

## **Skoleeier og rektorer i skjæringspunktet mellom styring, ledelse og kvalitetsutvikling**

**Kirsti M.H. Mæland og Eva Sparrman**

*PED- 3902 Masteroppgave i utdanningsledelse mai 2014*





## Sammendrag

I vår oppgave har vi gjort en analyse av hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorer i prosessen med å utarbeide lokale strategiplaner. Vi har stilt følgende hovedspørsmål: I hvilken grad er samhandlingen en styrt prosess? Har samhandlingen betydning for kvalitet i skolen?

I analysen har vi sett på hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorene i prosessen med å utarbeide lokale strategiplaner i en fylkeskommune. Strategiplanene er en del av fylkeskommunens kvalitetsutviklingsarbeid, og rektorene har blitt invitert til å komme med synspunkter underveis i prosessen og til høringsuttalelser. Vi er opptatt av dialogen mellom skoleeier- og skoleledernivået og mener god dialog og felles forståelse før, under og etter utviklingsarbeidet er avgjørende for om en lykkes med kvalitetsutvikling i skolen. Målet med kvalitetsutvikling er at utviklingsarbeidet skal ha en effekt der læringen skjer, mellom lærer og elev i klasserommet.

Vi har gjennomført kvalitative forskningsintervju med femten rektorer og en fylkesutdanningssjef. Rektorene har i hovedsak blitt intervjuet i gruppe, med unntak av ett individuelt intervju med en rektor og individuelt med fylkesutdanningssjefen.

Analyseverktøyet er fire organisasjonsteorier; det instrumentelle, kultur-, myte- og translasjonsperspektivet, som vi har brukt for å analysere og forstå hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorene. Dette har vært et nyttig verktøy for å forstå hva som hemmer og fremmer organisasjonsutvikling, og mulige årsaker til hvorfor utviklingsprosesser stopper opp.

I analysen har vi funnet at problemstillingen kan forklares ut fra elementer fra alle perspektivene, men vi finner mest fra det instrumentelle og translasjonsperspektivet. Vi finner også at samhandlingen er en styrt prosess. Vi kan ikke ut fra vår undersøkelse si noe om samhandlingen har betydning for kvaliteten i skolen, men vi får rektorenes opplevelse av dette.



## **Forord**

Vi vil takke våre respondenter, rektorer og fylkesutdanningsjefen som har stilt opp til intervju og på den måten bidratt til at vi kunne fullføre vårt arbeid med masteroppgaven. Med stort engasjement, åpenhet og velvilje fra våre respondenter, har vi fått et stort materiale å jobbe med. Det har vært givende, men også utfordrende å forske i eget felt.

En hjertelig takk til vår veileder Lars Aage Rotvold som har gitt oss rask respons med mange gode og konstruktive tilbakemeldinger. I tillegg vil vi takke Victoria Sparrman og Ole Jørgen Mæland for gode innspill underveis.

Vi har vært to som har fulgt hverandre gjennom masterstudiet og samarbeidet om masteroppgaven. Vi vil takke hverandre for at vi har klart å komme i havn. Ved siden av full jobb har arbeidspresset vekslet, men heldigvis ikke samtidig for oss begge. En av oss har til enhver tid holdt prosessen i gang, noe som har ført til at vi har kommet i mål. Det har derfor vært svært positivt å kunne støtte seg til hverandre samtidig som vi har hatt utviklende diskusjoner.

Vi vil til slutt takke våre kjære menn som tålmodig har sett oss rote med papirer og bøker, sitte ved PCen, skype, i tillegg til at vi har hatt mye samarbeidstid utenfor hjemmet.

Tromsø 12. mai 2014

## Innhold

Sammendrag

Forord

1. Innledning .....	1
1.1 Problemstilling .....	2
1.2 Oppbygging av oppgaven .....	2
2. Tidligere forskning mellom skoleeier og skolenivået.....	4
3. Teori og sentrale begreper .....	6
3.1 Styring versus ledelse .....	6
3.2 Ledelse og styring i kunnskapsorganisasjoner .....	9
3.3 Den lærende organisasjon .....	10
3.4 Fire organisasjonsteoretiske perspektiver .....	11
3.4.1 Det instrumentelle perspektivet .....	11
3.4.2 Kulturperspektivet.....	13
3.4.3 Myteperspektivet.....	14
3.4.4 Translasjonsperspektivet .....	17
4. Metodisk tilnærming .....	21
4.1 Forskningsdesign – kvalitativ metode .....	21
4.2 Prosessen ved kvalitativt intervju .....	22
4.2.1 Datainnsamling ved intervju .....	23
4.2.2 Utvalg av respondenter .....	24
4.2.3 Transkriberingen og analyseperspektiv .....	25
4.3 Etske refleksjoner .....	27
4.3.1 Å forske i egen organisasjon.....	28
4.4 Forskningens gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet .....	29
5. Empiri.....	31
5.1 Nasjonal kvalitetsutvikling i norske utdanningssystemet .....	31
5.2 Lokal kvalitetsutvikling gjennom styring og dialog .....	33
5.3 Rektorene og fylkesutdanningssjefen om samhandling og dialog.....	35
5.4.1 Møtearenaene .....	40
6. Analysen.....	45
6.1 Samhandlingen mellom skoleeier og rektorene forstått i et instrumentelt perspektiv .....	45
6.2 Samhandling mellom skoleeier og rektorene forstått i et kulturelt perspektiv .....	48
6.3 Samhandling mellom skoleeier og rektorene forstått i et myteperspektiv.....	51

6.4 Samhandlingen mellom skoleeier og rektorene forstått i et translasjonsperspektiv .....	54
6.5 Oppsummering av analysen .....	59
7. Avslutning og veien videre .....	62
Referanseliste .....	64
Vedlegg .....	68





## 1. Innledning

Nasjonale skolemyndigheter har siden 2004 utarbeidet ulike kvalitetsutviklingsprogram og kvalitetsvurderingssystemer for å øke kvaliteten på opplæringen i det norske utdanningssystemet. I dag består de i hovedsak av nasjonale prøver i grunnleggende ferdigheter, elevundersøkelsen, tilsynsrapporter, internasjonale undersøkelser, forskning og evaluering (Meld.St.20, 2012-2013). Siden 2004 har det jevnlig kommet stortingsmeldinger som har hatt fokus på å forbedre kvaliteten i norsk skole. I Melding til Stortinget nr. 20 (2012-2013) er det ytterligere forventninger om at kvaliteten i opplæringen skal forbedres og det skal skje gjennom at skoleeier legger til rette for dialog og styring på alle nivå i skolen (Meld.St.20:149, 2012-2013).

Det økte fokuset på kvalitetsutvikling i norsk skole er spennende, men også utfordrende. En av forutsetningene for å lykkes med økt kvalitet i skolen er at dialogen mellom skoleeier og rektorer er god. I fylkeskommunen vi undersøker er det etablert møtearenaer for samhandlingen mellom skoleeier og rektorene. Med skoleeier mener vi administrasjonsnivået representert ved fylkesutdanningsjefen med stab. Det er samhandlingen i møtearenaene vi vil undersøke og disse er; dialogmøtene, rektormøtene, regionrektormøtene og møtet med regionrektorrepresentantene. Vi oppfatter disse møtene som de viktigste for til samhandlingen mellom skoleeier og rektornivået.

Dialogmøtene er årlige møter mellom skoleeier og den enkelte videregående skole. På disse møtene legger rektorene frem skolens tiltak og resultater. Rektormøtene er skoleeiers møte med alle rektorene. Denne arenaen har eksistert i mange år med rundt fem samlinger over to dager per år. Regionrektormøtene er møter med alle rektorene i skoleregionen og det varierer litt hvor ofte man møtes. Skoleeier er ikke representert i disse møtene. Regionrektorrepresentantene i møter med skoleeier blir gjennomført rundt fem ganger i året og er knyttet opp mot planlegging av rektormøtene.

Fylkeskommunen har utarbeidet to strategiplaner i perioden 2010-2017 som står sentralt i samhandlingen mellom skoleeier og rektorene. Samhandlingen berører prosessene ved utarbeiding av strategiplanene, implementering og oppfølging. Strategiplanene er

initiert av fylkesutdanningssjefen og er politisk vedtatt. Hensikten med strategiplanene er å gi en felles retning med mål for økt kvalitet i videregående opplæring i fylkeskommunen.

Vi befinner oss midt i dette feltet og har en glødende interesse for å være med i denne utviklingen. En av oss jobber som rektor ved en videregående skole i fylkeskommunen, den andre jobbet som spesialrådgiver hos skoleeier ved oppstarten av masteroppgaven, men gikk over i en rektorstilling underveis.

## 1.1 Problemstilling

I vår oppgave vil vi gjøre en analyse av hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorene i prosessen med å utarbeide lokale strategiplaner. Vi stiller følgende hovedspørsmål:

- I hvilken grad er samhandlingen en styrt prosess?
- Har samhandlingen betydning for kvaliteten i skolen?

Som analyseverktøy tar vi utgangspunkt i fire organisasjonsteoretiske perspektiv; det instrumentelle, kultur-, myte-, og translasjonsperspektivet. Disse teoretiske tilnærmingene vil bidra til å forstå samspillet mellom skoleeier og rektorene når kvalitetstiltak skal implementeres i skolen.

## 1.2 Oppbygging av oppgaven

I neste kapittel kommer vi inn på tidligere forskning på området. I kapittel 3 vil vi først redegjøre for noen sentrale begreper som dialog, diskusjon, styring og ledelse. Vi presenterer fire organisasjonsteoretiske perspektiver som vi vil bruke i vår analyse. I kapittel 4 vil vi beskrive vår metodiske tilnærming til oppgaven, hvor det kvalitative forskningsintervjuet står sentralt. Vi har begrunnet våre valg underveis for å gjøre prosessen transparent. I kapittel 5, som omhandler empirien, starter vi med å belyse den nasjonale kvalitetsutviklingen og går over til den fylkeskommunale kvalitetsutviklingen. Her presenteres respondentenes uttalelser om samhandling og dialog. Dette kapitlet er utgangspunktet for analysen i kapittel 6, hvor vi vil analysere samspillet i lys av de fire organisasjonsteoretiske perspektivene som er beskrevet i kapittel 3. Sist i dette kapitlet vil vi oppsummere hva vi ser er den mest dominerende forklaringen på

problemstillingen og forskningsspørsmålene, og vi vil se de ulike perspektivene i sammenheng. Vi avslutter i kapittel 7 og sier noe om veien videre.

## 2. Tidligere forskning mellom skoleeier og skolenivået

I denne delen vil vi presentere noe av den tidligere forskningen som berører samhandlingen mellom skoleeier og skolelederne. Denne forskningen må ses i sammenheng med den nye kommuneloven som kom i 1992 og den endelige overføringen til kommunen med forhandlingsansvaret i 2004. Særlig vil de økte krav som stilles til kvalitetsutviklingen i kommunene, og som har medført økt ansvarliggjøring for kommunenivået, ha endret samhandlingen mellom nivåene.

I Englands (2000) studie fant man at politikerne var lite tydelig på hva de ideologisk ville med de kommunale skolene, og at det pedagogiske innholdet i liten grad ble behandlet på den politiske arenaen. Dette selv om politikerne var lojale overfor den statlige utdanningspolitikken. Han peker imidlertid på at hans studie ble gjennomført mens kommuneloven var forholdsvis ny. Finstad og Kvåle (2003) fant at skoleeiers dialog med den enkelte skole hadde stor betydning for kvalitetsutvikling i skolen. I kommuner hvor samhandlingen mellom skoleeier og skoler var preget av dialog, hadde man oppnådd mer samlende skoleutvikling og engasjement til å prøve ut nye arbeidsmetoder enn i kommuner hvor man hadde delegert dette ansvaret til skolene. Det viktigste syntes å være den prosessen som ble etablert mellom skoleeier og skolenivået.

På oppdrag av Kommunenes sentralforbund ble det publisert en rapport der man fant at blant politikere og administrativ ledelse i kommuner og fylkeskommuner er det generelt en økende grad av fokus på kvalitet og innhold i skolene. Her har både kommune- og skolenivået endret seg fra en profesjonell og byråkratisk ledelse, via en styrings- og omstillingsorientert ledelse til utviklingsorientert ledelse (Dahl 2004). I en undersøkelse om hva toppledere i kommuner og fylkeskommuner var opptatt av når det gjelder innhold og kvalitet i skole og utdanning, fant man at økonomi og skolebygg dominerte sakskartene. Engasjementet knyttet til innhold og kvalitet hadde økt de senere årene, men tidsfaktoren og andre ansvarsområder begrenset et utvidet engasjement (Bæck og Ringholm 2004).

Analysen av Møller og Presthus (2006) bekreftet Finstad og Kvåle (2003) sine funn om at brobygging og dialog er viktig for kvalitetsutviklingen. Det er ikke nok å sørge for å ha etablert møtearenaer. Det ble vist til at i kommuner som lyktes i å skape en tett

dialog med skolene, og hvor kommunen tok et større ansvar, opplevde skolelederne seg mer verdsatt og samhandlingen kom inn i gode sirkler. De fant også at skoleledere trakk skoleeier mer inn i diskusjoner om kvalitet i skolen.

I sluttrapporten fra et FOU-prosjekt om skoleeiers arbeid for å øke elevenes læringsutbytte ble det gjort noen funn, blant annet behovet for en mer synlig skoleeier, for administrativ kompetanse, kapasitet og evne til å transformere og behov for profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av skoleledere og lærere (Langfjæran m.fl. 2009). I evalueringen av Kunnskapsløftet fra ord til handling i perioden 2006-2008 viste det seg at skolene hadde utviklet faglig og organisatorisk kvalitet, men at dette i liten grad hadde nådd inn i klasserommene (Jøsendal 2010).

### 3. Teori og sentrale begreper

I dette kapitlet vil vi starte med begrepsavklaringer på sentrale begreper som vi bruker gjennom oppgaven for å sikre felles forståelse. Videre vil vi se på skillet mellom styring og ledelse, beskrive hva som ligger i begrepet “lærende organisasjoner” og til slutt beskrive organisasjonsteori innenfor de fire perspektivene; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet, myteperspektivet og translasjonsperspektivet. Teorien vil danne grunnlaget for vår analyse av det empiriske materialet i kapittel 5.

#### *Sentrale begreper*

Med *dialog* har vi valgt å bruke definisjonen til Marthinsen og Postholm (2012) hvor dialog er å komme frem til ny felles kunnskap og nye handlingsmåter hvor lytting og refleksjon står sentralt.

*Diskusjon* handler om politikk, makt, rett eller feil og presenterer og forsvare ulike synspunkt eller analyse av en situasjon (Marthinsen og Postholm 2012, Roald 2012).

#### 3.1 Styring versus ledelse

Skillet mellom ledelse og styring har gradvis vokst frem. Styring var fremtredende i tiden etter 2. verdenskrig og frem til slutten av 1970. Troen på styring på overordnet nivå av samfunn, organisasjoner og enkeltindivider og ved sentralisering av beslutninger og hierarkiske strukturer sto sterkt. Deretter skjedde en overgang fra styring til ledelse (Røvik 2007). Årsakene til økt interesse for ledelse er mange og komplekse. Byrkjeflot (1997) peker på forhold som endring av næringslivet og økt konkurranse som følge av internasjonaliseringen, hvor det ble behov for både fleksible og endringsdyktige organisasjoner med desentralisert ledelse og med fullmakter til å ta raske beslutninger. New Public Management (NPM) ble adoptert inn i offentlige organisasjoner basert på næringslivets tenking, og forandret offentlige organisasjoner.

For eksempel ble virksomhetsplanlegging vedtatt innført i alle statlige virksomheter i 1987. For utdanningssektoren ble det i stortingsmelding nr. 37 (1990-1991), *Om organiseringen og styring i utdanningssektoren*, bestemt at målstyring skulle være det overordnede styringsprinsippet med påfølgende resultatvurdering. Det ble rettet kritikk mot denne styringstenkingen og det menneskesyn denne styringen stod for. Ansatte i



moderne organisasjoner i større grad har behov for dialog og diskusjoner og de blir lettere provosert av styringsdirektiver (Irgens 2011).

Fra 2000-årsskiftet ble det igjen et skifte fra ledelse til mer vektlegging av styring (Røvik 2007). Ladegård og Vabo (2010) har en hypotese om at det etterlyses både mer styring og ledelse. Mer styring når det gjelder økt samfunnsansvar for bedrifter knyttet opp mot for eksempel miljø og økonomiske kriser, og mer ledelse med tanke på økte krav til endringsevne og mer innslag av kompetanse i verdiskapingen. Begge disse kan ikke løses med generelle styringssystemer. Styring innebærer en: *“Sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, blant annet gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner”* (Byrkjeflot 1997:14). Ledelse defineres som: *“Desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte”* (Byrkjeflot 1997:14).

Styring og ledelse kan ses på som to virkemidler for å løse koordineringsutfordringer i organisasjoner (Ladegård og Vabo 2010). Begge handler om å påvirke atferd, men tar forskjellig virkemidler i bruk og er ulik når det gjelder relasjon (Christensen mfl. 2009). Ifølge Sørhaug (Ladegård og Vabo 2010) benytter en organisasjonsleder begge virkemidlene og den ene er ikke tenkelig uten den andre. Ladegård og Vabo (2010) ser på styring som systemorienterte påvirkning og koordinering av atferd, og ledelse som mer personorientert. Å påvirke atferd gjennom et system krever standardisering av rutiner som er uavhengig av personer og som kan gi stabilitet og forutsigbarhet i tid. Ledelse foregår alltid gjennom en person i en relasjon med den eller de som skal påvirkes hvor både autoritet og personlig skjønn danner utgangspunktet for påvirkningen og hvor relasjonen har mye å si for resultatet.

Mer styring kan også kreve mer ledelse. Johnsen og Døving (2010:69) oppsummerer alle de ulike ledelses- og styringsformene slik:

*“Ledelse og styring handler om vedvarende problemer, og dagens løsning på gårdagens problemer blir ofte morgendagens problemer. I et økonomisk perspektiv er dermed ledelse og styring et spørsmål om å skape balanse. En måte å skape balanse på er å velge ulike, men utfyllende ledelses- og styringsverktøy”.*

Et alternativ til å ha fokus på ledelse versus styring er hva slags ledelse og styring vi har behov for, hva som virker på ulike nivå og bruke begrep som hard og myk ledelse og styring. Skillet mellom hard og myk ledelse har eksistert i litteraturen siden 1990, men i mindre grad innenfor offentlig styring. Hard ledelse kan være autoritær, resultatfokusert og preget av ordrer. Myk ledelse vektlegger samarbeid, forpliktelser, prosesser, felles visjoner og mål (Johnsen 2010).

Eksempler på hard styring er lovgivning og økonomistyring, mens eksempler på myk styring er forsøks- og utviklingsarbeid, informasjon, utdanningstiltak og direktekontakt. Hard styring er lettere å tallfeste og dermed enklere å måle enn myk styring. Johnsen (2010:178) beskriver følgende definisjon på myk styring ut fra tre kriterier: *“Systemorientert, men samtidig gjelder virkninger for mennesker (og ikke bare om penger), er mulig å forhandle om og omfatter vag og tvetydig informasjon”*.

Videre plasserer Johnsen (2010) målstyring som en myk styringsmetode fordi de resultater man oppnår, ofte er tvetydige og må fortolkes. I tillegg er oppfølgingen av resultatene vanligvis et forhandlingstema. Målstyring som myk styring støttes opp gjennom Mintzbergs (2004) teori om at all styring hovedsakelig dreier seg om myke forhold.

Ifølge Røvik (2007) går svingningene mer mot styring, noe som Johnsen (2010) mener ikke er dekkende. Han mener at moderne organisasjoner bruker og har behov for både ledelse og styring på ulike nivå. En slik utvikling begrunner han ut fra en rekke forhold, som for eksempel at det er utviklet flere modeller for effektiv ledelse og styring og som medfører at ledere og ansatte i større grad må bruke egen kunnskap, ferdigheter og holdninger i stedet for å få pålegg om arbeidsoppgaver. Han trekker frem utviklingen av kunnskapssamfunnet hvor medarbeideres kunnskap og kompetanse har større betydning for verdiskapningen enn tidligere, mer enn lederens kompetanse. Johnsen (2010) påpeker at all styring ikke er hard styring, og all ledelse ikke bare er myk og viser til at i offentlig sektor brukes mest de myke.

### 3.2 Ledelse og styring i kunnskapsorganisasjoner

Som nevnt i forrige del har moderne organisasjoner behov for ledelse og styring på ulike nivå. I det instrumentelle perspektivet, som vi vil komme nærmere inn på i 3.4.1, fungerer linjeledelse best når den høyeste kompetansen befinner seg på toppen av organisasjonen (Sørhaug 2010). I moderne organisasjoner er denne kompetansen svekket eller fraværende, og det forutsettes derfor stor grad av selvledelse. Denne type ledelse har vært gyldig for blant annet lærere lenge før det ble tematisert i litteraturen (Manz og Sims 2001). Lærerne har en tradisjon for å være autonome. Skolen kjennetegnes som en kunnskapsbasert organisasjon, og den tradisjonelle linjeledelsen vil alene ikke være tilstrekkelig som styringsverktøy. Sørhaug (2004) beskriver tre idealtypiske kunnskapsregimer; hierarki, kollegium og nettverk. Han mener at disse tre kunnskapsregimene griper inn i hverandre, gjensidig beriker hverandre, men truer også hverandre. Nettopp derfor er det viktig at man sikrer en balanse mellom disse. Møller og Presthus (2006) peker på at det blir viktig å reflektere over hvordan man med hjelp av linjeledelse kan ivareta og skjerme både kollegial kreativitet og nettverkets fleksibilitet i skolen.

Roald (2012) stiller spørsmål om blant annet vektleggingen av arbeidet med kvalitetsvurdering medfører en sterkere samhandling mellom skoleeier og skolen, her også elever, lærere, foresatte og skoleledere. Avhengig av hvordan kvalitetsarbeidet tilrettelegges med ulike samhandlingsarenaer kan det skape en «produktiv utviklingskultur» eller skape det motsatte og kvalitetsarbeidet mister i stede sin utviklingskraft. Dette illustrerer han ved å beskrive tre utviklingskulturer, den hierarkiske, kontraproduktive og produktive. Gjennom tradisjonell hierarkisk styring, selv om det er klar linjestyring, begrenser den det dynamiske lokale kvalitetsarbeidet. Ved økt ansvarliggjøring til kommunene og fylkeskommunene (accountability) kan samhandlingen resultere i en større avstand mellom nivåene og bidra til en «kontraproduktiv utviklingskultur». Dersom man klarer å få en samhandlingsdynamikk med gode møtearenaer på tvers av nivåene der alle aktører blir ansvarlige og medskapende til kvalitetsarbeid, kan man imidlertid skape en produktiv utviklingskultur. Både Sørhaug og Roald peker på at linjeledelse ikke er tilstrekkelig for utviklingen i kunnskapsorganisasjoner.

### 3.3 Den lærende organisasjon

Det er diskutert mye hvorvidt kontroll og kvalitetsvurdering har medført bedre organisasjonslæring og bedre resultat (Johnsen 2010). Det vises til Drucker (1954) som definerte ledelse og styring som en profesjon, og som mente at i forbindelse med målstyring skulle de ansatte selv bruke rapporteringer og målingene til egenvurdering og ikke i stor grad være opptatt av rapportering til overordnede nivå (Johnsen 2010).

I Meld.St.20 (2012-2013) ansvarliggjøres skoleledere i forhold til å utvikle skoler til lærende organisasjoner. Dette innebærer felles kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling i hele organisasjonen, og at det jobbes mot felles mål. Senge (1990) beskriver lærende organisasjoner med fokus på forventningsbasert læring og legger vekt på systemperspektivet i organisasjoner. Læringsprosessene i en organisasjon skal ha sin basis i intensjoner i stedet for reaksjoner, og hver organisasjon må utvikle sine egne analyser og løsninger (Roald 2012).

Senge (1990) utviklet den 5. disiplinen, den systemiske tenkingen som skal samordne de fire andre disiplinene, *personlig egnethet, mentale modeller, felles visjon og teamlæring*. Alle disse fem disiplinene, eller forutsetningene, må være på plass for å utvikle lærende organisasjoner. *Systemisk tenkning* er en helhetlig tilnæringsmåte for å forstå sammenhenger og mønster i organisasjoner. Utfordringen i vurderings- og utviklingsarbeid er å analysere helhet og del samtidig. Dette fordrer at aktørene i organisasjonen evner å se på seg selv som en del av både utfordringene og løsningene, og at de tar aktivt del i utvikling av organisasjonen (Roald 2012). *Personlig egnethet* innebærer at medlemmene i organisasjonen evner å være visjonær og realistisk. Det vil si at en må evne å sette mål for den ønskede fremtiden, og vite hva som skal til for å nå målene. Læringsprosessene må bygge på rasjonell tenkning og intuisjon hvor helhet er viktigere enn detaljer (Roald 2012). *Mentale modeller* er ikke uttrykte forestillinger om organisasjonen. Disse kan stå i veien for videre utvikling og varig endring, og det er derfor avgjørende å bringe dem til overflaten, diskutere og prøve dem ut. Dette skaper mulighet for å bygge nye mentale modeller eller man kan velge å beholde de eksisterende (Roald 2012). *Felles visjon* er å danne et felles bilde av fremtiden gjennom kollektiv innsats. Bærekraftige visjoner blir skapt gjennom prosesser der alle medlemmer i organisasjonen bringer frem sine personlige verdsett, gjør dem synlige for hverandre for deretter å utvikle felles prinsipper og praksis for å møte fremtiden. For

å få til dette kreves det at organisasjonen har et støttende klima (Roald 2012). *Teamlæring* oppstår når grupper diskuterer seg frem til ny innsikt og nye handlemåter som de ikke ville utviklet alene. Senge skiller mellom dialog og diskusjon, og mener disse er komplementære med tanke på å utvikle teamlæring. Dialogen handler om å skaffe seg ny innsikt gjennom lytting og undersøkende refleksjon, mens diskusjon handler mer om *politikk, makt, rett/feil, skjult dagsorden, uærlighet osv* (Roald 2012:130).

### **3.4 Fire organisasjonsteoretiske perspektiver**

Det er ulike måter å forstå virksomheten i offentlige organisasjoner på. Vi har valgt å bruke teorier av Christensen m.fl. (2009) og Røvik (2007) på hvordan man kan forstå organisasjonen og dens evne til å implementere reformer og endringer. De fire perspektivene vil vi bruke i vår analyse på hvordan samhandlingen mellom skoleeier og rektorene kan forstås. I disse perspektivene vil vi også se på ledelse og styring som idealtyper og trekke disse med i vår analyse.

#### **3.4.1 Det instrumentelle perspektivet**

Innenfor det instrumentelle perspektivet blir organisasjoner sett på som «instrumenter» for å oppnå samfunns mål som ansees som viktige for samfunnet. Mål – middelvurderinger i organisasjonsstrukturen legger sterke føringer for handlemåter hos organisasjonsmedlemmene. Organisasjoner blir sett på som enhetlige og ledelsen har kunnskap om mål – middelsammenhenger. Dette innebærer at målene for organisasjonen ofte er gitt på forhånd og virkemidler for å nå målene er formelle strukturer og normer. Sentralt i denne tenkningen står Max Weber (1922), som har gjort analyser av byråkrati som organisasjonsform. Det som kjennetegner den byråkratiske organisasjonsformen er hierarki, stor grad av arbeidsdeling og mange rutiner. Hierarki er vertikal linjeledelse. Arbeidsdelingen er den horisontale linjen i organisasjonskartet som beskriver hvem som gjør hva. Rutinene er de regler og prosedyrer for hvordan ting skal løses og at dette kan komme til uttrykk i ulike typer dokumenter som forskrifter, rundskriv og håndbøker. Weber (1922), på lik linje med andre i sin tid, så på organisasjoner som lukkede systemer. Det vil si at organisasjonene i liten grad ble påvirket av eksterne forhold. I etterkrigstiden ble det tatt hensyn til at organisasjoner preges av omgivelsene og organisasjoner bli sett på som mer åpne systemer.

Innenfor det instrumentelle perspektivet finnes det to varianter, en hierarkisk variant som vi har redegjort for og en forhandlingsvariant. Innenfor den hierarkiske varianten legges det som beskrevet vekt på mål og kunnskaper om mål – middelsammenhenger hos ledelsen. I forhandlingsvarianten består organisasjonen av flere enheter og underavdelinger som vil kunne ha avvikende interesser, kunnskaper og mål. For å nå målene må det forhandles og inngås kompromisser mellom flere aktører (Christensen m.fl. 2009).

I det instrumentelle perspektivet vil styring av organisasjoner kunne skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturen, forholdet til omgivelsene og formålsrasjonelle handlinger innenfor disse. Ledelsen har et handlingsrom og spørsmålet er hvordan dette brukes. Christensen m.fl. (2009) viser til at ledere antas å ha evne til rasjonell kalkulasjon og politisk/sosial kontroll, men at dette gir utfordringer for det offentlige lederskap når det gjelder graden av disse evnene. Dersom ledelsen ønsker å iverksette endringer og ledelsen har både høy grad av rasjonell kalkulasjon/innsikt og politisk/sosial kontroll, så krever dette ekspertise og at ledere deltar mye selv eller har god kontroll over andre aktører. Dersom lederen har høy rasjonell kalkulasjon og lav politisk/sosial kontroll kan ledelsen ha problemer med å iverksette ønskede endringer og resultatet blir skrivebordsplaner. Dersom ledelsen har liten innsikt, men høy kontroll, så skjer det liten endring som igjen kan skape behov for nye reformer eller endringer. Dersom lederen skårer lavt på begge, så oppstår anarkistiske prosesser og problemer og konflikter øker mellom aktørene.

Kjell Arne Røvik (2007) definerer det instrumentelle perspektivet som et optimistisk scenario som bygger på en rasjonalistisk forståelse av det å implementere idéer i skolen slik at det raskt når inn til klasserommet. Det optimistiske scenarioet innebærer en stram styring av implementeringsprosessene med korte tidsfrister, evaluering, rapportering og tilsyn. Dette for å fange opp hvordan tiltakene fungerer i praksis. Dersom man gjør alt dette og følger opp med etterprøvingssystemer i form av rapporteringssystemer og kontroll, er det stor sjanse for å lykkes. I denne sammenheng snakker Røvik (2007) om en forventning om «rask tilkobling» slik at reformidéer raskt blir implementert i klasserommet.



I dette perspektivet er videregående skoler og menneskene som jobber der instrumenter for å nå mål innenfor samfunnsoppdraget om å gi ungdom utdanning. Menneskene i organisasjonen, skoleledere og lærere, blir styrt etter målene som er satt i styringsdokumenter, som her er strategiplaner, og man oppnår måloppnåelse ved å legge til rette for strukturer i forhold til møtearenaer mellom ulike grupper internt og eksternt samt organisering av nettverk. I tillegg vil skoleledere pålegges rapportering og bli gjenstand for kontroll i form av tilsyn. Ved utarbeiding av strategiplaner legges det til rette for høringsrunder i form av dialogmøter og skriftlige rapporteringer og tilbakemeldinger. Dette foregår i form av raske tilkoblinger med korte høringsfrister for å fatte vedtak (Røvik 2007). Dersom menneskene i organisasjonen følger strategiplanene vil man oppnå resultater.

Det vi forventer å finne innenfor dette perspektivet er at samhandlingsprosessen mellom skoleeier og rektorer i stor grad er en styrt prosess. Gjennom den formelle strukturen vil skoleeier utøve stram styring med innslag av forhandlinger. Når rektorene så implementerer strategiplanen i skolene vil man oppnå tydelige resultater.

### **3.4.2 Kulturperspektivet**

I det instrumentelle perspektivet hvor hierarki og objektivitet står sentralt, faller forståelsen for organisasjonskulturen utenfor. Vi skal i denne delen se nærmere på hvordan en organisasjon kan forstås tilnærmet som et organisk system (Røvik 1998).

En organisasjon har en formell struktur og organisering som omtalt i det instrumentelle perspektivet. Dette er ikke et tilstrekkelig perspektiv for å forstå organisasjoner. En organisasjon består også av mennesker, som utgjør en sosial dimensjon som handler etter bestemte mønster, bevisst eller ubevisst. Innenfor kulturperspektivet forbindes organisasjonskultur med uformelle normer, verdier og identiteter som over tid har vokst frem i formelle organisasjoner der målene oppdages underveis. Ifølge Selznick (1957) vil formelle organisasjoner som utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, få institusjonelle trekk. Institusjonelle organisasjoner er mer komplekse og mindre tilpasningsdyktige og fleksible når det kommer til implementering av nye reformidéer og krav. Samtidig vil organisasjonen være preget av et sterkt samhold med et sosialt fellesskap som gjør at den kan løse oppgaver bedre. Det å samle og integrere organisasjonsmedlemmene står sterkt og det lages rammer for passende atferd. I dette

perspektivet skapes høy grad av gjensidig tillit og felles verdier internt i organisasjonen. Erfaringsbaserte regler står sterkt, det vil si at man fortsetter å gjøre det som har fungert godt tidligere. Innenfor kulturperspektivet er organisasjonene mindre omstillingsvillige og endring vil kreve en kulturell revolusjon. Dette innebærer at institusjonelle trekk og handlingsregler blir bremseklosser for endring. Innenfor dette perspektivet blir organisasjoner gradvis mer ulike hverandre (Christensen m.fl. 2009). Røvik (2007) kaller kulturperspektivet for det pessimistiske scenarioet. Reformidéer passer ofte ikke inn i de hverdagslige handlingsreglene som preger virksomheten, og dette vil føre til at nye reformidéer og tiltak blir «*frastøtt*» og lagt bort i stedet for å bli implementert.

I den desentraliserte organisasjonsstrukturen som skolene utgjør, vil hver skole ha utviklet sin egen kulturidentitet. Styringen og dialogen må derfor ta høyde for kunnskapen om den komplekse organisasjon og det som kjennetegner den enkelte skole og lærernes autonomi. I dette perspektivet vil det være en forutsetning at tiltakene ikke er for ulike den allerede eksisterende praksisen i klasserommet for å lykkes med å implementere kvalitetstiltak i skolen (Røvik 1998).

Våre forventninger om funn innenfor det kulturelle perspektivet er at kulturen på de videregående skolene er sterk og det kan være vanskelig å få på plass en ny strategiplan. Dette kan bety at samhandlingen mellom skoleeier og rektorene har liten betydning for utvikling på den enkelte skole. Reformidéer blir frastøtt og eventuelle resultater kan ikke spores til strategiplanen.

### **3.4.3 Myteperspektivet**

Vi har i den forrige delen sett at de kulturelle prosessene over tid leder til at organisasjonene blir mer ulike. I denne delen, som handler om myteperspektivet, vil organisasjonene gjennom de mytepregede prosessene føre til at organisasjonene blir mer like på overflaten. Begge perspektivene har til felles at prosessene blir omtalt som naturlige prosesser og har et grunnlag i felles definisjoner av den sosiale virkelighet (Christensen m.fl. 2009).

Myteperspektivet bygger på den nyinstitusjonelle organisasjonsteorien (Meyer og Rowan 1977) hvor myter eller populære organisasjonsidéer adopteres inn i organisasjoner. Forventingene fra omgivelsene om at organisasjonen skal virke moderne og endringsvillig og de forhold som organisasjonen selv ser som effektive virkemidler for å nå sine mål, kan oppleves som motstridende. Resultatet blir at man tilsynelatende tar inn de nye oppskriftene for at organisasjonen utad skal fremstå som moderne, som en fasade, men endrer ikke i noen særlig grad den praksis som er etablert.

Myter er de sosialt skapte normene i institusjonelle omgivelser, det vil si at mytene tas for gitt som tidsriktige, effektive og moderne. I tillegg skaper de ofte begeistring, vekker oppmerksomhet og har en forbilledlig status for og i organisasjonene. Mytene eller organisasjonsidéene sier noe om hvordan deler av organisasjonen skal være utformet. Det utarbeides gjerne presise oppskrifter med egen litteratur og eget språk. Mytene hentes ofte fra privat praksis som man prøver å overføre til offentlig sektor som for eksempel teambasert ledelse, verdibasert ledelse og New public management, herunder målstyring (Christensen m.fl. 2009). Mytene spres raskt gjennom imitasjon og kan anses som moter som gradvis skiftes ut av nye moter.

Det er vanlig at ledere velger ulike oppskrifter som styringsverktøy for ulike deler av organisasjonen, men i noen sammenhenger vil oppskriftene være motsetningsfylte. For eksempel målstyring og kvalitetssikring, hvor målstyring gir mange frihetsgrader for ledelsen med tanke på å organisere arbeidsprosesser og disponere ressurser, mens kvalitetssikring innskrenker disse frihetsgradene ved detaljerte beskrivelser av arbeidsprosesser (Christensen m.fl. 2009). Disse motstridende forventningene beskriver Røvik (2007) som et dilemma som ikke er så enkelt å håndtere, og kaller det artisteri. Det vil si at organisasjonen fremstår som moderne og tar inn over seg de nye oppskriftene, mens man i realiteten ikke har gjort særlige endringer. Utad fremstår organisasjonen som noe annet enn den er ved å ta i bruk nye systemer og begreper uten at det har skjedd en reell endring. Den nye oppskriften kan oppleves å være i utakt med grunnleggende verdier og normer i organisasjonen og risikerer derfor å bli frikoblet. Det vil si at organisasjonen adopterer det nye konseptet, men frikobler seg slik at det ikke får styrende virkning på organisasjonens aktiviteter og virkningene blir ikke som forventet (Christensen m.fl. 2009). Ofte tror organisasjonsmedlemmene at organisasjonsoppskriften er implementert, mens man i realiteten ikke har gjort særlige

forandringer. Det bli mer prat enn handling, noe Nils Brunsson (1989) kaller hykleri. Oppskrifter kan bli omformet slik at de ikke representerer en trussel mot den eksisterende praksisen i organisasjonen (Christensen m.fl. 2009).

Innenfor myteperspektivet er ledelse å akseptere, formidle og forholde seg til populære organisasjonsidéer eller myter som til enhver tid dukker opp. Brunsson (1989) sier at det i dette perspektivet er en viss fare for at ledere blir så opptatt av de nye mytene at de får mindre kapasitet til å sette dem ut i livet. Ved å understreke visjoner og idéer vil lederen kunne motivere og inspirere innad og gi en tydelig retning og profil utad, og slik bli ansett som handlekraftig og effektiv. Internt i organisasjonen vil mytene bli ansett som teori eller rettesnorer og ikke angivelse av faktisk handling (Brunsson 1989). Gjennom prosessene vil det føre til at organisasjoner blir stadig mer lik hverandre på overflaten.

I tillegg til de generelle mytene som oversvømmer skolesektoren, vil idéer oppstå på bakgrunn av blant andre OECD, PISA undersøkelsen og internasjonal forskning. Nasjonalt vil Undervisningsdepartement og KS i tillegg til eget forskermiljø spre myter. Både skoleeier og rektorer vil måtte balansere mellom å gi lærere tilstrekkelig med reformro slik at de kan jobbe så effektivt og kvalitetssikkert som mulig. Samtidig må skoleeier og rektorer leve opp til krav fra omgivelsene om at skolen er moderne og viser endrings- og utviklingsvilje. Det er i slike situasjoner Røvik (2007) mener det krever en form for artisteri. Meyer og Rowan (1977) påpeker at samtidens oppskrifter og særlig kvalitetstiltak er meget godt språkliggjorte idéer. Det synes som det ikke i tilstrekkelig grad blir sjekket ut om og i hvilken grad dette endrer praksisen i klasserommet (Røvik 2007).

I dette perspektivet forventer vi å finne at samhandlingen mellom skoleeier og rektorene er mer på det retoriske planet enn det praktiske. Utad er man opptatt av å være moderne og viser utviklings- og endringsvilje, men dette fører ikke til endringer i organisasjonen på den enkelte skole. Strategiene blir kun teorier som aldri omsettes i handlinger på skolene og frikobles. Gjennom innføring av strategiplanen virker det som om skolene utad blir mer like, med felles mål og strategier, men det blir mer en fasade.

### 3.4.4 Translasjonsperspektivet

Translasjonsperspektivets hovedtanke er at reformidéer er idéer som ikke har fått sin endelige utforming. Ved at idéen spres blir den stadig oversatt og omformet og det oppstår nye varianter. Dette kan forstås som en prosess der ting endrer seg underveis (Røvik 2013). De tre perspektivene vi har presentert til nå tar ikke tilstrekkelig høyde for tidsperspektivet, det vil si den tiden det tar for at en reformidé skal utvikle seg i organisasjonen. Dette knyttes opp mot tålmodighet, som er en av dydene i translasjonsperspektivet og som vi vil komme nærmere inn på i denne delen (Røvik 2007).

Det som ifølge Røvik (2007) kjennetegner de fleste idéer er at de er overordnede og nærmest har en global utbredelse i en periode. De har ofte et uklart opphav og er allestednærværende. De er reformutløsende og tas som en selvfølge og har derfor betydning for igangsetting av lokale prosjekter.

Hvordan oversettelser skjer står sentralt i translasjoner. Røviks (2007) hierarkiske oversettelseskjede bygger på fem sammenkjedede argumenter:

*Top-down-orientering* - Nye reformidéer kommer inn i organisasjonen gjennom toppledelsen, som er øverst i hierarkiet, og utgjør den viktigste kraften i oversettelse og spredning nedover og innover i organisasjonen. Oversettelseskjeden går vertikalt og toppledelsen definerer relevante arenaer og aktører i oversettelsen og implementeringen.

*Problembetinget søking etter løsninger* - Det er forventninger om at toppledelsen har klare formeninger om utfordringer i organisasjonen og at idéer som tas inn skal fremstå som mulige og logiske verktøy for å løse utfordringene.

*Begrenset frihet til oversettelse* - Toppledelsens kontekstualisering og oppfatning av en idé blir ansett som sentralt styrt implementeringsprosess. Det vil være mulig med lokale tilpasninger, men ledelsen vil kontrollere at disse er innenfor rammene av det som er satt. Underliggende enheter og aktører har dermed begrensede frihetsgrader.

*Stimulus-respons-basert sekvensialitet* - Kontekstualiseringen vil foregå som en prosess fra toppledelsen og implementeres etappevis nedover og innover i organisasjonen. Fremdriften bærer preg av en stimulus-respons-logikk, hvor det som har blitt oversatt

blir sendt fra ett nivå over og ned til neste underliggende nivå i hierarkiet. Dette fører til ytterligere lokale oversettelser og tilpasninger, hvor den utløsende kraften for å starte dette kommer fra et overordna nivå og dermed utenfra.

*Fra det abstrakte til det konkrete* - Dette skjer når abstrakte og utydelige idéer blir mer og mer konkretisert og tydeliggjort etterhvert som de synker nedover og innover i organisasjonen og blir oversatt og tilpasset lokalt.

Det er flere grunner til at idéer oversettes. Ut fra en rasjonell kalkulasjon vurderer leder hva organisasjonen har behov for, velger ut et konsept og oversetter for å konkretisere konseptet. Uten oversettelse kan leder møte motstand og konflikter kan oppstå (Røvik 2007).

Implementeringen av reformidéer kan bli mislykket ved at de blir frastøtt, frikoblet eller alternativt at de blir implementert, men uten at de får virkning. Ut fra translasjonsperspektivet vil årsaken være dårlig oversettelse, og derfor må ledere og andre som ønsker å få implementert nye reformer bli bedre oversettere. Røvik (2007) beskriver den gode oversetter i lys av fire dyder eller de verdier som vi bruker i praksis; kunnskap, mot, tålmodighet og styrke.

Den første dyden som er kunnskap, innebærer at den som skal oversette må ha inngående kjennskap til idéen og den konteksten de oversettes fra og til. En organisasjon har sin kultur, sine aktører, strukturer og prosedyrer det må tas hensyn til når en idé skal overføres. Nettopp mangel på kjennskap til de ulike kontekstene er en av hovedårsakene til at idéer ikke blir vellykket implementert. Innsikt om praksisens kompleksitet, blant annet her årsak og virkning bak en vellykket praksis, og i hvilken grad en vellykket praksis i en organisasjon henger sammen med de eventuelle omgivelsene. Det kan også være forhold som ikke er uttalt, slik som taus kunnskap, som den gode oversetter må prøve å gjøre synlig. To kompetanser som hører til under kunnskap er sorteringskompetanse og konfigurasjonskompetanse (Røvik 2007). Sorteringskompetanse er oversetterens evne til å gi gode råd til organisasjonen hva den trenger av idéer og grep og tilsvarende hvilke grep det ikke er behov for.



Konfigurasjonskompetansen betyr at den nye idéen må tilpasses og innpasses til det som allerede finnes i organisasjonen fra før.

Den andre dyden er å vise mot og kreativitet, der kreativiteten kommer til uttrykk særlig innenfor to områder. Dels må det brukes et språk som er forståelig, og dels må oversetter vurdere i hvilken grad det er mulig å kopiere, eller hva som eventuelt må legges til og trekkes fra slik at idéen gir mening og gjenkjennes (Røvik 2007).

Den tredje dyden, å utvise tålmodighet, handler om at dialogpartene må bruke tilstrekkelig med tid på prosessene rundt implementeringen og må være tålmodig med tanke på å se resultater. Når en idé kommer inn i organisasjonen, vil det være behov for at det prates, og det må legges til rette for formålstjenlig prat. Idéen må konkretiseres blant annet gjennom at det stilles spørsmål (Røvik 2009). Det vil kreve at oversetter eller translatøren er tilstede, avsetter tid og legger til rette for arenaer for praten. Det vil også være av betydning hvor lenge leder klarer å opprettholde reformtrykket i organisasjonen (Røvik 2009). At det tar tid å implementere kvalitetstiltak i skolen, viser blant annet Coburn (2004) i sin forskning knyttet til reformtiltaket i leseferdigheter i skolene i Canada under 1980-1990-årene. Disse hadde en modningstid på flere år før man kunne registrere endring av lærernes praksis i klasserommet.

Oversetter må i tillegg vise styrke, som er den fjerde dyden, ved at reformarbeidet kan skape motstand mot endring og i noen tilfeller skape konflikter. Det blir viktig å forstå hva som kan være årsakene til motstanden og det kan forekomme argumenter som i utgangspunktet ikke er legitime. Vanlige argumenter kan være at idéen er for enkel i forhold til kompleksiteten i organisasjonen hvor de ansatte har lang erfaring og gjerne taus kunnskap. Den andre argumentasjonen er verdibasert og handler om at nye idéer kan oppleves motstridende. Begge disse argumentasjonene bør de som ønsker å innføre reformer eller idéer ta tilstrekkelig hensyn til. Å presse for hardt på kan resultere i at det som prøves implementert aldri vil fungere, og en har da brukt ressurser unødvendig. Å kombinere mot, kunnskap og tålmodighet og bruke sin autoritet som leder vil være viktige ferdigheter som ligger til grunn for god translatørkompetanse (Røvik 2007).

Skoleeier foretar en oversettelsesprosess av de nasjonale føringene som kommer til uttrykk i strategiplanen. Oversettelsesprosessen skjer videre på skolenivå. I samhandlingen mellom skoleeier og rektorene vil det i translasjonsperspektivet finnes gjensidig kunnskap og forståelse for at strategiplanen må tilpasses den enkelte skole. Rektor på den enkelte skole må ta hensyn til blant annet aktørene, skolens kultur og struktur (Røvik 2007). Dette innebærer at skoleeier og rektorene samlet må ha tilstrekkelig kunnskap om hele organisasjonen og den enkelte skole. I tillegg vil det bli tatt høyde for tidsperspektivet når det gjelder prosessene rundt implementering av strategiplaner. Dersom det er foretatt god oversettelse vil vi se resultater. Som følge av dette vil strategiplanen oversettes på skolenivå og føre til at handlingsplanene blir ulik fra skole til skole.

## 4. Metodisk tilnærming

*“En gjennomarbeidet og veldokumentert analyse er det som skiller den vitenskapelige tilnærmingen fra overflatiske påstander”*

(etikkom.no).

I dette kapitlet skal vi gjøre rede for valg av forskningsdesign og vise hva vi har gjort for å sikre forskningsarbeidet med tanke på pålitelighet og troverdighet. Vi vil også beskrive hvordan vi har behandlet datainnsamlingen for å kunne gjennomføre en god analyse. Fortløpende vil vi kommentere våre erfaringer, hva som har fungert bra og hva vi burde gjort annerledes. Gjennom grundig beskrivelse av prosessen ivaretar vi de kvalitetskrav som gjelder ved kvalitative forskningsmetoder, og som er en del av vitenskapelige premisser (NESH 2013). Disse grunnprinsippene er systematisk og refleksiv kunnskapsutvikling, blant annet bevissthet på egen forskerrolle hvor prosessen skal være transparent ved at den er tilgjengelig for innsyn og at resultatene skal deles (NESH 2013). Ifølge Postholm (2010) er forskeren det viktigste forskningsinstrumentet i forskningsprosessen. Forskeren gjør en rekke valg gjennom hele prosessen. Vi vil i det skriftlige arbeidet bruke vi-formen. Ved å benytte jeg formen i forskningsrapporten, viser forskeren sitt ståsted gjennom begrepsbruken (Postholm 2010). Vi har i denne studien vært opptatt av rektorenes forståelse, erfaringer og oppfatninger om samhandling med skoleeier og effekten for denne samhandlingen i klasserommet.

### 4.1 Forskningsdesign – kvalitativ metode

Forskningsdesignen skal beskrive hva som skal undersøkes, hvorfor og hvordan. Formålet går foran metoden og metoden er veien til målet (Brinkmann og Kvale 2009). Vi legger særlig vekt på samhandlingen knyttet opp mot styringsdokumenter og møtearenaer. Målet med forskningen kan begrunnes ut fra en særlig interesse for det økte ansvar som skoleeier har fått og de forventinger som stilles sentralt for økt kvalitet i grunnopplæringen. Å få mer kunnskap om disse samhandlingsmønstrene mellom skoleeier og rektorene fra et utenfraperspektiv er også interessant for oss som står midt i feltet. Samtidig er vi klar over at vår nære relasjon til feltet vi skal forske på, kan utgjøre en trussel for validitetene av arbeidet. Krumsvik nevner risikoen for å blande sammen egne preferanser og mål i studiet ved at forskeren *“smugler inn sine egne preferanser inn i forskningsspørsmålene”* (Krumsvik 2013:48). På bakgrunn av vår problemstilling

og vårt utvalg av respondenter gir det oss retning for valg av datainnsamlingsmetode med kvalitativt intervju som hovedsakelig datainnsamlingsmetode.

#### *Vitenskapelig forankring og vår begrunnelse for bruk av kvalitativ metode*

Kvalitativ metode har sin forankring i samfunnsvitenskapen og valget av metode sier noe om synet på kunnskapsinnhenting og konstruksjon i en forskningsdesign (Krumsvik 2013). Det fenomenet vi skal studere, samhandlingen, er ontologisk ikke bare en logisk prosess, men en sosial praksis. Synet på kunnskap (epistemologi) ugjør de forskningsspørsmålene vi ønsker å belyse (Krumsvik 2013).

Kvalitativ metode bygger på et hermeneutisk (fortolkende) syn og menneskelig erfaring, og målet med kvalitative forskningsmetoder er: «Å utforske meningsinnholdet i sosiale fenomener, slik de oppleves for de involverte selv» (NESH 2013, pkt.1). Gjennom intervjuene får vi frem respondentenes fortolkninger av sine opplevelser og erfaringer i samhandlingen med hverandre. I det hermeneutiske syn er forforståelsen viktig og må synliggjøres. Som forskere fortolker vi gjennom hele forskningsprosessen, og veksler mellom deler og helhet (den hermeneutiske sirkel) hvor vi setter sammen forskningsprosessen til en helhet «(...)ikke bare kronologisk, men også ved at delene blir forsøkt bundet logisk sammen» (Holter og Kalleberg, 1996:25).

Grunnprinsippene til NESH (2013) om refleksiv kunnskapsutvikling handler ikke bare om bevissthet rundt egen forskerrolle. Den handler også om en bevissthet i forhold til egne tolkninger og om kunnskapen til forforståelsen. Forskningsresultatene vil dermed ikke bare bidra til en sannhet.

## **4.2 Prosessen ved kvalitativt intervju**

### *Forberedelser- dokumentstudier*

Før vi gjennomførte intervjuene var det nødvendig å innhente kunnskap gjennom dokumentstudier som grunnlag for å stille relevante intervju spørsmål, men også for å underbygge og sikre forståelsen av de definisjonene som vi brukte i intervjuguiden.

Vi så på hvilke føringer som gis til skoleeier med utgangspunkt i Meld.St.20, og de fylkeskommunale styringsdokumentene *Tid for mestring* for 2010-13 og 2014-17. I tillegg ble fylkeskommunes tilstandsrapport for videregående skoler 2013 tilgjengelig før intervjuet med fylkesutdanningsjefen.

#### 4.2.1 Datainnsamling ved intervju

##### *Intervjuguide- om og hvorfor*

Hvilken kunnskap som oppnås gjennom intervju er blant annet avhengig av type intervju; strukturert, halvstrukturert eller åpent. Halvstrukturerte intervju er forberedt med noen spørsmål som forsker ønsker svar på, samtidig som forsker skal kunne følge forskningsdeltakerens tanker utover det som forsker har tenkt å ta opp (Postholm 2010). Vår utforming av intervjuguiden ble gjort med utgangspunkt i skoleeiers styring og dialog og med fokus på i hvilken grad disse påvirker kvaliteten i klasserommet. I tillegg hadde vi noen planlagte oppfølgingsspørsmål og et åpent spørsmål til hvert av de to temaene for å fange opp forhold som vi ikke hadde tenkt på.

Intervjuguiden ble et hjelpemiddel for å sikre at vi fikk stilt noen sentrale spørsmål likt til alle respondentgrupper med tanke på sammenligning mellom de ulike intervjugruppene. Den skapte også en trygghet for at vi kunne opptre mer nøytralt (Ringdahl 2007). Gjennom den uformelle rammen som intervjuet kan ha, vil informanten kunne bli mer åpen og fortrolig og få frem forhold som man ellers ikke ville kunne avdekke i et strukturert intervju som et spørreskjema (Ringdahl 2007).

Før vi startet med intervjuene, gjennomførte vi et testintervju med en rektor som skulle slutte. Etter prøveintervjuet endret vi spørsmålene slik at det ble mer sammenhengende og naturlige overganger og mer egnet til muntlig kommunikasjon. Vi så også behovet for å forberede noen oppfølgingsspørsmål.

Vi ønsket å få frem respondentenes erfaringer og opplevelser av de ulike møtearenaenes betydning for kvalitetsarbeidet i klasserommet. Det betyr også at vi får ikke endelig svar på hvilken endring som er skjedd i klasserommet, men det er respondentenes fortolkning av hva som virker. For å skaffe tilveie datamaterialet til vårt forskningsarbeid brukte vi samtaleintervju, nærmere bestemt besøksintervju.

Alle typer forskningsintervjuer har to felles trekk, samtalen består av spørsmål og svar. Det er en klar rollefordeling hvor intervjuer er den som stiller spørsmål, og respondenten svarer. Respondenten er den som sitter inne med kunnskap og erfaringer som forskeren ønsker innsikt i (Ringdahl 2007).

Det brukes forskjellige begreper om personer som skal bli intervjuet; informant, respondent eller forskningsdeltaker (Postholm 2010). Begrepene gir uttrykk for variasjonene for de ulike typer av intervju som en kvalitativ forsker har til rådighet, og gjenkjennes innenfor de ulike tradisjonene i forskningen fra positivistisk til konstruktivistisk syn (Postholm 2010). Vi har valgt å kalle våre intervjuobjekter for respondenter fordi vi som intervjuere i stor grad styrte temaene og spørsmålene. Samtidig er våre respondenter en forutsetning for vår kunnskap og kan slik ses på som forskningsdeltakere.

#### **4.2.2 Utvalg av respondenter**

Vi valgte å få med alle rektorer i fylkeskommunen for å få et mer solid datamateriale for vårt forskningsarbeid selv om det ble krevende, både organisatorisk og tidsmessig. Underveis fant vi det nødvendig å intervju fylkesutdanningsjefen for å få komplettert den informasjonen vi hadde innhentet gjennom intervjuene med rektorene. Det var positivt at vi tok oss tid til et intervju med skoleeier for å avklare bevisstheten rundt de arenaene for styring og dialog som vi hadde valgt ut. Rektorene ble intervjuet i tidsperioden august til september 2013, og fylkesutdanningsjefen i februar 2014.

Rektorene er organisert i regioner, og vi har derfor foretatt regionvise intervjuer. På den måten kunne vi også kombinere intervjuet i kombinasjon med at det ble avviklet regionrektormøte. Det er tilsammen fire regioner som varierer i størrelse fra en til åtte rektorer. Dermed har vi hatt et individuelt intervju med en rektor som er alene i sin region, og tre gruppeintervjuer med de andre regionene. Å følge regionstrukturen for intervjuene ble mest praktisk for gjennomføringen. Tilsammen gjennomførte vi fem intervjuer, inkludert intervjuet med fylkesutdanningsjefen.

##### *Om gruppe og individuelt intervju*

Ved gruppeintervju søker man å finne interaksjonen mellom gruppedeltakerne og som kan være verdifull informasjon seinere ved analysen. Når det gjelder gruppestørrelser, er det ideelt at de består av fem til åtte deltakere for at interaksjonen i gruppene skal bli så optimal som mulig (Wibeck 2011). Vi hadde planlagt å gjennomføre kun gruppeintervjuer og skulle dermed organisere det slik at den rektoren som er alene i sin region, knyttes til en av de andre. Dette ble praktisk utfordrende så vi fulgte

regioninndelingen. På bakgrunn av at deltakerne i gruppeintervjuene var etablerte grupper og trygge på hverandre, opplevde vi at deltakerne agerte som gruppemedlemmer, og ikke som enkeltindivider. Dette bidro til at moderators rolle ikke ble så krevende når det gjelder prosessen (Postholm 2010).

Vi ser i ettertid at vi burde ha delt den største gruppen på syv deltakere i to. Dette fordi vi hadde mange spørsmål som skulle gjennomføres på forholdsvis kort tid, og vi så at noen meldte seg ut dersom det ikke ble stilt direkte spørsmål. En strammere styring av moderator kunne ha vært et annet grep.

Alle gruppeintervjuer ble gjennomført ved fysiske møter. En av regionene møtte oss på et møterom på fylkeshuset og de andre i tilknytning regionmøtene ute på skolene. Gruppeintervjuene ble gjennomført på en til halvannen time, hvor den største gruppen tok lengst tid.

Vi gjennomførte to individuelle intervju, hvor det ene ble gjennomført via lyd/bildestudio med en rektor og det andre på fylkesutdanningsjefens kontor. På grunn av at vi hadde gjennomført en større justering av intervjuguiden etter prøveintervjuet, valgte vi å starte med det individuelle intervjuet for å få teste den ut enda en gang før gruppeintervjuene. Vi gjorde noen ytterligere justeringer etterpå, fulgte opp noen spørsmål og klargjorde flere oppfølgingsspørsmål. Vi opplevde også den klare rollefordelingen mellom forsker og respondent som ble særlig fremtredende ved enkeltintervjuet sammenlignet med gruppeintervjuene (Ringdahl 2007).

De individuelle intervjuene gjennomførte vi i underkant av en time, og alle intervjuene gjennomførte vi tidsmessig innenfor den tidsbruken vi hadde antydning i informasjonen i forkant.

### **4.2.3 Transkriberingen og analyseperspektiv**

Vi benyttet lydopptak av intervjuene, og fordelene med dette er at vi kunne konsentrere oss om selve intervjuet, og unngå selektiv lytting (Brinkmann og Kvale 2009). Videre transkriberte vi lydopptakene. "*Å transkribere betyr å transformere, skifte fra en form til en annen*" (Brinkmann og Kvale 2009:201), og i vårt tilfelle fra muntlig til skriftlig form. Tekstformen er lettere å få oversikt over, strukturere og analysere (Brinkmann og

Kvale 2009). Vi delte likt på transkriberingen for hvert intervju, og var begge godt oppdatert på alle intervjuene når vi skulle oppsummere disse. Alle intervjuene ble skrevet ned ordrett. Vi valgte å transkribere selv for å få mer informasjon og fange opp sosiale og emosjonelle forhold. Disse noterte vi med ulike tegn som latter, taushet og andre uttrykte følelser for best mulig å sikre svarene når vi startet analysearbeidet. Ved at vi gjorde den jobben selv, husket vi også bedre intervjuene og det var enklere å komme i gang med analysen.

Det reises en del etiske spørsmål knyttet til transkribering og bruk av sitater. Dette har vi prøvd å ta hensyn til når vi har gjengitt sitatene (Brinkmann og Kvale 2009). Vi har justert noen av formuleringene fra muntlig til skriftlig språk for å få mer flyt i lesingen. I noen tilfeller har vi også byttet ut enkelte ord og uttrykk med synonymer for ikke å avsløre respondenten.

Når vi skulle gjengi intervjuene, arbeidet vi med hvert delspørsmål, hadde høytlesing og sammenfattet svarene vi hadde fått fra alle regionene samlet. En oppsummering av intervjuene er presentert i kapittel 5, Empiri. Spørsmålene var kategorisert i tre hovedkategorier; styring, dialog og andre arenaer. Det siste spørsmålet var åpent i tilfelle det var andre arenaer for dialog respondentene mente kunne være hensiktsmessige for samhandlingen.

Underveis i transkriberingen oppdaget vi flere ganger at vi flyttet fokuset over til analysen. Vi fikk erfare hvor krevende det kan være å forske i eget felt. For å komme tilbake til transkriberingen tok vi mentalt et skritt tilbake, og prøvde å se på svarene gjennom et utenfraperspektiv.

En særlig styrke ved kvalitativ metode er forskerens muligheter til å endre problemstilling underveis i prosessen når ny informasjon innhentes etterhvert, som den hermeneutiske spiral. Svakheten vil være at det er vanskeligere å sammenligne og generalisere de spørsmål som stilles i forbindelse med de ulike intervjuene. Vi endret ikke spørsmålene, men arenaene varierte fra intervju til intervju. Når fylkesutdanningssjefen skulle intervjues, og ny intervjuguide ble laget, kunne vi delvis støtte oss til rektorenes svar, men også ta hensyn til at det på dette tidspunktet forelå mer informasjon som både tilstandsrapport og ny vedtatt strategiplan for 2014-2017. Vi



endret vår problemstilling underveis. Dette har vært utfordrende og medført av vi har måttet gjennomgå svarene fra respondentene flere ganger og justert og bearbeidet våre analyser.

Vi gjennomførte intervjuene før vi hadde bestemt hvilke analyseverktøy vi skulle bruke. Vi har brukt de fire organisasjonsteoretiske perspektivene; det instrumentelle, kultur-, myte- og translasjonsperspektivet. På den ene siden ga dette oss utfordringer med å analysere datamaterialet, mens på den andre siden ble ikke spørsmålene farget av den teorien vi skulle bruke, så vi mener å ha kommet godt gjennom dette. Vi har et større datamateriale enn det som fremkommer i empirien som følge av avgrensinger vi har gjort underveis.

### 4.3 Etske refleksjoner

*“De som er gjenstand for forskning, skal få all informasjon som er nødvendig for å danne seg en rimelig forståelse av forskningsfeltet, av følgene av å delta i forskningsprosjektet og av hensikten med forskningen”*  
(NESH, punkt 8, 2009).

Det var viktig for oss å sikre at respondentene visste hva som var hensikten med intervjuet. Vi foretok først en muntlig forespørsel for å kartlegge muligheten for å få bruke respondentene i vår undersøkelse, for at vi kunne få bruke tid når rektorene var samlet i regionrektormøtene. Deretter sendte vi ut en skriftlig informasjon (vedlegg nr.1) til hver enkelt som inneholdt bakgrunn, hensikt, temaer vi ønsket å fokusere på og foreløpig problemstilling. Det ble også gitt informasjon om planlagt tidsbruk. Dette i tråd med informert samtykke (Postholm 2010). Hver informant ble spurt om de ønsket å delta og ble orientert om at dette var frivillig.

Etske retningslinjer omhandler anonymisering og at samtalene forblir konfidensielle (NESH 2006). Hensynet til anonymisering hadde vi gitt i den skriftlige informasjonen i forkant. Vi hadde ikke på forhånd informert om at vi ønsket å bruke lydopptak, og spurte derfor om lov før vi startet intervjuene, noe alle aksepterte. Hvorvidt lydopptakene begrenset informasjonen vi fikk, er det vanskelig å si noe sikkert om. Vi oppfattet engasjementet vi ble møtt med og svarene vi fikk som åpne og ærlige. Lydopptakene ble til stor hjelp for oss i analysen, selv om det tok lang tid med transkriberingen. Etter at vi hadde tatt opp intervjuene, har vi transkribert intervjuene og

anonymisert respondentene med bokstaver. Lydopptakene har vi slettet. Selv om vi har bearbeidet resultatene, vil det som kommer frem av intervjuene være et resultat fra et mindre utvalg som lett kan identifiseres. Vi har derfor valgt å anonymisere de ulike gruppene (regionene) og fra hvilken fylkeskommune vi har gjennomført datainnsamlingen.

#### **4.3.1 Å forske i egen organisasjon**

Å forske i egen organisasjon gir noen muligheter, men utfordrer også innenfor det etiske perspektivet. Det potensialet som ligger i intervju som datainnsamlingsmetode henger nært sammen med den rolle forskeren har i intervjusituasjonen. Samtidig vil det være en utfordring å foreta intervju i egen organisasjon, fordi det er overordnede og kolleger som skal intervjues. Postholm (2010) viser til Creswell og Glesne/Peshkin som er særlig skeptiske til undersøkelser i egen organisasjon. Det er imidlertid delte oppfatninger om forskerens relasjon til forskningsdeltakerne, hvor andre mener at nettopp kjennskap til fenomenet som skal studeres, besittelse av ekspertise og kjennskap til kulturen kan bidra til god kvalitet på studiet (Postholm 2010). Vi må derfor være særlig oppmerksomme på våre roller gjennom hele forskningsprosessen. Noen grep har vi valgt å gjøre for å sikre arbeidet. Vi valgte spesialrådgiveren som moderator fordi hun har størst avstand til rektorgruppen og dermed kunne redusere faren for ledende spørsmål. I hovedsak ble også oppfølgingsspørsmål fulgt opp av moderator. I forbindelse med intervjuet med fylkesutdanningssjefen gjennomførte rektor intervjuet fordi spesialrådgiver arbeidet hos fylkesutdanningssjefen når vi begynte arbeidet med masteroppgaven. For å skape distanse mellom fylkesutdanningssjefen og rektor ble fylkesutdanningssjefen konsekvent titulert som “fylkesutdanningssjef.”

For oss har nettopp lett tilgang til forskningsfeltet vært en fordel, både når det gjelder å skaffe nødvendig forhåndsinformasjon og gjøre avtaler. Legitimiteten til oss som “forskere” var et forhold vi var oppmerksom på, men som vi ikke opplevde som problematisk. Vi oppfattet at respondentene var positive og fokuserte når de svarte på våre spørsmål. Med den fagkunnskapen til temaet vi stilte med, sikret den også en trygghetsskapende situasjon som vi tror bidro til større åpenhet fra våre respondenter og til raskt å oppfatte oppfølgingsspørsmål.

På bakgrunn av den nære relasjonen mellom forskere og respondenter ble det gitt

informasjon som vi oppfattet som fortrolig og som vi dermed valgte å ikke ta med i oppgaven (Postholm 2010). Vi har forskjellige erfaringer i det feltet vi studerer som også utfordrer oss innenfor de etiske prinsipper. Som eksempel kan nevnes vårt ståsted til daglig, at vi må evne å se forholdene fra flere ståsted, og samtidig sørge for at ikke noen kommer i en vanskelig situasjon på grunn av vår studie. Disse etiske betraktningene er også listet opp av Stake i Postholm (2010). De fire perspektivene vi har brukt i analysen har bidratt til å skape avstand til våre roller og nøytralisert eller dempet vår forforståelse av feltet vi undersøkte.

#### **4.4 Forskningens gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet**

##### *Gyldighet*

Gyldighet handler om hvorvidt man har klart å måle det man ønsket å måle. I kvalitativ metode kan forskeren og eventuelt respondentene vurdere dette (Postholm 2010). Vi har spurt om hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorer i prosessen med å utarbeide lokale strategier. Dette mener vi å ha fått svar på. Vi mener også å ha fått svar på i hvilken grad samhandlingen er en styrt prosess. Når det gjelder hvorvidt samhandlingen har hatt betydning for kvalitet i skolen, får vi kun svar på hva som er rektorenes opplevelse av dette. Vi kan ikke ut fra vår undersøkelse si noe om kvaliteten i skolen, for da måtte vi ha gjort en annen tilnærming til feltet.

##### *Pålitelighet*

I kvalitativ metode er det forskerens refleksjon over hvordan datainnsamlingen har foregått med sikte på å bli bevisst mulige feilkilder (Ringdahl 2007). I hvilken grad svarene er riktige, ærlige eller strategiske, vil kunne påvirke både undersøkelsens gyldighet og pålitelighet. Vi opplever at våre respondenter har vært positive til vårt arbeid, og dermed bidratt med sine erfaringer, både positive og negative. Vi har også vært bevisste på å unngå å stille ledende spørsmål for ikke å påvirke respondentene (Jacobsen 2005).

Vår nærhet både til våre respondenter og feltet vi har undersøkt, har utgjort en risiko for å blande sammen egne preferanser, mål for studier og valg av forskningsspørsmålene (Krumsvik 2013). Vi har som beskrevet i prosessen, prøvd å være kritiske til våre valg, og stadig stilt kritiske spørsmål til både oppsummeringen av våre intervju i empirikapitlet og i analysen. For eksempel har bruk av lydopptaker redusert noen feil. Transkriberingen og vår oversettelse kan selvsagt inneholde tolkninger som kan

oppleves som misforståtte. Poland i Brinkmann og Kvale (2009) hevder at det ikke finnes en sann og objektiv oversettelse fra muntlig til skriftlig form.

### *Generaliserbarhet*

Med generaliserbarhet menes hvorvidt en undersøkelse kan sies å være gyldig i andre sammenhenger. I kvalitative metoder er det som oftest ikke hensikten å generalisere fra et lite utvalg til en større populasjon (Jacobsen 2005). Det har heller ikke vært vårt mål å ta høyde for å generalisere, da vår studie er basert på et lite utvalg i en spesifikk kontekst. Likevel kan andre ha nytte av vårt arbeid. utfordringer knyttet til samhandling, styring og dialog vil være relevant for andre skoleeiere og rektorer.

## 5. Empiri

I dette kapitlet vil vi kort belyse kvalitetsutviklingen i det norske utdanningssystemet ved å si noe om det historiske perspektivet. Deretter vil vi sette fokus på kvalitetsutvikling gjennom styringsdokumenter og strukturer for dialog i en fylkeskommune. Intervjuene vi har gjennomført med rektorer og fylkesutdanningssjef blir presentert til sist i kapitlet.

### 5.1 Nasjonal kvalitetsutvikling i norske utdanningssystemet

Skoler var frem til 1992 statlige. Skolesjefen og fylkesskolesjefen var statens forlengede arm og var frikoblet det kommunale politiske system. Skolesjefene skulle sikre at de statlige bestemmelsene ble tatt inn i skolen. Skolesjefen hadde ingen rolle eller ansvar overfor det politiske system. Da skolene ble overført til kommunene, fikk fylkesskolesjef og skolesjef en annen rolle. Det skulle utvikles lokale læreplaner med målstyring. Alt hadde tidligere vært statlig styrt, og nå skulle arbeidet delegeres til kommunene. Dette ga skoleeier en helt annen rolle ved blant annet å spille på lag med politikerne og å utforme læreplaner. Før 1992 sikret man skoler med øremerkede midler. Med ny kommunelov i 1992 fikk kommuner og fylkeskommuner organisere skolene slik de ville. Krav om skolestyre eller skolesjef falt bort og det som stod igjen var krav om skolefaglig kompetanse jmfør § 13-1 i kommuneloven. Forhandlingsansvaret i forhold til lønn og avtaler ble i 2004 overført fra stat til kommune. Etter dette omtales kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere. Det nye styringssystemet skulle gi større lokal styringsfrihet.

*“Den tradisjonelle skolesjefrollen har endret seg fra å være en relativt selvstendig rolle med direkte linje til staten til en lederrolle som er mer integrert i den kommunale organisasjonen”*

(Møller og Fuglestad 2006:237).

Kvalitetsvurderingssystemet i norsk utdanningssystem ble innført av regjeringen i 2004, og besto da i hovedsak av nasjonale prøver i grunnleggende ferdigheter lesing, skriving, regning og faget engelsk. I tillegg eksisterte elevundersøkelsen hvor elevene ga uttrykk for egne oppfatninger av ulike sider ved læringsmiljøet. Tilsynsrapporter, internasjonale undersøkelser, forskning og evaluering var også en del av kvalitetsvurderingssystemet på denne tiden (Meld.St.20, 2012-2013:146).

I St.meld. 16 (2006-2007) satte Kunnskapsdepartementet ytterligere fokus på gjennomgående forbedringer av kvalitet i norsk utdanningssystem for å sikre like muligheter til utdanning for alle. I St.meld. nr. 31 (2007-2008), *Kvalitet i skolen*, satte regjeringen tre mål for utvikling av kvalitet i grunnopplæringen basert på kunnskap om hva som er utfordringer i grunnopplæringen. Målene er at:

*-”Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv.*

*-Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet.*

*-Alle elever og lærlinger skal inkluderes og oppleve mestring”*

(St.meld. nr.31, 2007-2008:11).

De nasjonale målene skal konkretiseres på lokalt nivå med utgangspunkt i lokale forutsetninger og utfordringer (Meld.St.20, 2012-2013:146). For å bidra til økt kvalitet i opplæringen har regjeringen lagt til rette for støtte og veiledning til skoleeiere gjennom ulike kompetanse- og utviklingstiltak (Meld.St.20, 2012-2013). Regjeringen har også bidratt med økt kompetanseutvikling for lærere og rektorer, utviklet en ny grunnskolelærerutdanning, iverksatt systematisk opplegg for veiledning av nyutdannede lærere og iverksatt satsingen *Bedre læringsmiljø, Veilederkorpsset, Vurdering for læring og Ny GIV* (Meld.St.20, 2012-2013:146). I samme melding til Stortinget blir skoleledere ansvarliggjort med tanke på å utvikle skolen som lærende organisasjoner (Meld.St.20, 2012-2013).

I 2009 ble skoleeiere pålagt å utarbeide årlige tilstandsrapporter for å dokumentere tilstanden i skolene. Dette ble lovregulert i opplæringsloven §13-10, 2. ledd (lovdata.no), og gjeldende fra og med 1. august 2009. Rapporten skal inneholde tilstanden i skolen på områdene læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring eller frafall. Tilstandsrapporten skal:

*“Bidra til en mer systematisk gjennomgang av kvaliteten på opplæringen og elevenes resultater, som grunnlag for en drøfting av tiltak for utvikling av skolen i kommunestyret og i fylkestinget”*

(Meld.St.20, 2012-2013:150).

For å støtte skoleeier i å utarbeide kvalitetssystemer og utviklingsstrategier, har Nasjonale myndigheter utviklet Ståstedsanalysen og Organisasjonsanalysen i Skoleporten. Analysene skal bidra til å identifisere skolenes sterke sider og utfordringer samt sider ved organisering, samhandling og kultur som skal diskuteres og eventuelt forbedres (Meld.St.20, 2012-2013).

Videre vil vi se på hvordan kvalitetsarbeidet blir gjennomført i en fylkeskommune gjennom styring og dialog. Vi har tatt utgangspunkt i Meld.St.20 (2012-2013) fordi skoleeier har brukt denne aktivt med tanke på utvikling av kvalitet, og den er sentral for det vi ønsker å undersøke.

## **5.2 Lokal kvalitetsutvikling gjennom styring og dialog**

I Meld.St.20 (2012-2013) går det frem at skoleeier skal sørge for økt kvalitet i opplæringen gjennom styring og dialog. Styring kan utøves gjennom lokale strategiplaner som skal gjelde for hele utdanningssystemet i fylkeskommunen. Gjennom årlige tilstandsrapporter, som ble lovpålagt i 2009 (lovdata.no), besluttet skoleeier i fylkeskommunen vi har valgt å undersøke å utarbeide lokale styringsdokumenter i form av treårige strategiplaner med fokus på områdene læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø. Det ble utarbeidet mål for styringsområdene og strategier for å nå målene. Målene var på overordnet nivå og hver enkelt skole og utdanningsetaten i fylkesadministrasjonen skulle utarbeide lokale handlingsplaner med strategier for å nå målene. Den første strategiplanen ble gjort gjeldende for perioden 2010-2013.

Ny strategiplan for 2014-2017 ble vedtatt i fylkestinget i november 2013. Da vi gjennomførte intervjuene var ikke denne planen vedtatt, så rektorene kunne bare kommentere prosessen og det foreløpige utkastet som forelå på dette tidspunktet. Skoleeiers ansvar for å utvikle og vurdere kvaliteten på opplæringen som gis i skolene skal foregå ved jevnlig dialog med skolelederne (Meld.St.20, 2012-2013). Dialogen skal være preget av toveis kommunikasjon hvor partene lytter til hverandre og sammen kommer frem til løsninger. Marthinsen og Postholm (2012) beskriver dialog som å reflektere seg frem til ny felles kunnskap og nye handlingsmåter. I denne sammenhengen vil dialog handle om å vurdere kvaliteten på opplæringen og drøfte

hvilke tiltak som er hensiktsmessige for å heve kvaliteten. Kvaliteten på opplæringen måles blant annet gjennom ulike brukerundersøkelser, kartleggingsprøver, nasjonale prøver, internasjonale undersøkelser og eksamensresultater (Meld.St.20, 2012-2013). Resultatene av disse blir gjenstand for drøfting i dialogmøtene. Vår skoleeier har skaffet til veie et analyse- og prosessverktøy (PULS) til hjelp for både skoleeier og skolene i arbeidet med å analysere og arbeide med dataene som er tilgjengelig.

Skoleeier i vår fylkeskommune har etablert noen møtestrukturer hvor samhandling mellom skoleeier og rektorene skal foregå. Det er i hovedsak fire ulike møtearenaer mellom skoleeier og rektorene som vi undersøker. *Rektormøtene* er skoleeiers møte med alle rektorene. Denne møtearenaen gjennomføres årlig med fem samlinger over to dager. Skoleeier er som regel representert med fylkesutdanningsjef med mellomledere og personer fra staben. I *regionrektormøtene* deltar alle rektorer i den aktuelle regionen. Skoleeier deltar ikke på disse møtene, men saker kan bli løftet opp til skoleeiernivået, eventuelt at regionrektor tar saker med fra dette møtet til regionrektormøtet. I disse møtene diskuteres felles utfordringer og problemstillinger som en har på skolene. Møtehyppighet varierer fra region til region, men rundt en gang i måneden.

Hver skoleregion har en rektor som representerer sin region, *regionrepresentant*. De ulike regionrepresentantene deltar på egne møter med fylkesutdanningsjefen. I hovedsak er disse møtene ment for å planlegge innholdet i rektormøtene slik at hyppighet henger sammen med rektormøtene.

*Dialogmøtene* er årlige møter mellom skoleeier og den enkelte videregående skole representert ved ledelsen, tillitsvalgte og elevrepresentanter. Fra skoleeier deltar fylkesutdanningsjefen og mellomledere. Fylkesråden deltar i varierende grad i møtene, avhengig av mulighet for å prioritere disse. I dialogmøtene legger skoleleder frem tiltak og resultat knyttet opp mot skolens handlingsplan. Dialogmøtene har fylkesutdanningsjefen etablert som følge av lokale strategiplaner. Rammen for møtet settes av fylkesutdanningsjefen og ledes av rektor.



Møter	Hypighet	Deltakere
Rektormøter	ca 5x2 dager/år	alle rektorer i fylkeskommunen Skoleeier v/fylkesutdanningssjefen med stab
Regionrektormøte	litt ulikt i de forskjellige regioner	region A: 1 rektor region B: 3 rektorer region C: 3 rektorer region D: 8 rektorer
Regionrepresentant og fylkesutdanningssjefen	før rektormøte	4 regionrepresentantene og skoleeier v/ fylkesutdanningssjefen med stab
Dialogmøte	1 gang/år	rektor og skoleledelsen, tillitsvalgt og elevrepresentant Skoleeier v/fylkesutdanningssjefen m stab

Tabelloversikt over møtene mellom skoleeier og rektorer

I neste del presenterer vi hva rektorene og fylkesutdanningssjefen sier om strategiplanene og utviklingen av disse, og møtestrukturenes egnethet med tanke på kvalitet i klasserommet.

### 5.3 Rektorene og fylkesutdanningssjefen om samhandling og dialog

Fylkesutdanningssjefen forteller om tiden tilbake i 2006 hvor det ikke fantes en felles plan for de videregående skolene i fylket, og hvor det ikke var noen felles retning. Dette var et savn og man gikk i gang med å utarbeide en felles plan. Rektorene gir uttrykk for at det er positivt at skoleeier har utarbeidet en strategiplan med felles retning for alle skolene. Man opplever at dette er til hjelp når skolene skal lage handlingsplaner. Det er ulike oppfatninger om prosessen ved utarbeidelse av strategiplanen for perioden 2010 – 2013. Noen mener det var en grei prosess, andre er mer kritiske. De kritiske stemmene mener at forankringen ikke var god nok ut mot rektorene og skolen, og man opplevde liten reell medvirkning. En rektor sier: *“Det var en klar svakhet med planen at medvirkning mellom skoleledernivået og skolen og skoleeiernivået var for dårlig”*.

Felles for alle gruppene er at man ikke kjente igjen resultatet etter høringsrundene fordi man ikke fant igjen innspillene som hadde kommet. Målene for planen var på et detaljnivå som det ville bli vanskelig å leve opp til, som for eksempel at karakternivået i engelsk skulle gå opp fra 4,3 til 4,4. En rektor sier: *“Å skulle følge opp på et slikt detaljnivå ble utfordrende for oss som rektorer. Det ble en del motforestillinger på*

*skolene, at det skulle måles på et sånt detaljnivå”.*

*“Denne NPM-tenkingen, hvor du har noen tall som ligger til grunn, så skal du putte inn noen tiltak, så skal du se om det skjer noe med tallene i den andre enden (...). Jeg er glad for at disse er tatt bort”.*

En annen rektor uttaler: *“Fra lærerhold ble det også nevnt at det er jo helt uproblematisk i forhold til karakterer du setter. Men da oppnår du ikke noen utvikling og refleksjon i forhold til egen praksis, da blir det bare tall”.*

Alle skoler skulle lage handlingsplaner, men målene og strategiene i planen var vanskelig å forholde seg til. Likevel så man at de tre styringsområdene skoleresultat, skolemiljø og gjennomføring var nyttig. Det ble laget handlingsplaner på skolene med strategier som ikke var å finne igjen i strategiplanen. På denne måten mener noen rektorer at de «reddet» strategiplanen med å ta inn andre strategier som likevel førte til målet.

*“Så hvis du ser på handlingsplanene fra den tiden, så er det masse strategier som du ikke finner igjen i strategiplanen, men det er de som har ført oss inn mot målet. Så min påstand er at skolene på en måte berget den gamle strategiplanen”.*

I tillegg fikk handlingsplanene et teknisk fokus i starten fordi de skulle lages i et spesielt dataprogram som mange skoler verken hadde tilgjengelig eller nødvendig kompetanse i å bruke. Kravet til det tekniske kom samtidig med at skolene skulle jobbe med handlingsplanene og en rektor uttrykker: *“Så skolene og skolelederne fikk et større fokus på det og et mindre fokus på innholdet i planen”.*

Med strategiplanen for 2010-2013 hadde skoleeier og skoleledere høstet erfaring med utvikling av planarbeid. Om perioden som har gått sier en rektor: *“Så har vi jobbet den inn under huden, slik at både skoleeiernivået og vi var mer forberedt på den neste planen”.*

Den nye strategiplanen 2014-2017 ble kraftig revidert i forhold til den første planen. Det ble også tatt inn et nytt styringsområde, profesjonalitet. Rektorene opplevde en bedre prosess med denne strategiplanen fordi man opplevde bedre dialog og

medvirkning mellom skoleier og rektorene. De grep som fylkesutdanningsjefen har tatt er å ta i bruk forskning og forskere ved utarbeidingen av planen. Fylkesutdanningsjefen sier: *“(…) og vi tror at vi vil få mye raskere effekt som følge av den måten vi gjør, tar i bruk det som forskningen viser oss er viktig og gir resultat”*.

I tillegg hadde skolene begynt å identifisere seg med satsingsområdene som var i den første planen, og dette ga drahjelp i prosessen. Videre forteller han at man valgte å beholde de tre styringsområdene læringsresultater, gjennomføring og læringsmiljø, og tok inn et fjerde styringsområde, profesjonalitet. Det ble laget færre mål og flere strategier for hvert styringsområde som skulle lede til det samme målet. Han sier: *“Det kollektive skolesamfunnet som sammen skal være en lærende organisasjon og jobbe profesjonelt med å dele, vurdere og reflektere over sin egen praksis”*.

Det ble en del diskusjoner rundt det fjerde styringsområdet, profesjonalitet. Ikke alle rektorene ønsket dette styringsområdet fordi profesjonalitet skal gjennomsyre alt som skjer i skolen og dermed blir styringsområdet overflødig. Som en rektor sier: *“Dersom man sier at lærerne ikke er profesjonell så får en bare folk mot seg når man skal jobbe med det. Men det kommer litt an på hvilken tilnæringsmåte man har til det”*.

På spørsmål om fylkesutdanningsjefen ser spesielle utfordringer knyttet til implementering av strategidokumentet, svarer han at veien fra et fylkestingsvedtak til endring i klasserommet alltid er lang. Det handler om at læreren skal endre sin praksis i klasserommet og hvordan en skal få læreren til å identifisere seg med begrepene i strategiplanen og spesielt begrepet profesjonalitet. En av fagorganisasjonene reiste spørsmål om lærerne ikke er profesjonelle. Om dette sier fylkesutdanningsjefen:

*“Og da skjønner vi at vi ikke har kommunisert godt nok ut hva vi legger i begrepet profesjonalitet. Altså ikke individuell profesjonalisme, men en kollektiv, det kollektive, skolesamfunnet som sammen skal være en lærende organisasjon og jobbe profesjonelt med å dele og vurdere og reflektere over sin egen praksis. Så det er fra den privatpraktiserende gode læreren der elevene var heldig med læreren, til å få en velfungerende skole som alle identifiserer seg med”*.

På spørsmål om rektorene har sett endring i klasserommet etter innføring av strategiplanen svarer en rektor: *“Det er et stykke vei fra å innføre og til å gjennomføre i*

*klasserommet. Men det har skjedd ett eller annet i løpet av sommeren. Jeg vet ikke hvorfor". En annen rektor sier: "Lærerne er mer bevisst fremovermeldinger og tilbakemeldinger," og en tredje nevner: "Jeg ser det på gjennomføringen og resultatene".*

Fylkesutdanningsjefen ble spurt om hva som kan være årsak til at Tilstandsrapporten for 2013 konkluderer med at det ikke har vært de store bevegelsene i løpet av den 3-årsperioden man har hatt strategiplanen. Han viser til at det i tilstandsrapporten står at fylket har hatt en god utvikling på dette med årssluttere, det vil si elever som slutter i løpet av skoleåret. Det har vært en systematisk forbedring over flere år, slik at de nå ligger på landsgjennomsnittet på dette området. I tilstandsrapporten mener han at det vises til gjennomføring, det vil si å fullføre og bestå videregående opplæring innenfor rammen av 5 år. Innenfor dette området bekrefter fylkesutdanningsjefen at det har vært marginale endringer. Han sier:

*"I dag har vi 80 % gjennomføring på studieforbereende utdanningsprogram og vi har 49 % gjennomføring på yrkesfag, og det har vi hatt ganske lenge. Det er marginalt det vi har gått opp, men vi har gått opp".*

Selv om rektorene synes å se enkelte endringer er det gjennomgående at de synes det er vanskelig å slå fast at strategiplanene er årsak til endring i klasserommet fordi planene er så vide. En rektor sier: *"Den enkelte skole kan bare fokusere på ett til to utviklingsområder om gangen og må kunne jobbe med dette over tid".*

Skolene lagde handlingsplaner i flere år før strategiplanen kom og hadde satt i gang med ulike utviklingsprosesser for å forbedre kvaliteten på undervisningen. Flere mener at dette er årsaken til endringer i klasserommet, som en annen rektor sa:

*"Du vet jo at dersom du skal gjøre endringsarbeid ved en skole og du klarer å gjøre noe i løpet av 5 år så er du heldig. Klarer du dette i løpet av 7 år så har du kanskje gjort en god jobb".*

Paradokset ifølge rektorene er at de hvert år blir målt av skoleeier på alle styringsområdene i strategiplanen.

Tidsperspektivet for utviklingsarbeid støttes av fylkesutdanningsjefen. På spørsmål om hvorfor han mener at vi ikke ser den store effekten så langt, svarer han at det ikke er mulig å få til en umiddelbar effekt ved å innføre en slik plan fordi det er snakk om kulturendring i et stort skolesamfunn. Videre sier han at man generelt må vente i fem år for å kunne måle en sikker effekt av et tiltak. Før det har gått fem år vil det som ble gjort før iverksettelse av strategiplanen også vise seg i resultatene. Han sier: *“Vi måler over en femårsperiode og før vi begynte med å ha en retning og strukturert satsing, så er det også resultatene av den forhistorien som vises når man måler i fem år”*.

Det som blir trukket frem som resultat av strategiplanen er utvikling i vurdering for læring. Her har det blitt færre klager på standpunkt karakterer. Dette støttes av fylkesutdanningsjefen og han sier at årsaken til dette er at effekten kan måles raskt. Dersom et helt skolekorps setter i gang vurdering for læring med blant annet skolering i de nye forskriftene så resulterer det i endring i lærernes praksis, noe som vil vise seg nesten umiddelbart.

Noen av rektorene trekker frem andre fokusområder som eksisterte før strategiplanen kom som nivå differensiering i fag, fagsamtalen, tettere elevoppfølging blant annet ved fravær og tettere kontakt med foresatte. Andre rektorer mener å se forbedringer knyttet til forbedret klasseledelse som felles regelhåndtering, møte presis til timene og være forberedt. Tre rektorer sier: *“Det å ha gått fra gult til grønt (i PULS, vår anm.) på ett år tolker jeg det dithen at vi er på tur til ett eller annet, at vi har klart det”*.

*“Den summen av alle tiltakene og all den oppmerksomhet rundt de tingene der tror jeg har endret mange lærere sin praksis”*.

*“I realiteten er det sann at når fylkesutdanningsjefen er tydelig på signal på hvordan ting skal gjøres til oss, og vi er lojal og tar det videre, så har det en effekt i klasserommet”*.

Dette støttes ikke av alle rektorene. En rektor sier: *“Det er svært lite endringer i klasserommet på grunn av strategiplanen”*.

### 5.4.1 Møtearenaene

*Rektormøtene* har tidligere vært preget av å være rene informasjonsmøter, hvor skoleeier formidler informasjon til rektorene. En rektor uttrykker det slik: *“Vi hadde jo tidligere den runden rundt bordet, da alle bare hostet opp noe og håpet du ikke kom først, så vi fikk tenkt gjennom det vi skulle si (...) Det er mye bedre nå”*.

Dette har snudd de senere år og man opplever at det i dag er større grad av dialog mellom skoleeier og rektorene. Flere mener utviklingen av møtene går i riktig retning. Innholdsmessige endringer i møtene kom med strategiplanene. Da begynte man å diskutere fokusområder, innhold i opplæringen og i handlingsplaner. En rektor sier: *“Skoleeier ønsker seg noe mer målrettet, men vi må etablere en felles oppfatning av våre målsettinger”*.

En gruppe rektorer mener rektormøtene har stor betydning for kvalitet i opplæringen, særlig når det legges opp til dialog mellom fylkesutdanningssjefen og rektorene. Andre rektorer mener det fortsatt er en vei å gå før møtene får betydning for kvaliteten på opplæringen fordi det er for lite tid til refleksjon. Noen mener rektormøtene innholdsmessig er best når regionene har stått for planleggingen. For at rektormøtene skal være meningsfulle for rektorene er det viktig at fylkesutdanningssjefen i egen person deltar, at sakene som blir tatt opp er mer spisset enn i dag og at fylkesutdanningssjefen og hans stab er fokusert på temaene som tas opp. En rektor uttrykker: *“Det er kjempeviktig at særlig fylkesutdanningssjefen er der, er lyttende og viser med kropp og blick og alt at man er til stede”*.

Det blir lett forstyrrelser og tap av fokus når man holder på med iPad, mobiltelefoner og annet. På spørsmål om rektormøtene har betydning for læringsprosessene i klasserommet, svarer en rektor: *“Det er for lite refleksjon for å heve kvaliteten på opplæringen, selv om det har vært tendenser i år”*.

På spørsmål om *rektormøtets* betydning for dialog om utvikling av kvalitet i klasserommet, svarer fylkesutdanningssjefen at det har vært gjort ulike grep for å gjøre dette møtet godt og han mener det er i ferd med å bli et godt møte. Til og begynne med var det et rent informasjonsmøte hvor fylkesutdanningssjefen informerte og rektorene

kunne lene seg tilbake og lytte. Enkelte rektorer kunne la seg engasjere i et tema som ble tatt opp, men det var gjerne noen få kritiske røster som lot seg høre. Resten av rektorene var ofte passive. I dag ønsker han å gjøre dette til et godt refleksjonsmøte hvor alle parter kommer godt forberedt, det vil si at man har satt seg godt inn i en problemstilling på forhånd og bidrar med refleksjonen rundt dette. I dag får man dette til i noen grad og det hever kvaliteten på møtet. Om rektormøtet spør fylkesutdanningsjefen: *“Skal det være et refleksjonsmøte eller skal det være et informasjonsmøte, eller skal det være begge deler?”*

Fylkesutdanningsjefen konkluderer med at han ønsker at møtene i større grad skal være lærende møter, med henvisning til Knut Roald (2012), men at det også er nødvendig med tid til informasjon og administrasjon. Videre sier han: *“Vi har fått til en bedre refleksjon, vi har vært der hvor vi informerer og orienterer, til å diskutere og drøfte”,* men ser samtidig at det er et utviklingspotensiale for disse møtene.

Det er uklart hvorvidt *regionrektormøtene* har betydning for kvalitet i opplæringen fordi dette ofte ikke er tema i møtene. En rektor mener dette er for høy ambisjon for møtet. Flere opplever at disse møtene er løsrevet fra fylkesutdanningsjefen. En rektor sier: *“Regionrektormøtene er et organ som blir for mye internt(...)om vi melder inn en sak, blir det ikke noen effekt utav den”.*

I den grad rektorene bruker møtet til å utveksle idéer og erfaringer, vil møtet kunne få betydning for kvalitet i opplæringen. Flere ser at møtearenaen har et utviklingspotensiale.

I en av regionene inviteres alltid assisterende rektor og avdelingsledere med på regionrektormøtene. På spørsmål om hvorvidt regionrektormøtene har betydning for kvalitet i læringsprosessene i opplæringen svarer en rektor: *“(...) men om det har noen påvirkning i klasserommet, ja visst. Vi får inspirasjon fra hverandre og tar det med til egen skole”.*

*Regionrektormøtene* er utenfor fylkesutdanningssjefens styring så dette er ukjente møter for ham som han ikke kan uttale seg om. Dersom han likevel skal si noe om ønsker for

denne møtearenaen, så ønsker han at man bruker dette til å diskutere hva som er genuint ved den enkelte region og at man ut fra dette operasjonaliserer fokusområdene og målene i strategiplanen.

I møter hvor *regionrektorrepresentanten møter skoleeier*, er det i hovedsak fokus på planlegging av rektormøtene. Dette støttes av fylkesutdanningssjefen. Han sier hovedfokuset i møtet er planlegging av rektormøtene når det gjelder innhold, organisering og innhenting av forelesere. I den grad kvalitet i opplæringen blir tema på rektormøtet, så vil denne møtearenaen ha betydning. En rektor sier: *“Regionrektor følger opp saker i møtene i regionen og tar det med i møtene med fylkesutdanningssjefen”*.

Noen av rektorene mener møtet er unødvendig og ikke har betydning for innholdet i rektormøtene, fordi de opplever at fylkesutdanningssjefen med stab fyller rektormøtene med egne saker og ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til innspill fra regionrepresentantene. Andre mener at dersom rektorene får være med å prioritere hva som skal være tema på rektormøtene, så får det positiv påvirkning for kvaliteten i klasserommet på et overordna nivå. En rektor uttrykker: *“Det er jo en rød tråd i alt vi gjør”*. En annen rektor sier: *“Det er en merkelig svakhet, at når de har lagt et system med noen som skal være en slags tillitsvalgt i regionen, hvorfor ikke det benyttes mer?”*

*Dialogmøtene* hvor fylkesutdanningssjefen kommer ut til skolene en gang i året og møter ledergruppa, tillitsvalgte og elevrådsrepresentant oppleves som positive. Møtet bidrar til å gi støtte til skolens ledelse når det gjelder prosesser som er satt i gang på skolen og gir legitimitet til ledergruppa. En rektor uttrykker: *“Møtene har gitt legitimitet til de prosessene vi prøver å drive. Og det er viktig”*. En annen rektor sier: *“Det er jo veldig begrenset tid på å fortelle om det du skal gjøre. Det er fort at man er litt småstresset”*.

Flere mener disse møtene har betydning for kvalitet i opplæringen, mens andre mener det kun har betydning dersom fylkesutdanningssjefen kommer med konkrete innspill på hva skolen kan gjøre bedre. Som en rektor uttrykker: *“Jeg tror den største effekten går på den kjennskap de enkelte avdelingslederne får til den enkelte skole.*



*Læringsprosessene må vi internt på skolen stå for”.*

Møtet bidrar også til at skolene blir bedre på å ta ut statistikk og at en blir mer bevisst på hva skolen er god og mindre god på. Det stilles spørsmål ved hvorvidt en kan si at det er dialog i møtet, fordi det som regel er rektor som presenterer skolen, resultater og informasjon.

En rektor sier: *“Vi får jo sjelden svar i den type møter”*. En annen rektor uttaler: *“Jeg synes nesten ordet dialogmøte blir misvisende”*.

Den samme rektoren sier også at det er en form for dialog i forkant av disse møtene ved at det stilles en del spørsmål og at det reflekteres rundt enkelte ting, men det er ikke dialog i selve møtet. Det er positivt å bli sett av skoleeier og man får økt bevissthet rundt det en holder på med, men en får sjelden svar på ting i disse møtene. For de som har opplevd tid til refleksjon sammen med skoleeier i etterkant av møtet, oppleves dette som meget nyttig.

Fylkesutdanningssjefen blir bedt om å reflektere rundt de ulike møtetrektorene for dialog og vi begynner med fylkesutdanningssjefens årlige *dialogmøte* eller skolebesøket på den enkelte skole. Fylkesutdanningssjefen forteller at intensjonen med møtet er å reflektere rundt det skolen presenterer i møtet og blant annet ser på årsakssammenhenger til resultater som legges frem og om man er på rett vei når det gjelder målsettinger og satsingsområder. Dette gir en selvinnsikt om hvor skolen står, både for skolen og for fylkesutdanningssjefen. I tillegg viser møtet om det fra skolens side snakkes med en stemme eller om det er sprik i det som kommer frem fra ulike avdelinger. Dette sier noe om i hvilken grad skolen internt styres i samme retning.

Når det gjelder dialogmøtene tar fylkesutdanningssjefen opp dette med at lærerne de senere år i større grad ønsker å ha møter med fylkesutdanningssjefen. Han reflekterer litt rundt dette og lurer på hva dette egentlig handler om. Det kan være at lærerne ikke anerkjenner rektor som den egentlige sjefen eller at lærerne ønsker å bli sett av den øverste sjefen i fylkeskommunens administrasjon. Fylkesutdanningssjefen mener at

dette nok handler om lærernes behov for å bli sett og dette er noe rektorene og fylkesutdanningssjefen må ta innover seg og at dette vil bli tema fremover.

#### *Behov for faglig støtte*

Rektorenes behov for faglig støtte fra skoleeier er veldig ulik. Noen mener tilbud om rektorutdanning og utdanning for mellomledere er god nok støtte. Andre har behov for støtte innenfor administrative funksjoner som juridisk kompetanse, HMS når det gjelder personal og overtallighet, økonomi og IT. I disse sammenhengene oppleves god og rask respons. På spørsmål om rektorene har behov for faglig pedagogisk støtte, svarer rektorene at de ikke opplever å få tilstrekkelig støtte fra skoleeier på dette området, men at de bruker hverandre.

#### *Andre arenaer for styring og dialog*

På spørsmål om det er andre områder rektorene mener skoleeier burde ta større styring på for å øke kvaliteten på opplæringen har rektorene et bredt spekter av svar. Eksempler på områder som nevnes er; behov for hjelp til tolkning av arbeidstidsavtalen, økonomistyring og en sterkere styring av opplæringstilbudet ved den enkelte skole. Videre nevnes ønske om samling for avdelingsledere for å styrke lederskapet i skolen totalt sett og ønsker om å endre formen på dialogmøtet.

## 6. Analysen

I dette kapitlet vil vi analysere empirien ut fra fire organisasjonsteoretiske perspektiv; det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet, myteperspektivet og translasjonsperspektivet. Vi kommer til å ha hovedfokus på samhandlingen og dialogen mellom skoleeier og skoleledere. Vi vil begynne med å beskrive hva rektorene legger i begrepet kvalitet i opplæringen.

Ved gjennomgang av intervjuene har vi samlet rektorenes uttalelser i forbindelse med begrepet kvalitet i opplæringen. Det vi finner er at rektorenes forståelse av kvalitet henger tett sammen med lærerens rolle og felles strategier ved skolene. Det som beskrives med tanke på kvalitet er at lærer følger opp enkeltelever og kommer tidlig inn for blant annet å forebygge frafall. Det er viktig med god klasseledelse, at man møter presis og forberedt til undervisningen og skaper gode rammer for klassemiljøet. Rektor må ha tydelige forventninger til lærerne, ha forventninger til innhold i timene, sørge for felles regelhåndtering på skolen, ha felles standarder for IKT i klasserommet, fokus på gjennomføring og legge til rette for kollegabasert veiledning ved karaktersetting.

### 6.1 Samhandlingen mellom skoleeier og rektorene forstått i et instrumentelt perspektiv

Vi vil her analysere hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorene ut fra et instrumentelt perspektiv. Vi vil se på i hvilken grad samhandlingen er en styrt prosess og om rektorene oppfatter at den har betydning for kvalitet i skolen.

Innenfor instrumentell tenkning er skolen som organisasjon et instrument for å nå samfunns mål om å gi ungdom utdanning. Strategiplanen er en idé innenfor målstyring, og er et styringsdokument utarbeidet av fylkeskommunen for at alle de videregående skolene skal ha felles mål å styre etter. Målene oppnås ved å lage møtestrukturer, regler og rutiner for hvordan man skal jobbe. Dersom rektor og lærere er lojale og følger opp med å utarbeide lokale handlingsplaner, så vil man få en rask tilknytning til strategiplanen og dette innebærer at en fort vil se resultater. Dette understøttes av en rektor: *“I realiteten er det sånn at når fylkesutdannings sjefen er tydelig på signal på hvordan ting skal gjøres til oss, og vi er lojal og tar det videre, så har det en effekt i klasserommet”*.

Ved utarbeiding av den første strategiplanen ble det gjennomført høringsrunder med korte tidsfrister. Rektorene sier at de ikke fant igjen innspillene som var gitt til planen og de kjente seg ikke igjen i sluttdokumentet. Dette kan tyde på at skoleeier hadde bestemt seg for målene på forhånd og kjørte de prosessene som var forventet uten å tillegge innspillene særlig betydning. I det instrumentelle perspektivets forståelse av dette er målene satt på forhånd (Christensen m.fl. 2009). Det kan være forhandlinger underveis hvor man spiller på bred deltakelse for å få legitimitet, men dette er ofte påtvungne forhandlinger. Korte tidsfrister er det instrumentelle perspektivets rasjonalistiske forståelse av stram styring. Stram styring skal føre til en rask implementering og endringer i klasserommet (Røvik 2013).

Prosessene rundt utarbeiding av den andre strategiplanen mener rektorene har vært bedre og de opplever at deres kunnskap og behov i større grad ble etterspurt, selv om de på dette tidspunktet ikke hadde sett det endelige resultatet.

I dette perspektivet vil dialogmøtene bære preg av tilsyn og kontroll der skoleeier sjekker ut hvor langt den enkelte skole har kommet med implementeringen av strategiplanen. Rektorene opplever at møtet gir legitimitet for de tiltakene som er iverksatt og at de får tilbakemelding på at tiltakene samsvarer med det som forventes fra skoleeier. Fylkesutdanningssjefen sier at hensikten med disse møtene er å se på årsakssammenhenger og om man er på rett vei når det gjelder målsettinger og satsingsområder. Skolene forteller om resultater og utvikling ved skolen, men som en rektor sier: *“Vi får jo sjelden svar i den type møter”*.

Fylkesutdanningssjefen har mulighet til å stille spørsmål, men det er ingen dialog i disse møtene. En annen rektor uttaler: *“Jeg synes nesten ordet dialogmøte blir misvisende”*. Den samme rektoren sier også at det er en form for dialog i forkant av disse møtene ved at det stilles en del spørsmål og at det reflekteres rundt enkelte ting, men det er ikke dialog i selve møtet. Enkelte rektorer uttaler at de selv holdt stram styring på dialogmøtet slik at det ikke skulle bli rom for spørsmål. Når dialogmøtene preges av stram styring, kan det være for å unngå kommentarer eller spørsmål fra skoleeier. Ved å holde en stram styring har man kontroll på informasjonen som går ut. Christensen m.fl. (2009) sier at informasjonstilbakeføring sjelden er nøytral og at det skjer en

overrapportering av suksess og en underrapportering på det som går mindre bra. Dette for å stille organisasjonen i et bedre lys.

Når det gjelder effekt i klasserommet, sier mange rektorer at de ser resultater knyttet til vurdering for læring. Som en rektor sier: *“Lærerne er mer bevisst framovermeldinger og tilbakemeldinger”*, og en annen nevner: *“Jeg ser det på gjennomføringen og resultatene”*.

Fylkesutdanningssjefen forklarer resultatene knyttet opp mot faglig veiledning slik: *“Effekten kan måles veldig raskt. Dersom et helt skolekorps setter i gang vurdering for læring så resulterer det i endring i lærerens praksis, som viser seg nesten umiddelbart...”*

Dersom det instrumentelle perspektivets optimistiske tilnærming med “rask tilkobling” stemte, ville vi sett fremgang på de tre styringsområdene gjennomføring, læringsmiljø og læringsresultater i løpet av planperioden for 2010-2013. I tilstandsrapporten for 2013 vises det til fremgang i vurdering for læring, mens fremgangen for gjennomføring er marginal, nærmest ubetydelig, i de tre første årene med strategiplanen. Læringsresultatene er de samme som før man fikk strategiplanen. Hovedfunn i Tilstandsrapporten for 2013 (s.7) er oppsummert slik:

*“I det store bildet er det ikke store bevegelser i resultatene i utdanningsprogrammene målt opp mot nasjonalt nivå de tre siste årene i planperioden”*.

Flest rektorer er imidlertid tilbakeholden med å se direkte sammenheng med samhandlingen mellom de to nivåene og kvaliteten i klasserommet, og det blir kommentert følgende: *“Det er svært lite endringer i klasserommet på grunn av strategiplanen”*.

Utviklingen fra den første strategiplanen med mål og middelstrategier til den andre uttrykkes av en rektor slik: *“Denne NPM-tenkingen, hvor du har noen tall som ligger til*

*grunn, så skal du putte inn noen tiltak, så skal du se om det skjer noe med tallene i den andre enden (...) Jeg er glad for at disse er tatt bort”.*

Styringsdimensjonen er dominerende i det instrumentelle perspektivet og fylkesutdanningssjefen ble spurt om forholdet mellom ledelse og styring. Fylkesutdanningssjefen er rektorenes overordnede leder, men han mener det er vanskelig å lede rektorene. Hans muligheter for å påvirke utviklingen i skolene ligger i styringsdisiplinen. Med det mener han å utøve styring gjennom blant annet direktiver, retningslinjer og strategiplaner. Ut fra rektorenes uttrykte behov i intervjuene synes ikke styring å være tilstrekkelig og de etterlyser større grad av ledelse.

Oppsummert finner vi at skoleeier har utarbeidet strategiplaner med stram styring som er i tråd med det instrumentelle perspektivets hierarkiske variant (Christensen m.fl. 2009). Rektornivået kritiserer den stramme styringen på grunn av det de oppfatter som manglende involvering. På bakgrunn av dette finner vi at samhandlingen er en styrt prosess. Likevel finner vi at rektorenes opplevelse av prosessene rundt den andre strategiplanen som bedre. Denne bærer mer preg av forhandlinger. Rektorene opplever ikke at samhandlingen rundt strategiplanen har resultert i bedre kvalitet i opplæringen.

## **6.2 Samhandling mellom skoleeier og rektorene forstått i et kulturelt perspektiv**

Vi vil i denne delen analysere hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorene ut fra et kulturelt perspektiv. Vi vil se på i hvilken grad samhandlingen er en styrt prosess og om rektorene oppfatter at den har betydning for kvalitet i skolen.

I dette perspektivet skal vi se på samhandlingen når det gjelder hvordan organisasjoner handler på bakgrunn av uformelle normer og verdier og hvordan disse bidrar til organisasjonens egenart eller dens institusjonelle trekk (Christensen m.fl. 2009). En rektor peker på forskjellige organisasjonskulturer i skolene, og sier: *“Det er kanskje litt ulik tradisjon på skolene, på hvordan måten man har jobbet på”.*

Røvik (2009) beskriver implementering av reformidéer i lys av kulturperspektivet som

et pessimistisk scenario på grunn av organisasjoners kompleksitet, hvor det råder en generell skepsis mot reformer og som vil bli frastøtt dersom tiltakene ikke passer inn med de verdier og praksiser man har i organisasjonen.

Den første strategiplanen var i stor grad mål- og resultatorientert. Alle tiltak som skulle iverksettes måtte uttrykkes i målbare størrelser, for eksempel resultat fra elevundersøkelsen eller karakterer. Selv om rektorene hadde delt syn på prosessen i utarbeidelsen av strategiplanen, var et felles inntrykk at man ikke kjente igjen planen, og særlig det fokuset planene hadde fått vedrørende resultatmål. En rektor uttaler: *“Å skulle følge opp på et slikt detaljnivå ble utfordrende for oss rektorer. Det ble en del motforestillinger på skolene (...)”*.

I et kulturelt perspektiv vil et slikt fokus kunne sies å bryte mot de verdiene og måten det jobbes på i skolene og som av den grunn ikke fikk den tilslutningen som var ønskelig. Den sterke graden av resultatorientering er ikke forenlig med det komplekse, både organisatorisk, men også når det gjelder oppdraget skolene og lærerne har med å gi opplæring til elever. I skolen er det mange forhold som ikke er målbare. I intervjuene fra rektorene blir det henvist til kommentar fra lærerhold, som denne: *“Da oppnår du ikke noen utvikling og refleksjon i forhold til egen praksis, da blir det bare tall”*.

Videre ble nok strategiplanen opplevd som svært styrende, noe som står i sterk motsetning til skolen og ikke minst lærernes sterke autonomi. I kulturperspektivet vil strategiplanene stå i fare for å bli frastøtt fordi den bryter med skolens kultur.

I forbindelse med dialogmøtene nevner fylkesutdanningsjefen lærere som ønsker å ha møter direkte med fylkesutdanningsjefen, noe han mener primært skyldes et behov for å bli sett. Hver enkelt skole har utviklet sin egen kulturidentitet. Samtidig danner skolene i en fylkeskommune en felles organisasjon som også skal ha noen fellesskapsverdier, og som med likhet for hver skole inngår i en sosial verden. Den ekstra sosiale dimensjonen gjennom ulike tiltak for oppmerksomhet, har vist seg gjennom flere studier som viktige for jobbutførelsen, og vil kunne være virkningsfullt (Christensen m.fl. 2009).

Innenfor det kulturelle perspektivet må lederen forholde seg til kulturen, og dette er ikke noe en i utgangspunktet kan styre. Kulturen utvikler seg rundt de menneskene som til

enhver tid er i organisasjonen. Likevel ser vi ledere som mener å kunne styre kulturen i organisasjonen. Eksempel på dette er følgende utsagn: *“Det er ikke mulig å få til en umiddelbar effekt, for vi snakker om en ganske stor kulturendring i et stort skolesamfunn (...)”*.

Fylkesutdanningssjefen er mer optimistisk til den nye strategiplanen fordi den har mer fokus på prosess. Det vil passe bedre inn i skolenes kompleksitet og verdisyn, men også dette styringsområdet støter på utfordringer med tanke på at skolelederne oppfatter å bli målt på alle de fire styringsområdene.

Den møtestrukturen vi har tatt utgangspunkt i for samhandling og dialog, har en kulturell dimensjon. Inndelingen av rektorene i regioner og rektormøter er arv fra tidligere fylkesutdanningssjefer. Innholdet i rektormøtene har vært preget av å være informasjonsmøter. Fylkesutdanningssjefen sier at det kreves en kulturendring for å oppnå resultater og dette gjelder også for innholdet i møtene. Rektorene gir også uttrykk for at innholdet i møtene bør endres og utvikles. En rektor sier: *“Vi hadde jo tidligere den runden rundt bordet, da alle bare hostet opp noe og håpet du ikke kom først, så vi fikk tenkt gjennom det vi skulle si(...).Det er mye bedre nå”*.

Det er ulike forventninger til regionrektormøtene når det gjelder innhold og samspill mellom skoleeier og rektorene. Særlig finner vi ulike forventninger knyttet til respons fra fylkesutdanningssjefen på bakgrunn av saker som tas opp i disse møtene. Rektorene får i oppdrag fra fylkesutdanningssjefen å diskutere ulike temaer i disse møtene, men fylkesutdanningssjefen selv mener ikke å ha noe ansvar for denne møtearenaen. Samtidig uttaler fylkesutdanningssjefen et ønske om at man i møtet har fokus på strategiplanen, operasjonalisering av målene og fokusområdene. Både rektorene og fylkesutdanningssjefen har gjensidige forventninger til hverandre gjennom denne møtearenaen, men som ut fra intervjuene ikke ser ut til å være avklart. Det kan virke som om det her befinner seg flere kulturbærere, gamle og nye medarbeidere som ikke har klart å formidle de uformelle normene som gjelder for disse møtene.

Det samme ser ut til å gjelde for regionrepresentanten i møte med fylkesutdanningssjefen. Responsen fra rektorene om forventninger til samhandlingen mellom disse ser ut til å sprike: *“Det er en merkelig svakhet at når de har lagt et system*



*med noen som skal være en slags tillitsvalgt i regionen, hvorfor det ikke benyttes mer”.*

I den andre strategiplanen har fylkesutdanningsjefen tatt inn et nytt styringsområde, profesjonalitet. I kulturperspektivet kan vi se dette som et forsøk på institusjonell design av organisasjonens kultur, som også kan bli frastøtt (Christensen m.fl. 2009). En rektor uttaler: *“Det kommer litt an på hvilken tilnæringsmåte man har til det. Dersom man sier at lærerne ikke er profesjonell, så får man bare folk mot seg”.*

I den ligger blant annet forventninger til at skolene skal utvikles til lærende organisasjoner med stor grad av delingskultur og kunnskapsutvikling. Fylkesutdanningsjefen sier: *“Det kollektive skolesamfunnet som sammen skal være en lærende organisasjon og jobbe profesjonelt med å dele, vurdere og reflektere over sin egen praksis”.* For at den enkelte skole skal utvikles slik, synes en kulturendring å være nødvendig på alle nivå i skolesamfunnet.

Oppsummert finner vi at samhandlingsarenaene, med unntak for dialogmøtet, stort sett følger en gammel struktur hvor deltakerne har ulik oppfatning av hva som skal komme ut av møtene. Til tross for at skolene har fått en ny strategiplan å samles om, fortsetter man å gjøre det man erfaringsmessig vet fungerer på den enkelte skole. Skolene ønsker å utvikle seg, men ikke på grunnlag av strategiplanen fordi den bryter med skolens verdier og lærernes autonomi. Målene styres mer av de ansatte selv og hvilke mål de ser behov for underveis. I dette perspektivet står reformidéen, som er strategiplanene, i fare for å bli frastøtt og lagt bort (Christensen m.fl. 2009). Samhandlingen mellom skoleeier og rektorene bærer preg av at alle er kulturbærere av ulike kulturer med ulike erfaringer og forventninger, og kan ikke forventes å ha betydning for kvaliteten i skolen.

### **6.3 Samhandling mellom skoleeier og rektorene forstått i et myteperspektiv**

I denne delen analyserer vi hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorene ut fra et myteperspektiv. Vi vil se på i hvilken grad samhandlingen er en styrt prosess og om rektorene oppfatter at den har betydning for kvalitet i skolen.

Myter eller populære organisasjons idéer adopteres inn i organisasjoner på grunn av

forventinger fra omgivelsene om at organisasjoner skal virke moderne og endringsvillige. Skoleeier har utarbeidet strategiplaner som inneholder mange organisasjons idéer. Her kan nevnes virksomhetsstyring gjennom målstyring, kunnskapsledelse, organisasjonskulturen som lærende organisasjon og arbeidsprosesser i form av kvalitetsstyring. Forventningene fra omgivelsene kan være motstridende med tanke på hva organisasjonen selv ser som effektive virkemidler for å nå sine mål (Christensen m.fl. 2009). Skoleeier har gjennom strategiplanen ønsker for alle skoler i fylkeskommunen, men hver enkelt skole har sine egne forestillinger om hva som virker. Resultatet blir at man tilsynelatende tar inn de nye oppskriftene for at organisasjonen utad skal fremstå som moderne, som en fasade, men endrer ikke i noen særlig grad den praksis som er etablert (Meyer og Rowan 1977). Myten knyttet opp mot den første strategiplanen uttrykkes som homnørord fra rektorhold, noe man ønsker endret på i den andre planen.

Skoleeier får legitimitet fra omgivelsene gjennom å innføre en strategiplan for all opplæring i fylkeskommunens videregående skoler. Høringsrundene til den første strategiplanen ble gjennomført, men rektorene kjente ikke igjen innspillene de hadde kommet med og kjente heller ikke igjen sluttproduktet. Hvis vi forklarer dette gjennom myteperspektivet har skoleeier gjort det som var forventet når det gjelder å gjennomføre høringsrunder på strategiplanen, men uten at det har ført til betydelige endringer i planen. Prosessen kan dermed oppleves som en form for fasade.

Når skolene skulle utarbeide handlingsplaner med utgangspunkt i strategiplanen, kan det synes som om strategiplanen i liten grad ble brukt. En rektor uttalte: *“Så hvis du ser på handlingsplanene fra den tiden, så er det masse strategier som du ikke finner igjen i strategiplanen, men det er de som har ført oss inn mot målet”*.

Skolenes arbeid med handlingsplanene er at de i realiteten har tilpasset strategiplanen til den eksisterende praksisen på skolen. Man gjør tilsynelatende det som er forventet, endrer litt her og der og gjør dette på sin egen måte. Dette fører til at skolene ikke er samlet om målsettinger og strategier, men begynner å trekke i ulike retninger. Både skoleeiers håndtering av høringsrundene og skolenes arbeid med handlingsplanene ligner på Røviks (2007) artisteri innenfor myteperspektivet. Man later som om man er med, men har i virkeligheten frikoblet seg, noe som Brunsson (1989) kaller hykleri.

I forbindelse med strategiplanen har fylkesutdanningsjefen etablert en ny møtearena, dialogmøtene. Fylkesutdanningsjefen sier om disse møtene: *“Intensjonen med det møtet er jo nettopp refleksjon (...) og man reflekterer rundt gitte temaer som er med å gi en selvinnsikt både for fylkesutdanningsjefen og skolen”*.

Ut fra rektorenes tilbakemelding på dialogmøtene, handler disse lite om dialog. I stor grad er det rektorene som i forkant av møtet gjør analyser av PULS og velger selv hvilke tall som skal legges frem basert på strategiplanens styringsområder. Møtet bærer preg av rapportering av resultater. I tillegg holder rektorene en stram styring slik at det blir liten tid for dialog. Med strategiplanen har man fått noe nytt å snakke om, man tilstreber å få et nytt felles språk med nye begreper og argumentasjoner. Dette kjennetegner mytene eller oppskriftene, man oppnår en språklig forandring uten at det i noen stor grad kan synliggjøres i ny og forbedret praksis i klasserommet (Meyer og Rowan 1977). Dialogmøtet fremstår derfor mer som en fasade, noe mange rektorer bekrefter ved at disse møtene tilsynelatende ikke fører til økt kvalitet i opplæringen.

Fylkesutdanningsjefen ønsker at det skal avsettes tid til dialog i rektormøtene og strategiplanen skal være et fast tema. Strategiplanen har medført språklige forandringer, og det kan tilsynelatende se ut til at man har kommet til en felles forståelse rundt nye begreper og resonnement. Som eksempel kan nevnes styringsområdet profesjonalitet, som ble tatt inn i den andre strategiplanen. Til tross for at rektorene mente det hadde vært bedre prosesser knyttet til den andre strategiplanen, synes det å mangle en felles forståelse rundt begrepet profesjonalitet. Fylkesutdanningsjefen bekrefter også dette på bakgrunn av noen tilbakemeldinger som er gitt fra en av fagorganisasjonene i fylkeskommunen. Også rektormøtet blir ut fra dette å anse som en fasade.

I forbindelse med spørsmål om og i hvilken grad samspillet mellom skoleeier og rektorer bidrar til økt kvalitet i klasserommet, er rektorene generelt reservert med ett unntak. De ser forbedringer etter innføringen av “vurdering for læring prinsippene”. I lys av myteperspektivet handler det om adopsjon av en oppskrift som ble forskriftsfestet i 2009. Dette er et kvalitetstiltak som skolene må følge, men som også er nedfelt i strategiplanene fra skoleeier. Det har også vært investert relativt store ressurser fra skoleeier for å få implementert dette tiltaket. Her mener mange rektorer å se forbedring og at man har lyktes. En rektor uttaler: *“Jeg er enig i det som blir sagt her, vurdering for læring har hatt størst effekt”*.

Fylkesutdanningssjefen trekker også frem vurdering for læring som et eksempel på hvor man har lyktes. I tilstandsrapporten (2013:7) står følgende: *“Antall klager har gått ned, noe som kan skyldes at faglærerne tidlig og jevnlig har orientert elever om deres karakterutvikling”*.

I samme periode har vurdering i flere fag blitt omgjort fra standpunkt karakterer til halvårsvurderinger og som dermed ikke gir klageadgang. Svarene fra elevundersøkelsen viser ikke endring i utvikling de siste årene. Karakternivået er heller ikke forandret i samme tidsrom. Ut fra dette kan det tyde på at vurdering for læring er et tiltak som i hovedsak har resultert i språklig forandring, uten at det har bidratt til den store omlegging av læreres praksis som tiltaket krever.

Gjennom strategiplanene gir fylkeskommunen inntrykk av å ha tatt grep, vise handlekraft og fremme skoleeiers legitimitet. Dette blir forsterket ved at man tilsynelatende sikrer dialogen med rektorene i ulike møtearenaer, men at man ikke i tilstrekkelig grad sjekker ut om strategiene blir omgjort til handling og ikke bare fremstår som teori ute på skolene.

Oppsummert finner vi at samhandlingen er mer på det retoriske planet fordi man på grunn av strategiplanen har etablert et felles språk. Det gis gjerne inntrykk av at strategiplanen er det styringsredskapet alle styrer etter, men ut fra rektorenes uttalelser ser det ikke ut til at den omsettes i handlinger på skolene. Rektorene er tilbakeholdne når det gjelder effekten, og flere uttrykker at eventuelle resultater ikke skyldes innføring av strategiplanen.

#### **6.4 Samhandlingen mellom skoleeier og rektorene forstått i et translasjonsperspektiv**

Vi vil i denne delen analysere hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorene ut fra et translasjonsperspektiv, og om rektorene oppfatter at den har betydning for kvalitet i skolen.

De kvalitetstiltakene skoleeier ønsker å gjennomføre i videregående skoler gjennom strategiplaner, er i Røviks (2009) translasjonsscenario å forstå som en reformidé som skal implementeres i de videregående skolene. I henhold til den hierarkiske oversettelseskjeden har skoleeier som toppledelse den nødvendige autoritet og legitimitet til å oversette og spre strategiplanen nedover i organisasjonen (Røvik 2007). For å lykkes med implementeringen må skoleeier ha inngående kjennskap til konteksten og praksisfeltet idéen skal oversettes til. I tillegg må også rektorene ha translasjonskompetanse slik at kvalitetstiltakene fester seg i organisasjonen (Røvik 2009).

Rektorene er kritiske til innføringen av den første strategiplanen (2010-2013) fordi den ikke var forankret godt nok ut mot rektorene og skolene. En rektor sier: *“Det var en klar svakhet med planen, at medvirkning mellom skoleledernivået og skolen, og skoleeiernivået var for dårlig”*. Målsettingene og strategiene med sitt detaljnivå ble ikke godt mottatt på skolenivået. En rektor sier: *“Å skulle følge opp på et slikt detaljnivå ble utfordrende for oss rektorer. Det ble en del motforestillinger på skolene, at det skulle måles på et slikt detaljnivå”*.

Mangel på kjennskap til de ulike kontekstene kan være en av hovedårsakene til at idéer møter motstand og ikke blir vellykket implementert (Røvik 2007). I denne sammenheng kan det se ut til at skoleeiernivået, som utarbeidet strategiplanene, ikke hadde involvert rektor- og skolenivået i stor nok grad. I følge utsagn fra rektorene ble det ikke tatt nødvendig hensyn til praksisfeltet og konteksten på de videregående skolene hvor strategiplanen skulle implementeres. Selv om skoleeiernivået har generell kunnskap om videregående opplæring, er det rektorene og lærerne som har spisskompetanse på skolenivå. For å imøtekomme dette vil dialogen mellom skoleeiernivået og rektorene i prosessen med utarbeiding av strategiplaner være av stor betydning (Røvik 2007).

Kvalitetstiltakene i strategiplanen skulle implementeres på de videregående skolene gjennom lokale handlingsplaner. I translasjonsperspektivet skal det tas hensyn skolens kultur, aktører, strukturer og prosedyrer. Dette innebærer at reform idéen kan få ulike uttrykk på de ulike videregående skolene. Dette bekreftes av en rektor som forteller at de på skolen hadde endret på strategiene fra strategiplanen da de lagde handlingsplanen. Dette gjorde de for å tilpasse handlingsplanen til de aktiviteter skolen allerede hadde iverksatt. Innenfor translasjonsperspektivet kalles dette konfigurasjonskompetanse og er

en naturlig konsekvens av tilpasninger til reform idéer (Røvik 2007).

I translasjonsperspektivet vil strategiplanenes mål og strategier være naturlige tema på rektormøter og regionrektormøter for å sikre felles begrepsforståelse og at mål og strategier blir konkretisert, tolket og tydeliggjort. Ut fra rektorenes synspunkt ser det ut til at man har brukt for lite tid på nettopp dette med felles forståelse av mål og strategier i strategiplanene. En rektor sa: *“Vi må etablere en felles oppfatning av våre målsettinger”*.

Om innholdet i rektormøtene sier fylkesutdanningsjefen:

*“Vi har fått til en bedre refleksjon, vi har vært der hvor vi informerer og orienterer, til å diskutere og drøfte”*, samtidig som han ser et utviklingspotensiale i disse møtene. Rundt halvparten av rektorene mener det er gode gruppediskusjoner i rektormøtene, men de etterlyser en større grad av oppsummering slik at det kommer noe konkret ut av diskusjonene og at dette følges opp i etterkant. Her finner vi elementer av teamlæring, jamfør lærende organisasjoner, hvor dialogen og diskusjonen står sentralt. Likevel kan det se ut til at dette ikke leder frem til ny innsikt og nye handlingsmåter (Senge 1990).

Fylkesutdanningsjefen og rektorene trekker inn tidsperspektivet som i translasjonsperspektivet er knyttet til tålmodighet. Det tar tid fra en idé blir skapt til den er fullstendig implementert i et skolesamfunn, som Corburn (2004) dokumenterer i sin forskning om leseferdigheter. Tidsfaktoren blir nevnt av flere rektorer i forbindelse med endringsarbeidet *“Klarer du det i løpet av syv år, så har du kanskje gjort en god jobb”*. Omfanget av strategiplanen blir knyttet opp mot tidsfaktoren og flere av rektorene opplever dette som krevende. En rektor sier: *“Desto flere ting strategiplanen favner over, jo mindre tid får vi til å gå inn på hvert enkelt element.”*

Sjansene for å lykkes med implementeringen har også sammenheng med hvor lenge reformatoren klarer å holde på reformtrykket i organisasjonen (Røvik 2009).

Å samles om en felles forståelse og begrepsbruk knytter Røvik (2009) opp mot translatørkompetansen. Som en rektor sa: *“Vi må etablere en felles oppfatning av våre målsettinger”*. Fylkesutdanningsjefen skal overbevise om det riktige innholdet i strategiplanen, og trenger derfor god translatørkompetanse. Rektorene må også kjenne sin skole så godt at de sikrer en god implementering av strategiplanen. Det kan synes

som om det er en utfordring å skape en felles forståelse for innholdet i styringsområdene, og at disse ikke er konkretisert nok. De fleste av strategiplanens styringsområder krever god kunnskap og innsikt i skolen. Røvik (2009) påpeker at det er av betydning at skoleeier er bevisst på at kvalitetstiltak ikke innføres i et kvalitetstomt rom. Det handler om å vise respekt for den kvaliteten og kunnskapen som praktiseres av lærerne. Det er derfor viktig å ta hensyn til den eksisterende praksis som finnes for å lykkes med kvalitetsarbeidet.

Noen rektorer mener dialogmøtet er en god arena for å skape legitimitet i endringsprosessene på skolene. Dette fordi det synliggjøres i møtet at tiltakene rektor har iverksatt på skolen henger sammen med innholdet i strategiplanen. Fylkesutdanningssjefen mener det bærende prinsipp i møtet er selvinnsikt hos skolene og skoleeier. I noen sammenhenger ser fylkesutdanningssjefen at det er språk mellom rektors forståelse av et styringsområde og avdelingsledernes oppfatning av det samme. Fylkesutdanningssjefen konkluderer med at dette viser at det er første gang rektor og avdelingsledere snakker sammen om temaet. Ut fra translasjonsperspektivet trenger ikke dette være riktig konklusjon. Det kan være at skoleledelsen har brukt mye tid på å reflektere rundt temaet sammen uten å ha sikret en felles forståelse og da har man trodd at man har snakket om det samme. Dette viser i større grad at det ikke er gjort et godt nok arbeid med translasjon. Dette vil vi se eksempel på i det fjerde styringsområdet.

Debatten rundt det fjerde styringsområdet, profesjonalitet, som er tatt inn i den andre strategiplanen, kan tolkes som et eksempel på svak translatørkompetanse fordi skoleeier og rektornivået ikke hadde jobbet frem en felles forståelse av begrepet. Lærerne tolket forslaget om å ta inn styringsområdet til at de ikke var profesjonelle nok i sin yrkesutøvelse, mens fylkesutdanningssjefen hadde ment dette som en kollektiv profesjonalitet i hele organisasjonen. Fylkesutdanningssjefen sier:

*“Og da skjønner vi at vi ikke har kommunisert godt nok ut hva vi legger i begrepet profesjonalitet. Altså ikke individuell profesjonalisme, men en kollektiv, det kollektive skolesamfunnet som sammen skal være en lærende organisasjon og jobbe profesjonelt med å dele og vurdere og reflektere over sin egen praksis”.*

Dette betyr ikke nødvendigvis at fylkesutdanningssjefen har underkommunisert hva han legger i begrepet profesjonalitet. Dersom vi ser dette ut fra mentale modeller som en av

disiplinene i lærende organisasjoner, er det viktig at organisasjonsmedlemmene får løftet frem sine tanker og diskutere dette med sikte på å få til en utvikling (Senge 1990). Sammenlignet med de tre andre styringsområdene som ble videreført fra den første planen og som var innarbeidet i organisasjonene, ser vi her betydningen av tidsfaktoren når det gjelder å bli fortrolig med nye strategier eller begreper. I translasjonsperspektivet handler dette om å gi idéer tilstrekkelig med tid og at det utvises tålmodighet (Røvik 2007). For å få til felles forståelse av kvalitet og profesjonalitet i skolen på skoleeier- og skoleledernivå, forteller fylkesutdanningsjefen at han har hentet inn eksterne aktører. Disse kan sees på som eksterne endringsagenter og translatører rundt styringsområdet profesjonalitet (Røvik 2007).

For vellykket implementering i lys av translasjonsperspektivet kreves også mot og styrke, noe som bør være tema i dialogen mellom de to nivåene. I denne sammenhengen kan en se på hva som må legges til, eventuelt trekkes fra, ut fra kunnskap om eget praksisfelt og ut fra beregninger om hva som vil virke best og gi mening på den enkelte skole.

Oppsummert har vi funnet at skoleeier har den nødvendige legitimiteten og myndigheten som skal til for å oversette og spre idéer nedover i organisasjonen. Samhandlingen rundt den første strategiplanen var ikke godt nok forankret ut mot rektorene og skolene. Tilbakemelding fra rektorene er at omfanget og detaljeringsnivået i strategiplanen var i strid med skolenes kultur og kontekst. Innenfor translasjonsperspektivet viser dette manglende translasjonskompetanse. Kvalitetstiltakene i strategiplanen fikk gjennom handlingsplanene ulike uttrykk fra skole til skole, noe som er en naturlig konsekvens fordi planene må oversettes til det som passer den enkelte skole ut fra kulturer, aktører, strukturer og prosedyrer (Røvik 2007).

Innenfor dette perspektivet vil samhandlingen være en styrt prosess i oversettelseskjedens top-down-orientering (Røvik 2007). I tillegg må samhandlingsprosessene knyttet til oversettelse bli godt ivaretatt.

Ved utarbeiding av den andre strategiplanen finner vi at rektorene mener at prosessene var bedre enn ved den første. De opplevde å bli tatt med tidlig i prosessen, det ble tatt



hensyn til innspill og det ble satt av mer tid. Fokuset i planen ble endret fra kontrollorientert til prosessorientert, noe som passet bedre inn i skolenes kulturer og kontekster. I tillegg bidro erfaringer fra utarbeiding av den første strategiplanen til at prosessen rundt den andre gikk bedre. Det fjerde og nye styringsområdet, profesjonalitet, møtte større motstand enn de tre andre som ble videreført fra den første strategiplanen. Her finner vi at oversettelseskompetansen ikke har vært god nok i tillegg til at tidsfaktoren spiller en rolle (Røvik 2007).

I dette perspektivet vil samhandlingen mellom skoleeier og rektorene ha betydning for kvalitet i skolen. Tilbakemeldinger fra fylkesutdanningsjefen og rektorene viser at man har fått til en bedre samhandling gjennom økt dialog og mer refleksjon rundt strategiplanen, og at det settes av mer tid til dette.

## **6.5 Oppsummering av analysen**

Vi har gjort en analyse av hva som preger samhandlingen mellom skoleeier og rektorene i prosessen med å utarbeide lokale strategiplaner. Vi har undersøkt i hvilken grad samhandlingen er en styrt prosess, og om rektorene opplever at strategiplanene har hatt betydning for kvalitet i skolen. Vi har tatt utgangspunkt i dialogen som foregår mellom skoleeier og rektorene i de ulike møtearenaene. Vi har analysert samhandlingen i lys av de fire organisasjonsteoretiske perspektivene, og vi finner som forventet elementer fra alle de fire perspektivene i samhandlingen.

Ut fra vår analyse finner vi at samhandlingen i størst grad preges av det instrumentelle perspektivet. Prosessen ble styrt fra skoleeier og det ble gjort noen forsøk på forhandlinger gjennom møter og høringer. Det ble satt korte tidsfrister i forbindelse med høringsrunden og det ble ikke tatt hensyn til innspill fra skolene (Christensen m.fl. 2009). Det ser ut til at forhandlingsperspektivet var mer fremtredende ved utarbeiding av den andre strategiplanen ved at det var en mer åpen og bred prosess. Vi har ikke gjort funn som underbygger at denne styringen har gitt raske resultater som forventet innenfor det instrumentelle perspektivet (Christensen m.fl. 2009). Resultatene av samhandlingen uteblir fordi den instrumentelle praksisen fungerer dårlig i kunnskapsorganisasjoner (Sørhaug 2004, Roald 2012).

Ut fra vår analyse finner vi at det har skjedd en endring i samhandlingen mellom skoleeier og rektorene fra utarbeiding av den første strategiplanen til den andre planen. Vi finner at samhandlingen fortsatt er instrumentell, men den kan i større grad forklares ut fra translasjonsperspektivet. Det ble større fokus på dialog og refleksjon knyttet opp mot innholdet i strategiplanen og det ble avsatt mer tid til dette i møtene. Det ble jobbet med oversettelse av strategiplanen og man har kommet et stykke på vei. Likevel finner vi at translasjonskompetansen ikke var god nok, verken på skoleeiernivået eller rektornivået når vi ser hvordan det siste styringsområdet profesjonalitet har blitt forstått (Røvik 2007). Det at rektorene ikke opplever å se resultater fra implementeringen av strategiplanen kan blant annet forklares med at det ikke har gått lang nok tid til at tiltakene har fått satt seg i organisasjonen (Røvik 2007). En annen mulighet er at skolen har implementert tiltak knyttet til strategiplanen, men at de ikke gir resultater fordi de er å anse som feil medisin (Røvik 2009). En tredje mulighet er at tiltak er implementert, men at tiltakene er vanskelig å måle slik vi har beskrevet vedrørende myk styring (Johnsen 2010).

I lys av myteperspektivet ser vi at samhandlingen fulgte de prosesser som forventes rundt utarbeiding og implementering av strategiplanene. Det ble innhentet innspill fra rektornivået og det ble gjennomført høringsrunder som skaper legitimitet fra omgivelsene, men rektorene opplever ikke at det ble tatt hensyn til innspillene (Christensen m.fl. 2009). Vi finner at skolene utarbeidet handlingsplaner, men endret strategiene for å tilpasse dem til eksisterende praksis. Det ble en frikobling fra strategiplanen og resultatene uteble (Tilstandsrapporten 2013). I dette perspektivet har skoleeier og rektorene tilsynelatende gjort det som forventes. Det prates positivt om at skolene har lyktes med implementeringen, men at dette på grunn av manglende målbare resultater blir fasadeaktig (Christensen m.fl. 2009).

Vi finner at fylkesutdanningsjefen og rektorene gir uttrykk for at kulturer kan endres over tid og at dette kan styres. At vi ikke ser resultater av den første strategiplanen er naturlig i det kulturelle perspektivet. Årsak til dette kan være den stramme mål- og resultatstyringen som stod i kontrast til skolenes indre liv og var i strid med deres

verdisyn. På bakgrunn av dette kan forsøk på å implementere strategiplanen bli frastøtt (Christensen m.fl. 2009).

Vi har analysert samhandlingen i lys av de fire organisasjonsteoretiske perspektivene. Samhandlingen mellom skoleeier og rektorene foregår i stor grad på de formelle møtearenaene som skoleeier har lagt til rette for. Møtestrukturane er langt på vei arv fra tidligere. Det virker ikke som om det er avklart hva som skal være innholdet i møtene og hvilke forventninger som stilles til hverandre. Roald (2012) viser til betydningen av å tilrettelegge for samhandlingsarenaer som skaper en produktiv utviklingskultur. Rektorene og fylkesutdanningssjefen viser til at det har vært en positiv utvikling med tanke på innholdet i rektormøtene med gode diskusjoner og refleksjoner. De beste møtene skjer når disse blir planlagt i nært samarbeid med fylkesutdanningssjefen og rektorene. Fylkesutdanningssjefen ønsker at rektormøtene skal utvikles til å bli lærende møter (Roald 2012). Vi finner elementer av teamlæring, men det kan se ut til at diskusjonene stopper opp slik at det ikke leder frem til ny innsikt og handlingsmåter som er et av kjennetegnene til lærende organisasjoner (Senge 1990). Dersom samhandlingen mellom skoleeier og rektorene utvikles i tråd med partenes ønsker, vil det få betydning for kvaliteten i opplæringen.

Slik hovedfunnene i Tilstandsrapporten for 2013 viser, er det ikke store bevegelser i resultatene de tre siste årene. Vi har prøvd å forklare manglende resultater ut fra de fire organisasjonsteoretiske perspektivene, men vi kan også se dette i sammenheng med andre hendelser i planperioden. Det har vært politiske skifter som har ført til skifte av fylkesråd. Videre har det vært fremsatt forslag om kutt i tilbudsstrukturen og skolenedleggelse, noe som for skolens del har vært svært ressurskrevende. Slik Irgens (2011) påpeker kan styringsdokumentene miste sin retningsgivende kraft når det oppstår vesentlige endringer som skaper usikkerhet i organisasjonen. Det har i samme periode vært igangsatt flere prosjekter i tillegg til strategiplanen som skulle implementeres. I tillegg "oversvømmes" skolene av nytt lov- og regelverk, dokumentasjonskrav og annet som kan bidra til det Irgens (2011) kaller en informasjonsflod som gjør at man på skolene ikke klarer å holde seg tilfredsstillende orientert. I slike perioder kan det være vanskelig å få til god samhandling som under forhold som beskrevet kan skape større avstand mellom nivåene, slik Roald (2012) viser til og kaller den en kontraproduktiv utviklingskultur.

## 7. Avslutning og veien videre

Det kan være mange ulike innfallsvinkler for å analysere en organisasjon og for å tolke og forstå det som skjer. Et hvert valg av teori innebærer at en velger bort andre teorier og mulige innfallsvinkler. Ved å bruke de fire organisasjonsteoretiske perspektivene har vi fått en økt forståelse for kompleksiteten i organisasjoner, og at det er mange faktorer som påvirker hvorvidt en lykkes med implementering av kvalitetsarbeid. Det at vi valgte fire analyseperspektiv medførte begrensninger i hvor dypt vi kunne gå i teorien og analysen. Hvert enkelt av de fire perspektivene kunne ha utgjort en masteroppgave for seg selv.

Vi har brukt mye tid på å forstå de ulike organisasjonsteoretiske perspektivene og hvordan disse kunne brukes i analysen. Vi gjennomførte intervjuene før vi hadde bestemt hvilke analyseverktøy vi skulle bruke. På den ene siden ga dette oss utfordringer med å analysere datamaterialet. På den andre siden ble ikke spørsmålene farget av den teorien vi skulle bruke, så vi mener å ha kommet godt gjennom dette.

Det er behov for både ledelse og styring på ulike nivå og ifølge Sørhaug (2010) er det ene ikke mulig uten det andre. Kritikken mot den ensidige styringsdisiplinen, som vi tidligere har vært inne på, har vært at ansatte i moderne organisasjoner har et større behov for diskusjon og dialog enn å bli styrt. Utfordringen med å ha en desentralisert organisasjon, slik som fylkeskommunen, er at formen for ledelse og styring må vurderes etter hva som til enhver tid er mest hensiktsmessig (Johnsen 2010). Fylkesutdanningssjefen betrakter rektorkollegiet som toppledere som sammen med ham skal lede og utvikle skolefylket. Bevisstheten rundt eksisterende møtearenaer kan føre til utvikling hvor samhandling og dialog står sentralt. Slik kan det oppnås felles forståelse, tolking av begreper og enighet om veien videre (Marthinsen og Postholm, 2012).

Den positive utviklingen vi har sett i samhandlingen mellom skoleeier og rektorene rundt strategiplanen hadde vært spennende å følge videre. Det kunne også ha vært interessant å undersøke hvorvidt strategiplanene faktisk fører til økt kvalitet i klasserommet. Dette for å se om alt det arbeidet som er lagt ned i prosesser ved utarbeiding og implementering har hatt effekt. En annen vinkling kunne ha vært å se på

regionsvise forskjeller i måten å jobbe på ved implementeringen av strategiplanene, eller følge noen rektorer i samspillet med skoleeier knyttet opp mot kvalitetsarbeidet på egen skole. Men dette må bli i andre oppgaver.

Vi har gjennom dette masterstudiet fått en dypere forståelse av forskningsfeltet, og kompetanse til å ha et kritisk blikk på forskning som presenteres. Dette er nyttig kunnskap som vi tar med oss i våre jobber som rektorer, hvor skolene skal begrunne sine metodiske og pedagogiske valg ut fra forskning om effekt. Den kunnskapen vi har fått gjennom studiet av teoriene, inspirerer oss til å stille andre spørsmål rundt utfordringer som vi finner i skolen. I tillegg ser vi at med denne kompetansen vi kan bidra positivt inn organisasjonen som helhet, både på skoleeier- og skolenivå.

Avslutningsvis vil vi bruke et sitat som vi mener passer med innholdet i vår oppgave som ikke bare vil passe for skoleeier men også for skoleledere:

*“Å lykkes som skoleeier griper inn på mange områder i skjæringsfeltet mellom styring, ledelse og profesjonsutvikling, og det er kanskje riktig å si at graden av et vellykket og “Aktivt skoleeierskap” kan ses på som et speilbilde av elevenes læring”*

(Langfjæran 2009:11).

## Referanseliste

Brinkmann, Svend og Kvale, Steinar (2009): *“Det kvalitative forskningsintervju”*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal norsk forlag AS.

Brunsson, Nils (1989): *“The organisation of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations”*. New York: John Wiley. (2. utgave; Oslo: Abstrakt, 2002).

Byrkjeflot, Haldor og LOS-senteret (1997): *«Fra styring til ledelse»*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget

Bæck, Unn-Doris og Ringholm, Toril M. (2004): *“Skole og utdanning på dagorden”*. NORUT Samfunnsforskning AS, SF 1/2004.

Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G., Røvik, Kjell Arne (2009): *“Organisasjonsteori for offentlig sektor”*. Oslo: Universitetsforlaget.

Coburn, Cynthia E. (2004): *“Beyond Decoupling: Rethinking the Relationship between the Institutional Environment and the Classroom”*. Sociology of Education.

Dahl, Thomas (2004): *“Å ville utvikle skolen. Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle”*. SINTEF-rapport, nr 04504.

Drucker, Peter F. (1954): *“The Practice of Management”*. New York: Harper Business

Engeland, Øystein (2000): *“Skolen i kommunalt eie - politisk styrt eller profesjonelt ledet skoleutvikling”*. Avhandling atil dr.polit.-graden. Pedagogisk forskningsinstitutt, Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.

Finstad, Nils og Kvåle, Gro (2003): *“Reform 97 - skolen og kommunen”*. NF-rapport nr.6 Bodø: Nordlandsforskning.

Holter, Harriet, Kalleberg Ragnvalg (1996): *“Kvalitative metoder og samfunnsforskning”*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Irgens, Eirik J. (2011): *“Dynamiske og lærende organisasjoner, ledelse og utvikling i et arbeidsliv i endring”*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvor (2005): “*Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*”. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Johnsen, Åge (2010): “*Hard og myk styring i offentlig sektor*” i Ladegård Gro, Vabo Signy I (2010). “*Ledelse og styring*”. Bergen: Fagbokforlaget.

Johnsen, Åge og Døving Erik (2010): “*Ledelse og styring i organisasjonsteoriens klassikere*” i Ladegård Gro, Vabo Signy I (2010). “*Ledelse og styring*”. Bergen: Fagbokforlaget.

Jøsendal, Jan Sivert (2010): “*Aktivt skoleeierskap i Kunnskapsløftet fra ord til handling*”. Evaluering av sju KFOTH - prosjekter fra 2006/2007/2008 porteføljen. Tønsberg: PricewaterhouseCoopers.

Krumsvik, Rune Johan (2013): “*Innføring i forskningsdesign og kvalitativ metode*”. Kompendium. Fagbokforlaget Vigmostad&Bjørke AS.

Ladegård Gro, Vabo Signy I (2010): “*Ledelse og styring- teoretisk rammeverk*” i Ladegård Gro, Vabo Signy I (2010). «*Ledelse og styring*”. Bergen: Fagbokforlaget.

Langfjæran, Dag, m.fl. (2009): “*Kom nærmere!*” Sluttrapport fra FOU-prosjektet “*Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuners og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte.*” Tønsberg/Oslo: PricewaterhouseCoopers AS.

Manz, Charles C. og Sims Henry P. (2001): “*The New Superleadership*”. Leading Others to Lead Themselves. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

Marthinsen, Mette og Postholm, May Britt (2012): “*Personalutvikling i en lærende organisasjon*”. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.

Meld.St.20 (2012-2013): “*På rett vei*”. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Meyer, John W. og Rowan, Brian (1977): “*Institutionalized Organizations: Formal structure as Myth and Ceremony*”. American Journal of Sociology.

Mintzberg, Henry (2004): Managers Not MBAs: “*A Hard Look at the Soft Practice of Managing and Management Development*”. Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.

Møller, Jorunn og Fuglestad, Otto Laurits (2006): “*Ledelse i anerkjente skoler*”. Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, Jorunn og Presthus, Anne Marie (2006): "*Skolenes relasjoner til skoleeier*" i "*Ledelse i anerkjente skoler*". Oslo: Universitetsforlaget.

NESH (2006): "*Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*". [www.etikkom.no](http://www.etikkom.no)

NESH (2009) [:https://www.etikkom.no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/B-Hensyn-til-personer-5---19/8-Krav-om-a-informere-dem-som-utforskes/](https://www.etikkom.no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/B-Hensyn-til-personer-5---19/8-Krav-om-a-informere-dem-som-utforskes/)

NESH 2013: De nasjonale forskningsetiske komiteer: «*1 Kvalitative og kvantitative metoder – likheter og forskjeller*». (Sist oppdatert: 30. januar 2013). Link: <http://www.etikkomno/forskningsetikk/etiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/kvalitativ-forskning/1-Kvalitative-og-kvantitative-forskningsmetoder-likheter-og-forskjeller/>. Lastet 18. mars 2013.

St.meld.37 (1990-1991): "*Om organisering og styring i utdanningssektoren*". Oslo: Kunnskapsdepartementet.

St.meld.16 (2006-2007): "*... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring*". Oslo: Kunnskapsdepartementet.

St.meld.31 (2007-2008): "*Kvalitet i skolen*". Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Strategiplan (2010-2013): "*Tid for mestring*". Troms fylkeskommune.

Strategiplan (2014-2017): "*Tid for mestring*". Troms fylkeskommune.

Tilstandsrapport for videregående oppøring i Troms 2013. Troms fylkeskommune.

Lovdata.no (2013): "*Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa*". Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Postholm, May Britt (2010): "*Kvalitativ metode En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*". 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Roald, Knut (2012): "*Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*". Bergen: Fagbokforlaget.



Ringdahl, Kristen (2007): *“Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode”*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget 3. opplag 2011.

Røvik, Kjell Arne (1998): *“Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet”*. Bergen - Sandviken: Fagbokforlaget.

Røvik, Kjell Arne (2007): *“Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon”*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, Kjell Arne (2009): I *“Kom nærmere!”* Sluttrapport fra FoU-prosjektet *“Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuners og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte”*. Tønsberg/Oslo: PricewaterhouseCoopers AS.

Røvik, Kjell Arne (2013) i Arbo, Peter, Bull, Tove og Danielsen, Odne (2013): *“Utdanningssamfunnet og livslang læring”*. Festskrift til Gunnar Grepperud. Oslo: Gyldendal.

Senge, Peter M. (1990): *“The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization”*. New York: Doubleday Currency.

Selznick, Peter (1957): *“Leadership in Administration. A Sociological Interpretation”*. New York: Harper& Row.

St.meld.31 (2007-2008): *“Kvalitet i skolen”*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Sørhaug, Tian (2004): *“Managementalitet og autoritetens forvandling. Ledelse i en kunnskapsøkonomi”*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sørhaug, Tian (2010): *“ Mellom ledelse og styring”* i Ladegård Gro og Vabo Signe, i *“Ledelse og styring.”* Bergen: Fagbokforlaget.

Weber, Max (1922): *“Wirtschaft und Gesellschaft”*. Tübingen: J.C.B. Mohr. (*“Makt og byråkrati”*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal, 2000.)

Wibeck, Victoria (2011): *“Med fokus på interaksjon-om å fange opp samspillet mellom deltakere, idéer og argumenter i fokusgrupper”*. I Fangen K og Sellerberg AM (red) 2011: *“Mange ulike metoder”*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

## **Vedlegg**

1. Informasjonsbrev til rektorene (i forkant)
2. Intervjuguide rektorer
3. Intervjuguide fylkesutdanningssjefen

## VEDLEGG 1: INFORMASJON TIL REKTORENE/INFORMANTENE

I forbindelse med vår utdanning i erfaringsbasert master i utdanningsledelse, skal Eva Sparrman og Kirsti Mæland skrive en masteroppgave med tema som går på samspill og dialog mellom skoleeier og skoleledere i utvikling av den gode skole. Utdanningen gjennomføres ved Universitetet i Tromsø og skal være sluttført våren 2014.

Bakgrunn for at vi ønsker å sette fokus på dette temaet er at det i de seinere år har vært fokus på kvalitet i opplæringen og utvikling av kvalitetsvurderingssystemer. Gradvis har skoleeier fått et større lokalt ansvar og det stilles større forventinger til å omsette og implementere de nasjonale føringene innenfor utdanningspolitikken ned på skolenivå. Kvaliteten skal forbedres i opplæringen og det skal skje gjennom at skoleeier legger til rette for dialog og styring (Meld.St. 20:149).

Det er også en økende interesse for hvordan skolen utvikler seg i samhandling med ulike forvaltningsnivå og aktører i kommuner og fylkeskommuner. Rektorenes sentrale plass i utvikling av samhandlingsmønstre mellom profesjon, administrasjon og politikk er blitt understreket i flere studier (s 22 Roald). Det vises også til økte krav til skoleledelsen om å utvikle skolen og å nå resultater. Vi håper vår oppgave kan være et positivt bidrag inn i forhold til debatten om hva som skaper den gode skole.

Vi ønsker å gjennomføre kvalitative gruppeintervju med rektorene i de tre regionene Tromsø, midt-Troms og sør-Troms. Vi planlegger å gjennomføre første intervju i forbindelse med rektormøtet i sør-Troms 26. og 27. juni.

Det er frivillig å delta og informantene vil være anonyme. Fylkesutdanningssjefen er orientert om vår oppgave og innsamling av data.

### **Foreløpig problemstilling:**

Hvilken betydning har de lokale skolepolitiske føringene for økt kvalitet i opplæringen?

**Tema:** De to temaene vi ønsker å fokusere på i samspillet med skoleeier i arbeidet for økt kvalitet i skolen, er styring og dialog.

Intervju regionvis, ca. 45 min- 1 t (i Tromsø 1- 1,5 time)

Med vennlig hilsen

Eva Sparrman og Kirsti Mæland

## VEDLEGG 2: Intervjuguide gruppeintervju med rektorer

I Meld.st. 20 «På rett vei» forventes det at skoleeier skal bidra til å heve kvaliteten i opplæringen ved å legge til rette for styring og dialog. Vi ønsker å se på samhandlingen mellom skoleeier- og skoleledernivået for å få økt kvalitet i opplæringen.

**Definisjon av kvalitet i opplæringen;** vi legger til grunn kvalitet i læringsprosesser hvor lærere kan begrunne pedagogiske og metodiske valg i en variert undervisning ut fra forskning om effekt, bevissthet om hva som utvikler samspillet mellom lærer og elev, samt lærerens evne til selvregulering.

**Definisjon av styring;** vi legger til grunn skriftlige styringsdokumenter, nasjonale og lokale.

**Definisjon av dialog;** å reflektere seg frem til ny felles kunnskap og nye handlingsmåter hvor lytting og refleksjon står sentralt (Marthinsen og Postholm, 2012). Dette er noe annet enn diskusjon.

**Definisjon av diskusjon;** handler om politikk, makt, rett/feil, presenterer og forsvaret ulike synspunkt, analyse av hele situasjonen (Marthinsen og Postholm, 2012, Roald, 2012).

### Styring

1. Skoleeier har tatt initiativ til utarbeiding av strategiplaner (Tid for mestring) med felles målsetting for alle skolene for periodene 2010-2013 og 2014 - 2017.

Hvordan synes rektorene at prosessene med utarbeiding av følgende planer har vært:

- a) 2010-2013
- b) 2014-2017

#### **Underspørsmål:**

I hvilken grad opplever rektorene at deres påvirkning i forhold til målsettinger er reell?

**1.1.** I hvilken grad opplever rektorene at strategiplanene har ført til endringer i klasserommet?

Underspørsmål: Hvilke endringer ser man evt?

**1.2** Kunnskapsdepartementet satte i gang med et nasjonalt 3-delt Ny GIV- prosjekt i perioden 2010-2013. Fylkeskommunen har hatt ansvar for å implementere disse prosjektene. I hvilken grad mener rektorene at følgende deler av prosjektet har hatt betydning for endring i klasserommet:

- a) Overgangsprosjektet

b) Statistikkprosjektet (gjennomføringsbarometeret, ryddng i begrepsbruk for sammenlignbare data)

c) FYR (yrkesretting av fellesfag)

**Underspørsmål:**

Hvilke endringer ser man?

**1.3** Ser rektorene andre former for styring fra skoleeier som vi ikke har nevnt her, som har betydning for utvikling av kvalitet i læringsprosesser? Hvilke?

Les definisjonen på dialog på nytt før spørsmålene.

## **Dialog**

2. Skoleeier har lagt til rette for ulike arenaer slik at dialog med rektorene skal ivaretas. Hvilken betydning har de ulike arenaene for økt kvalitet i læringsprosessene i opplæringen?

- a) Rektormøtene
- b) Regionrektormøtene
- c) Regionrepresentanter i møte med skoleeier
- d) Skolebesøk

**Underspørsmål:**

Er det noen arenaer i samarbeidet med skoleeier rektorene savner eller ønsker endret med tanke på økt kvalitet i læringsprosesser? Evt. andre strukturer eller annet innhold i eksisterende møter?

2.1 Hvilken betydning har fagnettverkene mellom lærerne for økt kvalitet i læringsprosessene i opplæringen?

2.2 Har rektorene behov for tettere dialog med fylkesråden med tanke på økt kvalitet i læringsprosesser i opplæringen?

2.2.1 Har politiske skifter av fylkesråd betydning for kvalitet i læringsprosessene i klasserommet?

3. Har rektorene behov for faglig støtte fra skoleeier? På hvilke områder og på hvilken måte?

4. Er det noe annet dere ønsker å tilføye i forhold til styring og dialog med skoleeier som vi ikke har kommet inn på?

## **VEDLEGG 3: Intervjuguide gruppeintervju med fylkesutdanningsjefen**

I Meld.st. 20 «På rett vei» forventes det at skoleeier skal bidra til å heve kvaliteten i opplæringen ved å legge til rette for styring og dialog. Vi ønsker å se på samhandlingen mellom skoleeier- og skoleledernivået for å få økt kvalitet i opplæringen.

**Definisjon av kvalitet i opplæringen;** vi legger til grunn kvalitet i læringsprosesser hvor lærere kan begrunne pedagogiske og metodiske valg i en variert undervisning ut fra forskning om effekt, bevissthet om hva som utvikler samspillet mellom lærer og elev, samt lærerens evne til selvregulering.

**Definisjon av styring;** vi legger til grunn skriftlige styringsdokumenter, nasjonale og lokale.

**Definisjon av dialog;** å reflektere seg frem til ny felles kunnskap og nye handlingsmåter hvor lytting og refleksjon står sentralt (Marthinsen og Postholm, 2012). Dette er noe annet enn diskusjon.

**Definisjon av diskusjon;** handler om politikk, makt, rett/feil, presenterer og forsvare ulike synspunkt, analyse av hele situasjonen (Marthinsen og Postholm, 2012, Roald, 2012).

### **Styring**

1. Skoleeier har tatt initiativ til utarbeiding av strategiplaner (Tid for mestring) med felles målsetting for alle skolene for periodene 2010-2013 og 2014 - 2017.

I tilstandsrapporten for Troms fylkes 2013, fremkommer at det ikke har vært de store bevegelser i løpet av 3 års perioden. (unntatt et område VFL )

1.1 Hva mener fylkesutdanningsjefen at årsakene kan være til det?

1.2 VFL – er det område hvor man kan registrere forbedring i form av færre klager (ref. Til tilstandsrapporten). Hvorfor tror fylkesutdanningsjefen at nettopp dette satsingsområde har gitt delvis resultat?

1.3 Den nye strategiplanen for 2014-17 er svært revidert og har tatt inn et nytt styringsområde «profesjonalitet», Hvilke grep er tatt med tanke på at denne planen skal skape resultater?

Vi har skissert strategiplanen som det viktigste verktøy for skoleeiers styring av skolene, for bedre kvalitet i opplæringen?

1.4 Er det andre former for styring fra skoleeier, som fylkesutdanningssjefen mener har betydning for utvikling av kvalitet i læringsprosessene? Hvilke?

### **Dialog**

Skoleeier har lagt til rette for ulike arenaer slik at dialog med rektorene skal ivaretas. Hvilken betydning mener fylkesutdanningssjefen at de ulike arenaene har for økt kvalitet i læringsprosessene i opplæringen?

a) Skolebesøk/Dialogmøte

Hva er viktigst for fylkesutdanningssjefen – hva disse møtene skal lede til/hva er målet?

Hva tror f.sj at rektorene vurderer disse møtene – med tanke på økt kvalitet i opplæringen?

Andre møtestrukturer som fylkesutdanningssjefen har lagt til rette for – med hensyn til dialog

a) Rektormøtene

b) Regionrektormøtene

c) Regionrepresentanter i møte med skoleeier

### **Underspørsmål:**

Er det noen arenaer i samarbeidet med rektorene som fylkesutdanningssjefen ser behov for eventuelt ønsker endret med tanke på økt kvalitet i læringsprosesser? Evt. andre strukturer eller annet innhold i eksisterende møter?

Vi ser i noen sammenhenger at det er svært forskjellige oppfatninger blandt rektorene om hvem som står ansvarlig/legger føringer for ulike møtearenaer og tiltak som ønskes satt i verk. Kanskje også hvordan «ting» henger sammen (Eks Sammenblanding mellom administrasjon og politisk nivå)

Er det noe fylkesutdanningssjefen selv har registrert – utfordring som fylkesutdanningssjefen i spenningsfeltet mellom politikk og adm?

Hvilken betydning har politiske skifter av fylkesråd, hva angår betydning for kvalitet i læringsprosessene i klasserommet?