

Utvikling, kvalitet og ledelse

Kvalitetsutviklingsystem og ledelse i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag

Av

Borghild Husdal Buhaug og Aase Bergene

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

for graden

Master of Knowledge and Innovation Management
(Master i Kunnskaps- og Innovasjonsledelse)

2012



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

Forfatter(e): Aase Bergene

Borghild Husdal Buhaug

Tittel: Utvikling, kvalitet og ledelse. Kvalitetsutviklingssystem og ledelse i utdanningssektoren i Nord- Trøndelag

Studieprogram: MKIL

Kryss av:

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

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

Dato: 31.08.2012

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Forord

Som skoleledere i full jobb og en hektisk hverdag bestemte vi oss raskt for at arbeidet med masteravhandlingen skulle knyttes tett opp til vår praksis. Det var ikke mangel på svært aktuelle problemstillinger i vår praktiske hverdag som fikk oss til å velge kvalitetsutviklingssystemet som tema. Det var rett og slett fordi vi mente vi egentlig hadde for lite innsikt i det som det var. Vi så samtidig at på våre egne skoler fikk vi ikke riktig kvalitetsutviklingsarbeidet til. Og vi var ikke de eneste.

Vi så fort at utfordringen var å finne en god innfallsvinkel, og for oss ble det naturlig å betrakte kvalitetsutviklingssystemet i et lederperspektiv. Det ga oss, mente vi, anledning til både å bruke våre egne erfaringer, og til å bli bedre til å lede kvalitetsarbeidet på skolen. Men vi ønsket også å undersøke hvilke ideologier og utdanningsperspektiver som ligger til grunn for kvalitetsutviklingssystemet.

Nå, etter et års arbeid med kvalitetsutviklingssystemet, er det slett ikke sikkert vi er blitt bedre kvalitetsledere. Men vi har lært en god del om kvalitetsutviklingssystemet, ikke minst gjennom samtaler med erfarne og kloke kolleger. Vi har lært om våre egne skoler fordi de er vår referanse og vår egentlige læringsarena. Vi har dessuten først nå skjønt hva vi leste de to første årene av studiet. Og endelig: Vi har lært å sette stor pris på fridager!

Å skrive denne oppgaven har vært faktisk slik at vi først nå er der vi burde ha vært da vi startet å skrive.

Ingrid Stenøien har vært en streng, men klok og standhaftig veileder. Kolleger på jobb har oppmuntret og vært gode diskusjonspartnere.

Sist, men ikke minst: takk til våre tålmodige ektemenn som vi fortsatt er gift med.

Leksvik/Stadsbygd 31.08.2012

Borghild Husdal Buhaug

Aase Bergene

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 10 |
| 1. Innledning..... | 13 |
| 1.1 Oppbygging av oppgaven..... | 14 |
| 1.2 Problemstilling..... | 15 |
| 2. Kvalitetsutviklingssystemet i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag..... | 16 |
| 2.1 Styringssystem..... | 18 |
| 2.2 Kvalitetsbegrepet..... | 19 |
| 2.2.1 Kvalitetsbrøkens nevner: Interessentenes forventninger..... | 20 |
| 2.2.2 Kvalitetsbrøkens teller: Resultater..... | 21 |
| 2.2.3 Kvalitetsbegrepet og utviklingsmål | 22 |
| 2.2.4 Kvalitetsmeldingen | 23 |
| 2.3 Modellen: Common Assessment Framework/CAF | 24 |
| 2.3.1 Kriteriene | 25 |
| 2.3.1.1 Virkemiddelkriteriene | 26 |
| 2.3.1.2 Resultatkriteriene | 27 |
| 2.3.1.3 Indikatorer og eksempler | 28 |
| 2.3.1.4 Forholdet mellom virkemiddel- og resultatkriterier | 29 |
| 2.4 Kvalitetssirkelen og årshjulet | 29 |
| 2.4.1 Kvalitetssirkelen | 29 |
| 2.4.2 Kvalitetsutviklingssystemets århjul | 30 |
| 2.4.3 Skolens årshjul | 31 |
| 2.5 Evaluering | 32 |
| 2.6 Verktøyene | 34 |
| 2.7 Kvalitetsutviklingssystemet og «lærende organisasjoner» | 35 |

| | |
|--|-----------|
| 3 Teori | 36 |
| 3.1 Begrunnelse for valg av teori | 36 |
| 3.2 Kunnskapsbegrep og kunnskapsperspektiv | 37 |
| 3.2.1 Kunnskapsbegrep | 37 |
| 3.2.2 Kunnskapsperspektiver | 38 |
| 3.3 Organisasjonsperspektiver | 39 |
| 3.4 Kunnskapsorganisasjoner | 40 |
| 3.4.1 Kjennetegn på kunnskapsorganisasjoner | 40 |
| 3.5 Organisatorisk læring | 41 |
| 3.5.1 Organisatorisk læring og lærende organisasjoner..... | 42 |
| 3.5.2 Individuell læring versus organisatorisk læring | 42 |
| 3.5.3 Læring som kontinuerlig prosess | 43 |
| 3.5.4 Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring | 44 |
| 3.5.5 Ledelse i lærende organisasjoner | 45 |
| 3.5.6 Skolen som lærende organisasjon | 48 |
| 3.6 Koblingsteori | 53 |
| 3.6.1 Instrumentelt og institusjonelt perspektiv på organisasjoner | 53 |
| 3.6.2 Løs og tett kobling | 54 |
| 3.6.3 Skoler som organisatoriske nettverk | 56 |
| 3.6.4 Ledelsen og koblinger | 57 |
| 3.6.5 Brunssons hykleri-teori | 58 |
| 4. Metode | 60 |
| 4.1 Utvalg | 60 |
| 4.2 Validitet..... | 62 |
| 4.3 Valg av design | 62 |
| 4.4 Den kvalitative analysen | 63 |
| 4.5 Ethiske betraktninger | 63 |

| | |
|--|-----------|
| 4.6 Egen forskerrolle | 64 |
| 4.7 Bruken av data i teksten | 65 |
| 5 New Public Management og Total Kvalitetsledelse | 65 |
| 5.1 New Public Management | 65 |
| 5.2 Total Kvalitetsledelse | 67 |
| 6 Analyse og tolking av datamaterialet knyttet til forskningsspørsmålene..... | 69 |
| 6.1 Forskningsspørsmål 1 | 69 |
| 6.1.1 Kvalitetsbegrepet i kvalitetsutviklingssystemet | 69 |
| 6.1.1.1 Oppsummering | 71 |
| 6.1.2 Ledernes oppfatninger av kvalitet | 72 |
| 6.1.2.1 Analyse av data | 72 |
| 6.1.2.2 Oppsummering | 75 |
| 6.1.3 Konklusjon på forskningsspørsmål 1 | 76 |
| 6.2 Forskningsspørsmål 2 | 78 |
| 6.2.1 Valg av kategorier | 78 |
| 6.2.2 Kvantifisering | 80 |
| 6.2.2.1 Oppsummering | 81 |
| 6.2.3 Tid og organisering | 82 |
| 6.2.3.1 Oppsummering | 83 |
| 6.2.4 Instrumentalitet | 84 |
| 6.2.4.1 Oppsummering | 87 |
| 6.2.5 Kunnskapsutvikling | 88 |
| 6.2.5.1 Oppsummering | 91 |
| 6.2.6 Konklusjon på forskningsspørsmål 2 | 91 |
| 7 Drøfting og konklusjon på problemstillingen | 97 |
| 7.1 Drøfting | 97 |
| 7.1.1 Skoleeiers rolle | 97 |

| | |
|--|-----|
| 7.1.2 Kvalitetsbegrepet | 97 |
| 7.1.3 Kvalitetsutviklingssystemet og skolen som lærende organisasjoner ... | 98 |
| 7.1.4 Koblinger | 100 |
| 7.1.5 Hykleri | 101 |
| 7.2 Konklusjon | 102 |
| 7.3 Avslutning | 104 |
| 7.4 Hva vi har lært av arbeidet med masteroppgaven..... | 104 |
| 7.5 Veien videre | 105 |
| | |
| Litteraturliste | 108 |
| Oversikt over figurer og tabeller | |

Sammendrag

I 2005 innførte Fylkestinget i Nord-Trøndelag et helhetlig kvalitetssystem for utdanningssektoren basert på en modell for planlegging, rapportering og vurdering. Vi har sett på hvilken betydning innføringen av systemet har hatt for ledelsesarbeidet i skolen. Vi har undersøkt ledernes oppfatninger og forståelse av, holdninger til og faktiske bruk av systemet.

Hensikten med å undersøke hvordan ledelsesaspektet påvirker kvalitetsutviklingssystemet i Nord-Trøndelag fylkeskommune, har vært å studere hvordan fenomener og handlinger ser ut til å henge sammen i spesielle situasjoner i organisasjonen. Vi har derfor brukt en kvalitativ tilnærming i den empiriske undersøkelsen. Det er totalt 11 videregående skoler i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Denne undersøkelsen er basert på svar fra tre av disse skolene, samt et intervju med leder i Avdeling for videregående opplæring. Denne lederen har designet systemet rundt CAF for utdanningssektoren i fylkeskommunen. Han er forfatter av *kompndiet CAF som kvalitetsverktøy i offentlig sektor og skole* (2010) som er lagt til grunn for teorien omkring kvalitetsutviklingssystemet. Totalt er det gjennomført sju åpne intervjuer; tre gruppeintervjuer og fire individuelle intervjuer.

Problemstillingen i oppgaven er: Hvordan påvirker kvalitetsutviklingssystemet ledelsesarbeidet i skolen?

For å få svar på problemstillingen har vi brukt følgende to forskningsspørsmål:

1. Hvordan er forholdet mellom kvalitetsbegrepet i kvalitetsutviklingssystemets og lederes forståelse av kvalitet.
2. Hvordan vurderer lederne kvalitetsutviklingssystemet som verktøy for kvalitetsutvikling i skolen.

For å belyse svarene i empirien har vi valgt teoretiske tilnærminger til kunnskapsledelse og kunnskapsorganisasjoner, ulike organisasjonsperspektiver, organisasjonslæring og systemer for å håndtere dette. Ved å studere Nord-Trøndelag fylkeskommunes intensjoner om bruk av kvalitetsutviklingssystemet og ledernes faktiske bruk, har vi brukt koblingsteori og hykleriteori.

Svar på forskningsspørsmål 1.

I kvalitetsutviklingssystemet for Nord-Trøndelag fylkeskommune defineres kvalitet som forholdet mellom de forventninger som rettes mot organisasjonen fra dens interessenter og organisasjonens resultater. *Innholdet* i kvaliteten blir til enhver tid definert ut fra interessentenes forventninger. Vi har derfor funnet at kvalitetsbegrepet innebærer at kvalitet blir betraktet som *relativt*. Kvalitet har ikke noe innhold i seg selv, men relateres til det innholdet, det vil si de forventninger og de resultater, som det til enhver tid legges inn i det. Fylkeskommunen baserer sin behandling av kvalitet i utdanningssektoren på grunnlag av informasjon og data. Kunnskap sees som en enkel, målbar størrelse, og det gis liten mulighet for å se resultatene i en kontekst som gir mening og kunnskap. Vi har dessuten funnet at den politiske styringen av utdanningssektoren er forankret i det relative kunnskapsbegrepet.

Når det gjelder ledernes definisjon av kvalitet, ser vi at de beskriver et *innhold* når de blir bedt om å si hva de mener er kvalitet i skolen. Vi velger å betegne dette som et *substansielt kvalitetsbegrep*. I alle respondentenes svar ser vi at det legges et substansielt kvalitetsbegrep til grunn for deres oppfatninger av kvalitet. Svarene viser at ledernes forståelse av kvalitet i skolen er i samsvar med punkter i læreplanverkets generelle og fagspesifikke deler. Vi ser at alle respondentene knytter kvalitet til elevenes læring og til elevenes læringsmiljø. Vi ser også at det er et verdibasert kunnskapsbegrep som knyttes til skolens rolle som oppdrager. Vi finner at et relasjonelt kunnskapsperspektiv i stor grad er lagt til grunn for skoleledernes forståelse av kvalitet i skolen.

Svar på forskningsspørsmål 2.

Vi har funnet at noen ledere vurderer kvantifisering som positivt for lederarbeidet sitt, mens de fleste mener det skaper føring for hvilke resultater som vektlegges i skolen. Lederne ved to av skolene uttrykker at det kvantitative fokuset fører til et snevert syn på kvalitetsutvikling formulert som måltall. Én skole opplever derimot tellbarheten som en styrke. Utsagnene viser en motsetning mellom skolene hvor lederne ved sistnevnte skole synes å legge et instrumentelt syn til grunn for å lede utvikling, mens lederne ved de andre to skolene er mer opptatt av det relasjonelle perspektivet. Utsagnene indikerer at lederne oppfatter kommunikasjonen som toppstyrt og enveis fra skoleeier. Flere ledere peker på tidspress med tanke på å involvere hele organisasjonen i utviklingsarbeidet større grad fordi årshjulet er for kort. Den største innvendingen går på at de ikke har tid til å arbeide med prosesser ute i organisasjonen.

Ledere fra to av skolene sier de arbeider med utviklingsprosesser uten at det har sammenheng med kvalitetsutviklingssystemet. Vi har sett at dette fører til løse koblinger. Koblingene blir desto tettere fra rektornivået og opp mot skoleeier. Til sist har vi funnet at kvalitetsutviklingssystemet har en presentasjon som virker fremmedgjørende og skaper avstand.

Svar på problemstillingen.

Selv om kvalitetsutviklingssystemet ikke synes å ha påvirket skoleledernes kvalitetsbegrep, viser vår undersøkelse at det har hatt innvirkning på ledelsesarbeidet i skolene. Vi har funnet at lederne på de tre skolene har antatt tre ulike strategier overfor kvalitetsutviklingssystemet. Vi har valgt å betegne de ulike strategiene som *en kontroversiellstrategi, en konformitetsstrategi og en pragmatisk strategi*

En av skolene uttrykker liten tillit til CAF-modellen, til at vurderingen av skolens resultater blir representativ og reliabel, og til at kvalitetsutviklingssystemet hjelper skolen til å utvikle kvalitet. Skolen gjennomfører imidlertid de foreskrevne rutiner og prosesser slik de er forpliktet til. Ut over dette synes kvalitetsutviklingssystemet å ha liten konsekvens for ledelsesarbeidet i skolen. I denne skolen synes ledelsen å velge det fortolkende, relasjonelle perspektivet som bærende for sitt ledelsesarbeid. Skolen har valgt *en kontroversiell strategi* vis a vis kvalitetsutviklingssystemet.

En skole uttrykker at de har stor tillit til både vurdering av skolens resultater, til modellen og til at systemet identifiserer det som er skolens styrker og utordringer. Ledelsen synes å ha integrert kvalitetsutviklingssystemet i ledelsesarbeidet på skolen. Skolen har tilpasset ledelsesarbeidet til kvalitetsutviklingssystemet og antatt det samme organisasjonsperspektivet. Dette kan vi betegne som *en konformitetsstrategi*.

På den siste skolen har rektor god kjennskap til kvalitetsutviklingssystemet, mens mellomlederne hadde overflatisk kjennskap til det. Rektor uttaler at det er elementer i systemet han synes er bra, og andre som han ikke synes er så bra. Skolen gjør det obligatoriske arbeidet i kvalitetsutviklingssystemet. Ut over det får kvalitetsutviklingssystemet liten konsekvens for ledelsesarbeidet i skolen. Denne skolens ledelse har et en strategi i forhold til kvalitetsutviklingssystemet som vi kan benevn som *pragmatisk strategi*.

1 Innledning

I 2005 vedtok Fylkestinget i Nord-Trøndelag å innføre et helhetlig kvalitetssystem for utdanningssektoren basert på en modell for planlegging, rapportering og vurdering. Systemet ble bygget på en modell *Common Assesment Framework* som inngår i et totalt kvalitetsledelseskonsept: TKL. TKL er et forsøk på å skape en helhetlig ledelsesfilosofi for å sikre kvalitetsstyrte organisasjoner. Det sentrale i TKL er tanken om kvalitet i leverandør-kundeforhold.

Kvalitetssystemet skulle utarbeides i nært samarbeid med virksomhetene. Til tross for de tilpasningene som ble gjort de første årene, og til tross for at dette ble gjort i samarbeid med skolene, fikk systemet en noe blandet mottakelse av dem som skulle bruke det. Noen rektorer ble tidlig begeistret over tanken på at man skulle få system på oppfølgingen av alle brukerundersøkelsene, mens andre så straks mulighetene i en systematisk kvalitetsutvikling i skolen. Men mange var også usikre på hva dette systemet egentlig innebar. En del av skepsisen hadde sammenheng med at systemet har utspring i New Public Management med tankegods som virket fremmed for utdanningssektoren. Begreper som «resultat» og «produksjon» var nye og i ikke liten grad skremmende. I innføringsfasen fremsto systemet som svært omfattende og komplisert for mange, og det var vanskelig å se hvordan en skulle finne tid til å gjennomføre det i en skole der mange allerede mente for mye tid gikk til andre oppgaver enn kjerneoppgavene: undervisnings- og opplæringsarbeidet.

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

I denne studien vil vi fokusere på utviklingsperspektivet og vil derfor bruke betegnelsen «kvalitetsutviklingssystem» om det som omfatter CAF-modellen, verktøyene og skolenes årshjul, til forskjell fra «kvalitetssystemet» som omfatter hele systemet for kvalitet i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag slik Fylkestinget vedtok det sak 50/2005.

Etter seks år kan vi stille mange spørsmål om resultater av kvalitetsutviklingssystemet. I denne oppgaven vil vi se nærmere på hvilken betydning innføringen av systemet har hatt

for ledelsesarbeidet i skolen. Vi vil undersøke ledernes oppfatninger og forståelse av, holdninger til og faktiske bruk av dette systemet.

En organisasjon vil alltid stå overfor valg med hensyn til hvilke modeller som skal brukes for et kvalitetsutviklingssystem. Modell for analysen av organisasjonen og forholdet mellom elementene i den, håndtering av forventninger fra interessentene, systemer for innhenting av data, evaluering av resultater, systemer for å identifisere utfordringer og formuleringer av tiltak og oppfølging av disse opp, vil kunne variere. Fylkestinget i Nord-Trøndelag har valgt en modell som inneholder en rekke elementer som i sin tid har vært gjenstand for valg. Valgene kan ha vært resultat av en vurdering av ulike hensyn opp mot hverandre, og hvor egnethet for ledelse kan ha vært ett. Det er en del slike elementer vi vil se på med et kritisk blikk.

1.1 Oppbygging av oppgaven

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

Opgaven er inndelt i sju deler. Kapittel 1 er innledning. Her skisseres bakgrunn for valg av tema med presisering av hvilke områder vi vil gå nærmere inn på og studere. Videre skisseres oppgavens oppbygging, problemstilling og forskningsspørsmål. I kapittel 2 presenteres kvalitetsutviklingssystemet i de videregående skolene i Nord-Trøndelag.

I kapittel 3 presenteres teorien som legges til grunn for studien med begrunnelse. Valg av teori omfatter kunnskapsbegrepet og videregående skoler som kunnskapsorganisasjoner. Videre problematiseres ulike organisasjonsperspektiver, og vi beskriver hva som kjennetegner lærende organisasjoner. Til slutt belyses koblingsteori og hykleriteori.

I kapittel 4 gjør vi rede for de viktigste elementene i New Public Management (NPM). Videre beskrives Total Kvalitetsledelse (TKL). Til sist defineres innholdet i kvalitetsbegrepet som brukes i kvalitetsutviklingssystemet.

Kapittel 5 er metodekapitlet. Her begrunnes valg av kvalitativ metode. Vi sier noe om utvalg, valg av design og vi problematiserer egen forskerrolle. Kapittel 6 omhandler analyse og tolking av datamaterialet. Kapittel 7 inneholder drøfting med utgangspunkt i forskningsspørsmålene og valgt teori, samt svar på problemstilling.

1.2 Problemstilling

Nord-Trøndelag fylkeskommunes satsing på kvalitet i utdanningen har ført til det omfattende kvalitetsutviklingssystemet som er tema for denne studien. Som en del av satsingen er det også igangsatt et bredt kompetanseutviklingstilbud innen ledelse som omfatter formalkompetanse fra grunntdanningsnivå, 30 studiepoeng, opp til masternivå. Undertegnede er av dem som har benyttet seg av masterutdanningstilbudet.

Kvalitetsutvikling har hatt høy prioritet i utdanningssektoren i fylkeskommunen. Som rektorer har vi opplevd at mye av vår tid og oppmerksomhet har vært knyttet til kvalitetsutviklingssystemet. Vi er opptatt av å utvikle best mulig opplæringstilbud for elevene i Nord-Trøndelag og at sektorens samlede ressursbruk skal innrettes mest mulig effektivt på dette. Det er ikke til å stikke under en stol at både vi og våre rektorkolleger derfor hadde en kritisk, men likevel velvillig innstilling da kvalitetsutviklingssystemet ble innført i 2006.

Etter 6 år er det fortsatt åpent i hvilken grad kvalitetsutviklingssystemet har ført til en bedre skole i Nord-Trøndelag. Som rektorer som har benyttet seg av tilbudet om masterutdanning innen kunnskapsledelse, finner vi det svært nærliggende å bruke anledningen masteroppgaven gir oss, til å undersøke dette nærmere. Vi har da valgt å fokusere på forholdet mellom kvalitetsutviklingssystemet og ledelse. Problemstillingen vår ble:

Hvordan påvirker kvalitetsutviklingssystemet ledelsesarbeidet i skolen?

Vi har formulert to forskningsspørsmål som skal hjelpe oss å få svar på problemstillingen.

Kvalitetsutviklingssystemet i Nord-Trøndelag fylkeskommune inngår i metoden Total Kvalitetsledelse (TKL). TKL er et forsøk på å skape en helhetlig ledelsesfilosofi for å sikre kvalitetsstyrte organisasjoner. Kvalitet i TKL handler om å tilfredsstille interne og eksterne kundens forventninger.

Det er seks år siden kvalitetsutviklingssystemet ble innført i skolene. Virksomheter som forsøker å innføre TKL, vil ofte oppleve heftige diskusjoner om definisjonen på kvalitet. I følge TKL vil en virksomhet ikke lykkes før organisasjonsmedlemmenes måte å tenke kvalitet på endres. Dette betinger at de rådende handlingsteoriene i organisasjonen må

endres. I det første forskningsspørsmålet ønsker vi derfor å undersøke forholdet mellom kvalitetsbegrepet i kvalitetsutviklingssystemet og lederes forståelse av kvalitet.

Forskningsspørsmål 1. Hvordan er forholdet mellom kvalitetsbegrepet i kvalitetsutviklingssystemet og lederes forståelse av kvalitet?

I det andre forskningsspørsmålet ser vi på hvilken betydning innføringen av systemet har hatt for ledelsesarbeidet i skolen. Her vil vi undersøke hvordan lederne faktisk bruker kvalitetsutviklingssystemet som verktøy for utvikling av skolene. I tillegg ønsker vi å undersøke oppfatninger og forståelse av systemet, og holdninger til det.

Forskningsspørsmål 2. Hvordan vurderer lederne kvalitetsutviklingssystemet som verktøy for kvalitetsutvikling i skolen.

2 Kvalitetsutviklingssystemet i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag

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

Fylkestinget i Nord Trøndelag vedtok i juni 2005 en tydelig bestilling av et kvalitetssystem for de fylkeskommunale videregående skolene som skulle tilfredsstillere kravene i opplæringsloven. I juni 2006 fikk Fylkestinget i sak 6/39 *Kvalitetsmelding for videregående opplæring i Nord-Trøndelag 2006* presentert et helhetlig kvalitetssystem basert på modellen *Common Assessment Framework* (CAF). Målsettingen for systemet ble presentert i saksvedlegg som:

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

- *At det er etablert og implementert et kvalitetsutviklingssystem som utvikler kvaliteten i skolen, og et system som bidrar til å sikre kvaliteten i bedriftsopplæringen*
- *At et helhetlig system for total kvalitet skal ivareta sammenhengen mellom etablerte styrings- og rapporteringsverktøy*
- *At kvalitetsutviklingssystemet benytter kvalitetsmodellen CAF (Common Assessment Framework) som analyseenhet og leverandør av kvalitetsinformasjon til virksomhet, administrative og politiske myndigheter*
- *At det utvikles en helhetlig kvalitetsstrategi for sektoren, som ser sammenheng i kvalitetsarbeid mellom de ulike instanser (Fylkestingsak 50/2005)*

Kvalitetssystemet omfatter både et vurderings- og rapporteringssystem, et styringssystem og et kvalitetsutviklingssystem. De tre systemene inngår i et helhetlig system for *total kvalitetsledelse* (TKL) etter William Edward Demings begrep fra *Out of the Crisis* (1982), hvor en organisasjon utvikles mot total kvalitet gjennom styring av alle teknologiske, administrative, kreative og sosiale prosesser. Lederens rolle i dette er «å se helheten i systemet og legge regi på prosessene som følger» (Svendsen 2010:24-25).

TKL har utspring i de ideene og løsningene som betegnes som New Public Management (NPM). Både NPM og TKL vil bli utdypet i kapittel 4.

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

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

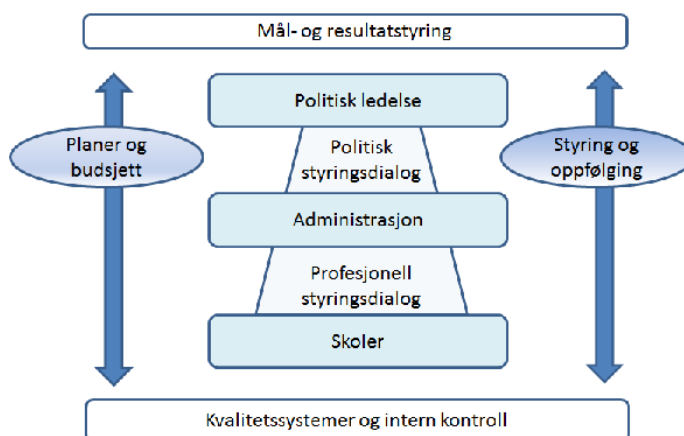
Virksomhetenes vurdering og skoleeiers styringsgrunnlag inngår som fundamentale elementer i kvalitetsutviklingssystemet. Dette systemet er et strategisk verktøy for kvalitetsutvikling i sektoren. Det består av en rekke elementer i tillegg til vurdering og styringsgrunnlag. De viktigste er et årshjul basert på W. E. Demings kvalitetsutviklingssyklus, samt en rekke verktøy til bruk i arbeidet med kvalitet.

I det følgende skal vi ta for oss de ulike delene av kvalitetsutviklingssystemet som er relatert til skolene. Vi vil beskrive systemet og de intensjonene som ligger bak.

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

2.1 Styringssystem

Kvalitetsutviklingssystemet er knyttet til politisk nivå, administrativt nivå og virksomhetsnivå. Virksomhetsnivået inneholder 11 videregående skoler samt Avdeling for videregående opplæring og Eiendomsavdelingen. Kvalitetsutviklingen foregår som en styringsdialog mellom de tre ulike nivåene:



Figur 1. Dialognivåene i styringskjeden i NTFK

I denne studien hvor fokuset er ledelsesnivået i skolen, vil vi i de fleste sammenhenger se det administrative nivået og det politiske nivået i sammenheng. Styringssystemet vil bare komme frem som et bakteppe for det som er hovedfokuset her.

2.2 Kvalitetsbegrepet

I følge Bokmålsordboka betyr ordet *kvalitet* «egenskap» og kan ha både positiv og negativ betydning. Ordet brukes imidlertid på ulike måter og med ulikt innhold. Svendsen mener kvalitet kan defineres ut fra to ulike dimensjoner: objektive kriterier og subjektive kriterier. De objektive kriteriene dreier seg om å oppfylle formelle krav som lover og forskrifter, mens de subjektive kriteriene er knyttet til individuelle forventninger og behov (2010:20). I skolen blir kvalitet ofte knyttet til elevenes forventninger og behov eller oppfatninger av hva som er det.

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

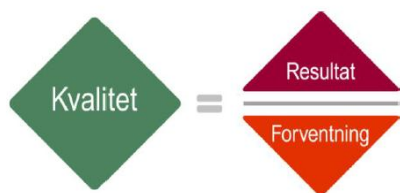


Fig 2. Kvalitetsbrøken (Svendsen 2010:21)

På grunnlag av denne definisjonen brukes begrepet «riktig kvalitet» når verdien av brøken er 1 eller høyere. Det vil i praksis si en situasjon hvor organisasjonen produserer de resultatene interessentene forventer eller bedre. Vi vil se nærmere på faktorene over og under brøkstreken.

2.2.1 Kvalitetsbrøkens nevner: Interessentenes forventninger

Faktoren under brøkstreken definerer *nevneren* i kvalitetsbrøken. Den uttrykker både hva interessentene forventer skal være *innholdet* i kvaliteten og *nivået*. Fylkestinget i Nord-Trøndelag definerte for eksempel i 2011 *gjennomføring* som innhold i forventningene, og *en bestemt prosent økning innen et bestemt tidspunkt* som nivå. Dette er samtidig eksempel på at interessenten Fylkestinget har formulert forventninger innenfor *resultatområdet* i CAF-modellen. Det samme gjelder Fylkestingets forventninger om faglig fremgang, definert som forbedring av eksamenskarakterer og fag- og svenneprøve. Når Fylkestinget formulerer forventninger som «Lærerne skal være tydelige pedagogiske ledere i klasserommet» og «Den videregående opplæringen skal gjennomføres av en utpreget tilbakemeldingskultur», er det eksempel på at interessentene også kan formulere forventninger innen *virkemiddelområdene* i CAF-modellen (kap. 2). Interessentene kan altså formulere forventninger både til resultater og til *hvordan* skolen skal arbeide for å oppnå disse.

Skolen, som enhver organisasjon som vil overleve, kartlegger hvem dens eksterne og interne interessenter er, og hvilke forventninger og behov de har. Dette må gjøres i en dialog med interessentene som er preget av åpenhet og gjensidig forståelse (Roald 2010). Denne dialogen er viktig for at interessentenes forventninger skal bli realistiske. Det må være en balanse mellom å forbedre resultatene og å skape realistiske resultater. Hvis man bare er opptatt av å forbedre resultatene, risikerer man at brukernes forventninger økes tilsvarende (Svendsen 2011: 21).

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

Organisasjonen velger i kvalitetsutviklingssystemet i NTFK å legge vekt på *kjerneinteressentene*. Kjerneinteressentene består av oppdragsgivere, brukere og profesjon, og det er disse som først og fremst bestemmer kvaliteten.

| Oppdragsgiver | Profesjon | Brukere |
|------------------------|---------------------|----------------|
| Fylkesopplæringssjefen | De tillitsvalgte | Elevene |
| Læreplanene | Lærerne | Foresatte |
| Fylkesmannen | Vaktmesteren | Bedrifter |
| Direktoratet | Utdanningsforbundet | Studenter |
| Fylkesrådet | Partnere | Kommunen |
| Utdanningsministeren | Rektor | Kunder |
| Fylkestinget | Bransjer | Næringsliv |
| Departementet | Næringslivet | Lokalsamfunnet |
| Opplæringsloven | UH sektoren | UH sektoren |
| KS | Forskningsmiljø | Media |

Tabell 1. Oversikt over skolens kjerneinteressenter (Svendsen 2010)

Den presise definisjonen av kvalitet i kvalitetsutviklingssystemet er: *Å tilgodese behov og innfri forventningene til oppdragsgiver, profesjonen og brukerne* (Svendsen 2010:20).

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

2.2.2 Kvalitetsbrøkens teller: Resultater

Faktoren over streken, telleren, er skolens resultater. I kvalitetsutviklingssystemet skal resultatene fremkomme gjennom en vurdering basert på dokumenterte data. Ulike undersøkelser, eksamensresultater, elevfravær, planer og partnerskapsavtaler er eksempler på data. Modellens ni hovedkriterier utgjør de områdene som skal evalueres. Alle

resultater skal måles og dokumenteres (Svendsen 2010). Resultater kan enten være målte produkter som dreier seg om selve tilstanden til produktet, eller brukeres oppfatning av dem. Det gjennomføres årlig to store brukerundersøkelser hvor alle skolens prestasjoner måles og kvantifiseres ut fra brukernes oppfatninger av dem. Skillet mellom produktets tilstand og brukernes oppfatninger av det kan beskrives som henholdsvis objektive og subjektive kriterier (Svendsen 2010: 19).

2.2.3 Kvalitetsbegrepet og utviklingsmål

For at en organisasjon skal utvikle seg, må den formulere sine mål basert på de forventninger som er rettet mot den og kunnskap om sine egne faktiske resultater. Dette er sykliske prosesser som skal gi organisasjonen retning i utviklingen og uttrykke hva som til enhver tid er kvalitet. En leder må være bevisst hva som er definert som kvalitet i organisasjonen og kunne skape oppslutning om de mål som settes for organisasjonen for å oppnå riktig kvalitet.

Fylkestinget, som er en av kjerneinteressentene for skolen, skal hvert år formulere sine forventninger til skolene uttrykt som utviklingsmål. Det administrative nivået/Fylkesrådet formulerer forslag til utviklingsmål som legges frem for Fylkestinget som vedtar det som blir utviklingsmål for sektoren. Utviklingsmålene beskrives med måltall, det vil si en beskrivelse av både innhold og nivå for måloppnåelse.

De siste årene har Fylkestinget i Nord-Trøndelag vedtatt fire utviklingsmål. De to viktigste er formulerte innen resultatområdene: at elevene skal ha fremgang i eksamensresultater og standpunkt, og at flere elever skal gjennomføre videregående opplæring. De to øvrige målene er at de to nevnte målene skal oppnås gjennom «tilbakemeldingskultur» og «tydelig klasseledelse». Disse handler om hvilke virkemidler skolen skal ta i bruk. Dette er kjerneinteressenten skoleeiers forventninger og er derfor definisjonsgrunnlag for kvalitet i skolene.

I tillegg til de målene Fylkestinget har vedtatt, formulerer skolene sine egne utviklingsmål basert på evaluering i CAF. Disse blir også rapportert til administrativt nivå, men inngår ikke i Kvalitetsmeldingen. De fylkeskommunale og de lokale utviklingsmålene blir prioriterte fokus for skolens innsats. Utviklingsmålene skal følges opp med evaluering av utviklingen og rapportering, det vil si: de inngår i den styrte kvalitetsutviklingsprosessen.

Kvalitetsutviklingssystemet gjør på denne måten valg av utviklingsmål forpliktende for skolens ledelse.

2.2.4 Kvalitetsmeldingen

Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan utviklingsmålene blir formulert.

For å kunne formulere forventninger, må Fylkestinget ha kunnskap om skolenes kvalitet. I 2005 vedtok Fylkestinget i Nord-Trøndelag en bestilling av en årlig rapport om resultatene i de videregående skolene, og svaret ble den årlige Kvalitetsmeldingen (FT-sak 2005-50). Kvalitetsmeldingen utgjør i all hovedsak grunnlaget Fylkestinget har for kunnskap om skolene. Den utarbeides på administrativt nivå på bakgrunn av evalueringsrapportene fra skolene. Her beskrives de enkelte skolenes resultater på hvert hovedkriterium som oppnådde poeng fremstilt i et søylediagram. Bak hvert resultat på hovedkriteriene ligger kompliserte avveinger mellom flere delkriterier. Bak hvert av disse igjen ligger en rekke vurderinger. Det betyr at samme poengsum på en søyle kan ha et svært ulikt innhold på de forskjellige skolene. Det er også denne fremstillingen som skal danne grunnlaget når Fylkestinget skal formulere nye utviklingsmål for sektoren.

På administrasjonsnivå, hvor Kvalitetsrapporten utarbeides, er kunnskapen om skolene basert på evalueringsrapporten fra hver enkelt skole samt *den profesjonelle styringsdialogen* som har fokus på resultatgjennomgang. Kommunikasjonen mellom skole og administrativt nivå på den ene siden og administrativt nivå og politisk nivå på den andre er ikke vesentlig forskjellig: Det handler om skolens kvalitet basert på kvantitative data.

Den komplekse virkeligheten i skolen blir fremstilt gjennom ni kvantitative størrelser. Det er da viktig at denne fremstillingen av skolens kvalitet på denne måten gir et så fullstendig og dermed realistisk bilde av skolen som mulig. Hvis kunnskapen er basert på et bilde av skolen som ikke stemmer med skoleledernes oppfatninger, og hvis skolens utviklingsmål er basert på et ufullstendig og urealistisk bilde av skolen, kan det være vanskelig for skolelederen å skape oppslutning om målene.

Det samme er viktig på lokalt nivå. Skolens egne utviklingsmål formuleres på bakgrunn av SEGs evaluering og skolens prioriteringer. Men dersom det ikke er tillit til den

kunnskapen som utviklingsmålene er basert på, vil det også være vanskelig å skape oppslutning om målene.

Den fremstillingen skolenes kvalitet får i Kvalitetsmeldingen, gjør det i tillegg nærliggende å sammenlikne skolene med hverandre. En slik sammenlikning kan skape usikkerhet og mistillit til hele kvalitetsutviklingssystemet. Evalueringen og Kvalitetsmeldingen kan derfor sies å støtte rapporterings- og kontrollelementet og ikke utviklingen av skolene som lærende organisasjoner slik Stortingsmelding nr. 28 påpeker at skolevurdering skal ha som hensikt. Dette kan igjen skape skepsis og mistillit til kvalitetsutviklingssystemet.

Kvalitetsmeldingen inneholder imidlertid også elementer som danner grunnlag for at det politiske og administrative nivået skal kunne få et noe mer nyansert bilde av skolene. I tillegg til den grafiske fremstillingen av den enkelte skoles kvalitet, følger det en verbal fremstilling av skolene styrker og utfordringer basert på målte resultater i CAF, og tilsvarende vurderinger av styrker og utfordringer knyttet til kjerneområder for hele sektoren, formulert av det administrative nivået.

2.3 Modellen: Common Assessment Framework/CAF

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

Modellen kan i utgangspunktet brukes på alle nivåer, bransjer og sektorer. Det er utarbeidet oppdaterte versjoner av CAF med sett av eksempler samt et

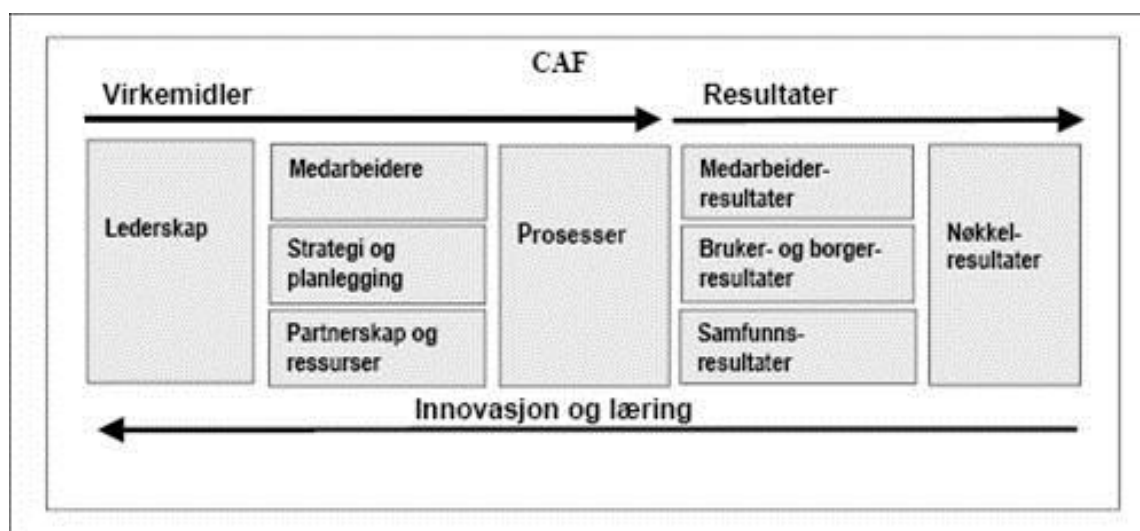
dokumentasjonstillegg som er tilpasset utdanningssektoren i Nord-Trøndelag. Den siste versjonen kom i 2011.

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

2.3.1 Kriteriene

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

De to typene kriterier blir betegnet som *virkemiddelkriterier* og *resultatkriterier*.



Figur 3. CAF-modellen. (Svendsen 2010)

2.3.1.1 Virkemiddelkriteriene

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

Kriteriet *lederskap* defineres som ”Hvordan ledelsen bidrar til virksomhetens utvikling og måloppnåelse” I følge delkriteriene er det å ”Gi retning for virksomheten ved å utvikle og formulere misjon, visjoner og mål samt verdier”, ”Utvikle og anvende systemer til å lede, målstyre og omstille virksomheten”, ”Motivere og støtte medarbeiderne og fungere som et forbilde” og ”Håndtere forholdet til politikere og andre interessenter”. Dette dreier som om lederens evne til å samarbeide med skolens ulike brukere i henhold til virksomhetens oppdrag.

Kriteriet *strategi og planlegging* er definert som ”Hvordan virksomheten omsetter sin misjon og visjon til strategier, mål og planer.” Dette blir presisert gjennom delkriteriene som å ”Samle inn informasjon om interessentenes nåværende og framtidige behov”, ”Utvikle og revidere strategi og planer ut fra politiske og økonomiske rammer”, ”Gjennomføre strategi og planer i hele organisasjonen” og ”Planlegge og gjennomføre modernisering og fornyelse”. Dette kriteriet handler om organisasjonens tilnærming til endring og utvikling.

Kriteriet *medarbeidere* defineres som ”Hvordan virksomheten forvalter, utvikler og bruker medarbeidernes kompetanse og potensial på individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå.”

Delkriteriene er å ”Forvalte, utvikle og bruke medarbeiderressursene på åpent vis i forhold til valgte strategier, mål og planer”, ”Skaffe oversikt, utvikle og vedlikeholde medarbeidernes kompetanse og balansere medarbeidernes og virksomhetens interesser” og ”Involvere medarbeiderne gjennom dialog og medbestemmelse”. Dette dreier seg både om å forvalte personale og om å forbedre personalets arbeidsforhold.

Det fjerde virkemiddelkriteriet er *partnerskap og ressurser*, definert som ”Hvordan virksomhetene planlegger og styrer partnerskap og interne ressurser slik at disse

virkemidlene støtter opp under virksomhetens strategier og planer på en effektiv og tillitsskapende måte.”

Kriteriet har seks delkriterier: ”Etablere og utvikle viktige partnerskapsforhold”, ”Etablere og utvikle partnerskap med brukere/borgere”, ”Forvalte økonomiske ressurser”, ”Forvalte informasjon og kunnskap”, ”Forvalte teknologi” og ”Forvalte bygninger, materiell og annet utstyr”.

Prosesser er det femte virkemiddelkriteriet og defineres som ”Hvordan virksomheten identifiserer, utformer, styrer, forbedrer og utvikler sine viktigste prosesser slik at de på best mulig måte støtter opp under misjon, strategier og planer.” Delkriteriene er ”Kartlegge, utforme, styre og kontinuerlig forbedre prosesser”, ”Utvikle og levere brukerorienterte ytelser og service” og ”Igangsette moderniserings- og nyskappingsprosesser”. Prosessene som er knyttet til levering av virksomhetens viktigste resultater, er kjerneprosesser, mens støtteprosessene er knyttet til driften av organisasjonen.

2.3.1.2 Resultatkriteriene

Det første av de fire resultatkriteriene er *bruker- og borgerresultater*, definert som ”I hvilken grad virksomheten oppnår de ønskede resultater med hensyn til å tilfredsstille brukere og interessenter”. Kriteriet har to delkriterier: ”Resultater ut fra bruker-/borgertilfredshetsundersøkelser” og ”Resultater ut fra indikatorer på bruker-/borgertilfredshet”. Kriteriet avhenger av at det er åpen tilbakemelding fra brukerne.

Det neste resultatkriteriet er *medarbeiderresultater*. Dette blir definert som: ”I hvilken grad virksomheten når de ønskede resultater med hensyn til å tilfredsstille medarbeidernes behov”. Delkriteriene er: ”Resultater ut fra målinger av medarbeidernes tilfredshet og motivasjon” og ”Resultater ut fra indikatorer på medarbeidernes tilfredshet og motivasjon”. Her brukes gjerne brukerundersøkelser for å registrere resultat.

Det tredje resultatkriteriet er *samfunnsresultater*. Dette kriteriet defineres som ”Hvilken innvirkning organisasjonen har på samfunnet utover resultatene som følger av virksomhetens misjon og dens grunnleggende oppgaver”. Kriteriet har delkriteriene

”Samfunnsresultater slik det oppfattes av interessentene” og ”Samfunnsmessige resultater ut fra virksomhetens egne indikatorer på dette”. Slike samfunnsresultater kan være både lokale, nasjonale og internasjonale.

Det siste hovedkriteriet på resultatområdet er *nøkkelresultater*, definert som

”Virksomhetens nøkkelresultater sett i forhold til misjon og planer.” Delkriteriene her er ”Eksterne resultater” og ”Interne resultater”. Dette dreier seg om virksomhetens viktigste resultater både med hensyn til måloppnåelse og til hvordan virksomheten fungerer.

2.3.1.3 Indikatorer og eksempler

Til hvert delkriterium er det utarbeidet et sett av indikatorer og eksempler. Figur 4 viser dette. Mens kriterier og delkriterier er generelle, er indikatorene og eksemplene tilpasset skole slik at de blir sannsynlige og gjenkjennelige uttrykk for kvalitet. Hovedkriterier, delkriterier, indikatorer og eksempler er fremstilt i et hefte som brukes i selvevalueringsprosessen. Heftet inneholder også oversikt over type dokumentasjon som skolene skal hensynta når de gjennomfører evalueringen.

| Hovedkriterier | Virkemiddelkriterier | | | | | Resultatkriterier | | | | |
|----------------------------|----------------------|----------------------------|-----------------|-----------------------------|--------------|--------------------------------|--------------------------|-----------------------|---------------------|-----|
| | 1. Lederskap | 2. Strategi og planlegging | 3. Medarbeidere | 4. Partnerskap og ressurser | 5. Prosesser | 6. Bruker- og borgerresultater | 7. Medarbeiderresultater | 8. Samfunnsresultater | 9. Nøkkelresultater | |
| Antall delkriterier | 4 | 4 | 3 | 6 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 28 |
| Antall indikatorer | 24 | 15 | 16 | 27 | 17 | 11 | 10 | 11 | 10 | 141 |
| Antall eksempler | 70 | 42 | 58 | 84 | 52 | 40 | 40 | 37 | 49 | 472 |

Figur 4. Kriterier, indikatorer og eksempler i CAF-modellen

2.3.1.4 Forholdet mellom virkemiddel- og resultatkriterier

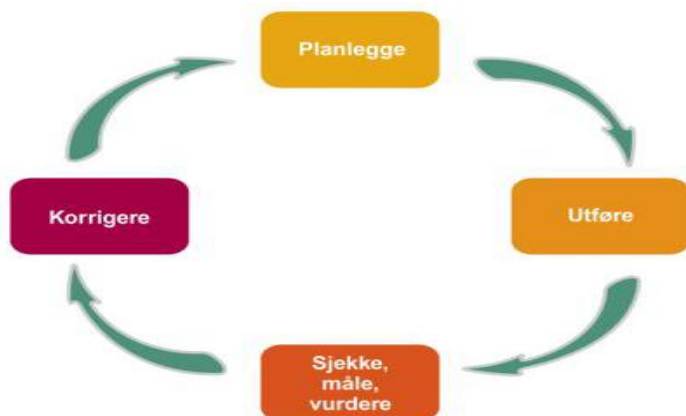
Virkemiddelkriteriene og resultatkriteriene er grunnleggende ulike. Virkemiddelkriteriene beskriver hva som skal gjøres for å utvikle kvalitet, mens resultatkriteriene beskriver konsekvensene av det som er gjort. Det er en direkte, kausal sammenheng mellom virkemidler og resultat ved at virkemidlene påvirker resultatet (Svendsen 2010:12).

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

2.4 Kvalitetssirkelen og årshjulet

2.4.1 Kvalitetssirkelen

Kvalitetsutvikling skal foregå som en sirkel som gjentas hvert år som en spiralformet bevegelse. Kvalitetssirkelen bygger på William Edward Demings kvalitetssirkel (Deming:1992). Sirkelens består av fire kjernefaser (Fig. 5).



Figur 5. Demings kvalitetssirkel. (Svendsen 2010:23)

Den første fasen går ut på å sjekke, måle og vurdere nåværende praksis i organisasjonen i forhold til planlagt kvalitet. I neste fase skal praksis modifieres i forhold til planlagt kvalitet. I den tredje fasen skal det utarbeides presis beskrivelse av ønsket kvalitet på de viktigste arbeidsprosessene, det vil si kriterier med måltall. I fjerde fase skal organisasjonen settes i stand på best mulig måte til å gjennomføre tiltak.

2.4.2 Kvalitetsutviklingssystemets årshjul

Kvalitetshjulet er satt inn i et årshjul som tilpasses Fylkestingets møteplaner, resultatoppgjør for skolen, elevundersøkelsen og andre praktiske forhold. Datoer varierer noe fra år til år.

| Fase | Trinn i kvalitetsarbeidet | Verktøy | Tid |
|------------------------------|--|---|------------------------|
| Sjekke, måle, vurdere | Evaluering | 12, 13, 14, 15, 16, 17 1, 2, 3, 4 | mars |
| Korrigere | Analyse av resultatene: Hvor fornøyde er brukerne og ansatte? Hva ligger bak resultatene? Hvilke mål og resultater er nådd? | 5, 6 | april |
| | Konklusjon med tre typer forbedringstiltak: <ul style="list-style-type: none"> • Rask korrigerende av uholdbar praksis • Justering av tidligere planer • Planlegging av fremtidig praksis | | |
| Planlegge | Ledelsen velger forbedringsområder og igangsetter planlegging av riktig kvalitet på viktige områder og prosesser, evt. med brukermedvirkning | 7, 9, 10, 11 | mai, juni |
| | Planlegging av ny praksis. Tiltaksplaner utarbeides, eller prosesser forbedres gjennom planlegging av riktig kvalitet (kvalitetsdokument) | | |
| | Når ønsket kvalitet er planlagt og forbedringstiltak er bestemt, må ledelsen prioritere og gjøre nødvendige tilrettelegginger. | | |
| Utføre | Ledelsen besørger gjennomføring av tiltakene samt nødvendige ressurser og virkemidler | | september – februar |

Tabell 2. Kvalitetssystemets årshjul

Evalueringen skjer i mars, mens nøkkelresultater som eksamens- og standpunktkarakterer og gjennomføring foreligger ikke før i juli. Opp til en tredel av elevene skiftes ut i løpet av årssyklusen. Kvalitet planlegges derfor på bakgrunn av resultater fra to tredeler av elevene i gjennomføringsfasen.

2.4.3 Skolens årshjul

En særegenhet ved skolen som organisasjon er at den har en årsrytme som innebærer at hvert år langt på vei er en avsluttet enhet. Ett år kan være svært forskjellig fra det forrige. I den videregående skolen skiftes minst en tredel av elevene ut hvert skoleår.

Nøkkelresultater som faglige resultater og gjennomføring måles og dokumenteres for hvert år. Budsjettene justeres etter hvert års elevtall. Dersom skolens fagtilbud og/eller elevtallet endres, vil det få konsekvenser både for personalet og økonomien.

I tillegg har skoleåret en fast rytme; et årshjul:

| Hendelser i opplæringsarbeidet | Tid |
|--|---------------------------|
| Skoleårsoppstart med 30 – 40 % nye elever Eventuelle endringer i tilbud Budsjettjustering Justering personale | august |
| Halvårsvurdering resultater | januar |
| Gjennomføring av elevundersøkelsen og lærer/arbeidsmiljøundersøkelsen | Januar |
| Resultater av elevundersøkelsen og lærer/arbeidsmiljøundersøkelsen | primo mars |
| Eksamen, | mai – juni |
| Karakteroppgjør Skoleårsavslutning, 30 – 40 % av elevene slutter | juni |
| Ferie for elever og pedagogisk ansatte | Medio juni – medio august |

Tabell 3. Skolens årshjul

Dersom vi sammenstiller kvalitetssystemets og skolens årshjul, ser vi at kvalitetsutviklingssystemet ikke er tilpasset skolens årshjul. Halvårsresultatene er ubearbeidet og ubrukelige for SEG. De fleste eksamensresultater er relaterte til fjorårets elever. I tillegg kommer hovedaktivitetene i kvalitetsarbeidet på et tidspunkt da skolen har høyest fokus på sine kjerneoppgaver.

2.5 Evaluering

Evalueringen gjøres av en selv-evalueringsgruppe (SEG) på 5-6 ansatte som skal være representativ for hele organisasjonen. Gruppen skal kjenne virksomheten godt og ha lyst på oppgaven. Arbeidet inngår i ordinær arbeidstid og godtgjøres ikke ekstra. Det tilbys skolering i metoden for nye medlemmer for å sikre felles forståelse av evalueringen.

SEGs oppgave er å evaluere skolen opp mot de 27 delkriteriene i modellen på grunnlag av informasjon om dokumenterte resultater. Evalueringsarbeidet gjøres konsentrert på to dager. Medlemmene i SEG går først gjennom skolens dokumenterte resultater. Deretter går de gjennom hvert av de 28 delkriteriene og noterer skolens styrker og svakheter på bakgrunn av dokumentasjonen for hvert av disse. Så gjennomføres en individuell evaluering før medlemmene kommer sammen og regner ut gjennomsnittlig poengsum for hvert delkriterium. Hvert hovedkriterium får poeng lik gjennomsnittlig poengsum for sine delkriterier.

På hvert delkriterium gis en skår fra en skala fra 0 til 100. Skalaen brukes ulikt for virkemiddelkriteriene og resultatkriteriene. Virkemiddelkriteriene evalueres (poengsettes) ut fra om tiltak er målt, korrigert, planlagt og utført, altså etter fasene i Demings kvalitetssirkel.

| Ved vurdering av virkemidlene (kriterium 1-5) | | | | Ved vurdering av resultatene (kriterium 6-9) | | |
|---|---|---------------|-----------------|---|---------------|-----------------|
| PDCA-sirkelen | Beskrivelse av de faktiske forhold | 5-poeng skala | 100-poeng skala | Beskrivelse av de faktiske forhold | 5-Poeng skala | 100-poeng skala |
| | Tiltak er ikke planlagt eller gjennomført | 0 | 0 - 10 | Det er ikke målt noen resultater / vi har ingen dokumentasjon for våre resultater | 0 | 0 - 10 |
| Plan | Tiltak er planlagt | 1 | 11 - 30 | Resultater er målt og viser at vi har ikke nådd våre mål / negativ trend | 1 | 11 - 30 |
| Do | Tiltak er planlagt og gjennomført | 2 | 31 - 50 | Resultater er målt og viser at vi har nådd noen av våre relevante mål / flat trend | 2 | 31 - 50 |
| Check | Tiltak er planlagt, gjennomført og vurdert (i forhold til egne mål) | 3 | 51 - 70 | Resultater er målt og viser at vi har nådd de fleste av våre mål / svak positiv trend | 3 | 51 - 70 |
| Act | Tiltak er planlagt, gjennomført, vurdert og justert/forbedret (vi har lært) | 4 | 71 - 90 | Resultater er målt og viser at vi har nådd alle våre mål / sterk positiv trend | 4 | 71 - 90 |
| | Alt hva vi gjør innenfor dette emnet planlegges, gjennomføres, vurderes og justeres systematisk, og vi lærer av andres praksis og arbeider hele tiden med løpende forbedring. | 5 | 91 - 100 | Fremragende resultater er oppnådd / sammenligninger viser at de er bedre enn andres | 5 | 91 - 100 |

Figur 6. Evalueringskriterier

Resultatkriteriene vurderes ut fra kvalitativ forbedring, det vil si grad av måloppnåelse i forhold til definerte resultatmål. Evalueringen her er ofte knyttet til resultatgjennomgangen ved skolebesøkene.

Indikatorer og eksempler skal forklare hvordan resultater på de ulike områdene kan måles i praksis.

Definisjonene av de ulike trinnene på poengskalaen fremstår som objektive, selv om det på resultatområdet brukes begreper som «noen» og «de fleste». I praksis er det likevel nødvendig å anvende skjønn i poenggivingen på begge områdene. Evalueringen inkluderer også dokumenterte resultater etter tiltak som ikke er prioritert og gjennomført gjennom kvalitetsutviklingssystemet. Skjønnen ligger i å vurdere hva som er den praktiske betydningen av at tiltak er gjennomført, evaluert, korrigert/forbedret. Dette vil kunne variere fra skole til skole. En standardisering her vil bli svært komplisert. Svendsen (2012) peker imidlertid på at systematisk arbeid med måltall og kriterier i utviklingsarbeid i enhver sammenheng samt trening i å evaluere er nødvendig og kan gi meget presis og reliabel vurdering. Han peker på at nettopp skolen har en spesiell evalueringserfaring: elevvurdering, som kan benyttes: «Det kan komme til uttrykk ved nettopp å konkretisere alle de vurderingsmekanismene som man har eller man kan utvikle» (Svendsen 2012). Trening på evaluering i SEG er likevel utfordrende med tanke på utskiftninger i gruppene og at evaluering skjer med ett års mellomrom.

Svendsen (2012) sier det er viktig å være bevisst at hovedkriterier og delkriterier i modellen er «spent opp som et idealbilde, en tilstand av total kvalitet for å måle seg selv opp imot». Han presiserer at modellen representerer en helhetlig tenking som er ment som et bakteppe for forbedring og utvikling. Modellen er også en «light-versjon» som fungerer

som en «introduksjon til de noe mer avanserte og dyptgående TKL-modellene» (Svendsen 2010:6). Evalueringen er derfor svært beroende på at SEG har god kjennskap til organisasjonen og kompetanse og trening i å evaluere.

Det er viktig at SEG har den nødvendige kompetansen i å vurdere og å evaluere for at beskrivelsen av skolens resultater blir mest mulig objektiv og reliabel. Når evalueringen brukes i en rapportering av skolens kvalitet, kan dette være problematisk, spesielt fordi skolene kan sammenliknes og rangeres. Det er en risiko her for at dette kan påvirke evalueringen. Som utviklingsverktøy hvor skolen skal fokusere på egen utvikling og sammenlikne seg med seg selv, er det også viktig at kriteriene brukes stabilt over tid. Det subjektive i evalueringen kan likevel svekke tilliten til systemet og dermed også verdien av å bruke disse resultatene i et systematisk utviklingsarbeid.

2.6 Verktøyene

Det er utarbeidet et sett verktøy, til sammen 17, til bruk i kvalitetsarbeidet. Verktøyene er utformet som skjema som beskriver og strukturerer arbeidsprosesser.

De første fem verktøyene, *dokumentoversikt*, *skjemaer for individuell og felles samlepoengskjema*, *evalueringsrapport*, *korrigeringsplan* og *strategisk vektingskart* brukes i evaluering, identifisering og prioritering av utfordringer og rapportering av kvalitet til skoleeier. Verktøyene *test av forbedringstiltak*, *prosesskartleggingskjema*, *handlingsplan for forbedringstiltak* og *kvalitetsdokumenter* er ledelsesverktøy for videre arbeid med å teste og planlegge tiltak, identifisere, planlegge og forbedre prosesser. De øvrige verktøyene: *interessentkart*, *manualer for gjennomføring av brukerundersøkelser*, *utarbeiding av serviceerklæring*, *metode for måling av tiltak (RADAR)* og *gjennomføring av benchlearning*, *matrise for grad av måloppnåelse* og *verktøy for validering av tiltak*, er i stor grad knyttet til gjennomføringsfasen eller til dokumentasjon.

De fleste verktøyene beskriver arbeidsprosesser som krever tid, konsentrasjon og inngående kjennskap til organisasjonen. Arbeidet går ut på å bruke skjemaer som beskriver og strukturerer tiltak eller arbeidsprosesser. Brukerne skal for eksempel analysere, kategorisere, prioritere, kartlegge, planlegge og organisere, fordele ansvar,

beregne ressurser og kontrollere. Dette arbeidet vil knyttes til områder skolen ønsker å fokusere, for eksempel kjerneoppgaver som undervisning eller evaluering. Det er da viktig at de av skolens ansatte som arbeider med områdene, blir involverte i arbeidet med verktøyene. Det er også viktig at ansatte ser sammenhengen med sin praksis og ikke opplever dette som byråkratisk og unyttig.

SEG har ansvar for evaluering og evalueringsrapporten, og det kan også være hensiktsmessig at SEG utarbeider forslag til korrigeringsplan. De andre verktøyene vil andre aktører i organisasjonen kunne arbeide med. Arbeid med alle verktøyene krever analyse, refleksjon, diskusjon og vurderinger.

2.7 Kvalitetsutviklingssystemet og «lærende organisasjoner»

Innledningsvis påpekte vi den tilknytningen kvalitetsutviklingssystemet har til TKL. TKL som metode er knyttet til begrepet *lærende organisasjoner*. Både TKL og lærende organisasjoner vil bli nærmere beskrevet i henholdsvis kapittel 4 og 3. I følge Svendsen (2010) er TKL forbundet med læring ved «at en forbedring og utvikling skjer med grunnlag i fornyet kunnskap». Læring relateres til erfaring og praksis, og det henvises til *aksjonslæring*.

Svendsen relaterer kvalitetsutviklingssystemet til lærende organisasjoner ved å vise til Senges fem disipliner på følgende måte:

- *Læring skal koples opp mot resultater*
- *Resultatene skal bygge på individuell forpliktelse*
- *Det skal stimuleres til å tenke nytt*
- *Det skal stimuleres til utvikling av felles mål*
- *Organisasjonsmedlemmene skal lære i fellesskap*

(Svendsen 2010)

Svendsen presiserer begrepet *lærende organisasjoner* på denne måten: «en virksomhet som gjennomfører organisatorisk læring».

I kompendiet vises det også til Argyris og Schöns teorier om enkelt- og dobbelkretslæring (Svendsen 2010).

Selv om vi slett ikke leser kompendiet som om det beskriver et fullstendig teoretisk grunnlag for kvalitetsutviklingssystemet, mener vi det med rimelighet kan forstås som at det ligger en intensjon om at kvalitetsutviklingssystemet bygger på og stimulerer til å utvikle lærende organisasjoner.

3 Teori

3.1 Begrunnelse for valg av teori

Kvalitet og kvalitetsbegrepet er sentralt i denne oppgaven. Enhver tilnærming til kvalitet og kvalitetsutvikling vil være knyttet til en oppfatning av kunnskapsbegrepet. Teoridelen begynner med å belyse dette. Videre belyses hva som kjennetegner kunnskapsorganisasjoner. Vi vil dernest vise hvorfor videregående skoler kan betegnes som kunnskapsorganisasjoner.

For å belyse hvordan kvalitetsutviklingssystemet påvirker ledelsesarbeidet i skolen er det nødvendig å problematisere ulike organisasjonsperspektiver. Dette gjør vi for å kunne vurdere hvilke syn som ligger til grunn i kvalitetsutviklingssystemet og i utviklingsarbeidet i skolene.

I kvalitetsutviklingssystemet i Nord-Trøndelag fylkeskommune står interne og eksterne interessenters forventninger og behov sentralt. En av utfordringene for en organisasjon vil nettopp være å kartlegge og svare på disse forventningene. Hvis organisasjonen skal nå sine mål, er det avgjørende at kunnskapen til medlemmene i organisasjonen utvikles. Det er nødvendig å utvikle kunnskap til å bli læring for en hel organisasjon. Organisasjoner må ha systemer for å håndtere dette. Vi vil derfor ta for oss hva som kjennetegner lærende organisasjoner og hvordan hele organisasjoner lærer. Vi vil dernest belyse hvordan skoler spesifikt kan bli lærende organisasjoner.

Oppgaven vil vise forskjeller i intensjonene om hvordan kvalitetsutviklingssystemet skal brukes og hvordan ledere i Nord-Trøndelag fylkeskommune faktisk bruker systemet. For å belyse dette har vi valgt institusjonell teori og hykleriteori. Her vurderes også koblingsteori i sammenheng med skoler som organisatoriske nettverk.

Kvalitetsutviklingssystemet har elementer fra New Public Management-konseptet (NPM). Vi vil gjøre rede for de viktigste elementene i NPM og vise hvordan kvalitetsutviklingssystemet er forankret opp mot denne tenkingen. I kvalitetsutviklingssystemet for ord-Trøndelag fylkeskomme er Total Kvalitetsledelse (TKL) som metode en av flere ingredienser i verktøyporteføljen. Vi vil derfor beskrive denne metoden som handler om en helhetlig ledelsesfilosofi for å sikre kvalitetsstyring i organisasjoner. NPM og TKL vil bli beskrevet i kapittel 4.

3.2 Kunnskapsbegrep og kunnskapsperspektiv

3.2.1 Kunnskapsbegrep

Kvalitetsutvikling i kunnskapsorganisasjoner vil alltid være knyttet til en eller annen oppfatning av selve kunnskapsbegrepet. Vi skal i det følgende se på noen ulike teorier som belyser dette.

Mange teoretikere skiller mellom data, informasjon, kunnskap og visdom. Gottschalk (2004) forklarer data som bokstaver og tall, ubearbeidet, og derfor i og for seg uten mening. Først hvis data ordnes i sammenhenger som på en eller annen måte representerer en mening, kan vi kalle det informasjon (2004:16). Andre forfattere hevder at disse sammenhengene ikke nødvendigvis er kognitive eller bevisste (Westeren 2010:27). Newell, Robertson, Scarborough og Swan (2009) beskriver data som noe som eksisterer utenfor individet og uten egenverdi, mens informasjon er data som er organisert i en form som er gjenkjennelig. Informasjon eksisterer også «utenfor mennesket» og kan søkes, lagres, sorteres og overføres, sendes og mottas (2009: 3).

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

(2004: 16). Westernen går et skritt lengre når han sier at kunnskap forutsetter en eller annen form for *vurdering eller bedømmelse* av informasjon (2010). Newell mfl.(2009) viser også til kunnskap som uløselig knyttet til individets egne erfaringer, sanser og intellekt, altså til noe mennesket *har*.

Samtidig viser Newell mfl. til en rekke teoretikere som på epistemologisk grunnlag kritiserer dette kunnskapsbegrepet og hevder i stedet at kunnskap skapes og eksisterer i sosial interaksjon. Kunnskap oppstår og «vedtas» i samhandlingen mellom mennesker. Kunnskap eksisterer som noe som blir akseptert eller blir «sant» ofte i kraft av den som har autoritet eller makt til å gi det tyngde (2009: 4-5).

Forskjellen mellom de to kunnskapsbegrepene er at i det første betraktes kunnskap som noe mennesker *har*, som er knyttet til et individ og som kan kommuniseres som informasjon, mens kunnskap etter det andre begrepet oppstår i samhandling mellom mennesker og er knyttet til relasjoner mellom mennesker.

3.2.2 Kunnskapsperspektiver

De to kunnskapsbegrepene kan relateres til ulike *kunnskapsperspektiver*. I boken *Kunnskapsarbeid* (Irgens og Wennes 2011) beskriver Kjell-Åge Gotvassli to ulike kunnskapsperspektiver: *strukturperspektivet* og *det sosiokulturelle perspektivet*. I tillegg trekkes et tredje perspektiv inn: *den tredje vei*.

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

Mens det strukturelle kunnskapsperspektivet er normativt, er det sosiokulturelle kunnskapsperspektivet deskriptivt: Formålet er å undersøke hvordan kunnskapsutvikling

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

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

3.3 Organisasjonsperspektiver

De to kunnskapsperspektivene kan relateres til tilsvarende todeling i ulike organisasjonsteorier: Irgens (i Irgens og Wennes 2011) beskriver et *maskinelt* versus *fortolkende perspektiv* på organisasjoner.

I maskinperspektivet betraktes kunnskapsorganisasjoner ut fra objektive forhold som fakta, statistikk og målbare størrelser. Et slikt perspektiv betegnes som *maskinperspektivet* og er nær knyttet til et strukturelt kunnskapssyn hvor kunnskap defineres som noe statisk og objektivt. Individet kan *tilegne seg* den objektive kunnskapen, det vil si: kunnskap er noe mennesket *har*. Newell mfl. (2009) beskriver kunnskap som ”a cognitive entity – a resource to be accumulated, captured, transferred” (2009: 18).

Faren ved å anvende et strukturelt maskinperspektiv, hevder Irgens, er at vår virkelighetsoppfatning blir ufullstendig og dermed urealistisk (2011: 30).

Det andre kunnskapsperspektivet Irgens trekker opp, er det fortolkende og skapende perspektivet. Her sees kunnskap som et resultat av individets fortolking av den sosiale virkeligheten det opptrer i og på bakgrunn av de ulike forutsetningene individet har. Kunnskap eksisterer som noe mennesket *gjør*, og som hele tiden formes i et sosialt samspill med andre mennesker. Newell mfl. (2009) beskriver dette som ”a social & organizational activity – socially constructed through interactions in particular contexts”

(2009: 18). Dette perspektivet kan kjennes igjen i ulike teorier under andre betegnelser. Gotvasslis sosiokulturelle perspektiv er også et konstruktivistisk kunnskapsperspektiv.

Bente Elkjaer (i Irgens og Wennes 2011) peker på det hun betegner som *en tredje vei*.

Dette kunnskapsperspektivet bygger på at kunnskapsutvikling i organisasjoner også skjer gjennom intuisjon, teft og følelser. I dette ligger nye metodiske muligheter for å endre og utvikle en organisasjon hvor det tas hensyn til individenes intuisjon, teft og følelser for å lykkes med organisasjonslæring (2011: 49).

3.4 Kunnskapsorganisasjoner

Knut Ingar Westeren (2010) peker på at problemene i samfunnet i dag i større grad enn tidligere må løses gjennom et intellektuelt arbeid. Dette er et resultat av endringer både i produksjonsforhold og samfunnsforhold. I mange organisasjoner er kunnskap den viktigste ressursen, og betegnelsen *kunnskapsorganisasjoner* refererer nettopp til dette. I bedriftsøkonomiske sammenhenger brukes gjerne betegnelsen *kunnskapskapital*.

Kunnskapskapitalen består av både en menneskelig kapital i form av den kunnskapen hvert enkelt medlem har, en strukturell kapital i form av den kunnskapen som ligger i formelle regler, planer, rutiner og systemer, og den relasjonelle kapitalen i form av de interne og eksterne relasjoner som human og strukturell kapital inngår i (Westeren 2010: 24). De tre perspektivene: individuell kunnskap, systemkunnskap og relasjonell kunnskap har relevans for alle kunnskapsorganisasjoner.

3.4.1 Kjennetegn på kunnskapsorganisasjoner

Lillejord (2006) beskriver seks kjennetegn på kunnskapsorganisasjoner. For det første hevder hun at medlemmene i slike organisasjoner arbeider med «kvalifisert og kompleks problemløsning» (2006: 172). Dernest er det karakteristisk at medlemmene i kunnskapsorganisasjoner har høy og spesifikk kompetanse. Et tredje kjennetegn er at medlemmene har forventninger om sin personlige autoritet og betrakter grensene for denne som gjenstand for forhandlinger. Et fjerde kjennetegn ved kunnskapsorganisasjoner er at arbeidsoppgavene er komplekse og situasjonsavhengige, og at det derfor ikke kan utarbeides klare jobbeskrivelser. Mye av ferdighetene og kunnskapen som anvendes, er taus kunnskap, det vil si «intuitiv, personlig og subjektiv. Den er erfaringsbasert og mer

knyttet til handling enn til refleksjon» (2006:174). Dette er et femte kjennetegn på kunnskapsorganisasjoner. Et sjette kjennetegn er at medlemmene samhandler, og de betrakter kunnskapsdeling som viktig drivkraft i arbeidet (2006: 172 – 176).

De ansattes kunnskap er et viktig konkurransemoment i forhold til andre virksomheter. Dette gir kunnskapsarbeideren høy status og bevissthet om sin egen verdi i organisasjonen, spesielt fordi kunnskap er individ- eller gruppebasert og i liten grad nedfelt i formelle strukturer. Arbeidsutførelsen får også ofte et personlig preg (Irgens 2011:130).

Newell mfl. (2009) peker på at det kan være vanskelig å utvikle kollektive fremfor individuelle holdninger i kunnskapsorganisasjoner. Medlemmene har ofte en faglig identitet som går på tvers av organisasjoner, og deres lojalitet til fagmiljøet kan være sterkere enn til egen organisasjon. Kunnskapsarbeid kjennetegnes ved at det krever kreativitet og evne til problemløsning, og dette forutsetter autonomi for den som skal utøve det (2009:32).

3.5 Organisatorisk læring

Enhver organisasjons eksistens vil i stor grad være avhengig av hvor vidt organisasjonen evner å tilpasse seg det samfunn den eksisterer i. Utfordringen for organisasjonens vil alltid være å kartlegge og svare på sine eksterne og interne interessenters forventninger og behov. I tider med store og stadige endringer i samfunnet står organisasjoner overfor komplekse utfordringer. Organisasjonene må ikke bare forholde seg til endringer i forventninger og rammebetingelser; de må også være i stand til å takle at endringene er kontinuerlige. Det er avgjørende for en kunnskapsorganisasjon å evne å flytte fokus fra den kunnskapen man lykkes med, til nye utfordringer (Westeren 2010: 23). Det vil altså ikke bare være rekruttering og organisering av kunnskap, men også utvikling av medlemmenes kunnskap som vil avgjøre organisasjonens muligheter for å nå sine mål. Kunnskapsutvikling skjer internt i organisasjonen, og organisasjonen må ha systemer for å handtere det kontinuerlige behovet for kunnskapsutvikling. Med andre ord: organisasjonen må lære å lære.

3.5.1 Organisatorisk læring og lærende organisasjoner

Lærende organisasjoner er blitt et begrep som ofte brukes, men ofte med ymse innhold. Det kan være vanskelig å presist definere hva *organisatorisk læring og lærende organisasjoner* er. Finger og Brand (i Irgens 2011) hevder en lærende organisasjon er en metafor som beskriver den idealtilstand organisasjonen søker å nå for å kunne svare på de forventningene de blir stilt overfor (2011: 83). Organisatorisk læring, skriver Irgens, er «et virkemiddel for å arbeid imot denne idealtilstanden, der læring skjer som en kontinuerlig prosess og har en sentral plass» (2011).

Det er tre hovedmomenter som kan vektlegges i det å utvikle lærende organisasjoner: At det skjer læring, at læring forankres i organisasjonen og at læring er en kontinuerlig prosess. Å utvikle lærende organisasjoner krever omfattende endringer i organisasjonen. Peter Senge (i Nordhaug 2008) bruker i *The Dance of Change. The Challenges to Sustaining Momentum in a Learning Organization* uttrykket «profound change» om den læringen som må til. Han sier at organisasjonen «doesn't just do something new; it builds it's capacity for doing things in a new way – indeed it builds capacity for ongoing change» (i Nordhaug 2008: 117). I Nordhaug (2008) beskriver Hein-Sørensen lærende organisasjon på en måte som utdyper grunnleggende endring: «Den lærende organisation er en organisation, hvor både strategi, processer, atfærd, infrastruktur, organisation og mennesker støtter læring» (i Nordhaug 2008: 120).

3.5.2 Individuell læring versus organisatorisk læring

Peter Senge (1990) understreker den klare sammenhengen mellom individuell læring og organisatorisk læring: "An organization's commitment to and capacity for learning can be no greater than that of its members (1990:7). Det vil alltid være individer som lærer. En lærende organisasjon må legge til rette for individuell læring, og individuell læring er en forutsetning for organisatorisk læring. Organisatorisk læring skjer når det som medlemmene i en organisasjon lærer, nedfeller seg som forandring og utvikling i hele organisasjonen. Enkeltmedlemmer vil alltid lære, men dersom denne læringen forblir hos den ene eller hos noen få, har ikke organisasjonen lært (1990: 7).

I lærende organisasjoner skjer en type læring som er noe annet og noe mer enn summen av individenes læring i organisasjoner. Fokuset forskyves fra individet til konteksten.

Kunnskapen er på sett og vis «sosialt distribuert». Det er altså ikke bare enkeltpersoner

som er bærere av kunnskap, men det foregår en sosial distribusjon som henspiller på de interaktive og kollektive sidene ved kunnskapsbegrepet. Det er da viktig å erkjenne at læring i stor grad skjer gjennom individenes samhandling med hverandre. I et organisatorisk perspektiv på læring er det ikke mulig å forstå læringsprosessene og betingelsene for disse uten å studere konteksten som læringen foregår i. Det betyr at organisasjoner lærer ved at individet lærer. For at individer skal lære, er man avhengig av hva andre personer i organisasjonen kan, likedan hvordan kompetanse synliggjøres, verdsettes, utvikles og deles i organisasjonen. Individuell læring i organisasjoner er i stor grad avhengig av organisatoriske strukturer og prosesser (Blossing mfl. 2012: 45).

Organisasjonslæring er altså forskjellig fra individuell læring fordi det det handler om, er læring som er nedfelt i organisasjonens filosofi. Alle enkeltmedlemmer i en organisasjon kan lære, men det er bare når læringen nedfeller seg i organisasjonen på en slik måte at den blir retningsgivende for organisasjonsmedlemmenes handlinger, at vi kan snakke om organisasjonslæring (Irgens 2011: 88).

Resultatet av organisatorisk læring formaliseres som planer, målsettinger, arbeidsprosedyrer, oppskrifter, rutiner, organisasjonskart og andre styringsdokumenter. Hensikten med disse er å ivareta erfaringer som er gjort, og beskrive ønskelig atferd i organisasjonen (Irgens 2011: 88).

3.5.3 Læring som kontinuerlig prosess

Senge (1990) hevder at det for lærende organisasjoner ikke er tilstrekkelig å overleve. Målet er å gjøre organisasjonene proaktive, i stand til å skape sin egen fremtid. Han har identifisert fem grunnleggende kjernedisipliner som skaper slik læring:

1. *Personlig mestring.* Dette innebærer at mennesker alltid søker å klarlegge og utdype sine personlige visjoner og videreutvikle sine evner til å nå sine mål i en kontinuerlig læringsprosess.
2. *Mentale modeller.* En organisasjons historie og erfaringer lagres som tankebilder hos medlemmene. Tankebildene etablerer seg som bevisste eller ubevisste mentale modeller som påvirker medlemmenes atferd. Det er nødvendig for en lærende organisasjon å kunne avdekke underbevisste mentale modeller og granske dem.
3. *Felles visjon.* Alle organisasjonens medlemmer må ha en felles visjon og felles mål som de slutter opp om. Visjonen er et bilde av fremtiden som samtlige medlemmer

oppriktig tror på og ønsker å realisere, og som fremmer ekte engasjement, innsatsvilje og læring hos hver enkelt.

4. *Gruppelæring*. Dette handler om den type læring som skjer når hver enkelt deltaker i en gruppe evner å sette til sides tidligere overbevisninger og åpne seg for å tenke i fellesskap. Dette gjøres gjennom refleksjon og dialog, medlemmene er lydhøre for hver enkelts bidrag og villige til fri og kreativ utforsking. Slik blir resultatet av gruppens læring mer enn summen av hver enkelts læring.
5. *Systemtenking*. Systemtenkingen er Senges viktigste bidrag fordi den integrerer alle komponentene i en teoretisk og praktisk sammenheng. Denne disiplinen skal vise hvordan hver enkelt av disiplinene er relaterte til hverandre og til helheten. Dette er hjørnesteinen i en lærende organisasjon.

De fem disiplinene viser hvordan de individuelle og de kollektive aspektene er nødvendige og knyttet sammen i en helhet. Det viser samtidig hvor dype og omfattende prosesser som er nødvendig for å skape lærende organisasjoner er. Senge fremhever særlig den personlige dimensjonen som fundamental for lærende organisasjoner (Nordhaug 2008: 120). Hildebrandt (i Nordhaug 2008) forklarer lærende organisasjoner som en forandring som «kombinerer indre skift i menneskers verdier, aspirationer, ønsker og atferd med ydre skift i prosesser, strategier, praksis og systemer» (2008: 117).

3.5.4 Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring

Individuell og organisasjonsmessig læring kan være en nøkkel til å utforme og styre organisasjoner som kan håndtere fremtidige utfordringer i en turbulent verden. Læring i organisasjoner skjer på forskjellige nivåer. Argyris og Schön (i Morgan 2004) skiller mellom *enkeltkretslæring* og *dobbeltkretslæring*.

Enkeltkretslæring handler om evnen til å registrere miljøet, sette seg mål og rette sine prestasjoner inn mot disse målene (Morgan 2004: 98). Imidlertid endres ikke de grunnleggende forutsetningene som organisasjonen opererer innenfor, som for eksempel normer og styrende verdier. Enkeltkretslæring opprettholder status quo innenfor rammene av eksisterende måter å gjøre ting på. Virksomheten vil derfor fortsette å gjøre det som den alltid har gjort, men gjør mer av det samme. Feil eller feiltilpasning kan bli korrigert ved at uhensiktsmessig atferd blir korrigert, men uten at årsakene som produserte denne

atferden blir fjernet. Enkeltkretslæring fungerer som en korrigerende av det man allerede holder på med. Man justerer handlingsteorien uten å sette spørsmålsteget ved om forutsetningene for handlingene er valide (Irgens 2011: 98-99).

Ved dobbeltkretslæring settes spørsmålsteget ved eksisterende normer og verdier. Hvis årsaken til uønskede resultater ligger blant de styrende variablene, blir de forsøkt endret. Dobbeltkretslæring handler da om at man undersøker de grunnleggende forutsetningene og eventuelt endrer de styrende faktorene (Irgens 2011: 98). Filosofien som ligger bak, er tanken om å fremme kontinuerlige forbedringer.

Hvis dobbeltkretslæringen skal bli vellykket, må organisasjonen utvikle en kultur som støtter opp om åpenhet, dialog og meningsbrytning. Feil som har oppstått, brukes som ressurs for ny læring. Kvalitetssirkler, der folk sammen diskuterer temaer og problemer – og finner måter til å forbedre det overordnede systemet de er en del av, er i følge Morgan (2004) en perfekt illustrasjon på dobbeltkretslæring i praksis. Dette er et kollektivt beslutningssystem som kjøres som en prosess, der verdier, premisser og detaljer sett fra flere synsvinkler utforskes. Prosesser basert på dobbeltkretslæring gjør at systemet blir smartere og smartere (2004: 105).

3.5.5 Ledelse i lærende organisasjoner

Hildebrandt (i Nordhaug 2008) hevder at oppfatninger av endringsledelse befinner seg mellom to ytterpunkter: I det ene ytterpunktet sees forandring som noe som kan rasjonelt planlegges, styres og besluttes; i det andre at planlagt endring er umulig fordi endringsprosesser er komplekse, anarkistiske og lokalt betingede. Innenfor denne dimensjonen skisserer han tre former for endringsledelse. I den første sees endringer i organisasjonens *strukturer* som middel til større måloppnåelse. Den andre har fokus på å endre, det vil si rekonstruere og re-designe organisasjonens *kjerneprosesser*. Disse sees som viktigere enn organisasjonens strukturer for måloppnåelse og problemløsning. Den tredje formen for endringsledelse er å fokusere på kunnskap, tanker, begreper og forestillinger som finnes i organisasjonen om viktige tema og problemstillinger, og etablere *læringsfellesskaper* for å skape forandring. Læringsfellesskaper kan igjen etableres som *praksisfellesskaper* hvor læring er knyttet til felles praksis, *refleksjonsfellesskaper* hvor læring er knyttet til felles erfaringer, og som *viljesfellesskaper* for å skape kollektive

holdninger gjennom åpenhet og dialog (i Nordhaug 2008: 124-126). Dette viser kompleksiteten i å utvikle lærende organisasjoner, og hvordan individuell og kollektiv læring flettes sammen.

Vi kan se at Gotvasslis to kunnskapssyn strukturperspektivet og det sosiokulturelle perspektivet kan sees i sammenheng med henholdsvis den rasjonelle tilnærmingen til endringsledelse og det å betrakte endringsledelse som komplekse sosiale og relasjonelle prosesser.

Eirik Irgens (2011) legger vekt på et pragmatisk perspektiv der han understreker hvor viktig det er for en leder å anvende og kombinere ulike måter å «tilnærme seg, fortolke og håndtere virkeligheten på» (2011: 22). Det pragmatiske perspektivet ligger mellom en instrumentell tilnærming og en fortolkende tilnærming til virkeligheten. Det instrumentelle perspektivet er relatert til vitenskapelig bedriftsledelse hvor rasjonelle elementer som strukturer, standarder og kvantitet blir fokusert. Her vektlegges det som lar seg handtere rasjonelt, tall, systematiseringer og planer. Det instrumentelle elementet er tydelig. I det fortolkende perspektivet er oppmerksomheten rettet mot kreativitet, fortolkninger, emosjoner og kunst. Her er det det emosjonelle fremfor det kognitive som fokuseres.

De to ulike forståelsesformene bygger på ulike verdier og logikker og hvordan de fremstår og påvirker oss ulikt. God ledelse av kunnskapsorganisasjoner vil, i følge Irgens, være å kombinere og anvende begge tilnærmingene (2011:23).

Til tross for at Irgens understreker det pragmatiske perspektivet, er dikotomien vi har sett i kunnskaps- og organisasjonsperspektivene ovenfor også mulig å kjenne igjen i de to ledelsesperspektivene Irgens trekker opp.

Hildebrandt (i Nordhaug 2008) hevder at lærende organisasjoner fordrer en annen forståelse av ledelse og en annen lederatferd enn ledelse i tradisjonelle organisasjoner. Hans poeng er at medlemmene i en lærende organisasjon må betraktes som hele, tenkende og skapende mennesker som kan ledes til å lede seg selv. Han mener mennesker slett ikke har noe imot å forandre seg; de ønsker bare ikke å bli forandret. Å lede medlemmer av lærende organisasjoner vil dreie seg om å skape betingelser for at slik forandring skal skje (Nordhaug 2008: 113).

Hildebrandt sier videre at å lede kunnskapsarbeid er å arbeide med paradokser: Kunnskapsledelse dreier seg om å «skape plads til individet i fællesskabet og til

fællesskabet i individet» (Nordhaug 2008: 44). Samtidig som det oppmuntres til og gis aksept for forskjellighet, må det også arbeides for konsensus (Nordhaug 2008: 123).

Hildebrandt peker også på nødvendigheten av at lederne også har fokus på egen endringsvilje og endringsevne. Det er lettere å snakke om andres behov for å endre seg, enn å snakke om ens egen lederatferd. Reell endring forutsetter fokus på evnen til læring i hele organisasjonen. En leder som kun har fokus på resultater, vil kunne komme til å overse de fundamentale forutsetningene som skal til for å utvikle en lærende organisasjon (i Nordhaug 2008: 114).

Å lede lærende organisasjoner handler, sier Hildebrandt, om å våge og å ta seg tid til å arbeide med menneskenes tanker og tro og vilje til å arbeide for å realisere dette.

Organisasjonens medlemmer må da møtes med tillit og mulighet for refleksjon, åpen og undersøkende holdning og dialog av sine ledere (i Nordhaug 2008:117). Lederen må støtte opp om dialoger som er uforutsigbare og undersøkende, hvor sannheten ikke er gitt på forhånd. Hensikten er at samtalepartnerne besitter en rommelighet som skaper plass for refleksjon. Denne refleksjonsrytmen kaller Hildebrandt for «den kjærlige container». Denne containeren er dialogens kontekst, den skal på en måte fungere som sannhetens eller den nye erkjennelsens vugge. Et sentralt aspekt er å praktisere perspektivrefleksjon. Hensikten er å finne rom for ny tenking, utprøving av grunnleggende antagelser og undersøkelse av nye handlingsmuligheter (Nordhaug 2008: 51). Hildebrandt relaterer dette til Peter Senges begrep «profound change» hvor endring i menneskers verdier, aspirasjoner, ønsker og atferd kombineres med endringer i prosesser, strategier, praksis og systemer. Det er her organisasjonens læring foregår (2008:117).

Hvis man forsøker å selge budskapet på lettest mulig måte for å komme lettest og hurtigst frem til ny tilstand, fokuserer man for mye på resultatet og lite på å forstå og interessere seg for de betingelsene som skal til for å arbeide med de temaer som virkelig er viktig for organisasjonen. I så fall, mener Hildebrandt, arbeider man ikke med «at utvikle organisationen og dens medarbejders ønsker og visioner som én af de varige og reelle måder at arbejde med læring og forandring på. Vi siger, at det tager alt for lang tid. Vi siger, at det er for usikkert, fordi vi så ikke véd, hvad det vil føre frem til. Så vi tør ikke.» (Nordhaug 2008:114-15).

Lærende organisasjoner vil ha fokus på kompetanse og kreativitet. Hildebrandt refererer til det Odd Nordhaug kaller det kreative potensiale i uorden fremfor orden, på partnerskap

fremfor hierarki, på tillit fremfor disiplin, på utfyllende organisasjonsgrenser, på oppgaver som blir til underveis og som stadig endrer seg. Det meste blir mindre forutsigelig, mer sammenvevet, og mer komplekst og uklart (i Nordhaug 2008: 57).

Ledelsens støtte og løpende involvering er nødvendig hvis store forandringer skal gjennomføres. Store forandringer kan ikke gjennomføres hvis de alene drives av ledelsen; de må gjennomføres av ledere og medarbeidere i forening (i Nordhaug 2008: 116).

3.5.6 Skolen som lærende organisasjon

Stortingsmelding nr. 47 (1995-96) fastslår at skolebasert vurdering skal innføres, og at denne vurderingen skal være en integrert del av skolens læreprosesser. Stortingsmelding nr. 28 (1998-99) *Mot rikare mål* er tydeligere med hensyn til skolevurderingens innretning og formål: «Røynsler viser at skoleleiaren er ein nøkkelperson både med tanke på kvaliteten i læringsmiljøet for barn og unge og med tanke på å utvikle den enkelte skolen som lærende organisasjon» (1995-96:37) Videre blir det slått fast at arbeidet må inkludere både elever, foresatte, lærere og ledere fordi deres perspektiver på hva som er nødvendig for god læring er viktige (1995-96:35) At vurderingsarbeidet skal gjennomføres på en slik måte at skolene blir lærende organisasjoner, gjentas i delutredningen *Førsteklasses fra første klasse* (NOU 2002:10 av 14. juni 2001)

Et samfunn i raskt forandring vil alltid være opptatt av hvordan samfunnets medlemmer skal utvikle adekvat kunnskap og ferdigheter. Ikke minst rettes det klare forventninger til utdanningsinstitusjonene gjennom lovverk, forskrifter og målformuleringer.

Skolevurdering kan sees som en kontroll på at skolen oppfyller forventningene. I *Ledelse i en lærende skole* fra 2006 drøfter Sølvi Lillejord ulike problemer knyttet til skoleutvikling og skolevurdering i lys av skolen som lærende organisasjon. Hensikten med skolevurdering er, påpeker hun, forbedring, og derfor er oppfølging av vurdering det viktigste.

Lillejord mener at skal vi forbedre skolen, fordrer dette en mer presis bruk av begrepet *utvikling*. Utvikling kan synes å ha blitt oppfattet synonymt med forandring og være et resultat av *hendelser* snarere enn bevisste *handlinger*. Lillejord mener at en hensiktsmessig og presis forståelse av hva utvikling til enhver tid er, må uttrykkes gjennom *kriterier*. Å formulere kriterier for utvikling er krevende, spesielt i en så

kompleks organisasjon som skolen. Lillejord mener det nettopp er gjennom kriterietenking og presiseringsarbeid at skolen kan oppnå utvikling (2006:58-61).

Lillejord understreker også at både vurdering og utvikling må sees i sammenheng med klare mål for utviklingen. Et problem er at de eksisterende målene i skolen ikke bare er uklare, men også uoppnåelige. De er formulerte som det hun betegner som «orienteringspunkter» som synes å skulle formidle «samtidens idealistiske visjoner om absolutt perfektjon». Dette innebærer at det ikke er mulig å formulere hva som er bra og hva som er mindre bra (2006:77).

Lillejord peker også på at skolen kjennetegnes av at medarbeiderne har en selvstendig arbeidssituasjon, ofte høy utdanning og høy faglig kompetanse. Lærerens selvstendighet har lange tradisjoner, og ethvert forsøk på styring fra myndighetenes side som begrenser lærernes selvstendighet, blir møtt med motstand. Lillejord mener det er lærernes autonome arbeidssituasjon som er årsaken til at den motstanden lærerne har mot målstyring. Lærerne er vant med mål og vant med å arbeide målorientert. Nettopp derfor er motstanden mot styringselementet i dette så sterk (2006: 111).

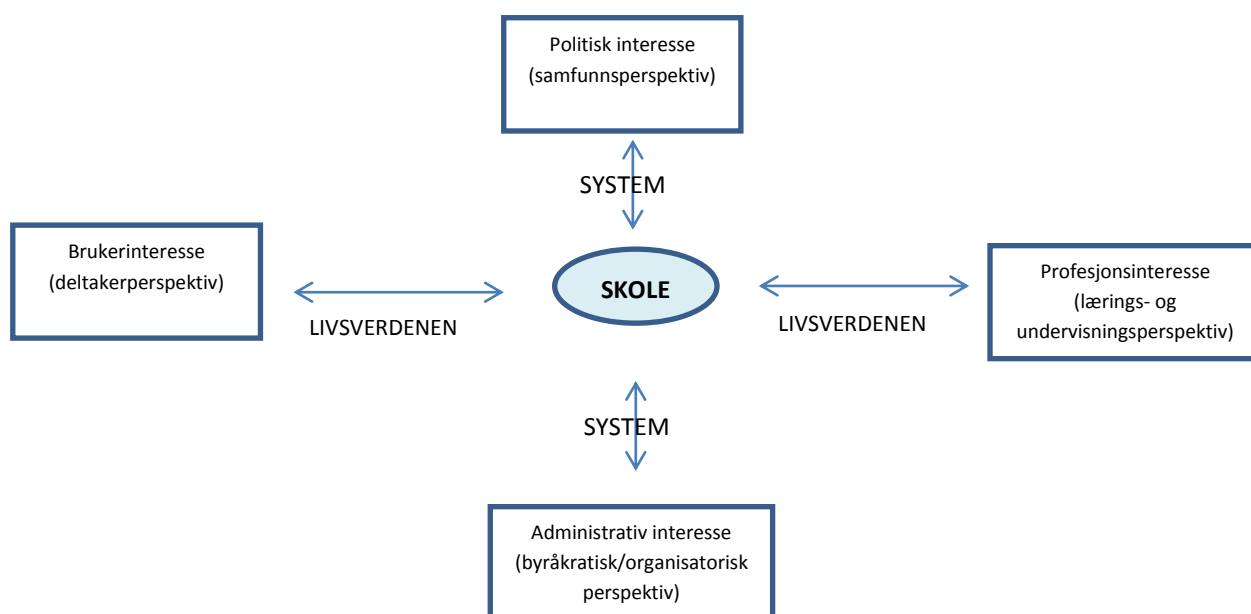
I de senere årene har krav om helhetlig opplæring, tverrfaglig undervisning og teamorganisering ført til at lærerne i større grad samarbeider. Likevel er ikke kollektive holdninger og gjennomført samarbeidskulturer karakteristisk for skolen. Dette har også sammenheng med den autonome arbeidssituasjon lærerne har (Lillejord 2006: XX).

Lærernes arbeidsoppgaver er på mange måter pedagogisk ledelsesarbeid. Kofod peker både på selvstendigheten og på mulighetene for uformell makt som ligger i dette (Kofod 2007: 180).

Lillejord peker på at de store utfordringene skolen i dag står overfor, innebærer at vi må se nærmere på forholdet mellom kunnskap, læring og utvikling på den ene siden, og på den andre at skolen må legge til rette for individuell læring i et samfunn som blir stadig mer mangfoldig. For at skolen som organisasjon skal kunne utvikle seg og utnytte ulike former for skolevurdering for å lære, må skolen lære mer om forholdet mellom vurdering og læring. Først og fremst er det viktig å kunne se mangetydigheten i begreper som *vurdering* og *læring*, spesielt å kunne skille mellom resultatsiden og prosess-siden i dem. Begrepet *vurdering* kan for eksempel brukes både om de aktivitetene som er knyttet til virkemidlene, og om resultatene (2006: 77).

Lillejord mener det er flere forhold som vanskeliggjør utviklingen av skolen som lærende organisasjon. For det første vil den flate organisasjonsstrukturen som karakteriserer skolen, kunne hemme informasjonsflyten i organisasjonen. En annen hindring er at arbeidsdelingen i skolen fører til en oppsplitting av arbeidsoppgaver, funksjoner og ansvar. Det at byråkratisk arbeid får større fokus enn de pedagogiske kjerneoppgavene er også en hindring. Når lærere samarbeider, blir det planlegging fremfor problemløsning. Slik blir samtalen normativ og ikke reflekterende over arbeidet som gjøres. En fjerde hindring Lillejord nevner, er den store avstanden det er mellom forventningene til hva skolen skal utrette og hva skolen faktisk makter å realisere. Disse forholdene gir skolen lite rom for å utvikle arenaer for refleksjon og kunnskapsutvikling og læring (2006:176-178).

Lillejord konstruerer en modell for skoleutvikling hvor det kan identifiseres fire aktørgrupper med ulike interesser i og rundt skolen: politiske interessenter, administrative interessenter, bruker-interessenter som i hovedsak omfatter elever og foresatte, og profesjonsinteressentene, som er pedagoger og rådgivere.



Figur 7. Interesser som omgir skolen (Lillejord 2006)

En dimensjon i modellen trekkes mellom det politiske interessefeltet og administrative interessefeltet. Utvikling her blir sett som det å finne ut hvilke midler som mest effektivt realiserer gitte mål. Dette betegnes som *instrumentell rasjonalitet*. Utvikling oppfattes her som lineær og fokuserer på å identifisere sammenhenger mellom midler og mål heller enn forklaring på hvorfor utvikling skjer. Her er det ofte ytre forhold som økonomi, makt eller direktiver som styrer aktørenes handling. Når ulike typer verktøy som for eksempel planverk, skjema eller andre byråkratiske systemer brukes for å skape orden og utvikling, kan det sees som en instrumentell eller teknisk rasjonell tilnærming til det å skape orden i en kaotisk verden. Lillejord ser også evaluering som en ny måte å utøve kontroll på som «kan vise seg å være mektigere enn den vi kjenner» (2006:71).

En annen oppfatning av utvikling plasserer Lillejord i dimensjonen mellom brukerinteresser og profesjonsinteresser. Utvikling her sees som effekt av at vi er opptatt av årsaker, drøfter, tematiserer og finner løsninger på viktige spørsmål. Dette betegnes som *kommunikativ rasjonalitet*. Vi kan ikke i et moderne demokratisk samfunn bygge utvikling på at det er noen som eier sannheten eller vet hva som er rett.

Lillejord problematiserer «bruker»-begrepet og diskuterer hvordan skolen må forholde seg til at dette ikke er homogene grupper. Brukerne, for eksempel elever eller foreldre, har mangfoldige og ofte ulike og motstridende forventninger til skolen basert på individuelle erfaringer og interesser. Skolen må forholde seg til de heterogene brukergruppene som en ressurs og kilde til utvikling (2006:74). Når ulike stemmer, oppfatninger og meninger møtes og brynes, oppstår nye måter å se på. Utvikling sees på denne måten som læringsprosesser. Det er nødvendig å forsøke å oppnå enighet og bygge på gjensidig og felles forståelse. I en utvikling gjennom kommunikativ rasjonalitet vil vi kunne oppnå større legitimitet og enighet ved å involvere andre i beslutningene.

Lillejord setter disse perspektivene i sammenheng med den tyske filosofen Jürgen Habermas to analytiske begreper *livsverden* og *system* (Lillejord 2006: 70). Dimensjonen politisk interesse-administrativ interesse betegnes som *systemaksen*, mens dimensjonen mellom brukerinteresser og profesjonsinteresser betegnes som *livsverden*. Habermas mener at det i det moderne samfunnet er en økende tendens til at system-tenkingen *koloniserer* den måten mennesker tenker og handler på innenfor sin livsverden. Det instrumentelle fornuft gjør seg gjeldende i følge Habermas, på områder der kommunikativ rasjonalitet burde ha vært fremtredende (2006: 83).

Lillejord mener skoleledelse vil være å hele tiden balansere mellom de ulike perspektivene og stadig ha klart for seg når det er hensiktsmessig og riktig å vektlegge det ene perspektivet fremfor det andre (2006: 76).

Skoleledelse inneholder både pedagogisk og administrativ ledelse. Dette kan betraktes som to aspekter ved skoleledelse. Både pedagogisk og administrativ ledelse dreier seg om å lede læringsprosesser. Lillejord framstiller hvordan læringsprosessene i de to ledelsesaspektene slik:

| Skoleledelse | |
|--|--|
| Pedagogisk ledelse | Administrativ ledelse |
| Orientert mot lærings- og administrative prosesser | Opptatt av struktur, prosedyrer og produkter |
| Bygger på verdier og normer fra en livsverdenskontekst | Henter verdier og normer fra systemet |
| Kommunikativ rasjonalitet | Instrumentell rasjonalitet |

Tabell 4. Forholdet mellom pedagogisk og administrativ ledelse (Lillejord 2006)

Carl Cato Wadel (i Lillejord 2006:118) skiller mellom *produktiv* og *reproduktiv* pedagogisk ledelse. Produktiv pedagogisk ledelse kjennetegnes av at det søkes å oppnå ny kunnskap gjennom refleksjon og sosial samhandling, mens reproduktiv pedagogisk ledelse vil gjennom bestemte innlærte metoder og teknikker kommer frem til svar. Dette skillet gjenspeiler skillet mellom kommunikativ og instrumentell rasjonalitet.

I en lærende skole må skoleleder finne en balanse mellom pedagogisk og administrativ ledelse. Leder må også finne balanse mellom kommunikativ og instrumentell rasjonalitet i ledelsen av skolens lærings- og utviklingsprosesser (2006: 110).

3.6 Koblingsteori

3.6.1 Instrumentelt og institusjonelt perspektiv på organisasjoner

Det kan trekkes et skille mellom et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv på organisasjoner. Det instrumentelle perspektivet innebærer at man ser organisasjoner som virkemidler for å realisere bestemte mål. Endringer i organisasjonen blir da sett på som resultat av bevisste valg. Det handler her om å utvikle god praksis gjennom å definere klare mål og hvilke resultater man ønsker å oppnå, og om å velge riktige virkemidler for å nå ønskede resultater. Det forutsettes at organisasjonene er i stand til å lære av egne erfaringer. Hvis ønskede resultater ikke oppnås, forutsettes det at organisasjonen er i stand til å korrigere egen praksis for å oppnå bedre samsvar mellom mål og resultater (Blossing, Nyen, Søderstrøm og Tønder 2012: 42).

Det institusjonelle perspektivet tar utgangspunkt i at enhver organisasjon har en historie. Over tid vil det utvikles et sett av handlingsrutiner. Rutinene gjenspeiler stabile verdier, interesser, oppfatninger, forventninger og ressurser. Over tid utvikles oppfatninger internt i organisasjonen om hvordan ulike oppgaver best kan løses, og hvordan gode resultater kan oppnås. Det stilles ingen spørsmål ved etablert praksis, ulike tenkemåter og handlemåter blir tatt for gitt. Man kan forvente at det over tid utvikles en evne til motstand mot endringer dersom disse endringene bryter med etablerte interesser og oppfatninger. Organisasjonen har kapasitet til å foreta nødvendige tilpasninger, blant annet til politiske signaler, reaksjoner og endringer i omgivelsene. Endringene vil imidlertid skje gradvis og uten nødvendigvis å bli viet stor oppmerksomhet internt i organisasjonen (Blossing mfl. 2012: 42).

Det institusjonelle perspektivet understreker også betydningen av å se på forholdet mellom organisasjonen og dens omgivelser. Ulike aktører forsøker å få innsyn i organisasjonens virksomhet og påvirke denne. Omgivelsene er opptatt av hvilke resultater organisasjonen faktisk oppnår, men også i hvilken grad de tar i bruk modeller, verktøy og arbeidsmåter som blir oppfattet som rasjonelle, legitime eller moderne (Blossing mfl. 2012: 43).

Når oppfatningene som organisasjonen møter i omgivelsene ikke samsvarer med hva man internt i organisasjonen mener er nødvendig for å arbeide effektivt og skape gode

resultater, vil man i følge institusjonell teori se at det utvikles doble sett av strukturer og prosesser i organisasjonen. Det betyr at formelle strukturer og prosesser utvikles primært for å være i samsvar med de krav og forventninger organisasjonen møter i omgivelsene. Samtidig styres faktisk atferd og samordning internt i organisasjonen av andre strukturer og prosesser enn de som fremvises eksternt. Dette beskrives i litteraturen som *løs kobling*, det vil si manglende samsvar som utvikles mellom de strukturer som er synlige for omgivelsene, og de som faktisk styrer den indre virkeligheten i organisasjonene. Dette kan blant annet føre til beskjedne endringer i praksis (Blossing mfl. 2012: 44).

3.6.2 Løs og tett kobling

Løs og tett kobling mellom systemer handler om hvor tett systemene henger sammen. Begrepet *kobling* kan handle om *forbindelse*, *ledd* eller *innbyrdes avhengighet*. Når det er snakk om «løs kobling», betyr det at enheter på den ene siden er responsive når de påvirkes, men at hver enhet på den annen side bevarer sin annerledeshet eller avhengighet. Løs kobling betyr også at i det omfang systemer har få felles trekk eller kun har svak påvirkning på hverandre, er de bare noe avhengig av hverandre, og koblingen mellom dem er løs (Kofod 2007: 184). Weick (i Busch og Ramstad 2006) definerer løse koblinger som en situasjon hvor sammenknyttede elementer også viser klare tegn på å være atskilt og ha en egen identitet. Løse koblinger er til stede når ulike elementer påvirker hverandre (2006: 54).

NPM har blitt en sentral betegnelse på ideer og løsninger som har blitt presentert for offentlig forvaltning de siste tiårene. I NPM finner vi ledelses- og organisasjonsprinsipper fra privat sektor. Faktorer som målstyring, strategisk ledelse, resultatmålinger, serviceledelse og økonomistyring introduseres. Et spørsmål er om disse strukturelle endringene med NPM-tankegods som er gjennomført, fører til mer velfungerende systemer innenfor offentlig sektor. Forskning viser et komplisert mønster av ulike effekter. Noen kan betraktes som forbedringer, mens andre har hatt motsatt effekt. Bakgrunnen for dette kan ligge i løse koblinger mellom strukturelle forhold og organisatoriske handlinger. Løse koblinger kan føre til at nye strukturelle løsninger i liten grad påvirker organisasjonsmedlemmenes adferd (Busch og Ramstad 2006: 53).

Begrunnelsen for mange av endringene innenfor offentlig sektor kan blant annet være behovet for å vise handlingskraft og handlingsvilje. Dette kan oppleves som et dilemma i offentlige virksomheter som utsettes for press fra omgivelsene. Det forventes at organisasjonen ivaretar tjenesteproduksjonen med høy effektivitet og samtidig har en struktur som er ideologisk korrekt. Et interessant spørsmål blir da om de endringer som i dag introduseres i offentlig sektor, skaper de ønskelige resultater, eller om det oppstår løse koblinger som reduserer deres effekt på tjenesteproduksjonen (Busch og Ramstad 2006: 53).

Løse koblinger kan ha både positive og negative konsekvenser for organisasjonen. Årsaken til løse koblinger kan blant annet være uklare målsammenhenger knyttet til usikkerhet og tvetydighet. Institusjonell teori i organisasjonssosiologi legger stor vekt på sosial-konstruktivisme hvor den sosiale virkeligheten hevdes å være en menneskelig konstruksjon som er skapt gjennom sosial interaksjon. Prosessen som fører til at atferd blir gjentatt og tilskrevet en bestemt mening av en selv og andre, blir definert som institusjonalisering. Når sosiale kunnskaper er institusjonalisert, vil de fremstå som en del av den objektive virkeligheten og danne grunnlaget for en felles virkelighetsoppfatning (Busch og Ramstad 2006: 54).

For å unngå konflikter vil organisasjoner *frikoble* strukturelementer fra den daglige aktivitet og fra hverandre. Grad av dekobling må ses i relasjon til den relative maktfordeling mellom interessentene. Andre teoretikere trekker frem makt som en sentral variabel når det gjelder grad av dekobling. Dersom en organisasjon endrer den sosiale konstruksjonen av sitt organisasjonsfelt og derved sin identitet, kan utviklingsprosesser som i første runde synes å være frikoblet fra de daglige operasjoner, være starten på en forandringsprosess som på sikt vil føre til sterkere koblinger mellom struktur og atferd og en ny identitet (Busch og Ramstad 2006: 55).

Hver organisasjon vil kunne utsettes for mange institusjonelle krav som delvis er inkonsistente. Ulike interessentgrupper, både interne og eksterne, kan ha forskjellige krav til organisasjonens struktur og prosedyrer. Som et svar på dette må organisasjonen forsøke å gi forskjellige bilder av seg selv til de ulike interessentgruppene. Brunsson (i Busch og Ramstad 2006) har studert prosesser i offentlige virksomheter. Han hevder at det fører til en separasjon av virksomheten i en politisk organisasjon og en handlingsorganisasjon.

Hvis man dekobler disse to systemene, vil det være lettere å opprettholde legitimiteten i forhold til inkonsistente institusjonelle omgivelser. Dekobling er i følge Røvik (i Busch og Ramstad 2006) en vanskelig prosess. Risikoen for å bli avslørt av interessentene er dessuten stor (Busch og Ramstad 2006: 55).

3.6.3 Skoler som organisatoriske nettverk

Klaus Kasper Kofod (2007) har gjennom en studie av skoler i Danmark sett på hvordan organisatoriske nettverk bygges opp. Skolen kjennetegnes av profesjonelle lærere som styres gjennom sin profesjonalitet. Dette har konsekvenser for hvordan man kan organisere lærerne på en hensiktsmessig måte. Lærere er mer eller mindre selvledende, og organisasjonen er preget av både tette og løse koblinger. Dette skjer ofte i slike fagbyråkratier, hvor skolen trekker organisasjonen i en isomorf retning. I dette ligger at når det en gang har oppstått en organisatorisk tendens, videreføres denne og spres til andre organisasjoner innenfor feltet. Tendensen for skoler de siste årene har vært desentralisering av strukturer og distribuering av ledelsesoppgaver fra leder til medarbeider. Dette har igjen ført til løsere koblinger. Desentraliserte organisasjonsstrukturer gjør skolen mer kompleks og kompliserer oppgavene for ledelsen. Hvis koblingen i en del av organisasjonen blir løsere, vil den strammes i andre deler. Møtestrukturer er et eksempel på slik stramming. Det betyr at samtidig som man kan se skolen som en organisasjon med relativt løse koblinger, ser man parallelle tendenser til stramming av koblinger. Løst koblet fagbyråkratier vil som strukturer være polysentriske. Det vil si at makten ikke strømmer ut fra kun ett sentrum. Det tas beslutninger mange steder i organisasjonen. Ledelse i slike organisasjoner kan betegnes som en form for nettverksledelse. Ledelse utgår ikke fra en bestemt person. Ledelse er en funksjon som utøves av forskjellige personer, også på skift, og uavhengig av tid, sted og situasjon. Ledelse består da i å etablere noen organisatoriske rammer (Kofod 2007: 179).

Tette koblinger har klare og tydelige forbindelser mellom delene i et system. De er effektive når alt skjer etter en plan. Samtidig blir konsekvensene store for hele systemet når det oppstår en feil i en av delene. Det er dette som viser at det er tett kobling (Kofod 2007: 185).

I følge Kofod (2007) er det fire faktorer som forteller noe om styrken av koblinger i et system. For det første varierer systemets regler i antall. Jo mindre variasjon, jo tettere kobling. For det andre er det sånn at jo større enighet det er om reglene, og hvordan man håndterer brudd på reglene, jo tettere er koblingen. Den tredje faktoren sier at jo hurtigere konsekvensene av en handling viser seg, jo tettere er koblingen. Og til sist jo større oppmerksomhet det er på de tre første faktorene, jo tettere er koblingen. For å kunne håndtere nye eller uventede situasjoner må organisasjoner ha et element av løs kobling, ellers kan de ikke håndtere forandringer. Hvis det er for tett kobling kan organisasjonen lammes og ikke være i stand til å manøvrere (2007: 185).

3.6.4 Ledelsen og koblinger

Skolens organisering trekker også i retning av løse koblinger i forhold til ledelsen, noe som reduserer ledelsens tilgang på informasjon om hva som foregår de forskjellige stedene i skolen. Samtidig økes kompleksiteten for ledelsen. De interne koblingene blir da tettere, nettopp for å redusere den økende kompleksiteten. Ledelsen må ha mulighet for å sette dagsorden på sine premisser, spesielt når det skal utarbeides mål og strategier for skolen. Medarbeiderne er forpliktet til å arbeide med de områdene som ledelsen har bestemt, og områder som ledelsen har bestemt i samarbeid med kommunen. Det er sammenheng mellom ledelse og organisatoriske koblinger, noen av ledelsesformene krever bestemte grader av tetthet i koblingene. Ledelsen er representert i de fleste møter, dermed får man en tettere kobling mellom ledelse og medarbeidere. Denne representasjonen er med og gjør skolen mer gjennomiktig, og ved en tettere kobling reduseres kompleksiteten som økes ved løse koblinger. Tettere koblinger gjør det mulig for ledelsen å ha fokus på organisasjonens retning, og å utvikle organisasjonen og medarbeiderne. Det er nettopp det som gjør det mulig for ledelsen å gjennomskue skolens organisatoriske prosesser. Det er trolig bare ledelsen som har overblikk over hva som foregår på skolen i kraft av tette koblinger, noe som også preger skolen som organisasjon (Kofod 2007: 188-190).

De organisatoriske og ledelsesmessige koblingene i skolen stiller krav til skolens ledere. De må både evne og gi slipp for at medarbeiderne kan utfolde seg i prosessene, samtidig

må ledelsen både følge opp, kontrollere og evaluere måten prosessene forløper. Lederen må med andre ord kunne håndtere både løs og tett kobling samtidig som en del av lederjobben (Kofod 2007: 188-189).

3.6.5 Brunssons hykleri-teori

Nils Brunsson (2002) beskriver det han betegner som hykleri (hypocrisy) som en avgjørende strategi for bedrifters evne til å overleve. Begrepet *hykleri* defineres generelt som «(...)a way of handling several conflicting values simultaneously» (xiii). Det er altså i denne sammenhengen ingen moralske denotasjoner knyttet til begrepet. Brunsson forklarer begrepet mer presist ved å relatere det til sammenhengen mellom ideer og virkelighet i bedriften.

I tradisjonell ledelsesteori beskrives sammenhenger mellom virksomhets idealer, beslutninger og handlinger som rasjonelle og kausale. Idealet er en sterk og tydelig organisasjonsideologi som organisasjonens medlemmer slutter opp om. Planer og beslutninger er unyanserte og mest mulig omforente, og organisasjonens handlinger ut mot interessentene er direkte konsekvenser av disse. Hierarkiet er det viktigste instrumentet både for å koordinere organisasjonens aktiviteter og for konfliktløsning. Organisasjonen har fokus på løsninger framfor problemer. Medlemmene har sterk tillit til sin organisasjon, og kritikk og konflikt er destruktivt. Målet er konsistens mellom ideologi og handling, konsensus og kausalitet. Brunsson benevner organisasjoner med denne type organisasjonsideologi «action organization» eller *handlingsorganisasjon*. Denne type ideologi kan fungere i svært spesialiserte organisasjoner, gjerne med stor evne til å imøtekomme forventninger og krav, og derfor nyter tillit fra sine interessenter.

I et samfunn hvor en virksomhet vil måtte forholde seg til både ulike og motstridende forventninger fra sine interessenter, vil det etter Brunssons mening være hensiktsmessig med en annen tilnærming. I en slik situasjon vil ikke organisasjonen kunne produsere koordinert handling eller forvente konsensus om handlingene. Virksomhetens mulighet til å håndtere situasjonen ligger i at den nettopp *ikke* krever konsistens mellom det som sies og besluttes på den ene siden, og det som faktisk gjøres på den andre. Tvert om kan organisasjonen verdsette motsetningene og søke å utnytte dem. Det er i uenighet og konflikt mulighetene til utvikling ligger, i følge Brunsson. Brunsson peker imidlertid på at det faktisk er kausale sammenhenger mellom det som sies, beslutninger og handling, men

kausalteten reverseres. Når det som sies og besluttes peker i en retning, reduseres sannsynligheten for at det oppstår tilsvarende handling, og motsatt: Handling i en retning reduserer sannsynligheten for at det som sies og besluttes, går i den samme retning. I virkeligheten, mener Brunsson, vil det som sies og besluttes snarere *kompensere* for handling i motsatt retning, liksom handling i en retning *kompenserer* for det som sies og besluttes i en annen. Det er denne type kompensasjon Brunsson benevner som hykleri. I stedet for å fordømme en slik manglende konsistens mellom det som sies og besluttes og handling som umoralsk, kan virksomheten fokusere på hvordan dette kan gjøres på best mulig måte.

Denne formen for hykleri blir avgjørende for virksomhetens evne til å overleve og utvikle seg. Organisasjonen vil være opptatt av å utnytte konfliktene og motsetningene framfor å ha fokus på konfliktløsninger, konsensus og resultat. Organisasjoner med denne type ideologi benevner Brunsson «political organizations» eller politiske organisasjoner.

Politiske organisasjoner kan sees som intellektuelle ved at de for det første omfatter ulike ideologier som gjør dem bedre i stand til å forstå kompleksiteten i omgivelsene, for det andre fordi det nødvendigvis må brukes mye ressurser på beslutninger, og dessuten ved at organisasjonen er organisasjonen hele tiden oppmuntrer til og får trening i fri og kritisk tenking, analyse, refleksjon og diskusjon. I *handlingsorganisasjoner* vil det i motsetning til dette være en sterk overbevisning om at alt de gjør er rett, og at omgivelsene deler denne oppfatningen. Medlemmene i *handlingsorganisasjoner* vil i følge Brunsson være mer tilfredse enn medlemmer i *politiske organisasjoner* som vil måtte leve med usikkerhet (2002: 25).

Brunsson understreker at de tradisjonelle teoriene som understreker koordinering, enighet og konsistent handling ikke er feil måte å forstå organisasjoner på; de er bare ikke tilstrekkelig. De fanger ikke opp alle viktige sider ved en organisasjons liv (2002: 11). Virkelige organisasjoner både ha handlingsfokus og konfliktfokus (2002: 14).

4 Metode

Kvantitativt og kvalitativt orientert samfunnsforskning disponerer forskjellige metodetradisjoner, som bidrar med hvert sitt kunnskapsaspekt. Hvis man velger en kvantitativ tilnærming, arbeider man med omfang og utbredelse. Her er det vanlig å sammenligne enheter, ofte personer eller små grupper av personer. Man sammenligner også ved en kvalitativ tilnærming, men her markeres ikke forskjeller i mengde. Ved studier av sosiale fenomener studeres det relasjonelle, dette viser seg særlig i en kvalitativt orientert tradisjon. Her er gjerne samspillet mellom mennesker i fokus. Ved en kvalitativ orientert undersøkelse fokuseres det ikke på individer enkeltvis, men på relasjonene som individene inngår i (Fossåskaret 1997: 14).

Hensikten med å undersøke hvordan ledelsesaspektet påvirker kvalitetsutviklingssystemet i Nord-Trøndelag fylkeskommune, har vært å studere hvordan fenomener og handlinger ser ut til å henge sammen i spesielle situasjoner i organisasjonen. Vi har derfor brukt en kvalitativ tilnærming på den empiriske undersøkelsen.

Det er totalt 11 videregående skoler i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Denne undersøkelsen er basert på svar fra tre av disse virksomhetene, samt et intervju med leder i Avdeling for videregående opplæring (AVGO). Denne lederen har designet systemet rundt CAF for utdanningssektoren i fylkeskommunen. Han er forfatter av kompendiet *CAF som kvalitetsverktøy i offentlig sektor og skole* (2010) som legges til grunn for teorien omkring kvalitetsutviklingssystemet. Totalt er det gjennomført sju åpne intervjuer; tre gruppeintervjuer og fire individuelle intervjuer.

4.1 Utvalg

Ved valg av kvalitativ metode kan man ikke undersøke særlig mange personer. Avgrensningen i antall er nødvendig på grunn av at kvalitative datainnsamlinger tar lang tid, hvert enkelt intervju kan ta opp til et par timer. Dataene er gjerne så detaljerte at det tar lang tid å analysere de store mengdene (Jacobsen 2005: 171).

Respondentene i de fire individuelle intervjuene er rektorer. Grunnen til at vi ønsket å utføre individuelle intervjuer med dem, er at vi var interessert i å vite hva hver enkelt av

dem uttrykte om kvalitetsutviklingssystemet. Vi ønsket å få frem den enkeltes holdninger til og oppfatninger om kvalitetsutviklingssystemet gjennom de individuelle synspunktene. Vi var dessuten interessert i hvordan hver enkelt leder fortolker og legger mening i nytten og bruken av systemet.

Respondentene i gruppeintervjuene er mellomledere. Den enkelte gruppe tilhører samme virksomhet. Fordelen med gruppeintervjuer er at respondentene ikke bare svarer på spørsmål, men de stiller også spørsmål og svarer på spørsmål til de andre i gruppen. Når en av respondentene forteller om sine opplevelser i kvalitetsutviklingsarbeidet, er noe av hensikten at dette setter i gang en tankeprosess hos de andre deltakerne. Gjennom samtale med andre mellomledere i virksomheten får deltakerne perspektiv på tingene, og de utvikler mening i løpet av selve prosessen.

Gruppeintervjuer egner seg i følge Jacobsen (2005) godt når vi vil få frem eventuelle uenigheter mellom individer. Slike gruppeintervjuer kan gi en god oversikt over hvor homogen eller heterogen gruppen er. Individuelle intervjuer vektlegger den enkeltes synspunkter, mens gruppeintervjuet får frem informasjon om utveksling av synspunkter mellom mennesker. Fokuset forskyves på den måten fra det enkelte individ til relasjoner mellom individene (2005: 155).

Åpne intervjuer gir som tidligere nevnt store datamengder. Dette har vært med å begrense antallet respondenter vi kunne intervjuer. Vi ville ikke risikere å ende opp med så mye informasjon at vi mistet oversikten. Vi merket dessuten etter hvert som vi fikk gjort noen intervjuer, at andelen nye poeng som kom frem fort minket. Vi hadde en liste med de tema vi ønsket å ta opp. Respondentene fikk ikke spørsmålene på forhånd.

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

Det er rektor som har plukket ut mellomledere fra sin virksomhet, disse gruppene har variert med antall respondenter. I intervjuet med leder i AVGO er synspunkter og funn som er kommet frem i de andre intervjuene lagt til grunn.

4.2 Validitet

Intern validitet handler om hvorvidt beskrivelsen av et fenomen er riktig. Man må derfor foreta en kritisk drøfting av kildens evne til å gi riktig informasjon om det vi studerer (Jacobsen 2005: 217). Kvalitetsutviklingssystemet har vært aktivt i bruk i skolene i Nord-Trøndelag fylkeskommune siden 2005. Vi har valgt å intervju et utvalg av ledere i fylkeskommunen som vi mener har innehar god kunnskap om kvalitetsutviklingssystemet siden de er ledere. Utvalget vil etter vår mening være stort nok til å få frem eventuelle likheter og forskjeller i bruken av kvalitetsutviklingssystemet.

Vi har forsøkt å begrense antall enheter og antall variabler. Ut fra de valg forskeren tar når det gjelder metode og innsamling av empirisk materiale, avpasses antall enheter og variabler i et eller annet forhold som plasserer undersøkelsen på en skala fra den svært ekstensive til den svært intensive undersøkelsen (Fossåskaret 1997: 17).

4.3 Valg av design

Undersøkelsesopplegget i denne oppgaven har intensivt design. Det er gjort et forsøk på å gå i dybden for å få frem så mange nyanser og detaljer som mulig. Dette gjøres for å finne ut hvordan ledelsen på den enkelte virksomheten håndterer kvalitetsutviklingssystemet i sitt daglige arbeid. Forståelsen av selve systemet, holdningen til systemet, likheter og forskjeller mellom de ulike virksomhetene og individuelle likheter og forskjeller innad i samme organisasjon, har vært sentralt for å få fram en helhetlig beskrivelse av hvordan kvalitetsutviklingssystemet fungerer i fylkeskommunen. Det sentrale har vært hvordan informantene *opplever* og *braker* kvalitetsutviklingssystemet. I gruppeintervjuene har det dessuten vært sentralt å studere samspillet og relasjonene informantene imellom, og hvordan de opptrer som gruppe. Samtidig har undersøkelsesopplegget et snev av å være et deskriptivt design, i og med at det beskriver situasjonen i organisasjonen på et gitt tidspunkt.

Det finnes to ulike typer intensive design, case-studier og små N-studier. Case-studier egner seg godt hvis man ønsker å beskrive hva som er spesifikt med et spesielt sted, for eksempel i en organisasjon. Det er da det spesifikke ved selve stedet, altså konteksten, man ønsker å få informasjon om (Jacobsen 2005: 90-92). N-studier innebærer at det

velges ut et fåtall enheter. Betegnelsen N kommer fra det engelske ordet *Numbers*. Ved å studere et begrenset antall enheter, kan forskeren gå i dybden på hver enkelt enhet. Dette kan for eksempel være studier av ulike organisasjoner, men at samme fenomen undersøkes (Jacobsen 2005: 93).

Studiet av lederes oppfatning og bruk av kvalitetsutviklingssystemet kan defineres som en liten N-studie. Dette på grunn av den begrensede mengden enheter som er undersøkt, og at studiet i stor grad har hatt fokus på fenomenet fremfor konteksten. En N-studie har dessuten vært mest aktuelt på grunn av at vi har ønsket en detaljert beskrivelse av hvordan informantene bruker kvalitetsutviklingssystemet i sitt ledelsesarbeid på tvers av flere virksomheter.

4.4 Den kvalitative analysen

Det er flere måter å gå inn i en tekst på. Man kan lete etter essensen eller meningen, man kan lete etter sprekker i teksten, og man kan lete etter nøkkelord – altså spesielt meningsbærende uttrykk (Fossåskaret, Fuglestad og Aase 2006: 223). Den kvalitative analysen av datamaterialet handler om å se de enkelte delene, det vil si detaljene, opp mot helheten. Ved å sammenstille de sju intervjuene har vi lett etter mønster, både regulariteter og avvik. Gjennom strukturering av dataene er det forsøkt å finne dette mønsteret. I og med at alle intervjuene er utført ved bruk av opptak og påfølgende transkribering, vil vi hevde at registreringen av data er komplett. På denne måten sikres også en viss kontroll over rådataene.

4.5 Etske betraktninger

Forskere har lovfestet taushetsplikt i medhold til forvaltningsloven. Det er derfor en fast regel at forskningen anonymiserer personopplysninger (Fossåskaret 1997: 266-267).

Anonymisering løser ikke alle forskningsetiske dilemmaer. Informanter må føle at forskeren behandler dem med respekt. Etske utfordringer gjelder i stor grad kvalitativt orientert forskning. I kvalitative undersøkelser går forskeren tett inn på informantene, og han ”snur og vender” på den enkelte sosiale person. Sånn sett kler han noe av det uttalte

av informantene og henger på det uttalte. Samfunnsvitenskapelig forskning er og har alltid vært preget av respekt for og lojalitet til informantene. I kvantitativt orienterte undersøkelser deles individene i mange variabler. Disse kombineres ofte med både to og tre egenskaper, som igjen blandes sammen med egenskaper fra et tusentalls andre respondenter. Her er det omtrent umulig for respondentene å kjenne seg igjen (Fossåskaret 1997: 268-272).

Anonymisering av respondentene er en utfordring i denne studien. Utvalget er smalt, og fire av intervjuene er individuelle intervjuer. Det henvises dessuten til de enkelte skolene (og rektorene) som skole 1, 2 og 3. Forfatteren av CAF-kompendiet kommenterer funn fra de resterende intervjuene og brukes som en ressurs som presiserer og forklarer kvalitetsutviklingssystemet. Vi vil derfor sitere han med navn og årstall (Svendsen 2012). Dette må ikke forveksles med sitater fra kompendiet, der vi siterer han med årstall 2010 (Svendsen 2010).

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

4.6 Egen forskerrolle

Før undersøkelsene ble gjennomført, hadde vi en diskusjon om egen rolle i dette arbeidet. Vi jobber begge som rektorer i Nord-Trøndelag fylkeskommune, og representerer altså to av de 11 virksomhetene. Vi kjenner derfor godt til og er aktive brukere av kvalitetsutviklingssystemet vi skriver om.

Alle rektorene vi intervjuet, fikk forhåndsinformasjon om oppgavens formål. Rektorene informerte og plukket ut mellomledere fra sin virksomhet. Vi informerte også om hensikten med undersøkelsen i starten av alle intervjuene. Vi presiserte at vi gikk åpent inn i dette og ikke hadde noen fasitsvar på det vi skulle spørre om. Vi ville bli kjent med deres erfaringer og synspunkter. Samtidig problematiserte vi egen rolle overfor respondentene. I og med at vi er rektorer i fylkeskommunen, var det viktig for oss å presisere at vi hadde en annen rolle i denne sammenhengen. Vi var studenter som skulle forske på kvalitetsutviklingssystemet.

Vi kjenner alle rektorene godt, og vi har truffet noen av mellomlederne tidligere. Vi mener likevel at vi ikke kjenner noen så godt at vi ville tolket uttalelsene annerledes om vi ikke hadde kjent dem i det hele tatt. Vi var ute etter ærlige svar, og presiserte at vi ønsket at intervjusituasjonen skulle preges av gjensidig tillit og åpen kommunikasjon mellom respondentene og oss som forskere. Dette mener vi at vi oppnådde.

Samtidig er vi bevisste på at vi har et personlig engasjement i dette arbeidet, da det har direkte betydning for en del av våre ansvarsområder i det daglige. Vi ser det derfor som en viktig oppgave å ha nødvendig distanse til materialet som kommer frem, slik at vi får et størst mulig objektivt resultat som ikke er farget av våre egne erfaringer.

4.7 Bruken av data i teksten

Vi har i vår undersøkelse relativt få informanter som i tillegg er relaterte til hverandre som rektor og mellomledere på tre skoler. Etter hvert som vi har arbeidet med data i undersøkelsen, ser vi at det har tegnet seg bilder fra - og «fortellinger» om skolene mellom dataene fra de ulike personene. Det blir tegnet bilder av roller, relasjoner og organisasjonskulturer. Vi har ønsket å beholde denne informasjonen og disse bildene ved å integrere sitatene i teksten (Czarniawska 2011).

5 New Public Management og Total Kvalitetsledelse

5.1 New Public Management

New Public Management (NPM) har blitt en sentral betegnelse på ideer og løsninger som har blitt presentert for offentlig forvaltning de siste tiårene. En av grunnene til dette er kritikk av det offentlige byråkrati, ineffektivitet og manglende endrings- og brukerfokus. NPM opptrer som en av årsakene til de endringer og reformer man finner i offentlig sektor (Svendsen 2010: 5).

Utviklingen har gått fra tradisjonell regelstyring mot nye styringsideer hvor blant annet mål, resultater og lokalt ansvar er vektlagt. NPM gjenspeiles av økt bruk av forbilder fra det private, en slags management-orientering. Dette betyr blant annet mer vekt på klare mål og virkemidler, med tilhørende måling av resultat (utvikling av resultatindikatorer) og belønning/straff ut i fra disse (Roald 2010: 74).

Noe av grunntanken i NPM er at det er den ansatte selv som kjenner arbeidsprosessene, arbeidskulturen, samarbeidsrelasjonene og brukerne best. Det er de som ofte har gode endrings- og løsningsforslag for å gjøre jobben og tjenestetilbudet bedre (Dalby 2005: 4).

Et viktig prinsipp i NPM er at ledelse skal være en mer aktiv handling enn det å administrere, ledelse står sentralt. Det viser seg at i en hierarkisk oppbygd organisasjon med mange nivåer vil ofte mellomledernivåets lederoppgaver begrense seg til å administrere vedtak og beslutninger som fattes sentralt. Et viktig prinsipp i NPM er å myndiggjøre ledere på alle nivåer ved at de får faktiske lederoppgaver (Dalby 2005: 8).

I NPM ligger altså et brudd med et strengt hierarkisk og regelstyrt ledelsessystem. Det betyr at makt og innflytelse skal delegeres til den enkelte virksomhet, og den enkelte virksomhetsleder får dermed et nytt og utvidet mandat (Dalby 2005: 14).

Benchmarkingprosjekter i offentlig sektor har utviklet verktøy for kartlegging av kvalitet. Disse kartleggingene omfatter både opplevd kvalitet gjennom brukerundersøkelser og målt kvalitet i form av brukerresultater (Dalby 2005: 7). Et problem med benchmarking er i følge Dalby (2005) at man lett får en målforskyvning mot det som kan kvantifiseres og måles. Et eksempel på dette er en kombinasjon av fritt skolevalg og offentliggjøring av karakterstatistikk. Erfaringer fra England viser at man får et sterkt segregert skolesystem, hvor man ser de skoleflinke på de "beste" skolene og de skolesvake på de "dårligste" skolene. Samtidig er det kjent at faktorer som evner og forutsetninger er det som sterkest påvirker skolekarakterer. Man får da en karakterstatistikk som i liten grad sier noe om den enkelte skoles kvalitet. I et slikt system kan gode skoler straffes, mens dårlige skoler med mange flinke elever ikke endrer seg. Når karakterstatistikker offentliggjøres i Norge, ser man at mediene rangerer skoler etter elevresultater. Det en rangering sier mest om, er i følge Dalby (2005), det sosio-økonomiske miljø den enkelte skole ligger i (2005: 15).

Videre ser man at den sterke vekten som man i den nye ledelsestenkningen legger på økonomi- og resultatstyring lett kan føre til en målforskyvning. Fokuset blir på å drive i

økonomisk balanse og innenfor gitte resultatparametere, der kvaliteten på tjenesteytingen lett kan komme i andre rekke. En indikasjon på dette er i følge Dalby (2005) at mange virksomhetsledere opplever at de bruker mer tid på administrative oppgaver og mindre tid på faglige oppgaver (2005: 15).

Kritikken mot NPM går ut på at økonomiske organisasjonsmodeller kan fungere vel og bra i det private næringsliv der organisasjonens mål er enkle (tjene mest mulig penger). Men i offentlige organisasjoner derimot er målene langt mer flertydige og kan ikke tallfestes, for eksempel hvordan læring skapes. NPM vil derfor føre til målkonflikter og kontrollbyråkrati. Arbeidet i skoler vil blant annet få målforskyvning mot den delen av virksomheten som er lett målbar. Det kan igjen føre til kvalitetsforvitring og samarbeidsproblemer mellom personer og organisasjonsnivåer som ideelt sett burde hatt et tett samarbeid (Roald 2010: 81).

5.2 Total Kvalitetsledelse

Organisatorisk endring skjer i mange former. Total Kvalitetsledelse (TKL) er et eksempel på en kontinuerlig metode, det vil si et forbedringsprogram som er en integrert og stadig løpende del av organisasjonens drift. TKL er et forsøk på å skape en helhetlig ledelsesfilosofi for å sikre kvalitetsstyrte organisasjoner. Det sentrale i TKL er tanken om kvalitet i leverandør-kundeforhold. Kvalitet handler da om å tilfredsstille interne og eksterne kundens forventninger og graden du lykkes i å levere kvalitet måles gjennom kundens tilfredshet (Irgens 2011: 153).

I kvalitetsutviklingssystemet for NTFK er TKL en av flere ingredienser i verktøyporteføljen. Denne beskrives som et konsept som kan adresseres tilbake til privat sektor, og som en forestiller seg kan overføres med stort hell til offentlig sektor (Svendsen 2010: 4)

Virksomheter som forsøker å innføre TKL, vil ofte oppleve heftige diskusjoner om definisjonen på kvalitet. Det er derfor viktig å avklare gjensidige forventninger. Samarbeidsrelasjonen kommer i fokus med vekt på å etablere en tillitsfull dialog med kundene. Samarbeidet må være tett og dialogen må være åpen for å oppnå gode resultater (Irgens 2011: 153-154).

I følge TKL vil en virksomhet ikke lykkes før organisasjonsmedlemmenes måte å tenke kvalitet på endres. Dette betinger at de rådende handlingsteoriene i organisasjonen må endres. For å lykkes med TKL må man bygge opp om en kultur som fokuserer både på kunde, forbedring og kvalitet. Man må da gjennomføre en organisatorisk læringsprosess for å etablere en læringsfokuset organisasjonspraksis. Her må den enkelte aktør sette seg selv og de samarbeidsrelasjoner og avhengigheter en har i fokus. I følge TKL er det viktig å etablere forståelse i hele organisasjonen for nødvendigheten av å arbeide kontinuerlig med utvikling (Irgens 2011: 155).

Det er i følge Irgens (2011) ikke mange organisasjoner som klarer å utvikle en praksis som bygger på TKL-tankegang. Han sier det slik: *Fallgruvene kan være mange, og ikke sjelden er det lederne selv som graver dem før de selv dumper ned:*

- *De undervurderer behovet for opplæring og informasjon*
- *De følger ikke opp beslutninger som er tatt, særlig hvordan beslutninger blir iverksatt (og ikke iverksatt) av ansatte og andre ledere*
- *De involverer ikke de ansatte i prosessen*
- *De mangler stayer-evne, og glemmer at det tar tid å etablere en kvalitetsorientert kultur (Irgens 2011: 157).*

Irgens sier videre: *Likevel synes den største fallgruven for foretak som har holdt på en tid med TKL, å være at prosessen blir verktøydrevet: Fokus blir dreid over på overflatenivået og metoder, prosedyrer og verktøy, og organisasjonen blir oversvømt av papirer, diagrammer og flytskjemaer. Menneskesiden må vike for sakssiden (Irgens 2011: 157).*

I TKL er ledernes rolle sterkt understreket. De skal personifisere budskapet ved å være rollemodeller. De skal sørge for klare visjoner og har ansvar for god kommunikasjon i prosessen. Og ikke minst skal de hele tiden synliggjøre at intensjonene om å skape en kvalitetsstyrt organisasjon er alvorlig ment (Irgens 2011: 156).

6 Analyse og tolking av datamaterialet knyttet til forskningsspørsmålene

6.1 Forskningsspørsmål 1: Hvordan er forholdet mellom kvalitetsbegrepet i kvalitetsutviklingssystemet og lederes forståelse av kvalitet?

6.1.1 Kvalitetsbegrepet i kvalitetsutviklingssystemet

I kvalitetsutviklingssystemet for Nord-Trøndelag fylkeskommune defineres kvalitet som forholdet mellom de forventninger som rettes mot organisasjonen fra dens interessenter og organisasjonens resultater. Dette er beskrevet i kapittel 2.2 i denne oppgaven.

Hvilket *innhold* kvaliteten har, blir til enhver tid definert ut fra interessentenes forventninger. Kvalitetsbegrepet innebærer at kvalitet blir betraktet som relativt. Med det mener vi at kvalitet ikke har noe innhold i seg selv, men alltid relateres til det innholdet, det vil si de forventninger og de resultater, som det til enhver tid legges inn i det. Vi vil i det følgende betegne kvalitetsutviklingssystemets kvalitetsbegrep som et *relativt kvalitetsbegrep*. Kvalitetsbegrepet er som sådan bruker- og resultatbasert.

Vi skal i det følgende se hvordan bruker- og resultatelementene i kvalitetsbegrepet er relaterte i kvalitetsutviklingssystemet. Kjerneinteressentene: *oppdragsgivere, brukere* og *profesjon* har formaliserte forventninger til skolen uttrykt gjennom styringsdokumenter som lovverk, forskrifter, generell og fagspesifikke læreplaner, kommunale og fylkeskommunale vedtak og avtaleverk. I tillegg må skolen forholde seg til uformaliserte forventninger. Til sammen utgjør dette mange og ofte motstridende forventninger som skolen må forholde seg til.

De ulike interessentene kan ha forventninger knyttet til ulike områder i organisasjonen. I kapittel 2 har vi også beskrevet hvordan CAF-modellen skiller mellom 4 resultatområder

(resultatkriterier): *bruker- og borgerresultater, medarbeiderresultater, samfunnsresultater og nøkkelresultater*. Noen interessentgrupper vil være mest opptatt av disse, eksempelvis Fylkestinget i Nord-Trøndelag når de vedtar utviklingsmål som «faglig fremgang» og «økt gjennomføring». Andre vil ha forventninger knyttet til virkemiddelområdene. Når Fylkestinget vedtar et utviklingsmål som «tydelig pedagogisk ledelse», og «utpreget tilbakemeldingskultur» ser vi det som eksempel på forventninger knyttet til virkemiddelområdet *medarbeidere*.

Mange av de forventningene som rettes mot skolen, er i realiteten uoppnåelige (Lillejord 2006). I praksis gjøres må skolen velge noen fokusområder, det vil si prioritere hvilke forventninger ressursene skal innrettes på. Hvem som skal avgjøre hvilke forventninger skolene skal prioritere, må sees i sammenheng til Opplæringslovens § 13-10. Der heter det at skoleeier skal utarbeide:

ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. (Opplæringslovens § 13-10)

De tre områdene Opplæringsloven nevner: læringsresultat, frafall og læringsmiljø er svært vidt formulerte og favner så vidt vi kan se alt som ligger i styringsdokumentene av forventninger. Skolens samlede tjenesteproduksjon er imidlertid for omfattende og kompleks til at alt av alle praktiske hensyn kan rapporteres. Kravet om rapportering impliserer derfor i seg selv at det må legges til grunn en prioritering. Skoleeier som bestiller rapporten, vil ved å definere hva som skal rapporteres samtidig uttrykke forventninger om hva skolen skal vektlegge i sin produksjon.

Det relative kvalitetsbegrepet forutsetter at alle resultater i skolen kan måles. Måling betyr at det som produseres uttrykkes som kvantitative størrelser. For Fylkestinget i Nord-Trøndelag er skolens resultater i stor grad uttrykt som kvantitative data kommunisert gjennom Kvalitetsmeldingen. I kapittel 2 viste vi hvilke implikasjoner måling av resultater har, for eksempel med hensyn til å definere kriterier, indikasjoner og eksempler for kvalitet, og problematikken knyttet til kvantisering av resultater vil bli belyst under forskningsspørsmål 2.

Kvalitetsbegrepet fungerer som et bærende prinsipp for det totale kvalitetsutviklingssystemet: Kvalitet er at skolens resultater i størst mulig grad er i

samsvar med skoleeiers forventninger, altså utviklingsmål og måltall. At både innhold og nivå på skolens produksjon og ressurser innrettes på interessentenes forventninger, gjør det mulig for skolen å tilpasse seg endringer i omgivelsene. Kvalitetsbegrepet er knyttet til CAF-modellen ved at denne legges til grunn for å evaluere skolens resultater, identifisere styrker og utfordringer og formulere utviklingsmål. Koplingen til Demings kvalitets sirkel sikrer energi, kontinuitet og konsistens i kvalitetsarbeidet. Kvalitetsbegrepet må også sees i sammenheng med TKL hvor kvalitet handler om å tilfredsstille interne og eksterne kundens forventninger og graden du lykkes i å levere kvalitet måles gjennom kundens tilfredshet. I følge TKL vil en virksomhet ikke lykkes før organisasjonsmedlemmenes måte å tenke kvalitet på endres.

6.1.1.1 Oppsummering

Vi har sett at kvalitetsutviklingssystemet er basert på det vi har valgt å benevne som et relativt kvalitetsbegrep. Dette begrepet er bruker- og resultatbasert og må sees i sammenheng med den grunnleggende ideen i TKL hvor kvalitet handler om å tilfredsstille interne og eksterne kundens forventninger. Å gjennomføre TKL i en organisasjon og unngå at man ender opp i byråkratiske øvelser som lever sitt eget liv i organisasjonen, stiller store krav til ledelse og innstillinger i hele organisasjonen med hensyn til kontinuerlig utvikling og læring (Irgens 2011). Først i en slik kontekst gir det relative kvalitetsbegrepet, hvor graden virksomheten lykkes i å levere kvalitet, måles gjennom kundens tilfredshet (Irgens 2011), mening.

TKL er en metode innenfor NPM-konseptet. Roald (2010) peker på at NPM lett kan føre til målkonflikter og kontrollbyråkrati i offentlig sektor hvor tjenesteproduksjonen er kompleks og ikke uten videre målbar. Ideene i NPM er hentet fra privat næringsliv på bakgrunn av et ønske om en mer kostnadseffektiv offentlig tjenesteproduksjon (Dalby 2005). Vi har også sett at gjennom bestemmelsen i Opplæringslovens § 13-10 om vurdering og rapportering vil skoleeier være den som først og fremst definerer skolens kvalitet.

Vi har sett at kommunikasjonen mellom skolene og skoleeier er basert på rapportering. Dialog og avklaring av gjensidige forventninger og samarbeid blir ikke vektlagt (Irgens 2011). Vi kan se dette i lys av ulike kunnskapsbegreper og kunnskapssyn (Gottschalk

2004). Fylkestingets i Nord-Trøndelag baserer sin behandling av kvalitet i utdanningssektoren på grunnlag av informasjon og data. Kunnskap sees som en enkel, målbar størrelse, som noe en person kan tilegne seg og ha.. Det gis liten mulighet for å se resultatene i en kontekst som gir mening og kunnskap. Det foreligger en risiko for målforskyving i dette mot den delen av skolen som er mest målbar (Dalby 2005). Dette er uttrykk for et strukturelt organisasjonsperspektiv (Irgens 2011, Newell mfl. 2009).

Vi har også sett at kvalitetsbegrepet legges til grunn for rapportering og for skoleeiers formulering av nye utviklingsmål. Den politiske styringen av utdanningssektoren er forankret i det relative kunnskapsbegrepet.

6.1.2 Ledernes oppfatninger av kvalitet

6.1.2.1 Analyse av data

Vi har spurt lederne om hva de forstår med kvalitet i skolen. Svarene har vi sett kan sorteres i 6 kategorier: *Læringsresultat, læringsmiljø, gjennomføring, læringsstrategier, fysisk miljø og lærernes kompetanse.*

Vi vil også betrakte lederne svar i forhold til et strukturelt versus et relasjonelt kunnskapsperspektiv (Irgens 2011). Dette gjør vi for å kunne sammenholde det med det kunnskapssynet vi mener ligger til grunn for kvalitetsutviklingssystemets kvalitetsbegrep.

Vi vil i tillegg skille rektorene og mellomledernes svar i analysen fordi rektorene og mellomlederne har ulike ståsted i forhold til interessentene. Vi har valgt å bruke skole som faktor for å se om det er systematiske forskjeller mellom skolene.

| Kvalitet er: | | SKOLE | rektor | mellomleder |
|-----------------------------|--|-------|--------|-------------|
| Lærings- resultat | Elevene får gode faglige resultater, «kunnskaper», personlig utvikling/ utvikle seg som menneske, blir kvalifisert for yrkeslivet, elevene skal nå egne mål, livslæring» | 1 | 1 | 1 |
| | | 2 | 1 | 1 |
| | | 3 | 1 | 1 |
| Lærings- miljø | Godt læringsmiljø, trivsel, godt fysisk og psyko-sosialt miljø, har meningsfulle dager, tilpasset opplæringsløp | 1 | 1 | 1 |
| | | 2 | 1 | 1 |
| | | 3 | 1 | 1 |
| Gjennom- føring | Elevene gjennomfører, holde elevene på skolen, lite frafall | 1 | 1 | 1 |
| | | 2 | 1 | 1 |
| | | 3 | 1 | 1 |
| Lærings- strategier | Motivasjon, innsats, engasjement, | 1 | 1 | 1 |
| | | 2 | 1 | 1 |
| | | 3 | 1 | |
| Fysisk miljø | Godt utstyr på skolen | 1 | | |
| | | 2 | 1 | |
| | | 3 | | 1 |
| Lærernes kompe- tanse | Gode lærere, kompetanse | 1 | | |
| | | 2 | 1 | |
| | | 3 | | 1 |

Tabell 5. Respondentenes syn på hva kvalitet i skolen er.

I den verbale fremstillingen som følger, har vi valgt å ikke kommentere kategori for kategori, men disponerer fremstillingen etter funn som går på tvers av kategoriene nettopp for å fremheve disse funnene.

Mens kvalitetsutviklingssystemet bruker et relativt kvalitetsbegrep, ser vi at lederne beskriver et *innhold* når de blir bedt om å si hva de mener er kvalitet i skolen. Vi velger å betegne dette som et *substansielt kvalitetsbegrep*. I alle respondentenes svar ser vi at det legges et substansielt kvalitetsbegrep til grunn for deres oppfatninger av kvalitet. Et unntak er rektor 3 som svarer: *kvalitet er det vi gjør i skolen. At det er tilpasset de forventningene samfunnet har til oss, og som elever, foresatte og andre har til oss (...)* at det er samsvar i forhold til det som er forventet og det vi faktisk kan levere. Ut over dette tilfellet refererer respondentenes svar enten til mål i læreplanverk eller andre styringsdokumenter som: *i forhold til forskrift om miljøretta helsevern (...) skal sikre at*

elevene har et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø, eller er knyttet til subjektive og generelle oppfatninger av hva som er bra: at de trives og er motivert og engasjert, både elever og lærere.

Ingen respondenter formulerer konkrete uttrykk for kvalitet i form av tall eller data. Tvert imot uttrykker tre av lederne tydelig skepsis til måltall. Rektor 1 spør retorisk: *Om folk blir 0,2 karakterer bedre i matematikk, hva har det med kvalitet å gjøre?* Mellomleder 2 sier han er mer opptatt av snittkarakterer over år enn om skolen inneværende år greier å heve karaktersnittet med 0,2. Mellomleder 3 sier: *Jeg synes det er vanskelig som leder å ta ut lista med snittkarakterene i matematikk og si at nå har det funka.* Rektor 3 og mellomleder1 uttrykker også skepsis til måltall. Vi kan ikke se forskjeller mellom rektorer og mellomledere eller mellom skolene her.

Alle respondentene knytter kvalitet til læring. Alle nevner faglig læring, men rektor 1 og en mellomleder på skole 2 presiserer at for noen elever gjelder dette ikke. Alle respondentene sier det er uttrykk for kvalitet hvis skolen bidrar til elevenes personlige utvikling: *utvikling som menneske og nå sine mål.* Alle nevner også et godt læringsmiljø som kvalitetskriterium. To av rektorene fremhever trivsel, men to av mellomlederne påpeker at trivsel ikke er et kvalitetstegn i seg selv. En av dem sier trivsel er: *faktisk et biprodukt hvis de trives godt samtidig som de lærer.* Alle lederne nevner gjennomføring.

Vi merker oss at både læring og gjennomføring omfatter to av de målene Fylkestinget har vedtatt som utviklingsmål for sektoren. Læringsmiljø omfattes av Opplæringslovens 9a: *Elevane sitt skolemiljø.* Vi ser imidlertid at ledernes oppfatning av læring omfatter langt mer enn faglig læring. Læring sees som prosesser og sosial interaksjon.. Vi kan ikke se at det er signifikante forskjeller mellom skolene med hensyn til dette, og heller ikke mellom ledernivåene.

Vi merker oss at ingen av respondentene nevner klasseledelse eller tilbakemeldingskultur som uttrykk for kvalitet. Dette er påfallende siden det er to av de fire fylkeskommunale utviklingsmålene. Det kan imidlertid være at læringsmiljø oppfattes som å inkludere klasseledelse.

Bare rektor 2 og mellomleder 3 nevner lærernes kompetanse som kvalitetskriterium. De samme respondentene nevner også godt utstyr som et uttrykk for kvalitet. Dette er de eneste svarene som ikke er direkte relaterte til elevene.

Alle rektorene og to av mellomlederne mener livslæring, motivasjon, innsats eller engasjement er uttrykk for kvalitet i skolen. Mellomleder 2 sier: *Kvalitet for meg i forhold til den gruppa vi får inn der, det er at vi klarer å gi dem et tilbud slik at de har muligheten til å vokse mens de er her. Alle kommer ikke ut med papirene sine, det gjør de ikke, men samtidig så er det med på å gi dem en grobunn for å strekke seg noe mer, og gi dem en plass som de har tilhørighet til.* Rektor 1 er særlig opptatt av dette som kvalitetskjenne tegn ved skolen. Han stiller imidlertid spørsmål ved om modellen fanger opp det han mener er viktig kvalitet i skolen, for eksempel motivasjon og innsats: *Jeg klarer ikke se at vi måler innsatsfaktoren.* Han konkluderer slik: *Hvis man skal vurdere kvaliteten på skolen, så må man legge inn mye, mye mer enn det som er lagt inn så langt.*

Alle ledernes svar tar, slik vi ser det, utgangspunkt i et relasjonelt kvalitetsbegrep når de svarer på hva kvalitet i skolen er. Alle sier at kvalitet har med læring å gjøre, men læringen de nevner handler om prosesser og sosial interaksjon. En respondent sier kvalitet er *å bli kvalifisert for yrkeslivet*, ikke å få fagbrev eller bestå læreprøven. *Livslang læring og personlig utvikling* kan bare få mening i en kontekst; det formuleres ikke som objektive, målbare størrelser.

6.1.2.2 Oppsummering

Svarene viser at ledernes forståelse av kvalitet i skolen er i samsvar med punkter i læreplanverkets generelle og fagspesifikke deler.

Vi ser ingen systematiske sammenhenger i svarene fra rektorene versus mellomlederne, og vi ser heller ingen systematiske forskjeller mellom skolene med hensyn til hvordan de forstår kvalitet i skolen.

Ingen respondenter refererer til de fylkeskommunalt vedtatte utviklingsmålene. En respondent nevner definisjonen som ligger til grunn for kvalitetsutviklingssystemet, men bruker den ikke videre i sine svar. Vi ser at alle respondentene knytter kvalitet til elevenes læring og til elevenes læringsmiljø. Samtidig ser vi også at respondentene ikke nevner to av fire fylkeskommunalt vedtatte utviklingsmål som kjennetegn på kvalitet i skolen.

Ledernes læringsbegrep er basert på verdier som knyttes til elevene. Lillejord peker på at skolen tradisjonelt har forvaltet verdier og hatt et oppdragelsesansvar overfor elevene

(Lillejord 2006). Når ledere nevner *innsats og å utvikle seg som menneske*, er det nettopp ut fra et oppdrageransvar. Den generelle delen av læreplanen understreker skolens ansvar for å formidle nettopp verdier. Det er noe av dette som synes å støte an mot TKL-konseptets kvalitetsbegrep som er å tilfredsstill brukernes forventninger, og graden skolen lykkes i å levere kvalitet måles gjennom deres tilfredshet (Irgens 2011).

Et verdibasert kvalitetsbegrep har et kvalitativt og ikke kvantitativt fokus. Verdier er relasjonelle begreper i den forstand at de eksisterer i sosiale kontekster. De kan derfor også bare måles kontekstuel. Fokuset er på prosessene fremfor resultatene. Kunnskap i en slik sammenheng er sosialt konstruert og oppstår i individets fortolkning av den sosiale virkeligheten (Irgens 2011, Newell mfl. 2009). Vi ser at det er dette kunnskapsperspektivet som i stor grad er lagt til grunn for skoleledernes forståelse av kvalitet i skolen. Ingen refererer til læring som karakterer eller bestått eksamen, men som prosesser knyttet til læringsmiljø og læringsstrategier.

6.1.3. Konklusjon på forskningsspørsmål 1: Hvordan er forholdet mellom kvalitetsbegrepet i kvalitetsutviklingssystemet og ledernes forståelse av kvalitet?

Vår analyse knyttet til forskningsspørsmål 1 har vist at kvalitetsbegrepet i kvalitetsutviklingssystemet er grunnleggende forskjellig fra ledernes forståelse av kvalitet. Kvalitetsutviklingssystemets kvalitetsbegrep er basis for en helhetlig ledelsesfilosofi, TKL, som tar sikte på å sikre kvalitetsstyring i organisasjonen (Irgens 2011). Kvalitet måles i forhold til den grad virksomheten lykkes i å levere resultater som tilfredsstiller interessentenes forventninger. Fordi begrepet alltid relaterer kvalitet til interessentenes forventninger, har vi valgt å betegne dette som et *relativt kvalitetsbegrep*. Dette har vi sett opp mot det kvalitetsbegrepet vi mener å se ligger til grunn for ledernes oppfatninger av kvalitet i skolen. Lederne definerer kvalitet i på grunnlag av et bestemt innhold. Vi har derfor valgt å betegne dette kvalitetsbegrepet for et *substansielt kunnskapsbegrep*.

Vi har også sett at det innholdet lederne legger til grunn for kvalitet, i stor grad handler om *verdier*. Verdiene som blir nevnt av våre referenter, refererer til skolens

styringsdokumenter, og i særlig grad til læreplanverkets generelle del. Den generelle delen av læreplanen utdyper formålsparagrafen i opplæringsloven og inneholder det verdimeslige, kulturelle og kunnskapsmessige grunnlaget for grunnskolen og videregående opplæring. Her finner vi formuleringer som at elevene lære «å ha respekt for andres innsats og audmykt for andres bragder» og «opplæringa skal fremje gleder over fysisk aktivitet og naturens stordom, over å leve i eit vakkert land, over linjer i landskap og veksling i årstider». Slike verdier lar seg ikke så lett innpasse i kvantitative målesystemer, men de kan likevel være mindre fremmede for skolen enn faglig fremgang målt som 0,2 karakterpoeng.

Ved å betrakte kvalitetsutviklingssystemets kvalitetsbegrep og lærernes kvalitetsbegrep i forhold til ulike kunnskapsperspektiver, ser vi kvalitetsutviklingssystemets kvalitetsbegrep bygger på et strukturelt kunnskapsperspektiv. Det kommer til uttrykk gjennom hvordan de verdiene skolen skal produsere oppfattes som resultatene fremstilt og kommunisert som kvantitative størrelser, som noe som eksisterer for seg uavhengig av menneskelig bevissthet og kontekst. Gottschalk (2004) betegner dette som informasjon eller data. Skoleeier baserer seg på denne type data og informasjon om skolen formidlet gjennom den årlige rapporteringen, Kvalitetsmeldingen, når nye utviklingsmål skal formuleres.

Når vi studerer svarene skolelederne gir på hva de mener er kvalitet i skolen, finner vi at det ligger et relasjonelt kunnskapsbegrep til grunn. De snakker om læring som kontekstuell kunnskap, eksempelvis *livslæring* og *personlig utvikling*. Verdier er i seg selv kontekstuelle begreper, og verdier skapes i sosial interaksjon. Dette kvalitetsbegrepet vil ha konsekvenser for ledernes oppfatninger av læring.

Virksomheter som forsøker å innføre TKL, vil i følge Irgens (2011) ofte oppleve heftige diskusjoner om definisjonen på kvalitet. Det er derfor viktig å avklare gjensidige forventninger. Samarbeidsrelasjonen kommer i fokus med vekt på å etablere en tillitsfull dialog med kundene. Samarbeidet må være tett og dialogen må være åpen for å oppnå gode resultater (Irgens 2011). Vi kan betrakte utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune som en kunnskapsorganisasjon i henhold til kjennetegn på kunnskapsorganisasjoner (Lillejord 2006). Spørsmålet er da i hvilken grad gjensidige forventninger blir avklart, om det er en tillitsfull dialog mellom kundene. Vi kan se forholdet mellom politisk/administrativt nivå og skoleledelsen i lys av det tre perspektivene på endringsledelse som Hildebrandt (i Nordhaug 2008) trekker opp: Vi ser

da at kvalitetsutviklingssystemets fokus er på å endre skolenes kjerneprosesser fremfor å etablere læringsfellesskaper.

Skolene har tradisjonelt knyttet oppfatninger om utvikling og kvalitet til formidling av verdier, oppdragelse og kulturarv i tillegg til faglig læring. Disse er forankret i Opplæringsloven og den generelle delen og de fagspesifikke delene av læreplanverket. Skolen har lang erfaring med å arbeide målstyrt, og lærere og ledere er bevisste de målene som ligger i læreplanverket (Lillejord 2006). Peter Senge (1990) beskriver felles visjoner og mål som en av de fem grunnleggende disipliner for å utvikle lærende organisasjoner. Senge understreker at målene må være knyttet til et oppriktig engasjement, innsatsvilje og læring for alle medlemmene i organisasjonen (1990). Hvis mål og visjoner ikke samsvarer med de verdier og mål organisasjonens medlemmer har, kan det være vanskelig å lykkes med læring og utvikling. Peter Senges begrep «profound change» handler nettopp om at endringer i menneskers verdier, aspirasjoner, ønsker og atferd kombineres med endringer i prosesser, strategier, praksis og systemer. Hvis synet på hva som er kvalitet ikke er det samme hos skolelederne som det som legges til grunn for systemet som skal utvikle kvalitet i sektoren, er det også vanskelig å lykkes.

6.2 Forskningsspørsmål 2: Hvordan vurderer lederne kvalitetsutviklingssystemet som verktøy for kvalitetsutvikling i skolen

6.2.1 Valg av kategorier

I dette kapitlet skal vi først presentere en tabell som gir oversikt over data. Deretter skal vi beskrive funnene innen hver av de fire kategoriene *kvantifisering*, *organisering* og *tid*, *instrumentalitet* og *kunnskapsutvikling* i en verbal fremstillingsform. Kategorien *kvantifisering* er valgt fordi kvalitetsutviklingssystemet er basert på måling og evaluering av skolens resultater. Vi ønsker på denne måten å belyse hvilke kunnskapsbegreper og kunnskapsperspektiver kvalitetsutviklingssystemet og lederne legger til grunn. Kategorien *tid/organisering* dreier seg om hvordan kvalitetsutviklingssystemet er organisert i tid.

Skolen har sin særegne årssyklus som begynner medio august og avsluttes ultimo juni, med sentrale og lovfestede aktiviteter i løpet av året. Kvalitetsutviklingssystemet har en helt annen syklus. Vi ønsker å undersøke hvordan kvalitetsutviklingssystemet kongruerer med skolens årssyklus og med skolens arbeidsmåter. Dette vil kunne belyse skolen som en kunnskapsorganisasjon. Sammenligning av årssyklusene vil også belyses ved koblingsteori. Kategorien *instrumentalitet* er valgt med bakgrunn i organisasjonsteori. Vi ønsker å undersøke hvilke organisasjonsperspektiver som ligger til grunn for kvalitetsutviklingssystemet og i hvilken grad det samsvarer med skoleledernes organisasjonsperspektiver. Denne kategorien vil også i noen grad kunne belyse skolen som en lærende organisasjon, men det er først og fremst den siste kategorien: *kunnskapsutvikling* som belyser skolen som en lærende organisasjon. Ved denne kategorien kan vi også kunne belyse organisasjonslæring og koblingsteori.

I analysen har vi separert negative og positive utsagn for å karakterisere ledernes utsagn om kvalitetsutviklingssystemet. Betegnelsen «negativ» er ikke alltid helt dekkende. Ofte kan «kritisk» være mer presist. Vi vil nyansere dette i den verbale beskrivelsen. Alle utsagn kan kategoriseres som enten positive eller negative. Utsagnet over eksemplifiserer også dette. Vi har da valgt å la utsagnene inngå i begge kategoriene og om nødvendig problematisere det i beskrivelsen.

Vi har også analysert data med hensyn på kategoriene *rektorer* og *mellomledere* og på de tre skolene *skole 1*, *skole 2* og *skole 3*. Rektorene står nærmere administrativt og politisk nivå, mens mellomledere står nærmere profesjonsnivået i organisasjonen; et skille som kan være ha relevans i denne sammenhengen. Dette vil også gi anledning til å se sammenhenger både innenfor skolene og på tvers av dem.

| Kvalitetskriterium | | Positive utsagn | | | | | | Negative utsagn | | | | | |
|--------------------|---------------------|-----------------|---|---|-------------|---|---|-----------------|---|---|-------------|---|---|
| | | Rektor | | | Mellomleder | | | Rektor | | | Mellomleder | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 |
| 1 | Kvantifisering | 3 | 8 | 3 | 1 | 1 | 1 | 7 | 0 | 2 | 5 | 1 | 4 |
| 2 | Tid og organisering | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 3 | Instrumentalitet | 3 | 6 | 2 | 2 | 3 | 1 | 10 | 0 | 7 | 7 | 2 | 5 |
| 4 | Kunnskapsutvikling | 2 | 7 | 5 | 1 | 2 | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |

Tabell 6. Respondentenes svar

6.2.2 Kvantifisering

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

Kvalitetsutviklingssystemet er basert på at skolens resultater kan måles og evalueres. Vi vil i det følgende se hvordan lederne betrakter dette.

Rektor 1 hevder flere ganger at han ikke oppfatter kvalitetsutviklingssystemet som et system som *driver fram* kvalitet og peker på flere forhold som han mener er grunnen til det. Samtidig hevder han at systemet har en annen funksjon: *Nå er det et rapporteringsverktøy. Det er regnskapsføring!* Også mellomlederne på skole 1 peker på at kvalitetsutviklingssystemet er noe annet enn et kvalitetsutviklingsverktøy: *Problemet er at det er et rapporteringsverktøy. Skolene sammenliknes, og det påvirker evalueringen. Evalueringen er subjektiv og ikke til å stole på. Vi mener systemet er for instrumentelt. Det er forskjell på kontroll og utvikling.*

Flere av lederne, blant annet rektor 1 gir uttrykk for at kvantitetsfokuset medfører at det er viktige resultater i skolen som ikke fanges opp i kvalitetsutviklingssystemet: *Den største svakheten med CAF-systemet er at det måler lite på kvalitet i undervisninga.*

Totalkvaliteten. Han sier også: *Jeg klarer ikke se at vi måler innsatsfaktoren.* Rektor 3 hevder: *Det er mye kvaliteter som det er vanskelig å fokusere innenfor et såpass instrumentelt syn.* Rektor 2 ser det imidlertid annerledes: *Vi har aldri vært så presise, tør jeg si, i forhold til hva som er våre styrker og hva som er våre svakheter og utfordringer som etter at vi fikk tatt i bruk CAF-verktøyet i virksomheten.(...) CAF-verktøyet fanger opp alt.* Han gir også uttrykk for at *tellbarheten er en styrke*, og at det gjør at *målsettingene for skolen er blitt mer tydelige for alle.* I tillegg mener han kvantifiserte data gjør det mulig å *legitimere styrker og svakheter overfor et helt kollegium.* Det gir i følge rektor 2 en mulighet for å *gi et helhetsbilde over organisasjonen.*

Mellomledere på skole 1 gir tydelig uttrykk for at de mener evalueringen av skolens resultater ikke er en objektiv og «riktig» vurdering. De hevder at det er et sterkt innslag av subjektivitet i vurderingsprosessen hvor resultatene skal evalueres på en skala fra 0 – 100 poeng: *Evalueringen er subjektiv og ikke til å stole på.*

Noen ledere er mer eksplisitt kritiske til det de oppfatter som kvantitetsfokuset i kvalitetsutviklingssystemet. Rektor 3 sier det er noe som er vanskelig å kvantifisere: *Kvaliteten på det som skjer i møte mellom folk. Kanskje. Det er ikke bestandig det gir seg uttrykk i et tall.* Han peker også på risikoen for målforskyvning ved at mål som gir kvantitative og lett sammenliknbare data, blir mest fokusert *fordi* de er enkle å måle: *Jeg sier ikke at det blir sånn, for vi beskriver jo med ord og vi vurderer og prøver å tenke helhetlig, men det er en fare ved det, slik jeg ser det.*

Både rektor 1, mellomleder 3 og rektor 3 peker på at det kvantitative fokuset fører til et snevert syn på kvalitetsutvikling formulert som måltall. Rektor 1 spør med referanse til måltall for faglig fremgang i skolen: *Om folk blir 0,2 karakterer bedre i matematikk, hva har det med kvalitet på livet å gjøre?* Rektor 3 sier: *Vi kan si så mange ganger vi vil og rope ut i luften at vi skal ha 0,2 i karakterpoeng i gjennomsnitt opp, men det skjer jo ingenting hvis du ikke gjør noe!* Mellomleder 2 sier: *Å heve karaktersnittene på 0,1 eller 0,2, det synes jeg er helt meningsløst. (...) Jeg er mer opptatt av å se snitt i fag over år.*

6.2.2.1 Oppsummering

Vi ser det er ulike syn på hvorvidt kvantifisering av skolens resultater tjener utviklingsarbeidet i skolen eller om det tjener andre formål. Vi kan lese av svarene at enkelte ledere mener kvantifiseringen av skolens resultater gjør det enkelt å formidle skolens resultater både i rapporteringsøyemed og for å sammenlikne og rangere skolene. Noen ledere vurderer kvantifisering som positivt for lederarbeidet sitt, mens andre mener det skaper føringer for hvilke resultater som vektlegges i skolen. Vi finner også at lederne er kritiske til den muligheten som kvantifisering åpner for til å snevre inn og forenkle kompliserte mål, uttrykt i måltall. Enkelte ledere uttrykker at de ikke har tillit til de dataene som foreligger.

Kvantifisering handler i mange tilfeller om å gjøre kunnskap om til data. Det som for lederne eksisterer i en meningsfylt og komplisert kontekst, blir framstilt som rene data. Vi

kan relatere dette til teori om kunnskapsbegrepet (Irgens 2004, Newell mfl. 2009) og kunnskapsperspektiver (Irgens 2011). Vi ser også at måten særlig skole 1 og 2 forholder seg ulikt til kvalitetsutviklingssystemet på, handler om hvilket organisasjonsperspektiv skolens ledelse har. Vi vil se dette i forhold til teori som belyser ulike organisasjonsperspektiver (Irgens 2011, Newell mfl. 2009).

6.2.3 Tid og organisering.

Kvalitetsutvikling skal foregå som en syklus som gjentas hvert år i spiralformet bevegelse. Syklusen er satt inn i et årshjul som er tilpasset Fylkestingets møteplaner. Evaluering foregår i mars, korrigering i april, planlegging i mai-juni, og til sist utføres tiltak og prosesser i fra september til februar (jf. kap. 2).

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

Vi vil i det neste undersøke hva respondentene sier om syklusen i kvalitetsutviklingssystemets årshjul. Både rektor 2 og 3 mener at gangen i årshjulet er grei. Begge sier at det er behov for å kjøre hele kvalitetsutviklingsprosessen hvert år. Rektor 3 sier at det kan være noe å gå på i forhold til å involvere både ledelse og lærere i større grad, og at det er tidspresset som hindrer dette. Samtidig sier han at det kan ikke være sjeldnere enn hvert år, fordi *ting forandrer seg mye*.

Rektor 1 hevder at det ikke er rom for å kjøre gode prosesser på grunn av tidspress. Han sier det på denne måten: *Vi må strekke tidshorizonten, så du får mulighet til å få inn aktivitet og tiltak som på en måte bringer dette i en eller annen form for mål. Vi må jo rapportere nesten før tiltak er satt i gang, om resultatet, folk lar seg ikke være med på det.* Rektor 1 peker videre på at dette virker lite motiverende med tanke på å rekruttere folk inn i SEG. Han sier at *årshjulet med fordel kunne gått over to år*. Mellomlederne ved skole 1 er enige i dette: *Årshjulet er for kort*.

Rektor 2 sier at fordelene med å ha et årshjul er at *man gjør ferdig ting før man starter med noe nytt*. På skole 2 settes det opp en plan for å ha det rektor kaller *rytme i årshjulet*. Her legges det opp til jevnlig møter gjennom året, selv om noen perioder er roligere. Samtidig peker rektor 2 på at det kunne vært ønskelig at elevundersøkelsen hadde vært gjennomført i desember i stedet for i januar. Dette for å ha tid til å bearbeide og analysere undersøkelsene på en grundigere måte. *Det er vårhalvåret som er travlest*, hevder rektor 2. Dårlig tid kan føre til alle ikke involveres i like stor grad i prosessene.

Rektor 1 peker på at skolen *har en slags on-going utvikling*. *Det passer kanskje ikke inn i CAF som forventer at tiltak skal ferdigstilles*. *Quick-wins kan vi jo bare dundre på med ett eller annet, men det er mer sånn lange, tunge fokus*. Rektor 1 uttrykker et bilde av en skole hvor han er opptatt av relasjoner i prosessene: *Det er en skole med mye humør og fleiping.. (...) ... vi har mange fine diskusjoner... (...) ... jeg har ikke sjanse til å drive denne skolen alene jeg... (...) ... men du kommer jo inn i et byråkrati som ikke har rom for det. Vi skal håndtere hele mennesker*.

På skole 2 kan det synes som de lykkes godt med gjennomføring av prosesser. I følge rektor 2 bruker de blant annet «ledelsens time» til å legge frem rektors arbeidsmål, resultat av undersøkelser, SEG-arbeidet, evalueringer og korrigeringsplanen med prioriterte tiltak. Elevundersøkelsen presenteres overfor personalet sammen med elevrådet og aktuelle dokumenter presenteres i skolemiljøutvalget. I tillegg bruker de to planleggingsdager til å arbeide med tiltak, en om våren og en før jul. Dette viser hvordan skole 2 legger opp til en prosess hvor de bruker fellesmøter og planleggingsdager hvor de da legger regi på utviklingsarbeidet.

Elevundersøkelsen gjennomføres hvert år, mens lærerundersøkelsen og arbeidsmiljøundersøkelsen gjennomføres annethvert år. Rektor 3 sier at han kunne tenkt seg at arbeidsmiljøundersøkelsen ble gjennomført hvert år. *Jeg synes det er for lang tid med to år mellom*, sier han. Mellomlederne fra skole 3 sier de ikke kjenner til gangen i årshjulet.

6.2.3.1 Oppsummering

Det er forskjeller i hvordan skolene oppfatter tidshorisonten i årshjulet. Skole 2 og 3 ser nødvendigheten av å gjennomføre hele kvalitetsutviklingsprosessen hvert år, selv om

begge skolene peker på tidspress med tanke på å involvere hele organisasjonen i større grad. Både rektor og mellomledere på skole 1 er tydelige på at årshjulet er for kort. Den største innvendingen går på at de ikke har tid til å arbeide med prosesser ute i organisasjonen. Rektor 1 peker dessuten på utfordringen med å motivere medarbeidere til å delta i kvalitetsutviklingsarbeidet når fristene er såpass knappe. Dette belyser hvordan tidspresset i gjennomføringen av aktiviteter i kvalitetsutviklingssystemets årshjul legger begrensninger for medarbeidernes samhandling. Det settes ikke av nok tid til kunnskapsdeling, noe som nettopp er en viktig drivkraft i arbeidet med å utvikle en kunnskapsorganisasjon (Lillejord 2006). Kunnskapsarbeid forutsetter autonomi for den som skal utøve det (Newell mfl. 2009). Det kan nettopp være følelsen av mangel på kontroll og valgmuligheter på grunn av tidspress som hindrer motivasjon hos medarbeiderne.

Måten utviklingsarbeid håndteres på skole 1, velger vi å se i sammenheng med Elkjaers «tredje vei» Her tas det hensyn til medarbeidernes intuisjon, teft og følelser, nettopp som et viktig bidrag for å skape kunnskapsutvikling i organisasjonen (Irgens og Wennes 2011).

Skolens årshjul går på tvers av kvalitetsutviklingssystemets årshjul. Dette problematiseres ikke av noen og kan være et uttrykk for at kvalitetsutviklingssystemet ikke er integrert i ledelsesarbeidet. Det kan ut fra dette virke som at kvalitetsutviklingssystemet «lever sitt eget liv» i organisasjonen. Skolene foretar nødvendige tilpasninger, blant annet til politiske forventninger, reaksjoner og endringer i omgivelsene. Endringene vil imidlertid skje uten nødvendigvis å bli viet stor oppmerksomhet internt i organisasjonen (Blossing mfl. 2012).

6.2.4 Instrumentalitet

Vi skal først se hva lederne sier om hvordan de oppfatter presentasjonen av kvalitetsutviklingssystemet. Med *presentasjonen* menes her begrepsapparat, språk og form i forelesninger, foredrag, muntlige og digitale presentasjoner samt informasjonen som er lagt ut på tilgjengelig nettsted. Som det fremgår av fremstillingen av kvalitetsutviklingssystemet i kapittel 2, inneholder systemet mange elementer, og hvert av disse er det knyttet spesialiserte begreper til. Begreper som *benchlearning*, *RADAR*, *serviceerklæring* og *interessentkartlegging* som brukes i verktøyporteføljen, er uvanlige

innen det pedagogiske fagfeltet. Det samme kan sies om ord som *verktøy*, *produksjon* og *resultat*. Det er utstrakt bruk av engelsk i kvalitetsutviklingssystemets vokabular, og kompetanseutviklingstiltak er av og til engelskspråklige uten tolk.

Flere av lederne gir uttrykk for at kvalitetsutviklingssystemet fremstår som komplekst, vanskelig å få oversikt over og vanskelig å forstå. Mellomleder 3 peker på begreper og ord i modellen som vanskelige: ... *har oppfattet at de er ni forskjellige kategorier, jeg er ikke helt inn i ordbruken*. Rektor 3 synes å være klar over dette. Når han skal si noe om hvordan det arbeides med blant annet måltall ut i virksomheten, sier han det slik: *Vi bruker det, men uten at jeg sier at det er det dette handler om. Jeg bruker egentlig lite ord som kan virke fremmedgjørende på lærerne. Samtidig ser jeg at de må mer inn i det, de må skjønne mer helheten enn de gjør.(...)Men de er jo med på å diskutere. Vi går gjennom resultater, vi ser på utviklingen og vi snakker om hva som er målsettingene og hvordan vi forholder oss til dem. Men jeg kaller det ikke verktøy eller at dette er et ledd i kvalitetsutviklingen. Vi har gjort jobben, men ikke brukt ordene*. Rektor 1 er kritisk til opplæringen i systemet. Han viser til et kurs hvor medarbeidere hadde problemer med å henge med: *vi kan ikke begynne å presentere CAF-modellen sånn som de gjorde*. En leder fra skole 3 forteller om et introduksjonskurs om kvalitetsutviklingssystemet: *Det gikk litt over hodet mitt etter hvert, hva det egentlig gikk ut på*.

Vi vil undersøke hva lederne sier om sine holdninger til kvalitetsutviklingssystemet. Vi vil se det i lys av at det er det femte året etter det ble innført. På skole 1 sier rektor: *Jeg var vel den som var veldig begeistra da det kom og mente dette kunne bli et greit verktøy*. I våre data har denne lederen flest kritiske utsagn om kvalitetssystemet. Tre av mellomlederne på skole 1 er eller har vært med i SEG og må derfor forventes å ha god kjennskap til kvalitetsutviklingssystemet. Likevel har disse overveiende kritiske utsagn. De sier: *Vi er ikke spesielt begeistra for kvalitetssystemet, men har skjønt at vi er nødt til å gjøre jobben vår. Vi kan ikke si at vi kjenner det så godt, men vi har blitt flinkere til å bruke det. Vi har skjønt at det er viktig for det er der skolen måles ut fra sine resultater*. På skole 2 har rektor utelukkende positive utsagn om kvalitetsutviklingssystemet. En av mellomlederne på denne skolen som har vært medlem i SEG siden innføringen, sier at han var svært negativ i 2006 da systemet ble introdusert, men at han *faktisk har snudd 180 grader*. Rektor 3 sier om sitt forhold til kvalitetsutviklingssystemet: *Det starta egentlig veldig trått for min del. (...) Jeg syntes det virka veldig komplekst. (...) Jeg syntes ikke noe om det rett og slett*. Etter hvert, sier han, fikk han et helt annet forhold til systemet: *Jeg ser*

sider ved det som er veldig bra og jeg ser sider ved det som jeg synes ikke er så bra.

Rektor 3 sier han vil gradvis implementere kvalitetsutviklingssystemet i ledelsesarbeidet. Mellomlederne på denne skolen har både liten kjennskap til systemet og uttaler seg kritisk til det.

Skoleeier, det vil si Nord-Trøndelag fylkeskommune, har vedtatt utviklingsmål for i de videregående skolene. Skoleeier har vedtatt at skolene skal innføre kvalitetsutviklingssystemet, det vil si modellen og verktøyene samt de andre elementene i er skoleeiers, for å nå utviklingsmålene. Vi skal se hva skolelederne sier om å lede utviklingsarbeid.

Alle lederne er opptatt av utvikling, og de er særlig opptatt av faglig fremgang og økt gjennomføring. Mellomleder 3 beskriver arbeidet med å fange opp potensielle frafallselever som prosesser som krever mye *personavhengig arbeid*. *Det er mye uortodoks arbeid som foregår i elevoppfølginga*. Lederen understreker at dette gjerne må improviseres: *For at vi skal få et resultat med flere gjennom, så er det et veldig syst..., vet ikke om det er systematisk heller, men veldig tett elevoppfølging på en del av elevene i grensesonen hele tida*.

Rektor 1 beskriver ledelse av utviklingsarbeidet på skolen slik: *Det som er mest viktig, er ikke å bli ferdig. Vi kommer aldri til å bli ferdig (...) Det er jo på en måte et slags going prosjekt. Kan ikke si du blir ferdig med det. Så det er ikke sikkert det passer inni CAF-systemet*. Han sier også om å lede egen skole: *Det er spørsmål om hvordan du leder en skole. Dette er ikke noen alvorlig skole. Det er en skole med mye humør og fleiping og alt det der. (...) Men du kommer jo inn i et byråkrati som ikke har noe særlig rom for det da*. Det siste henviser til kvalitetsutviklingssystemet. Han sier også at de har *ganske fine diskusjoner det* (i SEG). *Og da får vi mye artige innspill*.

Mellomleder 2 peker på et forhold som kan relateres til dette: *og det som er den største utfordringa mi som leder, er at jeg vet for lite om det som foregår i klasserommet. Skulle ønske vi kunne hatt et større fokus og kunne vært inne i klasserommet og fulgt lærerne og veileda dem noe mer i forhold til det pedagogiske arbeidet de holder på med*. Mellomleder 3 sier om måten han jobber på: *Altså jeg må inn faktisk og prate ganske mye med lærerne og se hvordan de jobber for å ha noe å trykke på og være med å utvikle*. Det kan synes som lederne legger vekt på dialog og nærhet framfor planer og systemer når de leder utviklingsarbeid.

Utsagnene over viser at lederne fokuserer på relasjonelle forhold i sitt ledelsesarbeid framfor de strukturene som kvalitetsutviklingssystemet legger opp til. En del av lederne uttrykker også tydelig skepsis til det vi kan betegne som det instrumentelle aspektet ved kvalitetssystemet. Rektor 1 sier han er *usikker på hvor reelt det er til å produsere gode prosesser*. Når rektor 1 sier om kvalitetsutviklingssystemet: *Det tar tid på bekostning av det som er viktig*, og mellomleder 3 sier: *Det går veldig mye tid til det kompliserte systemet*, kan vi lese det som at de betrakter kvalitetsutviklingssystemet som et ekstra og for dem lite viktig arbeid. Mellomlederne på skole 1 er tydeligere: *Dette er noe vi er pålagt. Verktøyet er alt for komplekst, og det krever mye tid å sette seg inn i alt. Vi tror ikke alt blir fanget opp av kvalitetssystemet. Men vi har skjønt at vi er nødt til å gjøre jobben vår, at dette er viktig for skoleeier, så vi prøver å ha en positiv holdning til det*. Rektor 3 gir uttrykk for at han mener kvalitetsutviklingssystemet er instrumentelt og mener det påvirker oppfatningen av kvalitet: *Det er mye kvaliteter det er veldig vanskelig å fokusere på innenfor et såpass instrumentelt syn*. En mellomleder på skole 1 bruker betegnelsen *instrumentelt* om kvalitetsutviklingssystemet på denne måten: *Vi mener systemet er for instrumentelt; det er forskjell på kontroll og utvikling*. Rektor 1 mener kvalitetsutviklingssystemet ikke er et kvalitetsutviklingsverktøy, men: *et rapporteringsverktøy. Det er et regnskapsverktøy!*

Rektor 2, som er uforbeholdent positiv til kvalitetsutviklingssystemet som ledelsesverktøy, nevner flere ganger systematikken i systemet som særlig viktig og understreker at systemet fanger opp skolens utfordringer: *Det er et redskap som får brikkene til å falle på plass*. Han har ingen utsagn som legger vekt på relasjonelle aspekter ved ledelsesarbeidet. Også rektor 3 nevner systematikken som positivt, selv om det da er knyttet til hvordan systemet sikrer dokumentasjon av skolens resultater.

6.2.4.1 Oppsummering

Kvalitetsutviklingssystemet synes ut fra respondentenes svar å ha en presentasjon som virker fremmedgjørende og skaper avstand. Svarene uttrykker at det ikke skjer læring på arenaene som er ment for opplæring. Våre data indikerer at det tar lang tid å få oversikt over og forstå systemet. På den annen side sier av lederne at de etter hvert som de har fått mer kunnskap om og erfaring med systemet, har forandret mening enten i positiv eller negativ retning. Vi merker oss også at det er skoleledere i Nord-Trøndelag som kjenner

lite eller ikke til eller ikke forstår kvalitetsutviklingssystemet, og at det er ledere som velger å ikke bruke det.

Svarene indikerer at kommunikasjonen ser ut til å være toppstyrt og envegs.

Vi har sett at det er både positive og negative/kritiske holdninger til kvalitetsutviklingssystemet, og at det kan se ut som rektors holdninger er førende for mellomledernes holdninger. Der rektor er negativ eller kritisk, gir mellomlederne uttrykk for tilsvarende holdninger. Der rektor er positiv, er mellomlederne tilsvarende positive til kvalitetsutviklingssystemet.

Vi velger å se funnene i lys av teori om organisasjonsperspektiver (Irgens 2011, Newell mfl. 2009). Svarene viser en motsetning mellom å legge et relasjonelt og et instrumentelt perspektiv til grunn for å lede utvikling. Lederne på skole 1 og 3 understreker det relasjonelle aspektet i sitt ledelsesarbeid. Kritikken mot det instrumentelle kommer enten frem direkte, eller som uttrykk for at det er et tidkrevende, komplisert, irrelevant men obligatorisk arbeid som må gjøres. Det hevdes at det er et verktøy for kontroll, ikke for kvalitetsutvikling. På skole 2 gis det ikke uttrykk for at de betrakter det instrumentelle aspektet ved kvalitetsutviklingssystemet som negativt. Tvert imot gis det mange uttrykk for positiv vurdering av systematikken, presisjonen og treffsikkerheten i kvalitetsutviklingssystemet.

Vi vil også kunne relatere funnene til teori om organisatorisk læring (Irgens 2011, Senge 1990) og lærende organisasjoner (Nordhaug 2008). Funnene uttrykker forholdet mellom kvalitetsutviklingssystemets og skoleledernes syn på hvordan læring og utvikling i skolen skjer.

6.2.5 Kunnskapsutvikling

For å skape kvalitetsutvikling og læring i skolen er det utviklet 17 verktøy. Disse er beskrevet nærmere i kapittel 2. Vi vil i det følgende se nærmere på hva lederne sier om den praktiske bruken av verktøyene i ledelsesarbeidet. Verktøyene er utformet som skjema som beskriver og strukturerer arbeidsprosesser. De fleste verktøyene har et instrumentelt preg og beskriver arbeidsprosesser som krever tid, konsentrasjon og inngående kjennskap til organisasjonen (jf. kap. 2).

Alle skolene fyller ut de obligatoriske verktøyene (1, 2, 3, 4, 5, 9 og 10). På skole 2 bruker de i tillegg verktøy 8, prosesskartleggingsskjema. Ut over dette brukes ingen av de andre verktøyene i kvalitetsutviklingssystemet. På skole 1 sier rektor at de tidligere fylte ut alle 17 verktøyene, men ikke hvert år. Vi vil i det neste se på hvordan verktøyene håndteres i de enkelte skolene.

Ledelsen skal sikre at det formuleres målbare tall og at resultatene måles. Dette betyr at ledelsen må sørge for at det jobbes med resultatforbedringer med utgangspunkt i CAF. På alle skolene er det SEG som utarbeider korrigeringsplan. SEG lager forslag til prioriteringer, og i følge rektor-respondentene blir disse drøftet og vedtatt i ledelsen i etterkant. Her foretas eventuelle justeringer og omprioriteringer, i følge alle de tre rektorene. Dette er utgangspunkt for utviklingsarbeidet som skal foregå.

Det er ledergruppen som skal følge opp SEGs arbeid, jeg synes vi er blitt ganske dyktige på det, sier rektor på skole 1. På skole 2 har de et bevisst forhold til bruk av verktøyene. Rektor sier skolen har klart å ta i bruk kvalitetsutviklingssystemet på en god måte. *Første sak på alle ledermøter er kvalitetsarbeid*, sier rektor 2. Rektor 3 sier det foreløpig er SEG, ledergruppen og tillitsvalgte som har vært med i kvalitetsutviklingsarbeidet, men at resten av personalet skritt for skritt vil bli trukket inn. Styringsmål og styringskart brukes i bare i ledergruppen. Dette er egentlig ikke en del av verktøyporteføljen, men de fungerer som verktøy. Om dette arbeidet sier han: *Vi drøfter målsettingene i styringskartet etter at jeg har fått det fra Fylkesopplærings sjefen og jeg får innspill*. Mellomlederne ved skole 3 sier det er positivt at ledergruppen jevnlig blir orientert om SEGs arbeid. De fremhever også som positivt at det er *blitt regi på gjennomføringen* (av tiltak) og at *arbeidet blir ledet*. Samtidig trekker de frem som negativt at det er liten diskusjon om korrigeringsplan i ledergruppen. Rektor 3 sier han har tenkt å bruke mer tid på dette arbeidet i fremtiden. Han sier det slik: *Det som jeg har tenkt i år er at vi skal gå et skritt lenger i forhold til kvalitetsmodellen, i forhold til resten av personalet også*.

Lederne på skole 2 sier de har mye fokus på å lede kvalitetsutvikling i det daglige arbeidet. Rektor 2 sier at ved å bruke dokumenterte resultater har hele organisasjonen samme fokus og jobber med de samme tingene i motsetning til tidligere da man jobbet med ulike utfordringer på de ulike avdelingene. Dette er viktig for å *legitimere de oppnådde resultatene og vedtatte tiltak for et helt kollegium*, i følge rektor 2.

Mellomlederne ved skole 2 er også opptatt av å bruke verktøyene i arbeidet: *Målsettinger*

og tiltak tas frem gang på gang i ulike møtefora, slik at det skal komme på innsiden av folket. Kvalitet er da tema. De hevder at dette gjør hverdagen greiere i forhold til arbeidet de skal gjøre. Både rektor og mellomlederne hevder det er verktøyene som har generert fokusområder og tiltak, og fører til at de blir gjennomført i hele organisasjonen. Rektor 2 sier videre at han fikk *en aha-opplevelse da han oppdaget hvordan verktøyene kunne brukes for å generere utvikling.*

Skole 2 bruker planleggingsdager for å utarbeide tiltak og for å justere tiltakene halvveis i skoleåret. *Organisasjonen føler at de har blitt involvert i utviklingsarbeidet på en helt annen måte etter at dette systemet ble innført og målsettingene for skolen har blitt mer tydelig for alle,* sier rektor 2. Han sier videre at dette er en måte å ansvarliggjøre alle på. På skole 3 utarbeides også tiltak på en planleggingsdag. I likhet med skole 2 har de en underveisevaluering av tiltakene, men i følge rektor foretas den kun i ledergruppen. Mellomlederne sier at det arbeides med tiltak på alle planleggingsdagene. De sier det på denne måten: *Vi holder trykk på noen områder overfor lærerne, det er interessant å jobbe med målsettinger ute i avdelingene.* De sier de er blitt mer bevisste på hva de holder på med.

Skole 3 har en utviklingsplan med utgangspunkt i utviklingsmålene fra kvalitetsutviklingssystemet. *Det er spennende å sette seg mål og se hva man får til,* sier rektor 3. Mellomlederne bruker også utviklingsmål i sitt arbeid: *Det er godt å ha utviklingsmål. Vi får holdt det varmt og satt trøyken på det.* Samtidig kommer det frem at mellomlederne ikke vet om utviklingsmålene henger sammen med kvalitetsutviklingssystemet. En av dem sier det på denne måten: *Vi har veldig klare ting vi prioriterer, utviklingsmål for skolen vår, jeg håper det henger sammen (med kvalitetsutviklingssystemet).* De kjenner ikke til alle utviklingsmålene som Fylkestinget har bestemt.

Ledelsen har ansvar for å kommunisere tydelig hvilke mål som er valgt og å ha kontinuerlig dialog med medarbeiderne om hvordan målene kan nås. Dette kan synes som en utfordring for en respondent på skole 3 som sier: *Jeg synes det er vanskelig som leder å ta ut listene og snittkarakterene i matematikk og si at nå har det funka. Det er ikke der en måler det.* Og videre: *Jeg tror det foregår mye som ikke blir fanget opp av SEG og som er kvalitetsarbeid i skole. Blant annet den viktigste jobben min som avdelingsleder, det er elevoppfølgingen. Det vet jeg ikke om blir fanget opp i det kvalitetsarbeidet så godt.*

Lederne ved skole 1 sier at en del av det de har lyktes med og hatt fokus på, ikke nødvendigvis har noen sammenheng med kvalitetsutviklingssystemet.

De kritiserer kvalitetsutviklingssystemet for ikke å passe til skolens dynamikk. En av lederne sier: *Når vi har klasseledelse som fokusområde i år, så er det ikke fordi CAF på en måte har avdekt det, men fordi vi ser det er nødvendig.*

6.2.5.1 Oppsummering

Hvis vi ser på utsagnene fra alle skolene er det nesten bare positive utsagn om bruken av verktøy. Rektor 2 og mellomledere 3 har klart flest positive utsagn. Ingen bruker verktøy ut over de obligatoriske, med unntak av skole 2, som bruker prosesskartleggingsskjema i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Skole 1 og 3 fyller ut de obligatoriske skjemaene. Vi kan ikke se at verktøyene brukes aktivt i organisasjonen på skole 1, selv om de arbeider med fokusområder. De sier tvert i mot at når de har klasseledelse som fokusområde i år, er dette *ikke* fordi CAF har avdekt det. Klasseledelse er ett av Fylkestingets fire målsettinger, men skole 1 uttrykker at dette er et satsingsområde de har uavhengig av sentrale føringer. Dette indikerer at skole 1 ikke bruker kvalitetsdokumentene aktivt, men arbeider godt med utviklingsmål likevel. Dette til tross for at skole 1 har et forbedringsdokument (verktøy 9) hvor nettopp klasseledelse er tema.

Skole 3 er opptatt av å arbeide med utviklingsmål. I følge rektor 3 har de en utviklingsplan med utgangspunkt i utviklingsmålene i kvalitetsutviklingssystemet. Mellomlederne ved samme skole kjenner ikke til alle utviklingsmålene som Fylkestinget har bestemt, men de sier de *håper* skolens utviklingsmål henger sammen med kvalitetsutviklingssystemet. Mellomlederne sier dessuten at det foregår mye kvalitetsarbeid i skolen som ikke fanges opp i SEG. Vi kan ut fra dette se at skole 3, i likhet med skole 1, arbeider med tydelige utviklingsmål *uten* at de ser dette i sammenheng med kvalitetsutviklingssystemet. Samtidig har mellomlederne mange positive utsagn som henger sammen med arbeidet som faktisk gjennomføres.

Vi finner ut fra dette at skolene 1 og 3 i liten grad ser sammenheng mellom skolens utviklingsprosesser og kvalitetsutviklingssystemet. Det utvikles doble sett av prosesser i

organisasjonen. Obligatoriske verktøy fylles ut, men gjennomføring av prosesser skjer uavhengig av kvalitetsutviklingssystemet. Verktøyene utvikles i samsvar med skoleeiers forventninger og krav, mens de faktiske prosessene styres av andre strukturer. Vi ser her at skolen preges av både tette og løse koblinger (Blossing mfl 2012). Vi ser størst bevissthet omkring bruk av verktøy i ledergruppene, og at skolene i stor grad går bort fra å bruke verktøyene ut i organisasjonen.

Skole 2 bruker verktøyene aktivt i hele organisasjonen. De sier at å arbeide med målsettingene ut i avdelingene gjør alle mer bevisste på hva skolen skal holde på med, og alle ansvarliggjøres. Samtidig ser vi at prosessene på skole 2 har et instrumentelt preg. Hvis vi ser på de enkelte utsagnene, brukes formuleringer som å *legitimere resultater og vedtatte tiltak, målsettinger og tiltak tas frem, målsettinger blir tydelige*, og alt dette skal *komme på innsiden av folket*. Fokus er på systemet og ikke på prosessene. Det er verktøyene som genererer fokusområder og tiltak. Kunnskapen utvikles ut fra målinger og resultater i kvalitetsutviklingssystemet. Rektor 2 uttrykker dessuten at han fikk *en aha-opplevelse da han oppdaget hvordan verktøyene kunne brukes for å generere utvikling*.

Kvalitetsutviklingssystemet består av 17 verktøy som inneholder beskrivelser eller «oppskrifter» for å utvikle en organisasjon. Vi kan se dette i sammenheng med et instrumentelt perspektiv. Fokus er på utvikling av rutiner, planer, mål, kontroll, oppfølging og systemer, både med tanke på å utvikle og overføre kunnskap (Irgens og Wennes 2011). Vi ser ut fra dette at skole 2 i stor grad har valgt en strukturell strategi i arbeidet med verktøyene i kvalitetsutviklingsarbeidet. Det kan synes som at skole 1 og 3 legger større vekt på de relasjonelle prosessene fremfor systemet og at det nettopp er det strukturelle perspektivet i verktøyene de protesterer mot.

6.2.6 Konklusjon på forskningsspørsmål 2: Hvordan vurderer lederne kvalitetsutviklingssystemet som verktøy for kvalitetsutvikling?

Skolene utfører alle de obligatoriske operasjonene i kvalitetsutviklingssystemet. Dette gjøres ved at skolens resultater måles og evalueres. Resultatene kvantifiseres og reduseres til isolerte, målbare størrelser, som er utgangspunkt for Fylkestingets videre behandling. Kunnskapssynet i kvalitetsutviklingssystemet kan virke strukturelt. Resultatene er

utgangspunkt for data som gjøres om til kunnskap og organiseres i en form (Newell mfl. 2009). Kunnskapen utvikles når informasjonen kombineres med erfaring, kontekst, forståelse og refleksjon (Gottchalk 2004).

Noen ledere vurderer kvantifisering som positivt for lederarbeidet sitt, mens de fleste mener det skaper føringer for hvilke resultater som vektlegges i skolen. Skole 1 og 3 peker på dette som en utfordring og hevder at alt kan ikke uttrykkes i tall. Roald (2010) beskriver hvordan arbeidet i skoler kan få målforskyving mot den delen av virksomheten som er lett målbar, noe som igjen kan føre til kvalitetsforvitring. Dalby (2005) peker også på dette. Den sterke vekten som legges på resultatstyring kan lett kan føre til en målforskyvning. Fokuset blir på å drive innenfor gitte resultatparametere der kvaliteten på tjenesteytingen lett kan komme i andre rekke (2005). Lederne ved skole 1 og 3 uttrykker at det kvantitative fokuset fører til et snevert syn på kvalitetsutvikling formulert som måltall. Skole 2 opplever derimot tellbarheten som en styrke. Her sier lederne at de er blitt mer presise etter at systemet ble innført, og at de ved hjelp av kvantifiseringen av resultatene får et godt helhetsbilde over organisasjonen.

Ved å relatere dette til ulike organisasjonsperspektiver kan vi på den ene siden se hvordan skole 2 betrakter kunnskap i organisasjonen ut fra objektive fakta som statistikk og målbare størrelser, noe som er nært knyttet til et strukturelt kunnskapssyn. Det andre perspektivet er det fortolkende og skapende, hvor kunnskap er et resultat av individets fortolkning av den sosiale virkeligheten det opptrer i (Irgens og Wennes 2011). Flere ledere fremhever at det som skjer i møte mellom mennesker ikke kan kvantifiseres. Disse to organisasjonsperspektivene gjenspeiles også i ledernes utsagn om instrumentalitet. Utsagnene viser en motsetning mellom skolene hvor lederne ved skole 2 synes å legge et instrumentelt syn til grunn for å lede utvikling, mens lederne ved skole 1 og 3 er mer opptatt av det relasjonelle perspektivet. Kritikken mot det instrumentelle uttrykkes både direkte, og ved utsagn om at det er tidkrevende, komplisert og at det er et verktøy for kontroll.

Utsagnene indikerer at lederne oppfatter kommunikasjonen som toppstyrt og enveis fra skoleeier. Utvikling og endring i organisasjonen kan da sees som å foregå som overflatiske læringsprosesser. Slik læring betegnes som enkeltkretslæring, noe som fungerer hvis man bare skal korrigere det man allerede holder på med (Irgens 2011) og ved at kunnskap eksisterer som noe som blir akseptert eller blir «sant» i kraft av den som

har autoritet eller makt (Newell mfl. 2009). Ved dobbeltkretslæring utvikles en kultur som støtter åpenhet, dialog og meningsbrytning (Morgan 2004).

På skole 2 uttrykker lederne at nettopp systematikken, presisjonen og treffsikkerheten i kvalitetsutviklingssystemet er viktig for å fange opp skolens utfordringer. Samtidig beskriver lederne ved skolen hvordan de er opptatt av verdier (jf. kap. 6.2). Verdier oppstår i kontekster og sosial interaksjon. I dette gir alle lederne uttrykk for et relasjonelt kunnskapssyn. Samtidig ser vi at en av skolene uten forbehold sier at SEGs evalueringer er dekkende for det skolen produserer, og at kvalitetsutviklingssystemet gir en helt presis fremstilling av det som er skolens styrker og svakheter. Lederne vurderer kvalitetsutviklingssystemet her som helt adekvat verktøy for å utvikle kvalitet, også i tråd med det relasjonelt baserte kvalitetsbegrepet de gir uttrykk for.

Det kan virke som skole 1 og 3 plukker det de ønsker fra kvalitetsutviklingssystemet og kombinerer det med tiltak og prosesser som de gjør utenom systemet. For å utvikle organisasjoner er det i følge Irgens (2011) nødvendig å ha et pragmatisk perspektiv på organisasjoner. Dette oppnås ved å kombinere det instrumentelle perspektivet og det fortolkende perspektivet. God ledelse av kunnskapsorganisasjoner vil være å anvende begge disse tilnærmingene (Irgens 2011). Skoleledelse handler om å balansere mellom de ulike perspektivene og stadig ha klart for seg når det er mest hensiktsmessig å velge det ene perspektivet fremfor det andre (Lillejord 2006). Flere av lederne, også de som er generelt kritiske til kvalitetsutviklingssystemet, uttrykker tilfredshet med fokuset på dokumentasjon.

Vi har videre undersøkt hvordan læring og utvikling i skolen skjer.

Kvalitetsutviklingssystemet består av 17 verktøy som inneholder beskrivelser eller «oppskrifter» for å utvikle en organisasjon. Skole 2 bruker verktøyene aktivt og jobber strukturert med prosessene i organisasjonen. Fokus er på utvikling av rutiner, planer, mål, kontroll, oppfølging og systemer, både med tanke på å utvikle og overføre kunnskap (Irgens og Wennes 2011). Hildebrandt (i Nordhaug 2008) snakker om faren for å ta tak i situasjonen på feil måte. Han advarer mot å selge et budskap på lettest mulig måte for å komme lettest og hurtigst frem til ny tilstand. Dette skjer ofte hvis man er mer opptatt av resultatet enn av selve prosessen. Flere ledere fra skole 1 og 3 peker på tidspress med tanke på å involvere hele organisasjonen i utviklingsarbeidet større grad fordi årshjulet er for kort. Den største innvendingen går på at de ikke har tid til å arbeide med prosesser ute i

organisasjonen. Dårlig tid kan føre til alle ikke involveres i like stor grad i prosessene, noe som igjen fører til at det ikke settes av nok tid til refleksjon i hele organisasjonen.

Hildebrandt (i Nordhaug 2008) snakker om «den kjærlige containeren» som dialogens kontekst. Det er viktig at ledelsen støtter opp om dialoger som er uforutsigbare og undersøkende, nettopp for å skape et rom for refleksjon. Tidspres og den stramme strukturen i kvalitetsutviklingssystemet hindrer organisasjonen i å finne rom for ny tenking og diskusjon om nye handlingsmuligheter. Containeren skal fungere som hjelp til å komme frem til ny erkjennelse. Når det ikke skapes rom for dette, vil det trolig hemme hele organisasjonens deltakelse i kvalitetsutviklingsarbeidet. Dette vil igjen hindre læring i hele organisasjonen. Dette belyser hvordan tidspreset i gjennomføringen av aktiviteter i kvalitetsutviklingssystemets årshjul legger begrensninger for medarbeidernes samhandling.

Ingen bruker verktøy ut over de sju obligatoriske, med unntak av skole 2, som totalt bruker åtte verktøy. Ledere fra skole 1 og 3 sier de arbeider med utviklingsprosesser uten at det har sammenheng med kvalitetsutviklingssystemet. En utfordring er tidssyklusen i kvalitetsutviklingssystemets årshjul. Skolene føler at de ikke har tid til å gjennomføre gode prosesser i organisasjonen på grunn av knappe frister. Dette fører til at det oppstår doble sett av prosesser. Obligatoriske verktøy utvikles i samsvar med skoleeiers forventninger og krav, mens faktiske prosesser styres av andre strukturer (Blossing mfl. 2012). De egentlige utviklingsprosessene gjennomføres på tross av kvalitetsutviklingssystemet. Det oppstår en løs kobling, det vil si manglende samsvar mellom de strukturer som er synlige for omgivelsene, og de som styrer den indre virkeligheten i organisasjonen (Blossing mfl. 2012). Vi ser at skoleeiers oppfatninger ikke samsvarer med ledernes når vi ser hva man internt i skolene mener er nødvendig for å arbeide effektivt og skape gode resultater.

På samme måte ser vi en tettere kobling i ledelsens arbeid opp mot skoleeier. Vi registrerer størst bevissthet omkring bruk av verktøy i ledergruppene, og at skolene i stor grad går bort fra å bruke verktøyene ut i organisasjonen. Grunnen til dette kan være at skolens ledelse står nærmere skoleeier enn resten av medarbeiderne i organisasjonen.

Diskrepans mellom arbeidet skolene gjør og de arbeidsmåtene de bruker i kvalitetsutviklingssystemet på den ene siden og det arbeidet de gjør og de arbeidsmåtene de bruker utenfor systemet, kan vi også se i sammenheng med Lillejords teori (2006) om

de to kryssende interessedimensjonene henholdsvis *system* og *livsverden*. Systemet som beskriver relasjonene mellom politisk og administrativt interessefelt, karakteriseres av instrumentell rasjonalitet, mens livsverdenen som beskriver relasjonene mellom brukerinteresser og profesjonsinteresser, er karakterisert av en kommunikativ rasjonalitet (Lillejord 2006). Instrumentell rasjonalitet og kommunikativ rasjonalitet kan sees i sammenheng med henholdsvis det strukturelle og det relasjonelle organisasjonsperspektivet. Lillejord hevder at det er en tendens til at systemet «koloniserer» livsverdenen. Lederne gir også uttrykk for dette.

Til sist har vi funnet at kvalitetsutviklingssystemet har en presentasjon som virker fremmedgjørende og skaper avstand. Det tar lang tid å få oversikt over og forstå systemet. Enkelte av lederne kjenner lite til kvalitetsutviklingssystemet og det er ledere som velger å ikke bruke det. Kvalitetsutviklingssystemet som verktøy for utvikling mister troverdighet, noe som påvirker ledernes engasjement og motivasjon. Det er i følge Irgens (2011) ikke mange organisasjoner som klarer å utvikle en praksis som bygger på TKL-tankegang. Fallgruvene er mange, blant annet blir behovet for opplæring og informasjon undervurdert, beslutninger følges ikke opp, særlig hvordan beslutninger blir iverksatt (og ikke iverksatt) av ansatte og andre ledere, ansatte involveres ikke i prosessen og organisasjonene mangler stayer-evne. De glemmer at det tar tid å etablere en kvalitetsorientert kultur. Den største fallgraven er likevel at prosessen blir verktøydrevet. Fokus blir dreid over på overflatenivået og metoder, prosedyrer og verktøy, og organisasjonen blir oversvømt av papirer, diagrammer og flytskjemaer. Dette betyr at menneskesiden må vike for sakssiden (Irgens 2011).

Ut fra dette har vi funnet at skole 1 og 3 i liten grad bruker kvalitetsutviklingssystemet som verktøy for kvalitetsutvikling i skolen. Systemet er for instrumentelt, kvantifisering kan føre til målforskyving og resultatene er ikke satt inn i en kontekst. Tidssyklusen på årshjulet hemmer gjennomføring av kontinuerlige læringsprosesser, noe som er nødvendig for å skape læring og utvikling i en organisasjon. Alle bruker systemet og gjør det skoleeier forventer av dem, men de virkelige læringsprosessene gjennomføres uavhengig av kvalitetsutviklingssystemet. Bare skole 2 gjennomfører prosesser i sammenheng med systemet.

7 Drøfting og konklusjon på problemstillingen: Hvordan påvirker kvalitetsutviklingssystemet ledelsesarbeidet i skolen?

7.1 Drøfting

7.1.1 Skoleeiers rolle

Med endringen i Opplæringslovens § 13-10 fra 2003 blir skoleeiers rolle tydeligere. Kravet om skolevurdering og årlig rapportering gir skoleeier anledning til å ta aktivt del i skolens utviklingsarbeid. Vi har tidligere påpekt linjer fra endringen i Opplæringsloven til NPM-konseptet.

Med innføringen av kvalitetsutviklingssystemet som et helhetlig system for kvalitetsledelse TKL i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune blir den politiske styringen av skolene satt i system. For eksempel blir hele styringsgrunnlaget med politisk plattform, sektorplan, satsingsområder og årlige utviklingsmål formidlet i en brosjyre som deles ut til alle ansatte og elever hvert år. Særlig blir Fylkestingets utviklingsmål fremmet i skolene.

Nord-Trøndelag fylkeskommune styres politisk etter parlamentarisk prinsipp, og politiske føringer blir mer markante enn i en formannskapsmodell. Fylkesrådet har det øverste ansvaret for fylkesadministrasjonen.

7.1.2 Kvalitetsbegrepet

Vi har sett at lederne i undersøkelsen har et substansielt og verdibasert kvalitetsbegrep som er grunnleggende forskjellig fra kvalitetsutviklingssystemets relative og brukerbaserte kvalitetsbegrep. Det relative kvalitetsbegrepet innebærer et skifte i skolens rolle i tråd med endringer i synet på offentlig tjenesteyting. Ledernes svar i vår undersøkelse indikerer at

det substansielle og verdibaserte kvalitetsbegrepet er dypt forankret i skolen. Det verdibaserte kvalitetsbegrepet har sammenheng med en oppfatning av skolens ansvar som oppdrager. Denne oppfatningen har lange tradisjoner tilbake til den dansk-norske fellesstaten hvor kirken og skolen sammen hadde som oppdrag å utdanne «gangs mennesker». Svarene i vår undersøkelse kan tyde på at oppdrageransvaret stadig er til stede i skolen. Det er etter vår mening også tydelig til stede både i Opplæringsloven og i læreplanens generelle del. Lillejord (2006) peker på at det er lærernes tradisjonelt autonome arbeidssituasjon som er årsaken til den motstanden mot målstyring som man finner i skolen. Nettopp fordi pedagoger er vant med å arbeide målorientert, er motstanden mot styring så sterk, hevder hun.

Motstanden mot styring kan også henge sammen med motstand mot skoleeiers ønske om effektivitet og raske resultater. Skolen har et oppdrag som innebærer langsomme og komplekse prosesser.

7.1.3 Kvalitetsutviklingssystemet og skolen som lærende organisasjoner

I kompendiet *Caf som kvalitetsverktøy i offentlig sektor og skole* (2010) forklares først kvalitetsutviklingssystemet i sammenheng med NPM og TKL. Vi har tidligere belyst sammenhengen mellom det relative og brukerbaserte kvalitetsbegrepet hvor kvalitet sees som forholdet mellom forventninger og resultat på den ene siden og TKL på den andre. Irgens (2011) peker hvor omfattende endringer som skal til i organisasjonen for en vellykket innføring av TKL. En forutsetning er at hele organisasjonen arbeider kontinuerlig og standhaftig med utvikling i en *kvalitetsorientert kultur*. Den største fallgruven, sier Irgens, er at prosessen blir *verktøydrevet*. Det vil si at det arbeides med metoder, prosedyrer og verktøy uten at dette har sammenheng med hvordan menneskene i organisasjonen tenker og handler.

Vi har i kapittel 2.7 gjort rede for hvordan kvalitetsutviklingssystemet i følge kompendiet knyttes an til lærende organisasjoner. Det vises til Senges fem disipliner og til Argyris og Schöns teorier om dobbeltkretslæring. Senge (1990) beskriver gjennom fem grunnleggende disipliner hvilke forutsetninger som skal til for å utvikle lærende organisasjoner. Disse er nærmere omtalt i kapittel 3.

I kompendiet (Svendsen 2010 s 26) blir Senges fem disipliner presentert som fem «kjennetegn» på lærende organisasjoner (kap 2.7). Det første kjennetegnet: «Læringen skal koples opp mot resultater» viser til Senges «systemtenking» som handler om å utvikle helhetlige tilnæringsmåter for å forstå sammenhenger i organisasjoner. Menneskers forståelse er ofte begrenset av lineære og kausale forståelse. Det andre kjennetegnet blir i kompendiet beskrevet som: «Resultatene skal bygge på en individuell forpliktelse», mens det hos Senge handler om personlig mestring, evnen til å være visjonær og realistisk på samme tid og å ha fokus på de grunnleggende forholdene i organisasjonen. Det tredje kjennetegnet: «Det skal stimuleres til å tenke nytt», beskriver Senge som å avdekke, granske og teste ut mentale modeller. Det fjerde kjennetegnet: «Det skal stimuleres til utvikling av felles mål» svarer til Senges beskrivelse av hvordan medlemmer i en organisasjon må utvikle felles visjoner om en fremtid de tror på og ønsker å realisere, og som fremmer sterkt engasjement, innsatsvilje og læring. Det femte kjennetegnet: «Organisasjonsmedlemmene skal lære i fellesskap» blir hos Senge beskrevet som dyptgripende prosesser hvor dialog, refleksjon, åpenhet, lydhørhet og kreativitet skal bidra til at summen av læringen blir mer enn den enkeltes læring.

Slik vi ser det, handler Senges disipliner om både individuelle, kollektive, strukturelle og relasjonelle endringer. De beskriver hvilke omfattende og dype prosesser som er nødvendig for å skape virkelig lærende organisasjoner. I kompendiet fremstilles disse som overflatiske, nærmest lettvinde tiltak. Kompleksiteten og de dype endringene som blant andre Hildebrandt (i Nordhaug 2008), Lillejord (2006) og Irgens (2011) understreker i sine beskrivelser av lærende organisasjoner, kommer ikke frem.

Når vi betrakter andre elementer i kvalitetsutviklingssystemet, finner vi flere holdepunkter for det vi vil på bakgrunn av teoriene vi har lest om lærende organisasjoner, betegne som et forenklet syn på hva lærende organisasjoner er. I kapittel 2.6 så vi at verktøyene er skjema som strukturerer arbeidet med eksempelvis å analysere, organisere, planlegge og kontrollere tiltak og prosesser. Ingen av verktøyene vil kunne hjelpe en leder i å arbeide med å utvikle felles visjoner, kollektive holdninger, individuelle forpliktelser, eller å avdekke og granske med mentale modeller som er noe av det vi mener Senge egentlig peker på som grunnleggende for å utvikle lærende organisasjoner.

Dersom det er slik at verktøyene i kvalitetsutviklingssystemet er ment som verktøy for å utvikle skolene til lærende organisasjoner, må de baseres på en dypere forståelse av de

prosessene som er nødvendig for at mennesker og organisasjoner skal forandre seg. Hildebrandt (i Nordhaug 2008) sier at mennesker i virkeligheten ikke er så mye imot forandringer, men mennesker er imot å *bli* forandret. Dersom kvalitetsutviklingssystemet skal lykkes i å skape lærende organisasjoner, må etter vår mening dette være utgangspunktet.

Oppfatningen av lærende organisasjoner slik den kommer til uttrykk i kompendiet og verktøyene i kvalitetsutviklingssystemet gir uttrykk for en tenking om hvordan endringer i organisasjoner foregår. Vi mener å se sammenhenger med et strukturelt organisasjonsperspektiv (Irgens og Wennes 2011) hvor fokus er på utvikling av databaser, rutiner, planer, kontroll, oppfølging og systemer.

Det kan innvendes at kvalitetsutviklingssystemet legger rammer for et arbeid på skolene som internt kan legge sosiokulturelle og relasjonelle perspektiver til grunn for utviklingsarbeidet.

Vi har gjennom ledernes svar sett hvordan de stramme strukturene i kvalitetsutviklingssystemet i stor grad er uforenlig med å utvikle lærende organisasjoner i skolen.

Kvalitetsbegrepet i kvalitetsutviklingssystemet er basert på at alt skolen produserer, kan måles. Når skolenes resultater når Fylkestinget, er resultatene formidlet som kvantifiserte størrelser. Det som på skolene var kunnskap sett i en meningsfylt kontekst, blir informasjon og data. Kvalitetsutviklingssystemet kan sies å basere seg på et kunnskapsbegrep som har nær sammenheng med det strukturelle organisasjonsperspektivet.

7.1.4 Koblinger

I etablerte organisasjoner utvikles det over tid et sett av handlingsrutiner. Dette handler om hvordan oppgaver best kan løses og hvordan resultater kan oppnås. Dette fører til at det over tid utvikles en evne til motstand mot endringer dersom endringene bryter med etablerte interesser og oppfatninger. Ulike interessentgrupper har forskjellige krav til organisasjonens struktur og prosedyrer (Busch og Ramstad 2006). Når ulike interessenter prøver å påvirke organisasjonen, for eksempel ved å innføre nye systemer, bruk av

modeller, verktøy eller arbeidsmåter, utvikles doble sett av strukturer og prosesser i organisasjonen. Organisasjonen forholder seg til interessentenes krav og forventninger, men den faktiske atferden internt i organisasjonen styres av andre prosesser og strukturer enn det som fremvises eksternt. Det oppstår løse koblinger. Dette er prosesser som viser klare tegn på å være atskilt og ha egen identitet (Blossing mfl. 2012).

Vi har sett at to av skolene i NTFK gjennomfører kvalitetsutviklingssystemet internt i organisasjonene uavhengig av utviklingsprosesser. Skoleeiers oppfatninger om utvikling samsvarer ikke med skoleledernes oppfatning av hva som skal til for å utvikle organisasjonen, og man kan anta skolene opplever et press fra skoleeier. For å unngå konflikter frikobler skolene strukturelementer fra den daglige aktiviteten.

Hvis koblingen i en del av organisasjonen blir løsere, vil den strammes i andre deler. Vi registrerer at koblingen fra ledelsen ved skolene blir tettere opp mot skoleeier. Det er her det er størst bevissthet om bruk av kvalitetsutviklingssystemet i organisasjonen, og det er ledelsen som sørger for at verktøyene i kvalitetsutviklingssystemet gjennomføres. Tette koblinger har klare forbindelser mellom delene i et system, og de er effektive når alt skjer etter en plan (Kofod 2007). Rektor har større bevissthet om dette enn sine mellomledere. Grunnen til dette kan være at øverste leder står nærmere skoleeier enn resten av medarbeiderne i organisasjonen.

7.1.5 Hykleri

Brunsson (2002) beskriver det han betegner som *hykleri* som en avgjørende strategi for bedriftens evne til å utvikle seg. Når ulike interessenter har forskjellige forventninger og krav til en organisasjons struktur og prosedyrer, vil organisasjonen forsøke å gi forskjellig bilde av seg selv til de ulike interessentene. Det fører til en separasjon av virksomheten i en politisk organisasjon og en handlingsorganisasjon.

To av skolene vi har undersøkt, arbeider med utviklingsmål og fokusområder uavhengig av kvalitetsutviklingssystemet. De gjennomfører utviklingsprosesser ute i avdelingene uavhengig av kvalitetsutviklingssystemet. Samtidig arbeider de med alle obligatoriske verktøy i kvalitetsutviklingssystemet i tråd med skoleeiers forventninger og krav.

Skolenes mulighet til å håndtere denne situasjonen ligger i at den nettopp *ikke* krever konsistens mellom det som sies og besluttes på den ene siden, og det som faktisk gjøres på

den andre. Tvert om kan organisasjonen verdsette motsetningene innenfor den politiske organisasjonen og søke å utnytte dem. Det er i uenighet og konflikt mulighetene til utvikling ligger (Brunsson 2002). Det som sies og besluttes vil *kompensere* for handling i motsatt retning, liksom handling i en retning *kompenserer* for det som sies og besluttes i en annen. Det er denne type kompensasjon Brunsson benevner som hykleri.

Skolen fokuserer på hvordan dette kan gjøres på best mulig måte. Denne formen for hykleri blir avgjørende for virksomhetens evne til å overleve og utvikle seg.

7.2 Konklusjon: Kvalitetsutviklingssystemet i skolenes ledelsesarbeid

Selv om kvalitetsutviklingssystemet ikke synes å ha påvirket skoleledernes kvalitetsbegrep, viser vår undersøkelse at det har hatt innvirkning på ledelsesarbeidet i skolen. Vi har undersøkt tre ulike skoler, og vi ser at kvalitetsutviklingssystemet har virket inn på forskjellig vis på de tre skolene.

På skole 1 uttrykker lederne, spesielt rektor god kunnskap om kvalitetsutviklingssystemet. Lederne framstår som engasjerte, reflekterte og dedikerte skoleledere med høye ambisjoner for skolen. Alle lederne uttrykker imidlertid klart kritiske meninger og holdninger til systemet. De uttrykker liten tillit til CAF-modellen, til at vurderingen av skolens resultater blir representativ og reliabel, og til at kvalitetsutviklingssystemet hjelper skolen til å utvikle kvalitet. Skolen gjennomfører imidlertid de foreskrevne rutiner og prosesser slik de er forpliktet til. Skolen har formulerte utviklingsmål som også omfatter de fylkeskommunale utviklingsmålene. Ut over dette synes kvalitetsutviklingssystemet å ha liten konsekvens for ledelsesarbeidet i skolen.

Ledernes utsagn uttrykker skepsis til kvalitetsutviklingssystemets instrumentelle perspektiv på hvordan utvikling skapes. Svarene tegner et bilde av deres skole som en organisasjon hvor relasjonelle perspektiv er fremtredende. Det nevnes humor, dialog, engasjement, omtanke og samarbeid som det som karakteriserer ledelsesarbeidet. Svarene tegner to ulike og uforenlige organisasjonsperspektiver: det maskinelle perspektivet i kvalitetsutviklingssystemet mot det fortolkende, relasjonelle perspektivet som ledelsesarbeidet på denne skolen bygger på. I denne skolen synes ledelsen å velge det

fortolkende, relasjonelle perspektivet som bærende for sitt ledelsesarbeid. Skolen har altså valgt en *kontroversiell strategi vis a vis kvalitetsutviklingssystemet*.

På skole 2 har også alle lederne god kunnskap om kvalitetsutviklingssystemet. I likhet med skole 1 uttrykker lederne også på denne skolen som engasjerte, reflekterte, ambisiøse og dedikerte skoleledere. Disse lederne har imidlertid svært få eller ingen kritiske utsagn eller holdninger til kvalitetsutviklingssystemet. Tvert om gir de uttrykk for at de har stor tillit til både vurdering av skolens resultater, til modellen og til at systemet identifiserer det som er skolens styrker og utordringer. Ledelsen synes å ha integrert kvalitetsutviklingssystemet i ledelsesarbeidet på skolen. I likhet med de andre to skolene bruker ikke skolen alle verktøyene, men flere enn de to andre. De uttrykker begeistring også for dette.

Vi har sett at ledernes og spesielt rektors utsagn gir uttrykk for et organisasjonsperspektiv som har tydelige strukturelle elementer. Det er laget strukturer i form av rutiner og planer for det lokale kvalitetsutviklingsarbeidet. En del av rutinene innebærer i følge lederne arenaer for å involvere medarbeiderne. Ingen av lederne legger vekt på relasjonelle aspekter ved ledelsesarbeidet i svarene bortsett fra at begge mellomlederne sier det ikke blir tid nok til å følge opp lærerne i undervisningsarbeidet og veilede dem.

Denne skolen har valgt en annen strategi enn skole 1. Skole 2 har tilpasset ledelsesarbeidet til kvalitetsutviklingssystemet og antatt det samme organisasjonsperspektivet. Dette kan vi betegne som en *konformitetsstrategi*.

På skole 3 er forholdene mer komplekse. Rektor har god kjennskap til kvalitetsutviklingssystemet, mens mellomlederne vi intervjuet, hadde overflattisk kjennskap til det. Men også her framstår lederne som engasjerte, reflekterte, ambisiøse og dedikerte skoleledere. På denne skolen uttaler rektor at han har ambisjoner om i større grad å innføre systemet. Han uttaler at det er elementer i systemet han synes er bra, og andre som han ikke synes er så bra. På denne skolen fokuseres spesielt ett av de lokale utviklingsmålene, mens et annet er lik å gjennomføre et prosjekt som skolen likevel skulle gjennomføre. Mellomledernes svar gir uttrykk for et fortolkende og relasjonelt perspektiv i ledelsesarbeidet. De er opptatt av å være «tett på» som ledere, og samtaler og «uortodoks arbeid» blir nevnt som eksempler på hvordan de arbeider.

Også på denne skolen gjøres det obligatoriske arbeidet i kvalitetsutviklingssystemet. Ut over det alt ledergruppen gjennomgår de lokale utviklingsmålene, får kvalitetsutviklingssystemet liten konsekvens for ledelsesarbeidet i skolen. Denne skolens ledelse har et en strategi i forhold til kvalitetsutviklingssystemet som vi kan benevne som *pragmatisk strategi*.

7.3 Avslutning

I vårt materiale har vi sett at lederne på de tre skolene har et verdibasert, substansielt kvalitetsbegrep. Likevel har de antatt tre ulike strategier overfor kvalitetsutviklingssystemet. Vi har valgt å betegne de ulike strategiene som *en kontroversiell strategi*, *en konformitetsstrategi* og *en pragmatisk strategi*. Strategien skolene har valgt, synes å være knyttet til skolens kunnskaps- og organisasjonsperspektiver. Alle skolene er imidlertid uavhengig av strategier og perspektiver opptatt av kvalitet og viser engasjement og høye ambisjoner på vegne av elevene.

Vi tror kvalitetsutviklingssystemet har muligheter for å bli et godt verktøy for ledelse. Men arbeidet med oppgaven har vist oss at det som må til for å oppnå dette, er at det må bygges inn i systemet en forståelse for at mennesker ikke har noe imot å forandre seg. Det de har imot, er å bli forandret.

7.4 Hva vi har lært av arbeidet med masteravhandlingen

Vi har det siste året brukt mye av vår tid til å studere kvalitetsutviklingssystemet. Vi har studert de 9 hovedkriteriene. Vi har studert de 28 delkriteriene. Vi har sett på de 141 indikatorene, og vi har sett på de 472 eksemplene. Det er ingen tvil om at vi har lært en god del om kvalitetsutviklingssystemet og hvilke ideologier og skoleperspektiver som ligger bak.

Vi har lest mye teori om kunnskap og organisasjonslæring. Selv om vi i studien har brukt andre skoler som forskningsobjekter, har vi lært mest om vår egen skole og om oss selv som ledere. Vi har lært å se vår egen praksis i lys av teorien vi har bygget arbeidet på, og vi mener vi på denne måten har lært å se vårt arbeid og vår skole på nye måter og i et mer helhetlig samfunnsperspektiv enn vi tidligere har gjort. Dette vil prege vårt fremtidige arbeid som ledere i egen skole og som leder i Nord-Trøndelag fylkeskommune.

Vi har kanskje lært aller mest av svarene vi har fått av lederne i de tre skolene vi har valgt ut for studien. Ikke minst om hvordan man kan skape utvikling i egen organisasjon med hjelp av helt forskjellige strategier.

Sist, men ikke minst, har vi lært mye av å skrive sammen. Vi har måttet granske våre egne mentale modeller, lært oss å lytte, og å være åpne og villige til å gi slipp på kjepphestene våre. Vi har diskutert over skriveingen og over Lync i mang en sen nattetime. Og ikke så sjelden har vi erfart at Senge har rett: Vi kan forstå mer sammen enn summen av det vi vet hver for oss. Vi har lært å utnytte hverandres styrker og kompensere for hverandres utfordringer. Og vi har lært om oss selv som personer, noen ganger i selverkjennelse, andre ganger i åpen og tillitsfulle samtaler om hvordan vi ser hverandre.

7.5 Veien videre

Gjennom vårt arbeid med kvalitetsutviklingssystemet i utdanningssektoren i Nord-Trøndelag fylkeskommune har vi for det første lært svært mye om et imponerende helhetlig kvalitetsutviklingssystem som vi tror vil være viktig å videreføre. Vi har stor forståelse for den anerkjennelse dette systemet har fått både nasjonalt og internasjonalt.

I det følgende vil vi oppsummere noen forhold som vi ut fra vår studie mener kan bidra til at vi i enda større grad lykkes med arbeidet med kvalitet i utdanningssektoren.

1. I vår studie av hvordan kvalitetsutviklingssystemet påvirker ledelsesarbeidet i skolen, har vi sett at skolene forholder seg til systemet med tre ulike strategier: en kontroversstrategi, en konformitetsstrategi og en pragmatisk strategi. Uansett hvilken holdning de har antatt, har vi sett at skolene er blitt mer

resultatorienterte. Dette gjelder særlig resultater med hensyn til faglig fremgang og gjennomføring, men også resultater som måles gjennom elevundersøkelsen og arbeidsmiljøundersøkelsen.

2. De fleste skolelederne gir uttrykk for at de setter pris på kravet om **dokumentasjon**. Fokus på resultater har gitt oss digitale portaler som forsyner skolene med verdifull informasjon om nøkkelresultater.
3. Flere av lederne sier at de har sansen for **systematikken** i kvalitetsutviklingsarbeidet. Det blir begrunnet retning og kontinuitet i utviklingsarbeidet. Elevundersøkelsen og lærer/arbeidsmiljøundersøkelsen blir fulgt systematisk opp.
4. **Skoleeiers rolle** er blitt tydeligere. Fylkestinget spiller en aktiv rolle i kvalitetsarbeidet i sektoren gjennom årlige utviklingsmål formulert på bakgrunn av den lovpålagte rapporteringen (Kvalitetsmeldingen).
5. Kvalitetsutviklingssystemet fungerer på to av skolene vi har undersøkt – og kanskje på flere – som et system som stort sett **lever sitt eget liv** uten reell konsekvens for ledelsesarbeidet eller skolens liv.
6. TKL som er overbygning for kvalitetsutviklingssystemet bygger på konseptet lærende organisasjoner. **Utviklingen av lærende organisasjoner** forutsetter dyptgripende og omfattende endringer både på individuelt og kollektivt nivå, både relasjonelt og strukturelt i hele sektoren. Hvis man ikke lykkes med dette, blir man hengende fast ved verktøyporteføljer og overflatiske og byråkratiske øvelser. Så vidt vi kan se er ingen av de tre skolene utviklet som lærende organisasjoner innenfor kvalitetsutviklingssystemet. Det er etter vår mening fire hovedgrunner til det.
 - a. For det første er kvalitetsutviklingssystemet basert på et **strukturelt organisasjonsperspektiv** hvor utvikling tenkes å skje på bakgrunn av rasjonelle og formaliserte operasjoner, som for eksempel bruk av verktøyene. Det er ingen verktøyer eller hjelpemidler for å arbeide med

utfordringer innenfor et relasjonelt, fortolkende utviklingsperspektiv. *Det bør legges vekt på kompetanseheving og å utarbeide verktøy for...*

- b. Dernest mangler det **dialog og utvikling av felles forståelse** mellom de ulike nivåene i sektoren som grunnlag for målformulering. Fylkestinget baserer sin kunnskap om skolen på Kvalitetsmeldingen hvor kunnskapen er representert i kvantitative størrelser tatt ut av sin kontekst. Fylkestinget baserer sine valg av utviklingsmål på data og informasjon, ikke kunnskap om skolen. *Forbindelsene mellom nivåene i sektoren må forbedres. Skolebesøket må endre form til mer enn resultatgjennomgang.*
- c. For det tredje er det ingen **overensstemmelse mellom årshjulet i kvalitetsutviklingssystemet og skolens årshjul**. Viktige og tidkrevende aktiviteter i kvalitetssyklusen er timet til tidspunkt som er særdeles dårlig tilpasset skolens årshjul. I tillegg er skolens tjenesteproduksjon i stor grad langsom slik at skolene ikke når å iverksette tiltak før de skal måles. Syklusene er bestemt ut fra Fylkestingets møteplan - altså igjen er det det strukturelle perspektivet som legges til grunn. *Kvalitetssyklusen bør utvides til to-årssykluser.*
- d. For det fjerde er det diskrepans mellom det relative, brukerbaserte kvalitetsbegrepet som skoleeier bygger på, og det substansielle, verdibaserte **kvalitetsbegrepet** som eksisterer i skolen. Skolens kvalitetsbegrep er knyttet til den tradisjonelle rollen skolen har som oppdrager. Det er skolen som har hatt definisjonsretten med hensyn til hva kvalitet er.

Litteraturliste

Blossing, Ulf, Nyen, Torgeir, Søderstrøm, Åsa, Hagen Tønder (2012). *Utvikling av skoler. Prosesser, roller og forbedringshistorier*, Oslo. Gyldendal Forlag.

Brunsson, Nils (2002). *The Organization of Hypocrisy*, Copenhagen Business School Press.

Busch, Tor og Lone Sletbakk Ramstad (2006). *Research Note: Modernisering av offentlig sektor: Endring, legitimitet og løse koblinger*, tilgjengelig på:

http://www.idunn.no/ts/beta/2006/01/research_note_modernisering_av_offentlig_sektor_endring_legitimitet_og_lose [2012, 10. mai].

Czarniawska, Barbara (2012). *Narrating organization studies*, tilgjengelig på:

<http://gup.ub.gu.se/publication/153091> [2012, 29. august]

Dalby, Kristen (2005). *Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management*, Hamar. Stiftelsen Imtec. <http://www.fagforbundet.no/file.php?id=1209> [2012, 5. mars].

Fossåskaret, Fuglestad og Aase (1997). *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*, Oslo. Universitetsforlaget.

Fylkestingssak 50/2005 og 6/39 2006.

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

Hildebrandt, Steen, i: Nordhaug, Odd (2008). *Kunnskapsledelse. Trender og utfordringer*. (kapittel 2. Steen Hildebrandt. Selvledelse i læringsfellesskap, side 43-62), Oslo. Universitetsforlaget.

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

Irgens, Eirik J. og Grete Wennes (red.) (2011). *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring,*

og ledelse i organisasjoner, Bergen. Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget.

Kofod, Klaus Kasper (2007). *Skoler som organisatoriske nettverk – organisering, koblinger, magt og struktur*, i: Moos L. m.fl.: *Meninger i ledelse – succesfuld skoleledelse mellom visioner og selvledelse* (s. 179-205), Fredriksberg. Dafolo forlag

Lillejord, Sølvi (2006). *Ledelse i en lærende skole*, Oslo. Universitetsforlaget.

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, § 13-10 (2003)

Læreplanen generell del: <http://www.udir.no/Lareplaner/Generell-del-av-lareplanen/>

Morgan, Gareth (2004). *Organisasjonsbilder. Innføring i organisasjonsteori*, Oslo. Gyldendal forlag.

Newell Sue, Robertson Maxine, Scarbrough Harry and Swan Jacky (2009). *Managing Knowledge work and innovation*, CPI Antony Rowe, Chippenham and Eastbourne

Nordhaug, Odd (2008). *Kunnskapsledelse. Trender og utfordringer*, Oslo. Universitetsforlaget.

NOU 10: 2001. *Første klasser fra første klasse*.

Roald, Knut (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*, Bergen. Universitetet i Bergen.

Senge, Peter (1990). *Den femte disiplin. Kunsten å skape den lærende organisasjon*, Oslo. Egmont Hjemmets bokforlag.

Stortingsmelding nr. 28 (1998/1999): *Mot rikare mål. Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbodet og om nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*.

Stortingsmelding nr. 47 (1995/1996): *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov. Den spesialpedagogiske tiltakskjeda og det statlege støtteapparatet.*

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

Westeren, Knut Ingar (2010). *Kunnskap og konkurranse hos Aker Verdal*, Steinkjer. Høgskolen i Nord-Trøndelag.

Oversikt over figurer og tabeller

Figur 1 Dialognivåene i styringskjeden

Figur 2 Kvalitetsbrøken (Svendsen 2010)

Figur 3 CAF-modellen (Svendsen 2010)

Figur 4 Kriterier og eksempler

Figur 5 Demings kvalitetssirkel (Svendsen 2010)

Figur 6 Evalueringskriterier

Figur 7 Interesser som omgir skolen (Lillejord 2006)

Tabell 1 Oversikt over skolens kjerneinteressenter (Svendsen 2010)

Tabell 2 Kvalitetsutviklingssystemets årshjul

Tabell 3 Skolens årshjul

Tabell 4 Forholdet mellom pedagogisk og administrativ ledelse (Lillejord 2006)

Tabell 5 Respondentenes syn på hva kvalitet i skolen er

Tabell 6 Respondentenes svar