøkelsen viser at skolesektoren har noen likhetstrekk med originalmodellen, men også forskjeller. Det er både trekt fra og lagt til.

Kategoriseringen av motstand som å være grunnleggende motstand mot ideen ved å måle viser at det finnes synspunkter på at det ikke er mulig å overføre mekanismer fra et område til et annet, hvis bare det gjøres med nok forståelse for konteksten det skal oversettes til. Det å oversette i reproduserende eller modifiserende modus vil da møte motstand uavhengig av måten man velger å operasjonalisere oversettelsen på. Analysen viser at denne typen motstand er det som kjenner seg ut i eksemplene på frastøting ved implementering i skolesektoren, som er forenlig med den teoretiske antakelsen om at grunnleggende verdier og tap av identitet er det som leder til frastøting.

Analysen av kritikken mot implementering opp mot implementeringsbegrepene viser at kritikken mot at det har skjedd en frikopling mellom intensjonene med oversettelse og praksis, har samme årsak som den teoretiske antakelsen. Den teoretiske antakelsen er at hensynet til effektivitet gjør at oversettelsen slik den presenteres utad og hva som skjer i praksis skiller seg fra hverandre, og dette gjør seg gjeldende for motstanden analysert i denne oppgaven ved at det er synspunkter på at hensynet til effektivitet rettet mot å skape gode resultater på nasjonale prøver gjør at hva skoler kommuniserer utad om praksis, og reel praksis skiller seg fra hverandre.

8.5 Analyse og funn sett opp mot tidligere forskning

De generelle mekanismene i motstanden om innføring av BMS i denne spesifikke saken støtter opp om motstand knyttet til innføringen av BMS i andre sektorer på flere områder. Nedenfor vil det kommenteres på hvilke områder dette gjelder.

Motstand knyttet til at det har negative sideeffekter for de fag og elever som ikke er statistisk interessante for å gjøre noen målbar forskjell, kan ses i sammenheng med at det knyttet til politisektoren ses på som at det å måle har negative sideeffekter for andre deler av organisasjonen som å arbeide preventivt fordi dette arbeidet nedprioriteres til fordel for det som kan måles.

Videre om at det foregår kunstige tilpasninger og juks opp mot det som kan måles kan det ses i sammenheng med tidligere forskning i offentlig sektor ved at det i politiet er motstand mot at politiet selv blåser i alkometret for å få opp tallet på antall testede.

At det måles sammenlignet mot andre uten å ta hensyn til variabler som påvirker ulike deler av organisasjonen forskjellig kan relateres til tidligere forskning på målstyring i offentlig sektor. For eksempel gjennom at det i vinmonopolet var motstand fra ansatte i organisasjoner som ble rangert bak andre, men hvor det ble hevdet at dette ikke ga et riktig bilde fordi variabler utenfor organisasjonen som hvor sentralt den lå plassert spilte en betydelig rolle for hvor godt man skårte på de ulike parameterne som målte hvor godt organisasjonen gjorde det.

Et for omfattende kontrollsystem gjennom for mange mål, er også noe som tidligere forskning på målstyring i offentlig sektor viser da det har vært misnøye med dette også blant andre i offentlig sektor som for eksempel i politiet.

Sett opp mot tidligere forskning i skolesektoren samsvarer motstanden med tidligere kritikk av hvordan resultatene presenteres på skoleporten.no, og konstatering av at det øves på de nasjonale prøvene i forkant av prøvene. Men den tidligere forskningen har ikke kritisert øvingen for å gå ut over hva som er nyttig bruk av øving, slik at motstand mot at dette har negative sideeffekter for andre fag er noe som motstanden indikerer i større grad enn tidligere forskning. Videre er også påstandene om at det jukes og manipuleres med resultatene noe som den tidligere forskningen på bruk av målinger i skolen ikke støtter da det er konkludert med at gjennomføringen av prøvene skal være kontrollert for standardisering.

8.5.1 Det spesielle ved skolesektoren

Hva er det spesielle ved det å måle i skolesektoren sammenlignet med andre deler av offentlig sektor som denne studien viser? Analysen av at noe av motstanden handler om det

grunnleggende mot selve ideen er et område som forskning på synspunkter i andre deler av offentlig sektor i mindre grad fanger opp. Begrunnelser knyttet til at virksomheten i organisasjonen ses som et mål i seg selv, og at det går ut over egenverdi i nåtid, og derfor ikke passer med målinger er et element ved motstanden som synspunkter om målstyring i andre deler av offentlig sektor, som i politiet, kommuner og vinmonopolet, i mindre grad berører. Ved disse områdene er det mindre omdiskutert å se på virksomheten som en funksjon som skal tjene noe annet, som gjør det mulig å benytte perspektiver på organisasjonen fra det rasjonelle perspektivet. Ettersom kategoriseringen av motstand viser at dette er omdiskutert i skolesektoren kan det derfor sies å skille seg ut fra andre deler av offentlig sektor.

8.6 Videre forskning

Det som er denne oppgavens begrensning ved at gyldigheten og utbredelsen av de ulike oppfatningene i praksis ikke vurderes, kan være utgangspunkt for videre forskningsoppgaver. Slik at de påstandene som kommer frem om implementering som tilhører motstandere av ideen i norsk skole slik det er i dag, vil det kunne forskes videre på gyldigheten av ved å forske på implementeringen av målstyring.

Hva gjelder utbredelse er det forsket kvantitativt på synspunkter på læreres oppfatninger om kunnskapsløftet. Men dybden i synspunktene som det vises til i denne oppgaven, og de ulike enkelthendelsene som lærere rapporterer vil det være nyttig å teste ut utbredelsen av da de spørsmålene og svarkategoriene som presenteres i den rapporten, ikke plukker opp flere av de elementene som kommer frem i denne oppgaven av synspunkter og påstander om effekter av tiltak knyttet til målstyring i norsk skole.

Videre har oppgaven tilnærmet seg dette med et bredere teoretisk rammeverk enn andre mulige løsninger kunne innebære gjennom at synspunktene analyseres både opp mot originalmodellen av ideen, generell målteori, teori om oversettelse og implementering og grunnleggende perspektiver på skole. Allikevel er virkeligheten alltid mer kompleks enn en oppgave klarer å fange opp, og fra et organisasjonsteoretisk ståsted knyttet til denne oppgaven vil det særlig kunne pekes på at synspunktene er synspunkter på endring i en organisasjon, og oppgaven ikke har med teori for å kunne analysere synspunktene ut i fra at dette skyldes teoretiske områder knyttet til hvorfor man i en organisasjon motsetter seg endring, og at

synspunktene kan fanges opp av generell endringsteori. Det kan være mulig for videre forskning å ta utgangspunkt i synspunktene på denne saken, og da særlig motstandsdelen som kommer frem, og vurdere dette opp mot endringsteori.

Til slutt kommer det frem i synspunktene på motstand mot måten det brukes målinger på, at det er motstand mot at media tar tak i de absolutte resultatene, og at det i stor grad preger de ansatte da dette er utgangspunktet for omdømme og kvalitetsvurderingen av organisasjonen de jobber for og det arbeidet de gjør. I den empirien som kommer frem i oppgaven, og der hvor empirien er hentet fra er dette etablert som et grunnlag for en tankerekke, men hvor det i liten grad etterprøves verken i dybden eller utbredelsen. En analyse av hvordan media fremstiller resultater av nasjonale prøver, lokale prøver og internasjonale tester ut i fra teorier om omdømme til organisasjoner vil kunne være fruktbart for å teste gyldigheten og utbredelsen av dette som ligger som et premiss for noe av motstand mot negative sideeffekter av målstyring. Det er forskningsoppgaver som tar utgangspunkt i omdømme av både organisasjoner i offentlig sektor generelt, og skolen spesielt, men hva gjelder skole er det ofte casebasert sett opp mot den enkelte skole hva denne har gjort, slik at systematiske studier sett opp mot medias fremstilling av resultater og hvordan fremstillingen kan sies å påvirke omdømme vil kunne være et mulig forskningsprosjekt.

Litteraturliste:

Aasen, Petter, Jorunn Møller, Ellen Rye, Eli Ottesen, Tine S. Prøitz og Frøydis Hertzberg. . 2012. *"Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen."*

https://www.udir.no/Upload/Rapporter/2012/FIRE_slutt.pdf Hentet 13.Mai. 2017

Aftenposten A. 2015. "Kun 3 av 51 skoler velger å droppe frivillig Osloprøve."

<http://www.aftenposten.no/osloby/Kun-3-av-51-skoler-velger-a-droppe-frivillig-Oslo-prove-22022b.html> Hentet 13.Mai. 2017

Aftenposten B. 2015. "Vi rektorer slår ring om Oslo-skolen"

<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Vi-rektorer-slar-ring-om-Oslo-skolen--140-rektorer-skriver-20810b.html> Hentet 13.Mai. 2017

Arnesen, Sandra. 2012. *Pengene følger eleven. Budsjettmodellen for videregående skoler i Oslo*. Masteroppgave i økonomi- og ledelsesfag, Høgskolen i Hedmark.

Berg, Pernille Jahnsen. 2015. "Mange måter å være aktiv skoleeier på"

<https://pernilleberg.wordpress.com/tag/kommunal-styring/> Hentet 13.Mai. 2017

Bergersen, Helge Ole. 2006. *Kampen om kunnskapsskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bjerknes, Audun. 2012. *Helliger målet middelet? : Pragmatiske perspektiver på målstyring av skolen*. Masteroppgave i pedagogikk, universitetet i Oslo.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2015. Oslo: Universitetsforlaget AS. 3 utgave.

Clemet, Kristin. 2014. "Pisa i mediene"

http://clemet.blogg.no/1410015678_pisa_i_mediene.html Hentet 13.Mai. 2017

Clemet, Kristin. 2016. "Vi trenger kunnskap både i og om skolen"

<https://www.civita.no/2016/12/06/vi-trenger-kunnskap-bade-i-og-om-skolen> Hentet 13.Mai. 2017

Dagbladet. 2015. "Læreren er den viktigste faktoren i norsk skole"

<http://www.dagbladet.no/kultur/laereren-er-den-viktigste-faktoren-i-norsk-skole/60182442> Hentet 13.Mai. 2017

Dagens næringsliv. 2013. "Erna Solberg om Pisa-resultatene: Overraskende dårlig"

<http://www.dn.no/talent/2013/12/03/erna-solberg-om-pisaresultatene-overraskende-darlig> Hentet 13.Mai. 2017

Hillestad, Christian. 2014. *New Public Management i helsevesenet, en suksess?* Masteroppgave i statsvitenskap, NTNU.

Hoff, Kjell gunnar og Per Aksel Holving. 2015. *Balansert målstyring. Strategisk virksomhetsstyring satt i system*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2011. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS. 5. opplag.

Jacobsen, Dag Ingvar. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3.opplag. Kristiansand: HøyskoleForlaget.

Jacobsen, Keilin Annie. 2016. *Ledelse og motivasjon Ledernes dilemma når lærere skal motiveres*. Masteroppgave i utdanningsledelse, Universitetet i Tromsø.

Jambak, Thom. 2014. "En dårlig lærers bekjennelser"
<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/En-darlig-larers-bekjennelser-92815b.html>
Hentet 13.Mai. 2017

Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Oslo: Fagbokforlaget.

Jønsrud, Ruth Høyland. 2007. *Balansert målstyring i Bærum kommune : prosess og effekter*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Kaplan, Robert. S. og David P. Norton. 1996. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. MA, Boston: Harvard Business School Press.

Karlsen, Brita. 2015. *Dame i eget hus? Lærerfortellinger om skolen*. Masteroppgave i pedagogikk, Universitetet i Tromsø.

Klassekampen. 2014. "Starter ryddesjau i skolen"
<http://www.klassekampen.no/article/20140206/ARTICLE/140209969> Hentet 13.Mai. 2017

Klassekampen. 2014. "Advarer mot PISA-hysteri"
<http://www.klassekampen.no/article/20140306/ARTICLE/140309976> Hentet 13.Mai. 2017

Krumsvik, Rune Johan. 2015. *Forskningsdesign og kvalitativ metode. Ei innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kunnskapsdepartementet 2014. *Lærerløftet. På lag for kunnskapsskolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Lovdata. 2017. "Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa"
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_1#§1-1

Malkenes, Simon. 2014. *Bak fasaden i Osloskolen*. Oslo: Res Publica.

Marsdal, Magnus E. 2014. *Lærerkoden. Indre motivasjon og kampen om norsk skole*. Oslo: Forlaget Manifest.

Marsdal, Magnus E. 2015. *Kunnskapsbløffen. Skoler som jukser, barn som gruer seg*. Oslo: Forlaget manifest.

Munkejord, Mari. "Vi MÅ måle resultater og fremgang". *En casestudie av AS Vinmonopolets bruk av Balansert målstyring*. Masteroppgave i Organisasjon, Ledelse og Arbeid, Universitetet i Oslo.

Nrk. 2015. "Debatten. Testing i skolen" Hentet 3.Mai.2017.
<https://tv.nrk.no/serie/debatten/NNFA51031215/12-03-2015> Hentet 13.Mai. 2017

NRK. 2017. "Dagsnytt atten". <https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/NMAG03000217/03-01-2017#t=43s> Hentet 13.Mai. 2017

Ntnu. 2015. "Doktoravhandlinger – 2015"
<https://www.ntnu.no/su/forskning/avhandlinger/2015> Hentet 13.Mai. 2017

OECD. 2017. "PISA" <http://www.oecd.org/pisa/> Hentet 13.Mai. 2017

Røvik, Kjell Arne. 1998. *Når populære organisasjons-oppskrifter skal tas i bruk*. I: *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget.

Røvik, Kjell Arne. 2014. "Reformideer og deres tornefulle vei inn i skolefeltet" I *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Redigert av Kjell Arne Røvik, Tor Vidar Eilertsen og Eli Moksnes Furu. Oslo: Cappelen damm AS

Sandefjords Blad. 2015. "Nådde hårete skolemål" <https://www.sb.no/nyheter/nadde-harete-skolemals/s/5-73-24349> Hentet 13.Mai. 2017

Sarwar, Shazia. 2015. "Målemaniet i Oslo-skolen"
<http://www.vg.no/nyheter/meninger/skole-og-utdanning/maalemaniet-i-oslo-skolen/a/23557969/> Hentet 13.Mai. 2017

Seland, Idunn, Nils Vibe, Elisabeth Hovdhaugen. 2013. "Evaluering av nasjonale prøver som system". https://www.udir.no/Upload/Rapporter/2013/NIFU_NP.pdf?epslanguage=no
Hentet 13.Mai. 2017

Scott, Richard W. og Gerald F. Davis. 2014. *Organizations and organizing. Rational, natural and open systems perspectives*. Harlow: Pearson.

Sjøberg, Svein. 2014. "Pisafisering av norsk skole. En suksesshistorie fra OECD" I *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Redigert av Kjell Arne Røvik, Tor Vidar Eilertsen og Eli Moksnes Furu. Oslo: Cappelen damm AS.

Steen, Lene, Elisabeth Olsen. 2007. *Nytteverdi av balansert målstyring som styringssystem i offentlig sektor - Lenvik kommune*. Masteroppgave i økonomi og administrasjon, Universitetet i Tromsø.

Sten, Asle. 2012. *Hvilke utfordringer er forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring?* Masteroppgave ved handelshøgskolen, Universitetet i Nordland.

Stortinget. 2013. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Folkestyret/Sentralmakt-og-lokalstyre/> Hentet 14.Mai.2017

St.meld. nr 30. (2003-2004). *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Udir. 2011. "Value Added-indikatorer. Et nyttig verktøy i kvalitetsvurdering av skoler?" <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/value-added-indikatorer.pdf> Hentet 13.Mai. 2017

Udir. 2012. "Evaluering av kunnskapsløftet" https://www.udir.no/Upload/Rapporter/EVAKL_presentasjoner_sluttrapporter/UDIR_Evaluering_Kunnskapsloeftet_2012_korr3.pdf?epslanguage=no Hentet 13.Mai. 2017

Udir. 2017. "Læringsresultater. Nasjonale prøver. Ungdomstrinn 2008-2013" <https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsresultater/nasjonale-proever-ungdomstrinn-2009-2013/nasjonalt?enhetsid=00&vurderingsomrade=11&underomrade=29&skoletype=0&skoletypemenuid=0&sammenstilling=1> Hentet 13.Mai. 2017

Udir. 2017. "Generell del av læreplanen" <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/generell-del-av-lareplanen/> Hentet 13.Mai. 2017

Utdannings- og forskningsdepartementet 2006. *Kunnskapsløftet – reformen i grunnskole og videregående opplæring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet 2006.

Vg. 2013. "Oslo-rektorer belønnes for elevresultater" <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/oslo-rektorer-beloennes-for-elevresultater/a/10107214/> Hentet 13.Mai. 2017

Vg. 2014. "Sandefjord-lærere beholder jobben etter skjema-nekt" <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/sandefjord-laerere-beholder-jobben-etter-skjema-nekt/a/10128676/> Hentet 13.Mai. 2017

Vg. 2015. "Oslo-skoler detaljstyres med 273 mål" <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/oslo-skoler-detaljstyres-med-273-maal/a/23556082/> Hentet 13.Mai. 2017

VG. 2015. "32 Oslo-skoler bryter reglene" <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/undersokelse-32-oslo-skoler-bryter-reglene/a/23559224/> Hentet 13.Mai. 2017

Vg. 2016. "PISA: Norske 15-åringer over OECD-snippet i alle fag"
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/skole-og-utdanning/pisa-norske-15-aaringer-over-oecd-snippet-i-alle-fag/a/23865257/> Hentet 13.Mai. 2017

Vollmer, Jamie. 2010. "The blueberry story"
<https://www.youtube.com/watch?v=O9TUrHMZMno> Hentet 13.Mai. 2017

Wathne, Christin Thea. 2015. *Som å bli fremmed i eget hus - Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. Doktorgradsavhandling i kriminologi og retts sosiologi, Universitet i Oslo.