

MASTEROPPGÅVE

Mastergrad i organisasjon og leiing, utdanningsleiing

Kommunale føresetnader for at skular kan bli lærande organisasjonar

Ein studie av kommunale strukturar og pedagogiske prosessar

Av

Claus Røynesdal

August 2008



Boks 133, 6851 SOGNDAL, 57 67 60 00, fax: 57 67 61 00 – post@hisf.no – www.hisf.no

Masteroppgåve i: Organisasjon og leiing, utdanningsleiing

Tittel:

Kommunale føresetnader for at skular kan bli lærande organisasjonar

Ein studie av kommunale strukturar og pedagogiske prosessar

Engelsk tittel:

Local prerequisites for schools to become learning organizations

A study of council structures and pedagogical processes

Forfattar: Claus Røynesdal

Emnekode og emnenamn:

MR 690 Masteroppgåve i organisasjon og leiing

Kandiatnummer: 27

Publisering i institusjonelt arkiv, HSF Biblioteket (set kryss):

JA: X Nei__

Dato for innlevering: 31.08.2008

Eventuell prosjekttilknytning ved HSF

Emneord:

- Lærande organisasjon
- Kommunal forvalting
- Kommunal organisering
- Kommunale organisasjonsmodellar
- Skuleeigar
- Kollektiv orientering
- Prosessorientert utviklingsarbeid
- Strategiar for skuleutvikling

Tittel og samandrag:

Kommunale føresetnader for at skular kan bli lærande organisasjonar

Ein studie av kommunale strukturar og pedagogiske prosessar

Rolla til kommunane som skuleeigar står både i ei brytningstid og i eit spenningsfelt. Frå primært å ha ansvar for skulebygg, materiell og tilsetning av personale, skal kommunane no stimulere skulane til eit høgere refleksjonsnivå. Hovudfokus er ikkje på dei pedagogiske prosessane, men på output; dei skulefaglege resultata. Kvaliteten vert målt på dei nasjonale prøvane. Det forventast eit meir mangfaldig initiativ enn gode budsjettammer for grunnskulen. Spenninga står mellom statleg styring og auka behov for lokal utviklingskapasitet. Kommunelova av 1992 opna for større fridom til å finne fram til ein mest føremålstenleg kommunal organisasjonsmodell. Dei fleste kommunane har i dag ein New Public Management-inspirert organisasjonsmodell, med flat struktur og brukarane tettare i fokus. Gjennom St.meld. 31 'Kvalitet i skolen', legg staten opp til eit auka krav om kvalitetsopptrekk. Den kommunale utviklingskapasiteten må føre skulane til å bli lærande organisasjonar. Det er styringslogikken som skal komme i møte både auka sentral styring og auka lokalt handlingsrom.

Lærande organisasjon er eit sett med oppskrifter på korleis organisasjonar kan utvikle og tilpasse seg dei gjeldande samfunnstilhøva. Bumerka til lærande organisasjonar er at dei har eit kontinuerleg fokus på omstilling og tilpassing. Slike organisasjonar er prega av kulturar med omstillings- og fornyingsevne. Norske skular kan delast i to dikotomiar; tradisjonelle skular og utviklingsorienterte skular, og kollektivt orienterte skular og individuelt orienterte skular. I denne oppgåva argumenterer eg for at kollektiv orientering er ein føresetnad for å bli ein utviklingsorientert skule. I denne studien finn eg tre viktige kommunale føresetnader for at ein skule skal bli ein lærande organisasjon:

- Kommunale strukturar og rammer

Storleik på kommunen står fram som ein viktigare føresetnad enn val av kommunale organisasjonsstrukturar. Det er kommunane med eit folketal over 10.000 innbyggjarar som har ein storleik som bidreg til å oppheve ulempene ved å vere småe. Storleik eller forpliktande interkommunalt samarbeid ser ut til å vere ein føresetnad for ei produktiv skuleeigarrolle.

- Produktive rektorar

Dei produktive rektorane har brei arbeidserfaring utanom skuleverket. Slik røynsle gir rektor ballast til å fungere som leiar i eit kommunalt spenningsfelt. Det er slike leiarar som tek rolla som pedagogisk prosessrettleiar, og som vågar å leie skulen i ein kollektiv og prosessorientert utviklingsretning.

- Fleksibel bruk av arbeidstid

Fleksibel bruk av arbeidstid er ein føresetnad for kollektivt orienterte utviklingsprosessar. Lokal arbeidstidsavtale kan vere eit symbol på at skulen har diskutert seg fram til ein kritisk og konstruktiv bruk av ein viktig ressurs på skulen; lærarane si arbeidstid. Ein må ha ny tid til nye prosessar.

Title and Abstract:

Local prerequisites for schools to become learning organizations A study of council structures and pedagogical processes

The role of councils as school-owners is in an era of both change and tension. From primarily having had the responsibility for school housing, -materials and the employment of staff, the councils are now obligated to stimulate the schools to reach a higher level of reflection. The main focus is not on the pedagogical processes, but on output; the academic results. Quality is measured in the national tests. For the elementary school a more comprehensive initiative is expected than just producing good budgets. State control and the increased need for local development capacity create tension. The local council law of 1992 opened for more space to manoeuvre in reaching the most efficient council organizational model. Most councils today utilize a New Public Management inspired organizational model, flat-structured and with the users more in focus. Through White Paper 31 "Quality in the school", the state prepares for an increased requirement to achieve quality. The development capacity of the council must turn schools into learning organizations. This is the logic of both increased central control and increased local space to manoeuvre.

A learning organization is really a set of recipes for how organizations can develop and adapt to the present conditions in society. The hallmark of learning organizations is that they have a constant focus on reorganizing and adaption. Such organizations are distinguished by cultures that emphasize the ability to reorganize and renew. Norwegian schools can be divided into two dichotomies, traditional schools versus schools that are developmental orientated, and collectively orientated schools versus individually orientated schools. In this thesis I argue that collective orientation is a prerequisite for becoming a developmental orientated school. I found three important council prerequisites for a school to become a learning organization:

- Municipal structures and frames

The size of the municipality appears to be a more important condition than choice of municipal organizational structure. Municipalities with a population exceeding 10 000, have a size that contributes to eliminate the disadvantages of being small. Size or a binding inter municipal cooperation seems to be a condition for a productive school owner role.

- Productive principals

The productive principals have a broad experience of practise from outside the school system. An experience like this provides ballast to function as leader in a municipal field of tension. It is leaders such as these that take on the role as pedagogical instructors, and who dare to lead the school in a collective and process orientated direction of development and progress.

- Flexible use of working hours

Flexible use of working hours is a condition for collectively orientated development processes. A local agreement on working hours may symbolize that the school has reached consensus on a critical and constructive use of an important resource; the teachers' working hours. You need new time for new processes.

Føreord

Ein skal ikkje kimse av etterpåklokskap. Slikt kan gjere ein kvassare. Å ta deltidsstudium mastergrad i organisasjon og leiing ved Høgskulen i Sogn og Fjordane verka til å vere ein klok ting å gjere, sommaren 2004. Det kunne gje påfyll, innspel og personleg utvikling. Det har det også gjort. Det har vore ei spanande og fruktbar tid. Etter ei full arbeidsveke, har helgane og feriane vore brukte til deltidsstudie. Synne og Vilde er komne til verda i same periode. Det har vore heiltids glede. Eg kunne jo skjønt i utgangspunktet at det kom til å bli hektisk. Stor takk til Marianne for tolmod, oppmuntring og avlasting. Svigermor Inger Næss skal også ha mykje vellete. Yngve Flo skal også ha takk for at han tok seg tid til diskusjonar om synspunkta på kommuneperspektiva. Kollega Haakon Skjerdal kom med mange gode råd og innspel til teksten, og rådmann Mogens Schanke Eikum oppmuntrar til kontinuerleg læring. Dei seks informantane skal også ha stor takk. Utan deira velvilje, ingen oppgåve.

At eg i ein hektisk kvardag har fullført dette masterstudiet skuldast i stor grad arbeidet til studieleiar Øyvind Glosvik og rettleiar Knut Roald. Studiet har vore organisert på ein framifrå måte i desse åra. Det har vore god informasjon i førekant av samlingane, motiverande førelesingar, gode samlingar med variert innhald og effektiv bruk av tida. Studiet har vore retta inn mot studentane sin praktiske og hektiske kvardag. Studieleiar sin fleksibilitet og fokus på studentane har gjort at ein har klart å fullføre seglasen, og kanskje blitt litt kvassare. Knut har vore ein glimrande rettleiar, både i form og innhald. Den faglege rettleiinga har vore god og utfordrande.

Innholdsoversyn

Samandrag	3
Føreord	5
Kapittel 1. Innleiing	10
1.1 Bakgrunn: Einskapskulen og kommunane i ei brytingstid	10
1.2 Samfunnsending og nye krav til organisasjonsutvikling	13
1.3 Tema	15
1.4 Problemstilling og forskingsspørsmål	17
1.5 Avgrensing	18
1.6 Innhald i oppgåva	18
Kapittel 2. Seks teoretiske perspektiv	19
2.1 Perspektiv på dominerande samfunnssyn	19
2.1.1 Laissez-faire	19
2.1.2 Velferdssamfunn	20
2.1.3 Marknadssamfunn	22
2.1.4 Kunnskapssamfunn	24
2.2 Perspektiv på kommunen	25
2.2.1 Den autonome kommunen	27
2.2.2 Forvaltingskommunen	27
2.2.3 Effektueringskommunen	28
2.2.4 Den ny-autonome kommunen	29
2.3 Perspektiv på kommunal organisering	31
2.3.1 Etatsmodellar og hovudutval	32
2.3.2 Sterkt fagstyre – men manglande heilskap	32
2.3.3 Flat struktur og brukartilpassing	33
2.3.4 Frå sektoregoisme til einingsegoisme?	35
2.4 Perspektiv på offentleg organisering og lærande organisasjon	36
2.4.1 Klassisk byråkrati	36

2.4.2	Reiskapsbyråkrati	38
2.4.3	New Public Management	39
2.4.4	Lærande organisasjon	40
2.4.4.1	Nonaka og Takeuchi – Den kunnskapsutviklende organisasjon	43
2.4.4.2	Senge – Den lærande organisasjon	45
2.4.4.3	Faktorar som fremjar og hemmar læring	46
	Strukturelle forhold som fremjar og hemmar læring i organisasjonar	47
	Kulturelle tilhøve som fremjar og hemmar læring i organisasjonar	49
2.4.4.4	Kjenneteikn på skular som er lærande organisasjonar	50
2.5	Perspektiv på rolla til rektor	50
2.5.1	Fremst blant likemenn eller prosessrettleiar?	51
2.5.2	Frå kollega til sjef	54
2.5.3	Administrator snarare enn entreprenør	55
2.6	Perspektiv på strategiar for pedagogisk utvikling	56
2.6.1	Skilje mellom utviklingskular og tradisjonelle skular	57
2.6.2	Skilje mellom kollektivt orienterte skular og individorienterte skular	58
2.6.3	Strategiar for pedagogisk utvikling	59
2.7	Oppsummering av dei teoretiske perspektiva	60
	Kapittel 3. Metodiske vegval	64
3.1	Kvalitativ metode som forskingsdesign	64
3.2	Intervju som forskingsmetode	65
3.2.1	Strategisk utval av rektorar	66
3.2.2	Intervjuguide	67
3.2.3	Gjennomføring av intervju	67
3.2.4	Frå tale til tekst	68
3.2.5	Analysemetode	69
3.3	Vurdering av metodiske val	69
3.3.1	Validitet	70
3.3.2	Reliabilitet	71
3.3.3	Generalisering	72
3.3.4	Forskingsetikk	72

Kapittel 4. Det kvalitative møte med rektorane	75
4.1 Kva rolle spelar den kommunale organisasjonsmodellen for pedagogisk utviklingsarbeid på skulane?	75
4.2 Kva rolle spelar rektor for det pedagogiske utviklingsarbeidet på skulane?	78
4.3 Kva strategi vel rektor og skulane for å nå dei pedagogiske måla?	82
4.4 Hovudtrekk i empirien	86
Kapittel 5. Drøfting	90
5.1 Dominerande samfunnssyn i møte med pedagogisk utvikling	90
Velferdssamfunn	90
Marknadssamfunn og kunnskapssamfunn	91
5.2 Kommuneperspektiv og pedagogisk utvikling	92
Den autonome kommunen og forvaltingskommunen	92
Effektueringskommunen og den ny-autonome kommunen	92
5.3 Kommunal organisering og pedagogisk utvikling	93
Ressursar tel, storleik avgjer	93
Potemkins kulisser eller ein produktiv skuleeigar?	95
Frå sektoregoisme til einingsegoisme?	96
5.4 Perspektiva på offentleg organisering i møte med pedagogisk utvikling på skulane	97
Frå klassisk byråkrati til reiskapsbyråkrati	97
Frå New Public Management til lærande organisasjon	98
5.5 Rolla til rektor og deira pedagogiske utviklingsarbeid	99
Prosessretteiar og sjef?	99
Kollektive entreprenørar?	100
5.6 Teoretiske og empiriske perspektiv på pedagogisk utvikling	102
Arbeidstidsavtale og tid for pedagogisk utvikling	102
Venstrebackrektorar og lagkapteinrektorar	102
5.7 Oppsummering av drøftinga	106

Kapittel 6. Kommunale føresetnader for at skular kan bli lærande organisasjonar	109
6.1 Kva rolle spelar den kommunale organisasjonsmodellen for pedagogisk utviklingsarbeid på skulane?	109
6.2 Kva rolle spelar rektor for det pedagogiske utviklingsarbeidet på skulane?	110
6.3 Kva strategi vel rektor og skulane for å nå dei pedagogiske måla?	111
6.4 Framlegg til vidare forskning	113
Litteraturliste	114
Vedlegg	
Vedlegg 1 Brev til informantane	121
Vedlegg 2 Intervjuguide	122
Vedlegg 3 Kvittering for melding om handsaming av personopplysingar	124

Kapittel 1. Innleiing

1.1 Bakgrunn: Einskapsskulen og kommunane i ei brytingstid

I denne studien ønskjer eg å undersøkje sentrale føresetnader for at skular skal kunne bli lærande organisasjonar. Eg vil difor rette merksemda mot - og studere - kommunale strukturar og pedagogiske prosessar. Den statlege styringslogikken har endra seg over tid, noko som får konsekvensar – spesielt for det pedagogiske innhaldet i einskapsskulen. Styringslogikken har endra seg frå statleg sentralstyring til delegering og desentralisering av ansvar og mynde. Hovudoppgåva for staten har vore å sørge for at kommunane får effektivitetsfremjande rammevilkår, kombinert med naudsynt opplæring og rettleiing.¹ Det vil seie at kommunane og skulane må utnytte og realisere det lokale handlingsrommet for utvikling og effektivitetsutnytting, slik at måla i læreplanen blir innfridde. Spenninga mellom statleg styring og lokal utøving er presisert i Stortingsmelding 31 ”Kvalitet i skolen” (2007-2008): *”Regjeringa vil ha en sterkere nasjonal styring med skolen, men også stille krav og støtte opp under en sterkere lokal ledelse”*.² Oppskrifta for korleis skulane organisatorisk skal løyse mandatet i ei tid med overordna rammestyring og lokaldefinerte mål, er å utvikle skulane til å bli lærande organisasjonar.³

For å kunne forstå korleis skular skal kunne bli lærande organisasjonar, vel eg å studere pedagogiske prosessar og strategiar hjå eit utval av rektorar. Eg må også studere dei kommunale strukturane som legg føringar for korleis eit underordna nivå i kommunen kan utvikle seg i tråd med den statlege føringa. Skal eg forstå omgrepet lærande organisasjon og verknaden av kommunale organisasjonsstrukturar, finn eg det naudsynt å setje dette inn i ei teoretisk ramme av samfunns-, forvaltings- og organisasjonsperspektiv. Skulen er ein hjørnestein i det norske samfunnet. Vi kan ikkje forstå einskapsskulen utan å ha innsikt i korleis han heng saman med resten av det byggverket som heiter velferdssamfunnet.

Vi har eit komplekst og samansett utdanningssystem. Det er mange aktørar som er involverte, og skulen vert stilt ovanfor ei rekkje krav og forventingar frå sentrale myndigheiter, skuleeigarar, føresette, elevar og samfunnet elles. Desse forventingane kan vere samanfallande, men dei kan óg vere motstridande.⁴ Skulen står i eit spenningsfelt mellom rollene som tradisjonsberar og aktør i samfunnsutviklinga. Begge oppgåvene krev evne til å utvikle seg. Den

¹ Busch, Johnsen og Vanebo 2004:21

² St. meld. 31 2007 – 2008: 11

³ St. meld. 30 2003 – 2004: 3

⁴ St. meld. 31 2007 – 2008: 9

samfunnsaktive rolla utfordrar jamleg dynamikken i ein skule, men å ta vare på dei tradisjonelle verdiane, krev også evne til å kunne utvikle nye verkemiddel.⁵

Som institusjon er skulen prega av stabilitet og tradisjon. Det er ein konservativ samfunnsaktør, sjølv om pedagogisk utvikling og endring heile tida har vore ein del av tradisjonen. Fram til tidleg på 1900-talet var målet å uteksaminere elevar til eit samfunn som var prega av jordbruk, fiske og handel. Fram til byrjinga på 1980-talet oppdrog skulen til eit handels- og industrisamfunn. Ved overgangen til eit nytt tusenår, var skulen sitt mandat å undervise til det nye kunnskapssamfunnet. Dagens samfunn stiller fundamentalt nye krav til skulen. No dreier det seg om å lære å tilegne seg kunnskap; å lære å lære. Konkret vil dette seie at elevane ikkje skal lære seg eit fasttømra pensum, eller avgrensa fakta, slik ein kunne tidlegare. Den nye læreplanen for grunnskulane og vidaregåande skulane, 'Læreplan for Kunnskapsløftet', kom i 2006. Med denne læreplanen er det innført eit nasjonalt system for kvalitetsvurdering, og det er lagt sterkare vekt på elevane sitt utbytte av opplæringa enn tidlegare. I tillegg er grunnleggjande mål for dugleik definerte i alle fag, og læreplanen har konkrete kompetansemål.⁶

Bakgrunnen for innføre ein ny læreplan berre ni år etter L-97, er at skulane i større grad skal møte utfordringane frå kunnskapssamfunnet.⁷ I denne studien skal vi difor også rette merksemd mot ulike samfunnssyn. 'Kunnskapsløftet' medfører at skuleeigar og skulane sjølve må lage lokale planar og lokal praksis slik at elevane når dei fastsette kompetansemåla. I motsetnad til tidlegare læreplanar, seier 'Kunnskapsløftet' lite om innhaldet i det fagstoffet som skal formidlast og kva metodar som kan nyttast for å nå dei ulike måla.⁸

Dette skiftet av merksemd frå prosessar til skulefaglege resultat endrar samspelet mellom skulane, kommuneadministrasjonen og politikarane. Frå primært å handsame saker knytte til økonomi og bygningar, skal kommunane i større grad handsame spørsmål om kvalitet og innhald i skulen.⁹ Dette er ei vesentleg endring og ei stor utfordring for kommunane, noko som vi skal gå inn på i denne studien. Eit sentralt spørsmål i oppgåva er nettopp kva rolle den kommunale organisasjonsmodellen spelar for det pedagogiske utviklingsarbeidet på skulane.

Det er eit langt spenn frå omgangsskule til dagens 13-årige utdanningsløp. Kommunane si rolle som skuleeigar har endra seg tilsvarande radikalt. I tida etter 1945 vart det bygd eit velferdssamfunn, der eit hovudmål var å utvikle eit felles og gratis offentleg utdanningsstell

⁵ Roald 2008: 20

⁶ St. meld. 31 2007 – 2008: 7

⁷ St. meld. 30 2003 – 2004: 3

⁸ St. meld. 31 2007 – 2008: 69

⁹ St. meld. 31 2007 – 2008: 55

gjennom einskapsskulen.¹⁰ I oppbygginga av velferdssamfunnet har skule- og sosialsektoren vore dei områda med tyngst kommunal satsing.¹¹ Men kva samfunnet *vil* med skulen endrar seg kontinuerleg. Spenninga mellom stabilitet og forandring er på ingen måte ny. I eit rundskriv frå Kirkedepartementet i 1852 heiter det:

*Tiden fordrer altsaa med Nødvendighet, at der vides meget, og skolen maa altsaa ogsaa lære sine Elever Meget. Det gjelder derfor desto mere om, at det læres paa den rette Maade, saa det ikke lægges hen som en død og ufrugtbar Skat, men derimot bliver til en levende Kunnskab, der slaar varig Rod i Aanden og bærer Frugt for Livet.*¹²

156 år seinare er omkvedet nokolunde likt, men i ei litt anna orddrakt. ”Skolen må ikke bare ses på som en av flere velferdsgoder, men som en del av en nasjonal kunnskapssatsing. Den er ryggraden i framtidens samfunn.¹³ Kommunesektorens Interesse- og Arbeidsgiverorganisasjon (KS) vil gjennom sin utdanningspolitiske plattform ”bidra til at det norske utdanningssystemet skal framstå som internasjonalt ledende ved at kommunesektoren tar ansvar og utnytter handlingsrommet slik at barn og unge får en best mulig oppvekst og utdanning.” Slagordet til KS er *Kunnskap for kommende generasjoner*.¹⁴ Fellesnemnaren i utsegna er at levande kunnskap er ryggraden i det framtidige samfunnet.

Når omgjevnadene endrar seg, vert nye forventningar og krav til skulen formulerte. Ei ny tid krev nye pedagogiske grep. Skulane må utvikle undervisningstilbod som gir meningsfulle oppgåver til heile breidda av evner, interesser og røynsler i barne- og ungdomskullet. Elevane må oppleve arbeidet og samveret på skulen som aktuelt, relevant og vesentleg, ein stad der dei får livsorientering dei ikkje kan vere forutan.¹⁵ Det er ei kompleks utfordring å finne balansen mellom elevperspektiv og fagperspektiv, heilskapsforståing og fagdisiplinar, spesielt når det i einskapsskulen skal vere rom for alle elevane.¹⁶ Elevane, lærarane og skulane er ulike. Nærmiljø, lokale kulturvariasjonar og ulikskap i foreldregruppene gir elevane ulike føresetnader, og skulane ulike moglegheiter for samspel. Det er store skilnader i prioriteringar og føresetnader i dei 430 kommunane. Samstundes ligg måla i læreplanen fast: Elevane skal bli gagns menneske i heim og samfunn.

¹⁰ Furre 1992: 248 f

¹¹ Grønlie 1987: 259

¹² Kirkedepartementet, 1852. Sitat henta frå Nordlandsforskning, rapport nr 5 2000:15

¹³ Kunnskapsminister Solhjell, Dagbladet 4. mars 2008

¹⁴ KS 2008:1

¹⁵ Roald 2001: 8

¹⁶ Roald 2001: 8

1.2 Samfunnsendring og nye krav til organisasjonsutvikling

Alle samfunn har til ei kvar tid vore tufta på kunnskap. Det nye med *kunnskapssamfunnet* er at det kan definerast som eit læringsamfunn, der den viktigaste aktiviteten er handsaming av informasjon. Kjelda til fornying er forskning og utvikling, og det nye kunnskapssamfunnet stiller vedvarande krav til produktfornyning og opparbeiding av arbeidskulturar med omstillings- og fornyingsevne. Stikkorda for dette samfunnet er kontinuerleg læring og utvikling, samt vedvarande omstilling og endring. Kunnskapssamfunnet er ei forskyving av dei viktigaste produksjons- og innsatsfaktorane; frå råvarer til tid, frå kapitalintensivitet til kunnskap, frå maskin til menneske. Hovudaktiviteten i organisasjonane går frå å vere vanleg produksjon til å bli handsaming av informasjon.¹⁷ Dette er bakgrunnen til KS sin utdanningspolitiske plattform, som tek utgangspunkt i to hovudutfordringar:¹⁸

1. Det globale kunnskapssamfunnet sitt krav til kunnskap, dugleik, haldningar, og den einskilde og fellesskapen si evne til læring og omstilling.
2. Kommunesektoren si unike oppgåve når det gjeld å utvikle eit livskraftig og utviklingsorientert lokaldemokrati, samfunn og eit heilskapleg oppvekstmiljø.

I denne oppgåva skal vi sjå om vi kan spore kunnskapssamfunnets behov for omstilling og utvikling, og korleis kommunane utøver rolla som skuleeigar. Ei rolleutøving som mellom anna skal møte hovudutfordringane i den utdanningspolitiske plattformen til KS. I følgje Utdanningsdirektoratet er den store bøygen nettopp det å sjå samanhengen mellom utvikling av pedagogisk praksis og organisasjonsutvikling.¹⁹ Parallelt med overgang til kunnskapssamfunnet, har teorimangfaldet om lærande organisasjonar teke til å breie seg som ein ny måte å organisere handsaming av kunnskap, omstilling og læring. Omgrepet lærande organisasjon står i dag som både visjon og målsetjing i store delar av arbeidslivet generelt, og for skuleverket spesielt. Dette kan på den eine sida forståast som eit syn på utviklingsarbeid der ein framhevar kollektivt baserte utviklingsprosessar ved den einskilde skulen. På den andre sida kan omgrepet lærande organisasjon forståast meir som uttrykk for ein styringslogikk der staten utviklar nye system for nasjonal vurdering av kvalitet samtidig som kommunane og skulane får auka lokal fridom i

¹⁷ Berg 1995: 135

¹⁸ KS 2008: 1

¹⁹ Utdanningsdirektoratet 2008: 6

styring av økonomi, organisering og utviklingsstrategiar.²⁰ I følge Utdanningsdirektoratet er lærande organisasjon ein ny og utfordrande måte å tenkje skuleutvikling på.²¹ Dei hevdar også at skulen som organisasjon manglar tradisjon for å reflektere over den kunnskapen både skulen og kvar einskild medarbeidar har, og korleis denne kan delast.²² Lærande organisasjonar skal skape lærande fellesskap og kunnskapsutvikling.

I etterkant av innføring av ny kommunelov i 1992 har det skjedd eit hamskifte i den kommunale organiseringa. I dag har fleirtalet av kommunane gått frå ein klassisk etatsmodell til ein New Public Management (NPM)-inspirert modell med flat struktur eller to nivå for makt og avgjerslesmynde.²³ NPM er eit samleomgrep for ein internasjonal trend, der styringssystem og leiingsteknikkar blir henta frå privat til offentleg sektor. Ideane i dette tankegodset er at offentleg sektor har dårleg leiing, at han er for stor, tungrodd, byråkratisk og ineffektiv. Løysinga på desse problema er sterkare sentral styring kombinert med ansvarleggjering og desentralisering av makt og mynde.²⁴ 'Kvalitet i skolen' ber bod om ei sterkare sentral styring og auka lokal fridom. Eit fleirtal av grunnskulerektorane har i dag ansvar for administrasjon, personalforvaltning, økonomi – og pedagogisk utvikling. Tida då skulestyret og skulesjefen i hovudsak stod til ansvar er forbi. Rapporteringlina er ikkje frå skulesjef via fylkesskulesjef til departementet. Kommandolinene er no frå rektor via rådmann og til kommunestyret som skuleeigar. I ei undersøking om rektorane sitt syn på eigen arbeidssituasjon og skule, seier eit stort fleirtal av rektorane at skulane er *"rimeleg godt rustet til å møte kravene om en lærende organisasjon. 2/3 av alle rektorene mener at skolen er svært eller nokså godt rustet til denne oppgaven"*.²⁵ Utdanningsforbundet hevdar derimot at desse nye kommunale organisasjonsmodellane skapar *"dårlige vilkår for lærande organisasjoner"*.²⁶ Frå det haldet seier ein også: *"Staten må ta tilbake styringa av norsk skole"*.²⁷

Skilje mellom NPM-inspirerte modellar og tradisjonell forvaltning fører til ulike brytingar for rektor. Møller syner til at rektorane i dag opplever ein verdikonflikt mellom den samfunnsrelaterte ansvarplikta dei skal handheva i kraft av skulen sitt mandat, og den økonomisk tufta resultatorienteringa som overordna nivå i kommunen etterspør.²⁸ Kvardagen er prega av spenninga mellom stabilitet og forandring. Dette dilemmaet, meiner Møller, må:

²⁰ Roald 2008: 5

²¹ Utdanningsdirektoratet 2007: 3

²² Utdanningsdirektoratet 2007: 4

²³ KS FOU 2005: 5

²⁴ Busch, Johnsen og Vanebo 2004: 13 f

²⁵ Opinion 2004: 10

²⁶ Utdanningsforbundet, Rapport nr 3 2004:17

²⁷ Jon Severud, kronikk i BT, 6. desember 2006, fylkesstyremedlem i Utdanningsforbundet i Hordaland

²⁸ Møller 2004: 213

”forstås i lys av den lokale organiseringa i kommunene”.²⁹ Ho hevdar vidare at det hjå rektorar eksisterer manglande fagleg tiltru til dei som har ansvaret for skulen i kommunane.³⁰

1.3 Tema

Teoriar om lærande organisasjon står fram både som overordna mål, og delvis som metode for nå måla i læreplanen. For at kunnskapen skal vere levande, må skulane vere lærande. Det må undervisast og lærast på den rette ’maade’. Temaet for denne oppgåva er altså skuleutvikling i lys av omgrepet lærande organisasjon. Eg vil sjå etter sentrale kommunale føresetnader for at skular skal kunne bli lærande organisasjonar. Det er nemleg uklårt korleis ein skule blir ein lærande organisasjon. Berebnelken i Kunnskapsløftet er at skulane må utvikle seg til å bli lærande organisasjonar. Men departementet definerer ikkje omgrepet, eller syner metodiske val mot målet. Ein kan hevde at lærande organisasjon vert halde fram som eit retorisk ideal, snarare enn som eit klargjort omgrep.³¹ Andre er meir kritiske, og kan stille spørsmål ”om vi klarer å legge konstruktivt meiningsinnhald i omgrepet ’lærande organisasjon’”.³²

Senge er ein av hovudleverandørane av tankegods til teorien om den lærande organisasjonen. Først og fremst presiserer han at vi må leggje noko bak oss, at vi må avlære noko før vi kan lære noko nytt. Senge peikar på den kreative spenninga mellom det kjente og det ukjente, mellom fortid og framtid. Utfordringa er kanskje, som Glosvik peikar på, at organisasjonar per definisjon søker mot stabilitet. Og stabilitet styrkar tendensen til å oppretthalde status quo.³³ All endring er ikkje alltid av det gode, samstundes som alt det gamle ikkje kan vere like godt. Framskritt og forandring kan lett forvekslast. Like fullt er samfunnet og skulen i vedvarande endring. Levin og Klev peikar på at stabilitet er eit temporært fenomen: Vi er i ein straum av endring, men vi vel ofte bort endringar for å oppleve det trygge i det som vi kjenner frå før og det som allereie er etablert. Det er lett å framelske eit fokus på eit ”stillbilete”, der det dynamiske og endringane er forsvunne. Ynskje om alltid å skape stabile og faste relasjonar og strukturar er difor ei grunnleggjande misforståing, hevdar dei.³⁴

Dahl tek til orde for at vi kan dele norske skular inn i to båsar; utviklingsskular og tradisjonelle skular.³⁵ Dahl, Klewe og Skov opererer med ytterlegare to inndelingskategoriar; kollektivt orienterte skular kontra individuelt orienterte skular.³⁶ Dei hevdar at det ikkje er

²⁹ Møller 2004: 187

³⁰ Møller 2004: 213

³¹ Engeland, Langfeldt og Roald 2008: 185

³² Roald 2008: 6

³³ Glosvik 2008

³⁴ Levin og Klev 2006: 12

³⁵ Dahl 2004

³⁶ Dahl 2004 og Dahl, Klewe og Skov 2004

organisasjonsmodell, storleik, grad av urbanisering eller andre element som forklarar skilnaden i pedagogisk utviklingsarbeid i grunnskulane. Realisering av ideane om lærande organisasjon finn dei i skular som er kollektivt orienterte.³⁷

Roald syner til at det i hovudsak er to motstridande perspektiv på utviklingsarbeid ved ein skule: Det er dei som ser erfaringane i fortid og interne perspektiv som utgangspunkt, og det er dei som lyfter blikket mot framtida og eksterne ressursar.³⁸ Skal vi sjå fram i tid, må vi ha auga på vegen framfor oss, og samstundes ha eit blikk i spegelen. Når det gjeld utviklingsstrategiar, meiner han at det trer fram tre ulike stilar; den vedtaksorienterte, den opplæringsorienterte og den prosessorienterte. Han framhevar at det er den siste strategien som er grepet fram mot lærande organisasjon.³⁹

Glosvik viser til at det er mogleg å forstå mange av dei endringskrava skuleverket møter, som resultat av *press* utanfrå. Han tek til orde for at motstand mot endring ofte kan forståast som ein kognitiv kamp mot eksternt skapte idear som ikkje synest å høve inn i dei lokale tankekarta.⁴⁰ Korleis ser desse karta ut? Eit tankekart er ikkje gjengjeving av ein realitet, slik topografiske kart er abstraksjonar av det opphavlege landskapet dei er henta frå. Eit kart legg vekt på nokre aspekt ved naturen og utelukkar andre. Dei utvalde trekka er resultatet av føresetnaden med kartet, altså det kartet skal brukast til. Kart over det same geografiske området vil vere forskjellig alt ettersom kva det skal brukast til, gruvedrift eller bilkøyring.⁴¹ Dei mentale tankekarta er eit konstruert bilete over korleis ein synest det var før i tida, eller normative skildringar av korleis ein synest det eigentleg burde ha vore no. Slike kart kan vere teikningar over korleis erfaringane i fortida og interne perspektiv er grunnlaget for å møte utfordringane i morgondagens skulesamfunn. Til dømes er bilete til Møller ”Old Public Administration”; ”*hvor den primære orientering er mot rettferdighet og velferdspolitik, i motsetning til økonomi og effektivitet*”.⁴²

I all utvikling ligg det ein dynamikk mellom det gamle og det nye. Eg vil ha eit breitt teoretisk perspektiv, før eg tek skritta ut i den empiriske verda gjennom kvalitative forskingsintervju. Eg vil freiste å reise eit stillas med seks teoretiske perspektiv over sentrale utfordringar for at skular kan bli lærande organisasjonar. Det vil bli mitt tankekart.

³⁷ Dahl, Klewe og Skov 2004

³⁸ Roald 2000: 118 f.

³⁹ Roald 2000: 118

⁴⁰ Glosvik 2006: 104

⁴¹ Kvale 2007: 104

⁴² Møller 2004: 190

1.4 Problemstilling og forskings spørsmål

Som urøynd forskar er det ei klassisk forskreving å velje ei problemstilling som er for vid.⁴³ Problemstillinga skal spegle føremålet med forskingsarbeidet, kva eg skal fokusere på. Ei problemstilling er eit spørsmål som blir stilt med eit bestemt føremål og på ein så presis måte at det let seg forklare gjennom bruk av samfunnsvitskapleg metode. Gode spørsmål vil kunne vere viktigare enn riktige svar.⁴⁴ Grønmo legg vekt på at gode problemstillingar tek utgangspunkt i tidlegare forskning og peikar fram mot nye studiar. Dei skal leie frå etablert til ny kunnskap.⁴⁵ Eg har valt ei vid problemstilling, som skal freiste å beskrive, forklare og gje grunnlag for forståing av korleis skular kan bli lærande organisasjonar.

Dahl peikar på at stabilitet og tradisjon framleis er ein framtrudande karakteristikk for mange norske skular. I motsetning til ”dei tradisjonelle”, er det samstundes mange skular som er prega av omstilling, endring og kvalitetsutvikling. Eg er oppteken av forventingane frå kunnskapssamfunnet, og korleis skulane kan møte desse gjennom å bli lærande organisasjonar. Eg er også interessert i kva den kommunale organiseringa har å seie for utviklinga på skulane. Korleis opplever rektorar endringane og krava til omstilling? Kva strategiar legg dei opp til i si skuleleiing, slik at dei kan freiste å nå dei komplekse målsetjingane? Den norske faglitteraturen er etter kvart rikholdig på skuleutvikling og lærande organisasjon. Denne litteraturen er også utgangspunktet for problemstillinga. I forskings spørsmåla og intervjuguiden har eg spesielt teke utgangspunkt i dei tre utviklingsstrategiane; den vedtaksorienterte, prosessorienterte og den opplæringsorienterte utviklingsstilen. Problemstillinga i denne oppgåva er difor:

Kva er viktige kommunale føresetnader for at ein skule kan bli ein lærande organisasjon?

Eg har utdjupa problemstillinga med tre forskings spørsmål:

1. Kva rolle spelar den kommunale organisasjonsmodellen for pedagogisk utviklingsarbeid på skulane?
2. Kva rolle spelar rektor for det pedagogiske utviklingsarbeidet på skulane?
3. Kva strategi vel rektor og skulane for å nå dei pedagogiske måla?

⁴³ Halvorsen 2004: 22

⁴⁴ Grønmo 2004: 61

⁴⁵ Grønmo 2004: 62f

Forskingsspørsmåla er også utgangspunkt for intervjuguiden. Med utgangspunkt i problemstillinga, forskingsspørsmåla og empirien, ynskjer eg å styrke forståinga mi for korleis skular kan nå måla om å bli lærande organisasjonar.

1.5 Avgrensing

Ved sidan av diskusjonen om kva som er sentrale føresetnader for at skular kan bli lærande organisasjonar, er det ein stor teoridebatt om kva som er lærande organisasjonar. Det er også pågåande debattar om organisasjonar kan lære, eller om det berre er individa som lærar – og korleis dette heng, eller ikkje heng saman. Eg går ikkje vidare inn i desse debattane. Eg skal kort skissere sentrale forskarar sine definisjonar av lærande organisasjon. Eg skal heller ikkje inn i dei pedagogiske og praktiske grepa internt på ein skule. Fokus er retta mot på kommunale føresetnadene for at skular skal kunne utvikle seg til å bli lærande organisasjonar.

1.6 Innhald i oppgåva

Oppgåva har seks kapittel. Etter innleiingskapitlet gjer eg greie for seks teoretiske perspektiv som dannar rammer for å forstå føresetnadene for at skular kan bli lærande organisasjonar. I det påfylgjande kapitlet gjer eg greie for dei metodiske vegvala. I kapittel fire presenterer eg det empiriske materialet frå dei seks kvalitative intervjua. Teori blir drøfta i møte med empiri i kapittel fem. I kapittel seks vil eg trekkje konklusjonar og komme med framlegg til vidare forsking.

Kapittel 2. Seks teoretiske perspektiv

Læring og organisasjon kan vere motsetnader. Læring handlar om å prøve, feile og finne nye stigar i ukjent terreng. Å organisere handlar mellom anna om å minimalisere feil, optimalisere og å standardisere.⁴⁶ Organisasjonar blir ikkje lærande av seg sjølve. For å forstå viktige kommunale føresetnader for at skular kan bli lærande organisasjonar, treng vi eit fokus på kva dominerande samfunnssyn som er rådande, og kva føringar som kjem i kjølvatnet av dette. Vi treng også å sjå kva rolle kommunane skal spele. Tilhøvet mellom nasjonal integrasjon og lokal fridom har endra seg kontinuerleg sidan 1837. Dei kommunale organisasjonskarta er regelmessig på teiknebordet, i tråd med endra oppfatningar av samfunnssyn og syn på offentleg organisering. Skal vi forstå pedagogiske utviklingsprosessar, må vi rette blikket mot samhandlinga mellom skuleeigarrolla og rektor, og rollene deira. Val av utviklingsstrategi vil ha innverknad på graden av måloppnåing; å bli ein lærande organisasjon. Perspektiva er:

- 1 - Perspektiv på dominerande samfunnssyn
- 2 - Perspektiv på kommunen
- 3 - Perspektiv på kommunal organisering
- 4 - Perspektiv på offentleg organisering og lærande organisasjon
- 5 - Perspektiv på rolla til rektor
- 6 - Perspektiv på strategiar for pedagogisk utvikling

2.1 Perspektiv på dominerande samfunnssyn

Synet på kva omfang og rolle staten og det offentlege skal ha, dominerte både ved inngangen til og ved utløpet av det førre hundreåret. Kva syn vi har på ulike løysingar, heng saman med kva syn vi har på ulike ”oppskrifter” for organisering. Syna kan både vere motstridande og komplementære, og dei kan plasserast langs ei tidsakse, med ei viss overlapping. Her presenterer eg fire samfunnssyn som har vore dominerande.

2.1.1 Laissez-faire

I delar av den liberale teorien vert økonomi skilt frå politikk, og gir marknaden forrang. Her er den viktigaste oppgåva for staten å gje marknadsmekanismene rammer som hindrar at dei forvitrar. Dine skal staten løyse oppgåver som marknaden er uegna til løyse. Utgangspunktet er

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet 2007: 6

at det er marknaden som på best måte tek i vare dei materielle behova i samfunnet.⁴⁷ Dei politiske myndigheitene bør ikkje forkludre marknadsmekanismane med direkte inngrep. Staten si synlege hand burde leggjast på ryggen; laissez-faire. Scruton syner til at laissez-faire var eit tidleg teoretisk forsvar for kapitalismen, der staten skulle tryggja eigedomsretten og oppretthalde ordensmakta.⁴⁸ I følgje økonomen Mill var det staten si oppgåve å løyse ”koordineringsoppgåver”, og å leggje til rette for offentlege gode som utdanning. Elles skulle staten ha ei minst mogleg rolle i samfunnet, for å gje marknadskreftene størst mogleg handlingsrom.⁴⁹ Pryser syner til at staten skulle stå for ei rutinepolitikk, der ein kunne vite føreåt kva ein kunne vente av det offentlege maktapparatet. Motsetninga er ein skapande politikk som innebar at lovverket stadig kunne endrast etter behov. Den veksande handelskapitalismen trong garantiar for eigedomsretten og varige, trygge reglar for økonomiske avtalar. Det offentlege skulle, i følgje Pryser, berre leggje tilhøva til rette for kapitalismen. Staten skulle syte for ro og orden, vere ein ”nattvekerstat”, og hindre radikale rørsler nedanfrå. Elles skulle han syte for fast pengeverdi og byggje ut kommunikasjonane.⁵⁰ Laissez-faire var eit dominerande samfunnssyn frå tidleg på 1800-talet og fram mot 1940.

2.1.2 Velferdssamfunn

Ut or oska frå den andre verdskrigen vaks eit nytt dominerande samfunnssyn. Industrien vann økonomisk og politisk hegemoni. Noreg vart eit industrisamfunn, der rykande fabrikkpiper og tamde fossar symboliserte framtid, tryggleik og vokster. Økonomisk vekst og høgare produksjon var føresetnaden for auka velstand, økonomisk utjamning og velferdsstat. Skulle dei stridande interessene i samfunnet harmonerast, måtte det bli meir å fordela på privat og offentleg forbruk. Synet på staten sitt ansvar endra seg; staten skulle styre og planleggje.⁵¹

Tida frå gjenreisinga etter krigen til det internasjonale økonomiske atterslaget råka Noreg sist på syttitalet, er ein særmerkt epoke i nyare norsk historie. Det var den store tida for industrien i Noreg med økonomisk vekst og full sysselsetting. Epoken var prega av eit vidtgåande verdifellesskap kring idear om sosial rettferd, utjamning og eit nettverk av velferdsinstitusjonar til å tryggje borgarens liv og utvikling. Furre kallar denne perioden for ”den sosialdemokratiske orden”. I 1952 var gjenreisinga nokolunde fullført og dei fleste krisereguleringane avvikla. I 1977 vart motkonjunkturpolitikken oppgjeven, og krisa for den sosialdemokratiske politikken

⁴⁷ Østerud 1993: 340

⁴⁸ Scruton 1983: 254

⁴⁹ Held 1993: 96

⁵⁰ Pryser 1990: 255

⁵¹ Furre 1992: 240 f

kom klårt til syne. Epoken skil seg tydeleg frå tida før, krigsår og mellomkrigstid med permanent arbeidsløyse og djupe politiske og ideologiske konflikter. Han skil seg frå ettertida, særleg åttiåra, da målet om full sysselsettinga vart gjeven opp, det sosiale tryggleiksnett kom i skotlina for politisk og ideologisk kritikk, og industrien tapte terreng i eit samfunn med aukande etterindustrielle trekk. Særstrekk i denne "orden" var:⁵²

- ein sterk stat med ambisjonar og verkemiddel til å planleggje og styre
- omfattande økonomiske overføringar for å fremje sosial utjamning
- full sysselsetting og industrien som den prioriterte næringa
- eit korporativt forhandlingssystem
- eit offentleg helsestell med gratis og likeverdige ytingar
- eit offentleg utdanningsstell, bygd på einskapsskulen

I eit samfunn det staten skulle leggje hendene på ryggen, var det i tillegg til marknaden familie, slekt og arv som fungerte som økonomiske overføringssystem og tryggleiksnett. I eit velferdssamfunn derimot, sørgjer offentlege inngrep og styring for ei anna fordeling av gode og byrde enn kva marknad og familie ville ha gjeve.⁵³ Ideen om ein velferdsstat og eit velferdssamfunn er tufta på at det offentlege har ein høg grad av ansvar for å garantere velferdsgode. I eit historisk perspektiv kan vi, som Seip, sjå utviklinga til eit velferdssamfunn som ei gradvis utviding av rettar; frå borgarrettar i det 18. hundreåret, politiske rettar i det 19. hundreåret og sosiale rettar i det 20. hundreåret.⁵⁴

Vi kan óg sjå velferdsstaten som ein naturleg framvokster av industrisamfunnet og industrikapitalismen. Industrialiseringa skapte problem som måtte løysast for å oppretthalde sosial stabilitet, for å fornye arbeidskrafta, og for å gjere den meir produktiv.⁵⁵ Halvorsen peikar på ulike tilnærmingar til å forstå velferdsstaten. Han kan sjåast som eit naturleg resultat av moderniseringsprosessane i samfunnet, som eit resultat av sosialistisk politikk, eller som eit resultat av ei veksande humanisme og sosialt fellesskap i samfunnet. Marxister ser gjerne velferdsstaten som ein integrert del av den kapitalistiske produksjonsmåten, medan sosialdemokratane ofte ser velferdsstaten som deira barn; kjempa fram av arbeidarrørsla. Halvorsen peikar også på at det går an å sjå velferdsstaten som eit kompromiss mellom likskap

⁵² Furre 1992: 248 f

⁵³ Halvorsen 2002: 52

⁵⁴ Seip 1994: 16

⁵⁵ Seip 1994: 16

og effektivitet. Eit kompromiss mellom kapitalismens verdisystem med utbytte knytt til innsats, og eit verdisystem som kviler på utbytte i høve behov.⁵⁶

I ein norsk kontekst byggjer velferdsstaten på to pilarar; *full sysselsetting* gjennom auka produksjon, og *eit sosialt tryggleiksnett* når arbeidsinntekt fall bort på grunn av alder, sjukdom, invaliditet, mellombels arbeidsløyse og liknande.⁵⁷ ”Velferdsstatens retorikk var fakler tent i krigens mørke”, seier Seip. Åra frå 1935 til 1975 var velferdsstatens klassiske periode. Først og fremst skulle velferdsstaten garantere tryggleik. Dinest var målet likskap. Det vil seie utjamning av økonomi, levekår og tenestetilbod mellom sosiale klasser, mellom by og land, mellom landsdelar og mellom kommunar.⁵⁸

Velferdsstaten er bygd ved at dei ulike fagprofesjonane har fått stor grad av autonomi i høve utføring av sine fagprofesjonar. Velferdsstaten har fått tilnamnet ”profesjonane sin stat”. Seip seier at ”Velferdsstaten er på mange måter sine yrker”.⁵⁹ Og ho legg til at det å skilje mellom eigne interesser og fagets interesser ”ble nok komplisert i mange tilfeller”. Det vart hevda at velferdsstatens fagarbeidarar var blitt den ”herskande klassen” i etterkrigssamfunnet.⁶⁰ I klasserommet har det vore læraren som har bestemt korleis undervisninga skal vere. Han har også hatt stor fridom til å avgjere kva som er god kvalitet på undervisninga. Den profesjonelle kompetansen har vore forvalta av einskildindivid, og det er einskildindivid som har avgjort kva som er bra eller mindre bra.⁶¹ Dalin meiner at dersom skulen tek vare på dei funksjonane, normene og tradisjonane som foreldra forventar, så blir dei nøgde. Dersom skulen gjer som han alltid har gjort, så vil skulane faktisk få utforme kvardagen sin og skape sin eigen kultur som opprettheld førestillinga om at det ein gjer er det rette. Bryt skulen med forventningane til føresette, vil reaksjonane komme, seier han.⁶²

2.1.3 Marknadssamfunn

Ved inngangen til 1980-talet bles nye ideologiske vindar over landegrensene, samstundes som sjølvtiliten minka hjå planleggjande styresmakter. Konkurransen vart ei viktigare dygd enn solidaritet, og konflikten auka mellom marknadsideologi og likskapsideologi. Då oppbygginga av velferdssamfunnet vart ”fullført”, og velferdsstaten stod ferdig utbygd i eit overflodssamfunn – mista han moralsk berekraft og tok til å forvitne.⁶³ Trua på marknaden auka parallelt med eit

⁵⁶ Halvorsen 2002: 64f

⁵⁷ Furre 1992: 147

⁵⁸ Seip 1994: 357

⁵⁹ Seip 1994: 369

⁶⁰ Seip 1994: 377

⁶¹ Dahl, Klewe og Skov 2004: 25f

⁶² Dalin 1994b: 162

⁶³ Furre 1992: 419 ff.

veksande ynskje om å organisere offentleg forvaltning på nye måtar. Under oppbygginga av velferdssamfunnet hadde dei to partipolitiske blokkene tevla om utvikling av sosiale gode i eit "utgiftskappløp". Furre syner til at velferdsstaten hadde slik prestisje og tilslutning blant folk, at kvaliteten ved ei reform vart viktigare enn prisen. Det var den økonomiske voksteren som gjorde kappløpet mogleg. Kriseteikna i systemet kom ikkje til syne før verdsøkonomien kom i ulage på syttitalet, og da var kriseteikna i lang tid tildekte av oljefunna i Nordsjøen.⁶⁴ Velferdsstaten er, i følgje Seip, ikkje berre eit system for utjamning, tryggleik og likskap. Den er også ein formidabel "sysselsettingsmaskin".⁶⁵

I Noreg vart den internasjonale krisa møtt av ei kraftig motkonjunkturpolitikk, og den ekspansive økonomiske politikken vart ført vidare for å halde sysselsettinga oppe. Innhaldet i denne politikken var for det første at ein kunne komme seg ut av ein nedgangskonjunktur ved å stimulere etterspurnaden. Den andre føresetnaden var tiltrua til den Keynes-inspirerte styringspolitikken. Begge premissane synte seg å slå feil, og det oppstod ei struktur- og omstillingskrise med behov for alternative styringsteknikkar.⁶⁶ I dei fleste OECD landa blei det på slutten av 1970-talet teke initiativ til ulike moderniseringsprosessar. Regjeringa Willoch meinte i sitt Moderniseringsprogram, at storleiken på det offentlege engasjementet hadde skapt trong for ein annan type heilskapsstyring og koordinering av oppgåvene enn tidlegare. Dei offentlege utgiftene skulle reduserast i takt med ei omfattande nedbygging av offentleg sektor. Det skulle stillast nye typar krav; omstilling og effektivisering. Midlane som vart brukte til å løyse offentlege oppgåver, skulle utnyttast annleis og betre. Dette var krav som var dominerande i privat sektor, medan ein i offentleg sektor i første rekkje hadde vore oppteken av kva staten gjorde, meir enn korleis han gjorde det og kva det kosta.⁶⁷ Det vart eit auka krav om å synleggjere resultata og dokumentere effektivitet og brukarorientering, samt auka vekt på resultatstyring og rapportering, for å avgrense voksteren i offentleg sektor.⁶⁸

Avbyråkratisering, forenkling og deregulering vart fyndord saman med økonomisk lønsemd og betra konkurransevne. Moderniseringsprogrammet var tufta på ein marknadsorientert logikk; kostnadseffektivitet, rammestyring og resultatorientering. Det skulle skapast ein marknad for det offentlege ved å opne for konkurranse med privat sektor på område som tidlegare hadde vore dominerte av staten. Borgarane si rolle som kundar vart understreka. Regjeringa Willoch meinte at styringsproblema vart styrka av oppsplittinga av offentleg sektor,

⁶⁴ Furre 1992: 314

⁶⁵ Seip 1994: 18

⁶⁶ Lind 1999: 304

⁶⁷ Lind 1999: 306

⁶⁸ Busch, Johnsen og Vanebo 2004: 18

og at fleire avgjersler vart tekne i forhandlingar mellom pressgrupper og ulike myndigheiter. Privatisering av offentlege oppgåver skulle avlaste staten.⁶⁹ Den organisatoriske oppskrifta på å løyse dette vart altså marknad og 'management'.⁷⁰

Statsminister Brundtland la i 1987 fram Fornyingsprogrammet. Her vart dei fleste av måla frå Willoch sitt program vidareførte; resultatorientering, betre leiing i forvaltninga, rammestyring, målformulering, verksemdsplanlegging, endringar i personal- og leiingspolitikken, betre service, innføring av edb, fristilling av statlege etatar- og institusjonar, modernisering av departementa, endringar i økonomistyringa og regelforenkling. Men Arbeiderpartiet hadde utelate målsetjingane om privatisering av offentleg verksemd.⁷¹

2.1.4 Kunnskapssamfunn

Berg hevdar at vi etter den andre verdskrigen har utvikla oss frå eit industrisamfunn til eit kunnskapssamfunn. Det vil seie forskyving av dei viktigaste produksjons- og innsatsfaktorane; frå råvarer til tid, frå kapitalintensivitet til kunnskap, frå maskin til menneske. Hovudaktiviteten går frå å vere vanleg produksjon til å bli handsaming av informasjon.⁷² OECD seier at vi er i ferd med å etablere ein "læringsøkonomi" der føresetnad for suksess for einskildpersonar, verksemdar, regionane og landa er meir enn noko anna avhengig av evna til å lære.⁷³ Hargreaves skildrar tre dimensjonar ved kunnskapssamfunnet:

1. Kjelda til fornying er i stadig større grad forskning og utvikling.
2. Det er ein føresetnad i den tenestebaserte økonomien at ein klarer å handsame informasjon på komplekse og avanserte måtar.
3. Kunnskapssamfunnet medfører grunnleggjande endringar i måten organisasjonar arbeider. Dei må ha kontinuerleg fokus på produktfornyning og opparbeiding av arbeidskulturar med omstillings- og fornyingsevne.⁷⁴

Kunnskapssamfunnet må forståast som eit læringssamfunn der det stillest vedvarande krav til kreativitet og oppfinning. Arbeidsplassen blir i større grad ein læringsarena. Nøkkelen til kunnskapssamfunnet er ikkje berre at folk har tilgang til informasjon, men at dei er gode til å

⁶⁹ Lind 1999: 320

⁷⁰ Busch, Johnsen og Vanebo 2004: 18

⁷¹ Lind 1999: 321

⁷² Berg 1995: 135

⁷³ Hargreaves 2003: 40

⁷⁴ Hargreaves 2003: 11

handsame denne.⁷⁵ Baldersheim påstår at kunnskap er den viktigaste produksjonsfaktoren og det viktigaste konkurranseføretrinet, også i kommunal sektor. Men ikkje alle individ og lokalsamfunn er like dyktige til å gjere seg nytta av denne faktoren. Evna til å nyttiggjere seg kunnskap heng saman med tilgjengeleg humankapital; kunnskapsnivå og kreativitet.⁷⁶

Kunnskapsdepartementet vil løyse opp i tradisjonelle strukturar og arbeidsmåtar på skulane, og ser at kunnskapssamfunnet er ei forskyving frå industrisamfunnet sin hierarkiske og regelstyrde organisasjonsstruktur til ein meir fleksibel og lokalt tilpassa organisasjon.⁷⁷ Departementet skildrar tre føresetnader for å lukkast: Først og fremst må lærarane og skuleleiarane ha den naudsynte kompetansen. Dinest må skulane ha kunnskap om sterke og svake sider ved sin eigen organisasjon, og kva tiltak som kan føre til betring. I tillegg må skulane utvikle ein kultur for kontinuerleg læring og utvikling.⁷⁸ Den industrielle tidsalderen var prega av standardisering og klart fastlagde arbeidsoppgåver. I dag er det større trong for fleksibilitet og tilpassing av organisasjonar og oppgåver. Det er her, i følgje Dahl, at leining blir sentralt. Leiinga må kunne utvikle organisasjonen og samstundes vere eit forankringspunkt i ein organisasjon som ikkje er strukturert etter faste og eintydige rammer.⁷⁹

2.2 Perspektiv på kommunen

Grunnlova av 1814 knesette folkesuverenitetsprinsippet for styringa av staten, men sa ikkje noko om lokalstyringa. Her vart styringsformene frå eineveldet framleis gjeldande. Med formannskapslovene av 1837 fekk det lokale sjølvstyret i Noreg si ”grunnlov”. Framlegget til statsminister Løvenskiold ville ha gjort det kommunale sjølvstyret til eit minimum. Utkastet til bondeopposisjonen, framheld Danielsen, ville ha gjort Noreg til ein laus føderasjon av sjølvstyrte republikkar. Kompromisset vart både sjølvstyre og forvaltning.⁸⁰

Rammene for og til dels innhaldet i det kommunale sjølvstyret er forankra i særlover. Slik sett avvik vi frå dei andre nordiske og dei fleste vesteuropeiske landa, der dei kommunale institusjonane har ei forankring i grunnlova. Dette har truleg ikkje nokon avgjerande effekt på demokratiets virkemåte, men peikar på kommunen sin direkte underordna status i høve sentrale styresmakter. Kommunane er deler av det samla statlege styringssystemet, og Stortinget kan til

⁷⁵ Hargreaves 2003: 39

⁷⁶ Baldersheim 2005: 107

⁷⁷ St. meld. 30 2003 – 2004: 23

⁷⁸ St. meld. 30 2003 – 2004: 24

⁷⁹ Dahl 2004: 1

⁸⁰ Danielsen 1987: 309

ei kvar tid gripe inn i både den overordna organiseringa av sektoren og den konkrete verksemda som kommunane forventast å vere engasjerte i.⁸¹

I dag er kommunane hovudleverandørar av service til innbyggjarane, samstundes som dei er vitale organ for det lokale sjølvstyret og demokratiet. Saman med fylkeskommunane er kommunane dei viktigaste organa for den offentlege oppgåveløysinga i Noreg.⁸² Det er store skilnader både i tenestenivå, ressursgrunnlag og preferansar mellom kommunane. Dette er eit av hovudgrunnlaga for kommunesektoren, av di pålegg frå staten retta mot kvantum og kvalitet vil gje eit velferdstap.⁸³ Christensen m.fl. ser ein normativ argumentasjon for nærleik, uttrykt i førestillinga om at offentlig forvaltning og tenesteyting blir *kvalitativt betre* dersom utforminga blir bestemt av dei som skal bruke tenestene. Dette er eitt argument for at styring og forvaltning bør skje gjennom kommunane.⁸⁴ Det er vorte hevda at det i staden for *lokalt sjølvstyre* er meir rett å nytte omgrepet *lokalt folkestyre*, all den tid kommunal autonomi er grader av autonomi og sjølvråderett som i røynda er avleia statsmakt.⁸⁵ Dette er med på å forklare trekka i det kommunale janusandletet: Kommunen skal uttrykkje og gjennomføre lokale mål og preferansar, samstundes som han skal vere reiskap for iverksetjing av nasjonal politikk på ulike område.⁸⁶ Ein varig konflikt mellom sjølvstyre og forvaltning.

Makt- og kompetansefordelinga mellom stat og kommune har endra seg kontinuerleg sidan 1837, og relasjonane mellom forvaltningsnivåa har aldri vore fastfrosne. Det har herska ei rekkje motstridande syn på balansen mellom *lokalt handlingsrom*; i kva grad kommunane skal kunne føreta sjølvstendige prioriteringar og *nasjonal integrasjon*; i kva grad kommunane skal utføre politikk bestemt på nasjonalt nivå.⁸⁷ Dei som vil ha store einingar og nasjonal integrasjon, vert gjerne definerte som *storskalatilhengjarar*, og dei som vil framdyrke det lokale handlingsrommet kan kallast *småskalatilhengjarar*. Småskalatilhengjarane vil framheve deltaking og kjennskap til lokale tilhøve som det overordna verdigrunnlaget for kommunen.⁸⁸ Fimreite, Flo og Tranvik skildrar ei utvikling i fire steg frå 1837: den autonome kommunen, forvaltingskommunen, effektueringskommunen og den ny- autonome kommunen.

⁸¹ Hansen 2005: 184

⁸² Christensen m.fl. 2002: 148

⁸³ Jensen og Robertsen 2000: 25

⁸⁴ Christensen m.fl. 2002: 148

⁸⁵ Christensen m.fl. 2002: 153

⁸⁶ Christensen m.fl. 2002: 155

⁸⁷ Fimreite, Flo og Tranvik 2002: 3

⁸⁸ Fimreite, Flo og Tranvik 2002: 5

2.2.1 Den autonome kommunen

Denne (fristilte) kommunen hadde stordomstida si fram til den andre verdskrigen. I eit samfunn prega av laissez-faire, hadde kommunane eit stort handlingsrom til å finne si eiga rolle. Kommunane kunne vere sentrale pådrivarar i utvikling av sosiale rettar og velferdstilbod, eller dei kunne ta ei langt meir passiv rolle. Kva rolle ein spelte var opp til kommunane sjølve. Den autonome kommunen hadde eit stor lokalt handlingsrom, og låg grad av nasjonal integrasjon. Frå 1837 og fram til mellomkrigstida var det få systematiske statlege forsøk på å gripe inn i eller styre den kommunale verksemda. Handlingsrommet blei fylt med passivitet. Kommunen blei i første rekkje forstått som eit økonomisk og kulturelt fellesskap av skattebetalarar og menneske med djupe røter i lokalsamfunnet. Kommunane var sjølvstendige folkevalde organ, med sjølvstendig økonomisk basis, og kunne ta på seg oppgåver som ikkje låg til andre organ, og dei var sjølvstendige rettssubjekt. Fimreite, Flo og Tranvik hevdar at:⁸⁹

”På noen områder satte staten likevel ganske nærgående krav til den kommunale tjenesteytingen (spesielt når det gjalt skolen), og staten benyttet økonomiske incitament for å fremme kommunal virksomhet på utvalgte felter. Men sammenliknet med det statlige engasjementet som senere skulle komme, mener vi det er riktig å si at staten til et stykke inn i det 20. århundre hadde en holdning til kommunal virksomhet som langt på vei fortjener betegnelsen laissez faire”.

2.2.2 Forvaltingskommunen

Etter 1945 vaks det fram eit nytt kommuneideal: *Forvaltingskommunen*. I velferdsstaten vart kommunen eit viktig statleg verktøy for utbygging av standardiserte tenester til innbyggjarane. Måla for forvaltingskommunen var å balansere omsyna til lokal deltaking og kollektiv dekking av behova i samfunnet. Kommunane vart rusta opp til å bli eit gjennomføringsapparat for nasjonal politikk, samstundes som det var høgde for å gjere lokale politiske prioriteringar ved innføring av nye tiltak. Kommunane vart reiskap for ein aktiv stat. I omfang kan vi som Grønlie, seie at dei første tiåra etter krigen kan karakteriserast som ein renessanse, eller ei oppbløming for kommunane.⁹⁰ I funksjon kan vi, som Danielsen peikar på, seie at staten reduserte kommunane til ”ekspedisjonsorgan for *sin* vilje”.⁹¹

⁸⁹ Fimreite, Flo og Tranvik 2002: 12ff.

⁹⁰ Grønlie 1987: 199

⁹¹ Danielsen 1987: 314

I den sosialdemokratiske orden hadde Arbeiderpartiet eit ideal om at staten og kommunane hadde felles interesser i mest mogleg velferd og størst mogleg utjamning. Partiet tok definitivt avstand frå staten si tidlegare laissez faire-haldning til kommunane. No vart det evna til å løyse oppgåver som vart den avgjerande føresetnaden for reelt kommunalt sjølvstyre. Samstundes vart verdiar som likskap, effektivitet og lokal berekraft prioritert høgre enn tidlegare. Den nye kommuneinndelinga i 1964, frå 750 til 454 kommunar, var eit tydeleg teikn på at storleiken på kommunane måtte aukast for å få betre stordriftsføremon. Sjølv om staten kunne definere felles kommunale målsetjingar, var det forståing for at gjennomføringa var avhenging av lokalt initiativ, engasjement, dømmekraft og ansvarskjensle.⁹² Vi fekk med andre ord eit sjølvstyre i staten si teneste.⁹³

2.2.3 Effektueringskommunen

Forvaltingskommunen var både eit ideal og ein realitet. Modellen effektueringskommunen er snarare ein hypotese enn normativt ideal. Vi kan seie at effektueringskommunen sin tidsalder tek til parallelt med epoken Furre kallar ”*marknadens år*”. I løpet av 1970 åra var raud-grøne verdiar tonegejevande, med utvida demokratisk kontroll og lokalt handlingsrom som målsetjing. Resultat av desse perspektiva finn vi mellom anna i den nye kommunelova i 1992. Det paradoksale er, som Fimreite, Flo og Tranvik skildrar, at reformatorane endra oppfatning undervegs. Staten ynskte ikkje lengre fristilling av kommunane og ein nyopprusta fylkeskommune. Mottrekket vart eit stadig sterkare fokus på individuelle rettar, spesielt innan undervisning og helse. Innføring av ulike nasjonale standardar, øymerka tilskot og nasjonale handlingsplanar uthola det lokale skjønnnet. Effektueringskommunen har høgt fokus på nasjonal integrasjon, og lågt fokus på lokalt handlingsrom. Konsekvensen er ei statleg detaljstyring av lokalpolitikken. Parolen ser ut til vere at alle innbyggjarar skal få det dei treng, når dei treng det. Effektueringskommunen slo ut i full bløming under marknadstilpassinga mot slutten av 1980-talet. No skulle kommunen først og fremst effektuere lovpålagde gode og individuelle rettar, medan lokale politiske prosessar i aukande grad vert nesten som eit *hinder* for effektivitet og kvalitet.⁹⁴

Ein av grunnane til denne snuoperasjonen var at under framvoksteren av forvaltningskommunen hadde kommunane fått ansvar for stadig fleire særlovsområde. Det vart oppretta særlovsorgan på kommunalt nivå for å ta i vare omsynet til lokalt handlingsrom og

⁹² Fimreite, Flo og Tranvik 2002: 19 ff.

⁹³ Flo 1999

⁹⁴ Fimreite og Flo 2003: 310 ff.

deltaking. Men særlovsorgana vart følgde opp med særlovsadministrasjonar med kommunale sjefar som skulesjef, sosialsjef, helsesjef og kemner. På denne måten fekk kommunane ei horisontal forvaltning som nesten var identisk med den som fanst på departementalt nivå. ”Sektorkommunen” er eit omgrep som kan kjenneteikne den tidlegare forvaltingskommunen.⁹⁵ Den nye kommunelova gav høve til ny lokal administrativ og politisk organisering. Fimreite, Flo og Tranvik seier at staten frykta at dette handlingsrommet skulle utvikle seg, og mottrekket var å innføre individorienterte rettighetslover. Stortinget vart ein viktigare lokalpolitisk aktør, og kommunepolitikken vert i aukande grad prega av detaljstyring og sentralisering. Resultatet er at domstolane no kan overprøve lokale politiske vedtak, utan omsyn til heilskapen i kommunen si politiske prioritering eller økonomiske situasjon. Det lokale handlingsrommet vert difor kraftig innsnevra.⁹⁶

2.2.4 Den ny-autonome kommunen

Fimreite, Flo og Tranvik kallar den siste kategorien den nye autonome kommunen, og spør om denne er redninga for lokaldemokratiet. Først og fremst meiner dei at innbyggjarane i aukande grad er opptekne av resultat, at behova til borgarane vert komne i møte. Borgarane vil ha rettane sine, og dei er ikkje opptekne av prosessane. Omfanget av dei lovpålagde oppgåvene er så stort at dei færraste kommunane har ressursar ”til overs” til eigendefinerte oppgåver. Den nye autonome kommunen vil ha ein låg nasjonal integrasjon, på grunn av at staten mest truleg vil flytte store, nasjonalt definerte velferdsoppgåver ut av kommunane sitt kompetanseområde. Vi vil kunne få ei statleggjering av tradisjonell kommunal verksemd, og lokal autonomi utan nemneverdig reell handlefridom for dei oppgåvene som er igjen. Kommunens oppgåve blir å administrere og samordne nasjonal politikk. Dei seier at *”bokstavig likhet i tjenesteproduksjonen synes å bli et ”ufravikelig” og ”berettiget” krav.”*

Staten har allereie overteke viktige velferdsoppgåver frå kommunesektoren; sjukehusreforma i 2002 og innan 2010 er sosialtenesta innlemma i den nye Arbeids- og velferdsordninga, NAV. Neste oppgåve kan bli skule: *”Staten kan relativt enkelt overta ansvaret for grunnskoleutdanning og videregående utdanning fra henholdsvis kommune og fylkeskommune og integrere dette med sitt eget ansvar for høyere utdanning.”*⁹⁷

Statleg overtaking av velferdsoppgåvene vil gå lettare om det blir openbert at det ikkje lengre vert utøvd lokal politikk på desse felta.⁹⁸ Kommunane vil bli sitjande igjen med saker av

⁹⁵ Fimreite, Flo og Tranvik 2002: 26

⁹⁶ Fimreite, Flo og Tranvik 2002: 28

⁹⁷ Fimreite, Flo og Tranvik 2002: 32 ff.

⁹⁸ Fimreite, Flo og Tranvik 2002: 33

lokal interesse; kultur, idrett, samferdsle, byggesaker, lokalisering av tenestetilbod – oppgåver som til dømes vart styrka hjå fylkeskommunen etter overtaking av sjukehusa. Kommunane vil bli tømde for viktige velferdsoppgåver, og sit igjen med eit lite handlingsrom innanfor mindre grenser enn tidlegare. Den nye kommunen vil ha ”autonomi” til å handtere lokale enkeltsaker, medan dei viktige nasjonale velferdsoppgåvene er overflytta til staten.⁹⁹ Når ein les synspunkta til statsråd Solhjell, er det grunn til å tru at statleg overtaking av skulane ikkje er heilt framand. Bokstavlikskap og frykt for kommunalt handlingsrom er gjennomgåande:

”Staten må ta et større nasjonalt grep om utviklingen av skolen.... Skolen må ikke bare ses på som en av flere velferdsgoder, men som en del av en nasjonal kunnskapssatsing. Den er ryggraden i framtidens samfunn. Da må vi ha sterkere styring fra nasjonalt hold... Ansvar for skolen er mer desentralisert i Norge enn i land vi kan sammenlikne oss med ... I de nasjonale undersøkelsene ser vi store forskjeller mellom kommunene. De er svært ulike både når det gjelder kompetanse og kapasitet til å drive en god skolepolitikk. Det er med på å gi elever ulike sjanser... Derfor må vi ha en veldig klar nasjonal retning for skolepolitikken... Det er riktig at kommunene har stor handlefrihet, men da må de ha kunnskapsgrunnlag for sine valg... Staten må legge klarere nasjonale føringer på ressursene kommunene bruker på skolen.”¹⁰⁰

Det er vel grunn til å tolke statsråden slik, at mange kommunar korkje har kompetanse eller kapasitet til å vere ein aktiv skuleeigar. Til det er kommunane for mange, og dei er for småe. Det er ikkje berre Sosialistisk Venstreparti som ynskjer sterk statleg styring. I det nye noregskartet til Framstegspartiet er det berre teikna inn 160 kommunar, og ingen fylkeskommune. ”Mange av dagens kommunar er dessverre for små til økt lokalt selvstyre”, seier nestformann Per Sandberg.¹⁰¹ Kunnskapsdepartementet peikar på at dei små kommunane opplever såkalla skalaulemper i høve administrasjon og tenesteproduksjon. Dei hevdar at ”større kommuner har ofte langt bedre muligheter for spesialisering og arbeidsdeling. For eksempel kan større kommuner enklere opparbeide seg meir spesialisert skolefaglig kompetanse på kommunenivå. Dette vil igjen muliggjøre en mer aktiv skoleeierrolle”.¹⁰²

Stortingsmelding ”Kvalitet i skolen” er eit vitnesbyrd på spenninga mellom nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom. Dei meiner at det kommunale sjølvstyret spelar ei for stor

⁹⁹ Fimreite, Flo og Tranvik 2002: 35

¹⁰⁰ Dagbladet 4. mars 2008

¹⁰¹ Kommunal Rapport 12. juni 2008

¹⁰² St.meld. 31 2007 – 2008: 55f

rolle: ”Over tid har skoleeiere og skoler fått større handlefrihet, både til å organisere opplæringa og til selv velge metoder.”¹⁰³ Vidare seier dei at ”Regjeringen vil ha en sterkere nasjonal styring med skolen, men også stille krav og støtte opp under en sterkere lokal ledelse”.¹⁰⁴ Tradisjonen tru, vender staten seg til det kommunale janusandletet. Kommunen skal gjennomføre lokale mål samstundes som han skal vere reiskap for iverksetjing av nasjonal politikk. Det er fleire steg som går i retning av ein ny-autonom kommunemodell: ”I sum varsler denne meldingen en klarere nasjonal styring av skolen.”¹⁰⁵ Kunnskapsdepartementet meiner ”at det er grunn til å justere balansen mellom det lokale handlingsrommet og den statlige styringen”.¹⁰⁶ Eit justeringsgrep er å påleggje kommunestyra ”å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i skolen”. Rådmannen si samla årsmelding til kommunestyret er altså ikkje god nok. Dei syner til Danmark, der kommunestyra må levere ein årleg kvalitetsrapport om skulens tilstand. Dersom ”det faglige nivået ikke er tilfredsstillende, skal kommunestyret utarbeide en handlingsplan med henblikk på å forbedre nivået på skolen. Det er også innført ytterligere regler om framgangsmåten”.¹⁰⁷ Justering av ansvar og kontroll i favør av fagdepartement er ei stegvis utvikling i retning av ein ny-autonom kommunemodell.

2.3 Perspektiv på kommunal organisering

I tråd med stadige nye oppgåver, har kommunane måtte omorganisere seg, både politisk og administrativt. I gjenreisingsperioden var det ikkje uvanleg at det var ordføraren sjølv som stod for kommuneadministrasjonen i fritida.¹⁰⁸ Tradisjonelt var det ikkje noko skarp rollefordeling mellom politikarane og administrasjonen. Politikarane utførte reint administrative oppgåver. Til dømes var det i slutten av 1950- åra berre 1/3 av kommunane som hadde tilsett personale i sosialsektoren. Det administrative arbeidet blei utført av dei politiske leiarane for ulike politiske nemnder.¹⁰⁹ Kort tid etter krigen var kommunal administrasjon i mange kommunar eit sett av ”bokholderioppgåver”. Det var først i 1950- og 60-årene at de fleste kommunane fekk eit minimum av eit administrativt forvaltningsapparat.¹¹⁰ Fram til 1980-talet var alle kommunar skorne over same lesten. Dei hadde sitt kommunestyre, sitt formannskap, sine utval, sin rådmann og sine påbodne etatssjefar. Dette skulle bli endra.¹¹¹

¹⁰³ St.meld. 31 2007 – 2008: 7

¹⁰⁴ St. meld. 31 2007 – 2008: 11

¹⁰⁵ St.meld. 31 2007 – 2008: 11

¹⁰⁶ St.meld. 31 2007 – 2008: 50

¹⁰⁷ St.meld. 31 2007 – 2008: 82

¹⁰⁸ KT- Rapport 1 1979: 3

¹⁰⁹ KT- Rapport 1 1979: 3

¹¹⁰ Grønlie 1987: 242

¹¹¹ Bukve og Offerdal 2002:5

2.3.1 Etatsmodellar og hovudutval

På slutten av 1970-talet innførte kommunane etatsmodellar med politiske hovudutval. Fram til då hadde kommunane organisert dei ulike samfunnsområda i fagnemnder. Dette var forå som ikkje hadde delegert mynde frå kommunestyret. Nemndene hadde endeleg avgjerslesmynde. Systemet med nemnder kom etter kvart til å gjere heile styringssystemet innfløkt. Små kommunar kunne ha 60 – 80 ulike nemnder, og i storbyane kunne det vere over 200 ulike nemnder.¹¹² Ideen med hovudutvala var at dei skulle ha ansvaret for heile sektorar, og dei skulle gjere mogleg ei utstrekkt delegering av saker frå formannskap og kommunestyre til hovudutvalet. Slik skulle dei sektorovergripande organa, formannskap og kommunestyre, få betre høve til å konsentrere seg om overordna styring og samordning, medan hovudutvala skulle samle trådane innan sektorane.¹¹³ Administrativt ligg det ei fordeling av ansvar og mynde på tre nivå; rådmann, skulesjef og rektor. Modellen speglar det klassiske byråkratiet med ein klar horisontal arbeidsdeling, spesialisering i kompetanseområde og definering av kven som er over- og underordna. I etatsmodellen kan styring utøvast ganske detaljert gjennom fastsetjing av mål, reglar, handsaming av einskildsaker og budsjettstyring.¹¹⁴ I Møller sitt tankekart heiter dette Old Public Administration; *”hvorf den primære orientering er mot rettferdighet og velferdspolitik, i motsetning til økonomi og effektivitet”*.¹¹⁵

2.3.2 Sterkt fagstyre – men manglande heilskap

Den kraftige fagorganiseringa kunne føre til manglande heilskapleg kontroll. Ein konsekvens er at kommunen mister det heilskaplege grepet. Bukve syner til at dersom ei gruppe har fått herredømme over sin sektor av offentleg politikk, vil ho vere oppteken av offentlege tiltak for sine klientgrupper og verdiar. Ein vil i mindre grad vere oppteken av konsekvensane for andre segment sine klientar og verdiar. Ein kan komme i den situasjon at den offentlege politikken og den kommunale forvaltinga står fram som eit biprodukt av avgjerder innan dei ulike segmenta. Samordningskreftene er svake i forhold til dei kreftene som let seg mobilisere innanfor kvart enkelt segment. Resultatet vert at det offentlege mister den mangetydige forma, og blir ein skapning med mange hovud. Sjølv om det enkelte segmentet kan vere velorganisert og strukturert, hevdar Bukve at heilskapen får eit kaotisk og anarkisk preg.¹¹⁶

¹¹² Bukve og Skåles 1987: 49

¹¹³ Bukve og Skålnes 1987: 49

¹¹⁴ Opedal m.fl. 2002: 58

¹¹⁵ Møller 2004: 190

¹¹⁶ Bukve 2000: 81

Då det for fyrste gong vart forska systematisk på kven som hadde makt i Noreg, lanserte Maktutgreiinga omgrepet *den segmenterte stat*. Staten og kommunane var delt opp i ulike og delvis vasstette fagskott. Det har vore vanskeleg å få heilskapleg styring og lokal folkevald kontroll over denne fagstyringa. Sektoroppdelinga har medverka til å skape ein offentleg sektor som er lite effektiv.¹¹⁷ Bukve peikar på at den profesjonssterke sektoriseringa førte til at kommunane lir av svake mekanismar for samhandling, og at slike organisasjonar manglar innovasjon og tilpassingsevne.¹¹⁸

Det var først med den nye kommunelova i 1992 at kommunane sjølve fekk fridom til å velje den organiseringa dei tykte var best. Føremålet med lova var å auke desentraliseringa av avgjerslesmyndet, i tillegg til å ansvarleggjere lokalpolitikarane.¹¹⁹ Bukve ser fristillinga av kommunane på bakgrunn av at velferdsstaten er i krise, at vi har nådd ei grense for omfanget av og effektiviteten i sentraliserte styrings- og velferdsordningar. Å gje kommunane meir spelerom var ein måte å finne nye løysingar.¹²⁰ Samstundes har det skjedd ei endring i måten staten styrer på, frå ei ordning der staten gjennom reglar gav detaljerte oppskrifter på korleis kommuneleddet skulle organisere arbeidet, til ei meir målstyrt form som gir kommunane større fridom til å velje korleis måla skal bli innfridde.¹²¹ Staten utviklar visjonar, mål og eit samfunnsmandat for skulen, stimulerer til lokale initiativ når det gjeld strategiar, tiltak og løysingar – og kontrollerer om måla vert nådde gjennom eit omfattande evalueringsregime.¹²²

2.3.3 Flat struktur og brukartilpassing

I dag har eit fleirtal av kommunane innførte ein NPM-inspirert organisasjonsmodell, med flat struktur og to nivå for mynde og avgjersle.¹²³ Opedal m.fl held fram at bakgrunnen er auka krav og forventingar frå brukarane, innbyggjarane og staten: Kommunane må sikre ein meir effektiv og rasjonell tenesteproduksjon, som er betre tilpassa behova til brukarane. Ein strammare kommuneøkonomi skapar også press for å etablere nye, meir kostnadseffektive organisasjonsløysingar. Gjennom færre leiingsnivå og resultatstyrte einingar freistar ein å skape ein slankare administrasjon og betre kontroll med kommunens økonomi. Det normative grunnlaget for desse reformene er henta frå NPM.¹²⁴ I modellen ligg det eit sterkt ønskje om at kvar medarbeidar skal få større påverknad på eige arbeid, auka trivnad og betre arbeidsmiljø. På

¹¹⁷ Finstad og Aarsæther 2003: 24

¹¹⁸ Bukve 2000: 160

¹¹⁹ Jenssen og Robertsen 2000: 95

¹²⁰ Bukve 2000: 179

¹²¹ Moe 2002: 64

¹²² Aasen 2006: 31

¹²³ KS FOU 2005: 5

¹²⁴ Opedal m.fl. 2002: 17

denne måten kan kommunane stå fram som meir attraktive arbeidsgjevarar for folk med høg utdanning og kompetanse.¹²⁵ Samstundes er det ei utfordring at det ikkje alltid er sterk kopling mellom struktur og menneskeleg åtferd. Dei nye strukturane treng ikkje å påverke åtferda til medarbeidarane.¹²⁶ I ein rapport frå NIBR går det fram at det store fleirtalet av einingsleiarar opplev rolla som positiv. Dei har fått auka armslag og større innverknad over eige arbeid og aktiviteten i eininga. Avgjersle kan takast raskare, samstundes som dei er betre tilpassa behova som er gjeldande i eininga – enten det er avgjersler som gjeld dei tilsette eller brukarane av tenestene. Krav til budsjettkutt synest dessutan å bli handterte på ein mindre smertefull måte når einingane sjølve må ta innstrammingane.¹²⁷

Med omgrepa flat struktur, tonivå eller resultateining meiner ein modellar som freistar å reindyrke berre to nivå for styring og avgjersle. Opedal m.fl. peikar på at det er meir rett å snakke om ”flatare” struktur enn ”flat” struktur. Flat struktur er ikkje noko eintydig omgrep. I nokon kommunar kallar ein modellen flat struktur når det er delegert omfattande mynde og gjeve resultatansvar både innafor drift, økonomi og personale. I andre kommunar nyttar ein omgrepet flat struktur sjølv om det berre er delegert mynde på eitt eller to område.¹²⁸ Dei meiner at kommunane ikkje har adoptert ein standardmodell, men at dei har tilpassa denne til lokale behov. Kommunar peikar på at det som er bra med modellen, er at han er oversiktleg, han plasserer ansvar på ein ryddig måte, avgjersle vert teke raskare og nærare brukarane – og sektorinteressene er for ein stor del temma.¹²⁹ Dei tradisjonelle pyramidane vert bygde ned for å gje meir makt og mynde til dei leiarane som står nærast brukarane. Men oppsplittinga av organisasjonen i fleire resultateiningar gir nye utfordringar i å ta vare på heilskap og samanheng. Det blir eit aukande behov for koordinering på tvers i organisasjonen.¹³⁰ Utdanningsforbundet stiller spørsmålsteikn ved kor føremålstenleg det er for kommunane å velje ein organisasjonsstruktur ”som i utgangspunktet ikke legger til rette for inkluderende dialogarenaer”.¹³¹

I kommunar med flat struktur vil kommuneleiinga kunne ha ei meir strategisk rolle, der styringa vert utøvd gjennom mål, rammer, resultatoppfylging/ kontroll og evaluering. Her kan ein ta i bruk fleire verktøy; målstyring, rammebudsjettering, kontraktar/ avtalar med einingsleiarane, etablering av kontakt- og møteforum, fastsetjing av overordna kvalitetsstandard,

¹²⁵ Opedal m.fl. 2002: 32 ff.

¹²⁶ Busch, Johnsen og Vanebo 2004: 15

¹²⁷ Opedal m.fl. 2002: 8

¹²⁸ Opedal m.fl. 2002: 6

¹²⁹ Opedal m.fl. 2002: 10

¹³⁰ Opedal m.fl. 2002: 18ff.

¹³¹ Utdanningsforbundet Rapport nr 3 2004: 16

resultatkontroll og intern og ekstern evaluering av resultateiningane.¹³² Slik eg ser det, skal rådmannen delegerere makt og mynde, utan å miste kontroll og heilskap. Han skal framelske sjølvstendige og autonome medarbeidarar, men unngå kaos. Administrasjonen skal setje ut i livet politiske vedtak utan å detaljstyre. Leiinga får ei utfordring i at kontrollspennet kan bli stort, både med omsyn til talet på medarbeidarar og fagleg ansvarsområde. Modellen legg opp til sjølvstendige og myndiggjorte medarbeidarar, som møter nye utfordringar i takt med omdefinering av oppgåver og tilpassing etter behov. Desentralisering av makt og mynde kan føre til auka motivasjon og større høve til å påverke innhaldet i jobben og tilbodet til publikum. Dei som står for tenestene får høve til å tilpasse skoen der han trykkjer. Modellen legg opp til ei tydelegare fordeling av roller og ansvar, både i høve til politikarar og administrasjon. Utfordringa for politikarane er mellom anna å verne om politisk styring parallelt med utstrekt delegering av makt og mynde. Dette fordrar god kommunikasjon og tett dialog mellom administrativ og politisk leing. Etter 20 års røynsle i ulike kommunar, tek Brox til orde for at tonivåmodellen *"har gitt kommunene etterlengtet effektivitet og økt styringsevne"*. Han meiner at modellen har ført til ein meir effektiv administrasjon, høgare kvalitet på tenestene, betre rapportering, meir politisk styring og betre trivsel.¹³³ KS meiner at den kompetente medarbeidaren er ein kunnskapsmedarbeidar som har fått og tatt grep om moglegheita til å arbeide sjølvstendig på sine fagområde. Den kompetente medarbeidaren er myndiggjort i lys av fag, røynsler, haldningar, verdiar, delegasjon og tillit. Dei peikar på at mange av dei gode kommunale utviklingsprosessane er initierte av kompetente og autonome medarbeidarar, som har stor grad av sjølvstende.¹³⁴

2.3.4 Frå sektoregoisme til einingsegoisme?

Ei målsetjing med flatare struktur, er å få bukt med sektoregoisme. Eit sentralt spørsmål er om sektoregoisme vert erstatta av einingsegoisme.¹³⁵ Når kutt og innstrammingar står på saklista i kommunen, ser Opedal m.fl at det særleg er *"rektorene av den gamle skolen"* som freistar *"å ri egne kjepphester uten å ta hensyn til konsekvensene for kommunen som helhet"*.¹³⁶ Det kan truleg ha samanheng med, som Finstad og Aarsæther syner til at: *"lærerene, som gjennom en sterk fagforening og sin nære tilknytning til fagdepartementet delvis har klart å definere skolen som en institusjon utenfor den kommunale helhetstenkningen"*¹³⁷. Også frå sentrale aktørar i

¹³² Opedal m.fl. 2002: 99

¹³³ Kommunal Rapport 7. september 2006

¹³⁴ KS 20008: 13

¹³⁵ Opedal m. fl. 2002: 9

¹³⁶ Opedal m.fl. 2002: 85

¹³⁷ Finstad og Aarsæther 2003: 33

departementet finn vi sterkt kritiske synspunkt i høve den kommunale forvaltinga av grunnskulen. Rådgjevar Engeland åtvarar mot utviklinga i ein kommunal sektor *”som ikke trenger å ha sammenfallende interesser med skoleverkets interesser”*.¹³⁸ Han er redd for at skulesjefen si nære tilknytning til rådmannen vil virke som ei *”bremse i forhold til å utnytte det pedagogiske handlingsrommet som den kommunale posisjonen gir grunnlag for”*.¹³⁹ Engeland fryktar at samhandlinga mellom skuleverket *”sin mann”*, skulesjefen, og rådmannen kan: *”utfordre både den politiske styringen og lærerprofesjonens handlingsrom... (og dersom) de kommunale ledernes historiske forankring og lojalitet ovenfor den nasjonale skolepolitikken av ulike grunner svekkes i tiden som kommer, kan utviklingen fortone seg alvorlig”*.¹⁴⁰

Den nye læreplanen går frå standardoppskrifter, til at kommune og skule skal utarbeide eigne mål og eigne pedagogiske metodar. Dei skal bli lærande organisasjonar. Rektorar i kommunar med flat struktur er leiarar som styrar sine einingar. Dahl, Klewe og Skov reiser ei interessant problemstilling i høve lærande organisasjonar; korleis kan ein styre einingar som i så stor grad baserer virket sitt på refleksjon over eigen praksis?¹⁴¹ Opnar det for ytterlegare fagleg autonomi, profesjonsstyring – og einingsegoisme?

2.4 Perspektiv på offentleg organisering

Tenkinga i dag på organisering av offentleg sektor og kommunal forvaltning, heng saman med korleis det har vore tenkt og praktisert tidlegare. Ulike ideal er med på å forme tankekarta til aktørane om korleis kommunane og skulane er, og korleis dei burde ha vore.

2.4.1 Klassisk byråkrati

Weber er ein av dei viktigaste samfunnsforskarane i nyare tid. Han peikte mellom anna på at vi kan skilje mellom tre former for autoritet. Tradisjonell autoritet hadde basis i gjevne samfunnsordningar. Karismatisk autoritet hadde grunnlaget sitt i det spesielle tilhøvet som oppstår mellom leiaren og dei personane han vender seg til. Til slutt peika Weber på det han kalla den legalrasjonelle autoritetsforma. Den har basis i ein fornuftsmessig orden, uttrykt i lover, og ho støttar seg på den kollektive aksepten av det legale herredømmet, som vert utøvd av sakleg uavhengige tenestemenn. Det organisatoriske uttrykket for den moderne rasjonaliteten er byråkratiet. Kjenneteiknet på byråkratiet er spesialisering av ansvar og mynde, kompetanse som

¹³⁸ Engeland 1999: 27

¹³⁹ Engeland 1999: 230

¹⁴⁰ Engeland 1999: 244

¹⁴¹ Dahl, Klewe og Skov 2004: 37

grunnleggjande kriterium for rekruttering og opprykk, hierarkisk ordning av mynde, skriftege dokument, standardisering og repetering av arbeidsprosessar.¹⁴²

Weber meinte at byråkratiet var ei overlegen organisasjonsform, både for private og offentlege verksemder. Den førebygde ugild handsaming, sikra stabilitet, rettstryggleik og profesjonell kompetanse.¹⁴³ Med skildringà si av det reine forvaltingsbyråkratiet, sette Weber opp standardar for god forvaltning; presisjon, stabilitet, disiplin, presisjon, truverde – med andre ord føreseieleg og høg yting, rasjonell, formell og universell utøving av mynde.¹⁴⁴ I følgje Weber var byråkratisk regelstyring det beste middelet til å fremje administrativ effektivitet. Dess meir effektivt ein klarer å regelstyre tenking og åtferd, dess betre er det. Då hindrar ein bruk av personleg skjønn, personlege haldningar og kjensler – og andre tilhøve som ikkje er føreseielege. I den grad dei tilsette følgjer dei spesifiserte standardane, vil organisasjonen kunne stå fram som ein ”velsmurt maskin”, der alle aktivitetar og operasjonar er nøye planlagde på førehand.¹⁴⁵ Det som skulle premierast var byråkratane si evne til å bruke reglane på ein riktig måte, uavhengig av kva resultat dette ville få for den einskilde brukaren eller borgaren.¹⁴⁶

Når byråkratiet i ettertid ofte blir sett på som noko ineffektivt og irrasjonelt, ser ein nok bort frå kva det erstatta i tidlegare samfunn; favorisering av slekt og stand, vilkårleg autoritetsutøving, diskriminering, inkompetanse og bruk av vald. Byråkratisk form er, trass kritikk og modifikasjonar, framleis eit grunnelement i tenkinga om organisering i dag.¹⁴⁷ Dei sterke trekka ved Weber sin idealtipe er også presisjon, hurtigheit, eintydig, diskresjon, sakkunnskap og føreseieleg formell handsaming.¹⁴⁸ På den andre sida finst det framtrede ulemper ved å standardisere arbeidsprosessane i ein organisasjon: Det kan vere lite føremålstenlig i uføresette situasjonar. Standardiserte arbeidsoppgåver vil kunne passivisere dei tilsette, og det fremjar ein tendens til rigid åtferd, som hemmar evna til fleksibilitet og omstilling.¹⁴⁹ Weber hevda at ”Den byråkratiske organisasjon er som sagt det teknisk mest utviklete *maktmiddel* i hendene på dem som råder over det”.¹⁵⁰ Han peikte på at det var ei sentral leiaroppgåve å lage ein god organisasjonskultur som fremjar målsetjingane. Utan ein god organisasjonskultur forventa Weber at alle byråkrati ville korrumperast og ”forsumpast”. Difor var det like viktig å skape kulturar, som å utforme strukturar, reglar og rutinar.¹⁵¹

¹⁴² Strand 2007: 44

¹⁴³ Berg 1995: 14

¹⁴⁴ Berg 1995: 91

¹⁴⁵ Jacobsen og Thorsvik 2004: 80

¹⁴⁶ Jacobsen og Thorsvik 2004: 241

¹⁴⁷ Strand 2007: 44

¹⁴⁸ Berg 1995: 134

¹⁴⁹ Jacobsen og Thorsvik 2004: 81

¹⁵⁰ Weber 1922/ 1994: 145

¹⁵¹ Jacobsen og Thorsvik 2004: 149

2.4.2 Reiskapsbyråkrati

For Arbeiderpartiet var grunnlaget for utviklinga av velferdssamfunnet lagt, både med regjeringsmakt frå 1935 – og med fleirtal på Stortinget frå 1945 til 1965.¹⁵² Omforming av eit klassisk rettsstatssamfunn til eit velferdssamfunn kunne ikkje skje av seg sjølv. Først og fremst måtte det politisk vilje til, dinest måtte politisk leiing ha verktøy. Eit avansert velferdssamfunn kunne ikkje vekse fram av eit klassisk byråkrati med lov- og regelfortolking. Arbeiderpartiet sine ambisiøse reformplanar trengde nye reiskap, samstundes som gamle verktøy vart omskapte til nye instrument for politisk samfunnsending. Det klassiske byråkratiet vart endra til eit reiskapsbyråkrati for den politiske leiinga.¹⁵³ Grønlie kallar denne utviklinga ei politisering, og skildrar utviklinga frå eit klassisk byråkrati til eit reiskapsbyråkrati slik:¹⁵⁴

Forvaltning	→	Politikk
Regelfortolking	→	Fagbasert kunnskap og skjønn
Handsaming av einskildsaker	→	Planlegging og utgreiing
Trinnvis hierarkisk sakshandsaming	→	Saksavhengig handsamingsform
Klassisk byråkrati	Politisering→	Reiskapsbyråkrati

Modell 2.1 Grønlie sin modell for overgang frå klassisk byråkrati til reiskapsbyråkrati

Den første spenninga mellom forvaltning og politikk dreiar seg om føremålet med sentraladministrasjonen sin verksemd; om den primært skal vere orientert mot reformverksemd og styrt endring av samfunnet, eller mot oppretthalding og vidareføring av det som allereie er vedteke og etablert. Den andre spenninga tek utgangspunkt i grunnlaget for avgjerd; om basis for forvaltingsinstitusjonar og byråkratane sitt virke primært skal vere lover, reglar, forskrifter og fortolking av desse – eller om avgjersler skal bli tekne på grunnlag av fagbasert kunnskap og skjønn, det som er ”fagleg riktig”.

Den tredje spenninga dreiar seg om type og karakter på sakene; om forvaltinga i hovudsak skal engasjere seg med einskildsaker, gjerne ført inn til departementet til avgjersle utanfrå, eller om forvaltinga skal konsentrere merksemda om problemorienterte sakskompleks – initiert internt eller etter politisk mandat. Den fjerde spenninga fokuserer på sjølve

¹⁵² Med i dette ”reine” fleirtalet tek eg Sosialistisk Folkeparti sine representantar på Stortinget, Finn Gustavsen og Asbjørn Holm 1961-1965

¹⁵³ Grønlie 1999: 38 ff.

¹⁵⁴ Grønlie 1999: 44

sakshandsamingsmåten; mellom den tradisjonsbundne trinnvise hierarkiske handsamingsform, og fritt val av saks- og personavhengige handsamingsformer.¹⁵⁵

2.4.3 New Public Management

Trekkjer vi linene frå eit konservativt grunnsyn om nattvektarstat og meir moderne liberalistisk kritikk av omfanget av det statlege engasjementet, kan mykje av denne kritikken samlast innanfor ein konservativ/ liberalistisk forvaltings- og byråkratikritikk. Internasjonalt har denne trenden fått namnet New Public Management. Her ligg det ikkje berre freistnad på å redusere utgiftene i offentlege sektor, men også vurderingar av kva oppgåver som skal vere offentlege og kva som skal vere private. Røvik peikar på at NPM er vorte eit felles omgrep på dei mange forsøka dei siste 25 åra med å freiste å overføre forretningsinspirerte idear til offentleg forvaltning. Røvik ser NPM som ein "familie" av moderniseringsidear for offentleg sektor henta frå privat sektor, der kjernen er idear om oppsplitting av verksemder i resultateiningar, auka konkurranse, bruk av kontraktar som politisk styringsinstrument og profesjonell leiing, det vil seie leiarar med leiingskunnskap og fridom til å ta avgjersler.¹⁵⁶ NPM- reformene har ein klar ideologisk-politisk dimensjon. Det dreiar seg om å innføre ein økonomisk logikk, økonomiske omgrep og grep, i offentlege politiske og administrative system som også er tufta på andre logikkar og verdiar enn dei rent økonomiske. OECD, IMF, Verdsbanken og WTO er sentrale premissleverandørar og pådrivarar for dette tankegodset.¹⁵⁷

Christensen m.fl. forfektar at NPM er ei hybrid reformrørsle med oppsplitting og desintegrering, profesjonell leiing, mål- og resultatstyring, eksponering for konkurranse, serviceorientering, kostnadskutt og budsjettdisiplin. Modellen prøver å oppnå både meir kontroll og meir autonomi.¹⁵⁸ Av alle desse elementa, er det nok mål og resultatstyring som har prega offentleg organisering mest. Mål- og resultatstyring illustrerer spenninga mellom autonomi og desentralisering på den eine handa, og sentral kontroll og styring på den andre. Ein vil gjerne oppnå begge samstundes. Dette illustrerer også spenninga mellom dei verdiane som ligg innebygde i ordninga; krava om kostnadseffektivitet, fleksibilitet og rask sakshandsaming som må vegast mot krava om grundig sakshandsaming, rettstryggleik og lik handsaming. Prosedyrane vert utvikla mellom desse kryssande omsyna. Medan personalet i det klassiske byråkratiet kunne stillast til ansvar for om dei hadde etterlevd gjeldande lov, regelverk og rutinar, har dei tilsette i den seinare tida i aukande grad også vorte ansvarlege for konsekvensar

¹⁵⁵ Grønlie 1999: 44

¹⁵⁶ Røvik 2007: 34

¹⁵⁷ Røvik 2007: 34

¹⁵⁸ Christensen m.fl. 2002: 98f

og resultat av dei avgjerdene, tiltaka og verktøya dei er sette til å handtere.¹⁵⁹ Denne styringsstrategien er ein overgang frå at staten styrer via øyremerka midlar, reglar og direktiv, til bruk av desentralisert avgjerslesmynde, brukarstyring og valfridom.¹⁶⁰ Utdanningsdirektoratet stiller spørsmål ved kor effektiv denne strategien er. Dei trekkjer fram organisasjonslæring som ein meir effektiv måte å styre på.¹⁶¹ Det kan vere nærliggjande å sjå NPM som ein reaksjon på svake sider ved tradisjonell regelstyrt offentleg styring.¹⁶²

2.4.4 Lærande organisasjon

I omgrepet 'lærande organisasjon' finn vi vektlegging av organisasjonsutvikling og læring, verdsetting av organisasjonskulturen og verdibasert leiing og personalleiing.¹⁶³ Med aukande sentral styring og fristillinga av kommunane, blir lærande organisasjon meir aktuelt. Den einskilde organisasjonen må i større grad utnytte sin eigen utviklingskapasitet. Alternativet kan vere ytterlegare statleg styring.¹⁶⁴ I følge Utdanningsdirektoratet er dette ein ny og utfordrande måte å tenkje skuleutvikling på. Dei syner til at omgrepet kan forståast på ulike måtar:¹⁶⁵

- Organisasjonar tilpassar seg endring i omgjevnadene ved å justere måla og merksemda si. Organisasjonslæring kan difor seiast å vere *tilpassing*.
- Medarbeidarane i ein organisasjon kan seiast å ha eit sett av felles oppfatningar og grunnleggjande syn. Organisasjonslæring kan difor seiast å vere *endring av syna og oppfatningane*.
- Organisasjonslæring kan skisserast som *kunnskapsutvikling*. Organisasjonen utviklar kunnskap om tilhøvet mellom handling og resultat, i form av ein kunnskapsbase. Kvaliteten på denne kunnskapsbasen vil difor vere avgjerande for organisasjonen sin effektivitet og evna til å ta dei riktige strategiske vala.
- Organisasjonslæring kan seiast å vere *erfaringslæring* og institusjonalisering av erfaring, og organisasjonen si evne til å utnytte erfaringane som kan overførast og gjerast relevante for nye situasjonar og over tid.

¹⁵⁹ Christensen m.fl. 2002: 77ff.

¹⁶⁰ Aasen 2006: 31

¹⁶¹ Utdanningsdirektoratet 2006: 83

¹⁶² Roald 2006: 163

¹⁶³ Busch, Johnsen og Vanebo 2004: 16

¹⁶⁴ Bukve 2002 og Busch, Johnsen og Vanebo 2004

¹⁶⁵ Utdanningsdirektoratet 2007: 3

Felles er fokus på skulane sine evner til omstilling og endring, evna til å ta opp i seg ny erfaring, kunnskap og nye perspektiv – og relatere dette til eigen praksis.¹⁶⁶ Definisjonar av lærande organisasjon inneheld både ein kunnskapskomponent og ein handlingskomponent. Det kan vere prosessar der ein forbetrar måten organisasjonen fungerer på. Det kan også vere prosessar der ein avdekkar og korrigerer feil. Organisasjonar lærer også ved å omsetje kunnskap tufta på historiske røymsler, til rutinar som gir retningsliner for åtferd. Eller at den endrar handlingsrommet for moglege val på grunn av ny måte å handsame informasjon på. Organisasjonane må utvikle seg og tileigne seg kunnskap, og modifisere åtferda i høve til ny kunnskap og innsikt. Lærande organisasjonar kan seiast å vere ein plass kor menneske kontinuerleg finner ut korleis dei skapar si eiga verkelegheit, og korleis dei kan endre på denne.¹⁶⁷ Læring skjer når medarbeidarane freistar å analysere kvifor noko har skjedd, når dei freistar å finne ut kva dei må gjere for å nå eit anna resultat – og at dei faktisk endrar åtferd.¹⁶⁸

Organisasjonslæring kan også vere eit paradoks. Det å *organisere* dreiar seg i stor grad om å avgrense variasjon, vere føreseieleg og truverdig; å planleggje, ha kontroll, sikre reglar, rutinar og rammer. Det å *lære* handlar om å gje rom for variasjon, prøve og feile, utforske, oppdage, øve, finne ut kva som fungerer eller ikkje. Ikkje minst dreiar læring seg om å tore å ta feil. Handlingsrom er difor ein føresetnad for læring.¹⁶⁹

Det nyttar ikkje at nokon lærar noko, dersom læringa ikkje fører til at individa og organisasjonen handlar annleis enn før. For Levin og Klev kokar dette ned til at medlemmane i organisasjonen både må vite, men framfor alt at dei kan, tør og vil gjere noko annleis enn før.¹⁷⁰ Ein datamaskin er til dømes nokolunde stabil i fysisk form over tid. Men innhaldet og programvaren må endrast og utviklast kontinuerleg. Slik må det også vere i skulen. Vi kan ikkje endre bygga kvart år, men vi må utvikle og endre dei pedagogiske prosessane. Det er ikkje hald i å berre tenkje og snakke om endring. Det nyttar ikkje at nokon lærar noko nytt dersom dette altså ikkje fører til at vi gjer ting på ein annan måte enn før. Når det gjeld faktiske endringar kan vi dele dei i tre kategoriar: 1. Omfordeling av ressursar, 2. Økonomiske innstrammingar, og 3. Innovative endringar. Innovative endringar omfattar nye organisatoriske løysingar, kompetanseheving, omlegging av mål og nye måtar å løyse oppgåver på.¹⁷¹ Endring skjer først nå vi har vore gjennom prosessar som endrar på forståing, haldningar, verdiar og meiningar, og

¹⁶⁶ Utdanningsdirektorartet 2008: 4

¹⁶⁷ Jacobsen og Thorsvik 2004: 327

¹⁶⁸ Jacobsen og Thorsvik 2004: 327

¹⁶⁹ Utdanningsdirektorartet 2007: 6

¹⁷⁰ Levin og Klev 2006: 99

¹⁷¹ Monsen 2003: 214

som resulterer i at medlemmane i organisasjonen vel og handlar på måtar som avvik frå det dei gjorde tidlegare.¹⁷²

Glosvik meiner det er mogleg å forstå mange av endringskrava skuleverket møter, som resultat av *press* utanfrå. Han seier at motstand mot endring kan forståast som ein kognitiv kamp mot eksternt skapte idear som ikkje synest å høve inn i dei lokale tankekarta.¹⁷³ Til dømes synspunkt som: ”*I staden for konstruktiv skuleutvikling må skulane bruke tid og krefter på å argumentere mot lite gjennomtenkte endringar påført utanfrå*”.¹⁷⁴ Haug meiner at kravet om betre kvalitet i skulen har vorte møtt med avvising, problematiseringar og motstand frå store delar av fagpedagogane, lærarane og deira organisasjonar.¹⁷⁵ Møller peikar derimot på at det ikkje utelukkande er fråvær av endringsvilje i skulen. Ho meiner at ”*det er for mange og ofte motstridende endringskrav som defineres utenfor skolen*”.¹⁷⁶

Direktoratet slær fast at skulen manglar tradisjon på å reflektere over den kunnskapen både skulen og kvar einskild medarbeidar har, og korleis denne kan delast.¹⁷⁷ Levin og Klev meiner at tenkinga om lærande organisasjon dreiar seg om å sikre at føresetnaden for læring vert bygd inn som eit grunnleggjande element i organisasjon og leing.¹⁷⁸ Nokon organisasjonar, hevdar Wadel, er meir lærande enn andre. Dei er kjenneteikna av at læring skjer i mellommenneskelege relasjonar, og at det er desse relasjonane som kan føre til at organisasjonar kan bli lærande.¹⁷⁹ For Senge er omgrepet *avlæring* like viktig som læring. Det vil seie det å kunne rive seg laus frå grunnleggjande forståingar og såkalla sanningar.¹⁸⁰

For Argyris og Schön¹⁸¹ er hovudspørsmålet kva form for læring som finn stad. For dei er organisasjonslæring ein prosess, ein straum av hendingar over tid. Fokus blir flytt frå rutinar, strukturar og prosedyrar til mentale modellar hos individ og grupper. Dei peikar på læring på ulike nivå; enkeltkretslæring eller dobbeltkretslæring. Enkeltkretslæring handlar om kva som er effektive handlingar for å nå gitte mål. Lett synlege og relativt enkle feil blir retta opp, medan grunnleggande trekk og driftsformer blir som før. Dobbeltkretslæring inneber at vi også utfordrar mål, normer og verdiar. Dette føreset open og fordomsfri utprøving av motstridande oppfatningar, der interne konfliktdar må reknast med som ein del av prosessen. Her gjeld det ikkje

¹⁷² Finstad og Aarsther 2003: 16

¹⁷³ Glosvik 2006: 104

¹⁷⁴ BT 3. mars 2006, kronikk av Jon Severud, sentralstyremedlem for Utdanningsforbundet i Hordaland

¹⁷⁵ Haug 2002: 29

¹⁷⁶ Møller 2006: 45

¹⁷⁷ Utdanningsdirektoratet 2007: 4

¹⁷⁸ Levin og Klev 2006: 28

¹⁷⁹ Wadel 2004: 5

¹⁸⁰ Jacobsen og Thorsvik 2004: 326

¹⁸¹ Sitert etter Roald 2006: 152

berre enkle rutinar og justering av strukturar, men også på omlegging av djupare trekk ved organisasjonen, trekk som kanskje tilsynelatande fungerer godt.

Dersom du byggjer ein robåt i tre, vil du truleg få behov for å ause. Du kan utvikle gode teknikkar på å ause i medvind og motvind, samt gode rutinar på kor ofte det er naudsynt. Etter kvart vil denne ausekunnskapen bli taus, det vil seie at du ikkje brukar energi på å gruble og fundere. Ausinga går automatisk. Slik gjer ein det berre. Skal du ro til Danmark etter korn må du rekne med å ause. Etter at du har fått fleire vassblemmer i hendene av å ause enn av å ro, kan du kanskje byrje å lausrive deg frå dei mentale bileta om denne ausinga. Det kan vere konfliktfylt, men det er ikkje noko å øse seg opp over. Frå tid til anna kan det vere lurt å stille seg spørsmålsteikn om båten faktisk er konstruert på rett måte til dette føremålet. Tek han inn for mykje vatn? Skulle keipen ha vore plassert ein annan stad? Skulle vi hatt fleire bord i høgda? Og korleis skal ein eigentleg ro Skagerak utan at brottsjøen slår inn over ripa?

2.4.4.1 Nonaka og Takeuchi – Den kunnskapsutviklande organisasjon

Nonaka hevdar at organisatorisk læring er noko meir enn at organisasjonen er i stand til å samle inn og handsame mykje informasjon.¹⁸² Den viktigaste føresetnaden for læring er at ein klarar å uttrykkje den tause kunnskapen og erfaringsbaserte innsikta. Informasjonen må gjerast tilgjengeleg, slik at den kan testast ut og bli til praktisk nytte i heile organisasjonen. Sentralt for Nonaka og Takeuchi er den *tause kunnskapen*, ein kunnskap som i hovudsak sit i hovuda på medarbeidarane, og som det er vanskeleg å setje ord på. Det kan også vere slik at ein ikkje veit at ein har kunnskap, men ”berre gjer ting” av di det har fungert tidlegare. I kontrast til taus kunnskap står eksplisitt kunnskap, som ofte er nedfelt i skriftleg prosedyre og sett i system i form av strukturar, rutinar og prosedyrar. Dei skildrar fire former for læring:

1. Frå taus til taus kunnskap: Kunnskap vert spreidd mellom menneske utan at dei treng å snakke saman, eller at dei forsøker å overføre kunnskap. To kollegaer som jobbar saman vil lære av kvarandre. Denne forma for overføring fordrar at ein er fysisk nær kvarandre. Det er vanskeleg å teste om denne tause kunnskapen er fornuftig.
2. Frå eksplisitt til eksplisitt kunnskap: Kunnskap vert spreidd ved at ein set saman opne informasjonskjelder som gir eit nytt bilete av situasjonen. Dette er også ei svak form for læring, i og med at den aktuelle kunnskapen alt er tilgjengeleg i organisasjonen.

¹⁸² Jacobsen og Thorsvik 2004: 337 f

3. Frå taus til eksplisitt kunnskap: Ein prosess der taus kunnskap hjå den einskilde blir artikulert skriftleg eller munnleg, og blir gjort tilgjengeleg for andre.
4. Frå eksplisitt til taus kunnskap: Då tek fleire av medarbeidarane i bruk kunnskap som eksplisitt er uttrykt, og tilpasser denne kunnskapen til sin eigen tause kunnskap.

Dei to første formene skjer i alle organisasjonar. Men det er dei to siste formene som er mest effektive. Det er her organisasjonen kan utvikle ny kunnskap, og sikre at denne blir teken i bruk. Nonaka hevdar at dersom ein klarer å få til dei to siste formene for læring, vil ein oppnå ein læringsspiral der taus og eksplisitt kunnskap forsterkar kvarandre. Det betyr at organisasjonar må lage system som bidreg til at taus kunnskap blir artikulert og gjort eksplisitt, og utarbeide system der eksplisitt kunnskap blir teken i bruk og gjort til ein integrert del av den tause kunnskapen til dei tilsette.¹⁸³ I tillegg til fire former for læring, skildrar Nonaka og Takeuchi fem grunnleggjande vilkår for kunnskapsutvikling:¹⁸⁴

- Intensjon: Vilje til å utvikle mål og arbeide for å nå måla
- Autonomi: Fridom for enkeltpersonar til å arbeide på eige ansvar
- Kreativt kaos: Evna til å handtere det uventa og utfordrande
- Redundans: Meir enn ein deltakar frå same miljø ved etablering av grupper
- Variasjon: Deltakarar frå fleire miljø i same gruppe

Eit anna viktig perspektiv hjå Nonaka og Takeuchi er vektlegginga av mellomnivået. Dette er den viktigaste gruppa i organisasjonen. Det er her kvalifiserte fagfolk utfører både drift og utviklingsarbeid. Det er her det avgjerande møtet finn stad mellom taus yrkeskunnskap og meir eksplisitt kunnskap i form av teoretisk lærdom, målsetjingar og handlingsprogram.¹⁸⁵ Overført på idretten er det utøvarnivået som er viktig. Wormnes og Manger syner til at i idretten er ein også avhenging av å skape nye idear og aktivitetar for å oppnå framgang. Kunnskap og ferdigheiter dannar grunnlag for meir kreative tankeprosessar og ytingar. Nyvinningar innan arbeidslivet, hevdar dei,¹⁸⁶ oppstår gjerne som resultat av at verksemda har personar med eigenskapar som skihopparen Boklöv.¹⁸⁷

¹⁸³ Jacobsen og Thorsvik 2004: 338

¹⁸⁴ Siteret etter Roald 2006: 156

¹⁸⁵ Roald 2006: 157

¹⁸⁶ Wormnes og Manger 2005: 23 ff.

¹⁸⁷ Den svenske skihopparen Boklöv innførte som kjent dagens "V-stil", som førte til større løft og lengre hopp

2.4.4.2 Senge – Den lærande organisasjon

Senge introduserte i 1990 ein teori om den lærande organisasjonen med eit systemisk perspektiv. Han er spesielt oppteken av at vi har vanskeleg for å forstå korleis organisasjonar lever, fordi vi er bundne opp i etablerte mentale bilete, og fordi vi ikkje kan forstå dei langsiktige verknadene av det som skjer i eit sosialt system. Vi forstår berre delvis og vi mistolkar ofte det som skjer fordi organisasjonar sjeldan opptre ”logisk” på kort sikt.¹⁸⁸ Senge ser den lærande organisasjonen som ein arena for bevisst omforming og kontinuerleg læring både individuelt og kollektivt. Han vil flytte fokus frå erfaringsbasert læring til forventingsbasert læring, frå opplevingar i fortid til framtidsretta visjonar. Han vil stimulere den ”kreative spenninga” som kan nåast når ein fremjar dynamikk og fridom på ein arbeidsplass. Han skildrar fem føresetnader for å utvikle ein lærande organisasjon:¹⁸⁹

Personleg dugleik – evne til å vere visjonær og realistisk på same tid. Vi må kunne stå i framtida og sjå på det vi gjer i dag, byggje både på fornuft og intuisjon og vurdere den utviklinga vi ønskjer, opp mot ressursar dette krev. Vurdering av retning og samanhengar er viktigare enn å vere opptatt av detaljar. Når ein er i kontinuerlege læringsprosessar, oppfattar ein klårare utfordringar som oppstår fordi ein står i ei ”kreativ spenning” mellom visjonar og røyndom.

Mentale modellar – den forståinga som blir utvikla når vi får opp til overflata og testar dei grunnleggjande oppfatningane arbeidet vårt byggjer på. Gjennom felles drøfting og utprøving kan vi byggje nye mentale modellar, eller halde ved like dei eksisterande. Nokre gonger kan det vere slik at vellukka enkelttiltak ikkje får konsekvensar for korleis vi handlar seinare. Dette uttrykkjer ikkje manglande ønskje om forbetring, men er ei følgje av at dei mentale modellane i organisasjonen står i vegen for varig endring.

Felles visjon – meininga fellesskapet har med den kollektive innsatsen. Visjon blir skapt gjennom prosessar der alle gjer sine personlege verdsett synlege for kvarandre. Integrasjon av personlege visjonar og felles visjonar føreset eit ope og støttande klima på arbeidsplassen. Med ein felles visjon blir det utvikla høgare toleranse for nye framgangsmåtar, eksperimentering og feil under utprøvingar. Senge er opptatt av at slike prosessar må få utvikle seg sjølve og ikkje vere toppstyrte.

¹⁸⁸ Dalin 1994b: 89

¹⁸⁹ Sitert etter Roald 2006: 153 f

Teamlæring – grupper som gjennom dialog reflekterer seg fram til ny felles kunnskap og nye handlemåtar. Dette gir ny innsikt som den enkelte ikkje vil kunne nå fram til åleine. Senge skil mellom ”dialog” og ”diskusjon” som to komplementære kommunikasjonsformer. Dialogen inneber lytting og undersøkende refleksjon på veg til ny innsikt. Diskusjonen har meir karakter av presentasjon og forsvar av eigne synspunkt.

Systemisk tenking – den heilskaplege tenkinga vi må bruke for å forstå samanhengar om mønster, ikkje berre enkelte saksforhold. Ved ein skule vil det blant anna innebære evne til å sjå dei interne og eksterne samanhengane som verkar inn på det samla arbeidet, ikkje berre enkeltspørsmål knytt til personar eller fag. Det er eit spørsmål om å søkje overblikk over heilskapar og delar samtidig, både i og utanfor skulen.

Senge legg mest vekt på systemisk tenking. Det vesentlege er korleis ein opplever seg sjølv, og korleis ein opplever organisasjonen som ein stad der ein kontinuerleg oppdagar korleis ein skapar sin eigen realitet. Senge vil at medarbeidarane skal oppleve ei fundamental endring; å ”gjenskape oss sjølv på”.¹⁹⁰ Utan ei djupare forståing for kulturen i organisasjonen og systemiske faktorar, er det mest sannsynleg at utvikling får andre konsekvensar enn planlagt.

2.4.4.3 Faktorar som fremjar og hemmar læring

Wadel peikar på fire element som hindrar ein organisasjon i å bli lærande: Først og fremst åtvarar han mot manglande læringsforhold, altså sosiale relasjonar der medarbeidarar lærer og lærer frå seg. Dinstert er det viktig at organisasjonane utviklar oppskrifter på korleis ein lærer i lag. For det tredje åtvarar han mot ein læringshindrande arbeidsdelingskultur. Det vil seie at når arbeidsdelinga i ein organisasjon er for sterk, kan det vere vanskeleg å skape læringstilhøve på tvers av dei ulike fagområda. Til slutt åtvarar Wadel mot manglande samsvar mellom læring om det ein held på med for seg sjølv, og læringa om organiseringa av organisasjonen.¹⁹¹

Vi kan sjå Wadel si poengtering av læringstilhøve saman med Hertzberg sitt fokus på indre påskjønning. Han skil mellom motivasjonsfaktorar og hygienefaktorar, og tek til orde for at trivnaden til medarbeidarane først og fremst er knytt til kva dei gjorde på arbeid – medan mistrivnad skuldast arbeidsmiljø og handsaming av arbeidstakarane. Dei faktorane som fremjar trivnad og yting er prestasjonane, den gode kjensla av at ein gjer ein god jobb, det å løyse problem, sjå resultat, ros og vellete for vel utført arbeid, at arbeidsoppgåvene er interessante,

¹⁹⁰ Dalin 1994b: 90 f

¹⁹¹ Wadel 2004: 71

utfordrande og varierte, at ein har ansvar og kontroll over eigen arbeidssituasjon, har høve til forfremjing og vekst i organisasjonen. Hygienefaktorane omhandlar politikk og administrasjonen i organisasjonen, leiaren, mellommenneskelege relasjonar, løn, status og tryggleik i arbeidet. Motivasjonsfaktorane skapar trivnad dersom dei er til stades, men ikkje mistrivnad dersom dei er fråverande. Hygienefaktorane skapar mistrivnad dersom dei ikkje er til stades, men heller ikkje trivnad dersom dei er tilstade.¹⁹²

Strukturelle forhold som fremjar og hemmar læring i organisasjonen

Jacobsen og Thorsvik hevdar at vi må leite etter dei strukturelle forholda som skapar dei åtferdsmønstra som fremjar læring.¹⁹³ Også Utdanningsdirektoratet peikar på at det ofte er strukturelle og organisatoriske faktorar som representerer dei største utfordringane for å få til godt utviklingsarbeid.¹⁹⁴ Eit slikt døme kan vere arbeidstidsavtalen for pedagogisk personale. Dahl syner til at rektorar og skuleleiarar vurderer arbeidstidsavtalen som eit hinder for skuleutvikling. ”Taksameterkulturen” øydelegg for meir fleksible og nye løysingar på opplæringsoppgåvene. Arbeidstidsavtalen er tufta på ein tanke om skule og opplæring som høyrer heime i det førre hundreåret. I følgje Dahl passar avtalen inn i eit profesjonelt-byråkratisk regime, tufta på den einskilde læraren sin fagkunnskap og individuelle praksis: *”Mer kollektive organisasjonsformer, som teorien om ”lærende organisasjon” tilsier, blir vanskelig, for ikke si umulig når den gjeldende arbeidstidsavtalen brukes konsekvent”*.¹⁹⁵

Eit sentralt trekk ved all formell struktur er arbeidsdeling og spesialisering. Vi søker etter problem og løysingar innanfor den delen av organisasjonen som strukturen definerer er relevant for oss. Vi ser det vi forventar å sjå ut i frå vår posisjon i strukturen. Læring, hevdar Jacobsen og Thorsvik, inneber ofte at ein freistar å finne nye løysingar, eller ”går utanfor den opptråkka stien”. Dei fleste organisasjonar har ein innebygd tendens til å straffe læring, i alle høve læring som fører til ei eller annan form for endring.¹⁹⁶ System for avlønning må difor oppmuntre til risikotaking. Dei som gjer feil må ikkje straffast, åtvarar dei.¹⁹⁷

Når Dalin meiner at rektorar ikkje er agentar for omstilling og endring, er det mellom anna fordi rektor står under eit vedvarande krav om standardisering, med forventning om at han ikkje må skape ubalanse eller ulikskap. Dei fleste utviklingsprosessar skapar nettopp ubalanse.

¹⁹² Jacobsen og Thorsvik 246

¹⁹³ Jacobsen og Thorsvik 2004: 340

¹⁹⁴ Utdanningsdirektoratet 2007: 4

¹⁹⁵ Dahl 2004: 40

¹⁹⁶ Jacobsen og Thorsvik 2004: 341

¹⁹⁷ Jacobsen og Thorsvik 2004: 344

Restriktive reglar og haldningar er difor med på å hindre utvikling.¹⁹⁸ Glosvik syner til at organisasjonar per definisjon søker mot stabilitet. Og stabilitet styrkar tendensen til å oppretthalde status quo.¹⁹⁹ Men stabilitet er i følgje Levin og Klev eit temporært fenomen. Vi er i ein straum av endring, men vi vel ofte bort endringar for å oppleve det trygge i det som vi kjenner frå før og det som allereie er etablert. Det er lett å framelske eit fokus på eit ”stillbilete”, der det dynamiske og endringane er forsvunne. Ynskje om alltid å skape stabile og faste relasjonar og strukturar er difor ei grunnleggjande misforståing, seier dei.²⁰⁰

Ein kritikk mot byråkratiet som organisasjonsform er at måten ein gjer ting på kan bli viktigare enn resultatet. Rutinar og prosedyrar kan fungere som eit hinder for læring. Reglar, rutinar og prosedyrar som er resultat av læring, kan også hindre læring.²⁰¹ På den andre handa kan ein byråkratisk organisasjon også vere føremålstenlig. Bang syner til dømes til at på ein oljeboringsplattform, der tryggleik er det viktigaste, vil det vere funksjonelt med ein byråkratisk organisasjon med rutinar og standardprosedyre. *Der er det ikkje rom for kreative og innovative medarbeidarar som improviserer lure løysingar.*²⁰² Forståeleg nok.

Jacobsen og Thorsvik held frem at storleik er avgjerande for organisasjonslæring. Dess større ein organisasjon er, dess meir kompleks vil han vere. Dess mindre han er, dess tettare samanheng vil det vere mellom det ein gjer og resultata ein ser. I små organisasjonar vil det også vere færre personar som må endre åtferd for at heile organisasjonen skal endre åtferd. På den andre sida har store organisasjonar gjerne meir ressursar å setje inn i ein aktiv lærings- og endringsprosess.²⁰³ For å fremje læring, hevdar dei, må ein utvikle ein organisasjonsstruktur som er forskjellig frå det klassiske byråkratiet. For det første bør organisasjonen vere ”flat”, med så lite innslag av hierarki som mogleg. Dette medfører eit behov for desentralisert avgjerslesmynde, til sjølvstyrte grupper. Desse må ha evne og fridom til å tenkje kreativt, og kunne prøve og feile. For det andre bør talet på skriftlege reglar og rutinar vere så lågt som mogleg. Fokus på formalia og rutinar set grenser for handlefridomen, i og med at fokus vert sett på korleis ein jobbar, og ikkje resultata av det ein gjer. For det tredje bør arbeidet i mindre grad definerast som ”jobbar”, men meir som ”roller” ein skal fylle. For det fjerde bør det leggjast stor vekt på horisontal kommunikasjon.²⁰⁴ Dei gjer det tydeleg at det må vere tett og flytande informasjon mellom alle

¹⁹⁸ Dalin 1994b: 210

¹⁹⁹ Glosvik notat 2008:...

²⁰⁰ Levin og Klev 2006: 12

²⁰¹ Jacobsen og Thorsvik 2004: 341

²⁰² Bang 1999: 109

²⁰³ Jacobsen og Thorsvik 2004: 342

²⁰⁴ Jacobsen og Thorsvik 2004: 342 f

aktørane i organisasjonen for at læring skal få best mogleg vekstvilkår.²⁰⁵ Også for Berg er kommunikasjonsflyt ein føresetnad for innovasjon.²⁰⁶

Berg meiner at læring er ein permanent prosess som ikkje skjer individuelt, men der det vert skapt gode læringskulturar i det som vert kalla ”communities of practice”. Det vil seie eit arbeidsfellesskap som fremjar felles erfaringskunnskap. Ho meiner at *”dette rett og slett er kunnskapsorganisasjonens form, teamarbeid og utvikling av felles kunnskapsgrunnlag”*.²⁰⁷ Wadel definerer eit team som få personar med komplementære ferdigheiter, der dei er forplikta til å nå eit felles mål, og at dei held kvarandre gjensidig ansvarleg for å nå måla. Deltakarane i teamet må kjenne kvarandre; ferdigheiter, perspektiv og synspunkt. I teamet må deltakarane ta på seg både oppgåve- og relasjonsorienterte roller.²⁰⁸

Kulturelle tilhøve som fremjar og hemmar læring i organisasjon

Jacobsen og Thorsvik peikar på at ein lærande organisasjon er kjenneteikna av ein kultur som oppmuntrar til fri og open diskusjon, toleranse for ulike synspunkt og aksept for ulike meiningar, der kritikk og konflikt kan vere bra, og ikkje noko ein alltid bør unngå. Lærande organisasjon kjenneteiknast med andre ord av ein fleksibel kultur.²⁰⁹ Organisasjonskulturen kan på same måten som organisasjonsstrukturen seie kva informasjon som er viktig og sentral, og kva som kan utelukkast. Kultur kjenneteiknast av at normer, verdiar og grunnleggjande vurderingar er internaliserte, det vil seie at dei vert tekne som sanning av medlemmane i organisasjonen.²¹⁰ For at ein organisasjon skal bli lærande, seier Wadel, er det ein grunnleggjande føresetnad at kulturen verdset kontinuerleg læring.²¹¹ Bang peikar på at organisasjonar må vere dyktige på å fange opp og tolke signal i omgjevnadene – og omsetje til praksis dei oppfanga signala. Organisasjonar som ikkje fremjar tilpassingsevne, er ofte prega av rigid byråkratisering, og har normer og verdiar som er orienterte mot stabilitet.²¹² Det vesentlege, meiner Berg, er at organisasjonane tilpassar og omformar måla og rutinane på grunnlag av dei erfaringane organisasjonen gjer. Handling fører til læring, som igjen fører til ny handling i kontinuerleg lærande organisasjonar.²¹³ Jacobsen og Thorsvik ser avlæring som ein føresetnad for vellukka omstilling. I avlæring ligg det å vere open for erfaringane, oppmuntre til ansvarleg risikotaking

²⁰⁵ Jacobsen og Thorsvik 2004: 344

²⁰⁶ Berg 1995: 187

²⁰⁷ Berg 1995: 187

²⁰⁸ Wadel 2004: 44

²⁰⁹ Jacobsen og Thorsvik 2004: 344

²¹⁰ Jacobsen og Thorsvik 2004: 343

²¹¹ Wadel 2004: 13

²¹² Bang 1999: 121

²¹³ Berg 1995: 186

og vilje til å akseptere feil og lære av dei. Det tyder også at organisasjonen må drive med kontinuerleg eksperimenteringsarbeid.²¹⁴

Læring i organisasjonar vil i dei fleste situasjonar røre ved ulike interesser, og kan difor lett skape konflikt. Dess meir læring som kan truge einskilde aktørar sine posisjonar, dess sterkare vil læringsprosessane blir prega av konflikt og maktkamp.²¹⁵ Hargreaves peikar på at lærarane må forplikte seg til å utfordre kvarandre, slik at ein maktar å leve med mistrivsel som kjem med usemje.²¹⁶ Grøterud og Nilsen skildrar nettopp skulen som ein konfliktorganisasjon, som på alle nivå vert prega av strukturelle konflikhtar. Dei meiner at det er naivt å tru at diskusjonar og avgjersler i pedagogiske tilhøve skal ende i konsensus.²¹⁷

2.4.4.4 Kjenneteikn på skular som er lærande organisasjonar

Det er eit komplekst samspel av ulike faktorar og samanhengar som skal på plass før ein kan seie å ha ein lærande organisasjon. Vi kan meisle ut fire vesentlege kjenneteikn ved skular som er lærande organisasjonar. Desse skulane synest i å lykkast i å etablere ein fruktbar balansegang i møte mellom: 1. Erfaring og forventning, 2. Aksjon og refleksjon, 3. Struktur og kultur og 4. Interne og eksterne impulsar.²¹⁸ Når Utdanningsdirektoratet skal namngje trekka ved skular som lærande organisasjonar, er det:²¹⁹

- Ein velfungerande organisasjon der lærarane føler at dei er ein del av eit fellesskap med motiverande målsetjing. Der det ikkje er kultur for at lærarane gjer som dei vil.
- Høgt ambisjonsnivå, høge forventingar til å bruke kompetansen i kollegiet.
- Det er mykje kvardagslæring, god samhandling og lettare å få hjelp av kollegaer.
- Kvardagslæring går ikkje på kostnad av den organiserte læringa. Lærarane deltek meir i alle former for læring, og det vert lagt til rette for kunnskapsdeling.
- Lærarane gir gode vitnesbyrd om leiinga.

2.5 Perspektiv på rolla til rektor

Teoritilfanget om leiing og skuleleiing er for mangfaldig til at det kan rammast inn på ein enkel måte.²²⁰ Glosvik ser organisasjonar som ei lang rekkje situasjonar som krev at nokon tek ei

²¹⁴ Jacobsen og Thorsvik 2004: 344

²¹⁵ Jacobsen og Thorsvik 2004: 346

²¹⁶ Hargreaves 2003: 91

²¹⁷ Grøterud og Nilsen 2002: 40

²¹⁸ Roald 2008: 8

²¹⁹ Utdanningsdirektoratet 2008:7

²²⁰ Møller 2006: 45

avgjerd. Leiing kan vi beskrive som å handtere evige straumar av krav om handling i form av avgjerd.²²¹ Busch, Johnsen og Vanebo ser på leiing som eit målformulerande, problemløysande og språkskapande samspel mellom menneske.²²² Både på kommunenivå og i skulen har det vore tre tonegejevande strategiar for leiing: Profesjonell- byråkratiske, New Public Management og lærande organisasjon.²²³ For å lukkast som skuleleiar, er ein avhengig av kva andre aktørar på arbeidsplassen gjer, kva ein gjer på kommunalt og statleg nivå, og korleis den einskilde sjølv tek i bruk og utviklar sine talent i samspel med andre.²²⁴

I eit samfunn med vedvarande krav til omstilling og utvikling, blir rolla til rektor den mest sentrale i skulen. Utdanningsdirektoratet seier at ”Lærende prosesser i personalet starter ikke av seg selv”.²²⁵ Det er når rektor evnar og vil, at skulen kan trø nye stigar i ukjent utviklingsterreng. For at skulane kan bli lærande organisasjonar, set departementet det som ein føresetnad at rektor har den naudsynte kompetansen. I forventingane mellom tradisjon og utvikling, blir rolla ei spenning mellom barken og veden. Desentralisering, ansvarleggjing for elevresultat, iverksetjing av nye reformer og tilnærmingar til læring har, i følgje departementet, bidrege til å gjere rektorjobben meir ”krevende og komplisert enn tidligere”.²²⁶ Leiing i ein kommune skjer i eit samhandlingsfelt mellom politikarar, administrasjon, innbyggjarar, brukarar og andre interesserte. Denne utfordringa ber i seg samhandling mellom alle partane, noko KS skildrar som eit ”skapende spenningsfelt for helhetlig utvikling av lokalsamfunn”.²²⁷ Her ligg det interesse motsetnader, konflikhtar, uavklåra forventingar og utydelege roller. KS slær fast at det vil vere friksjon og frustrasjon som må handterast og omarbeidast til positive krefter for samhandling. Leiarane må våge å leie i eit landskap med mange aktørar og der leiaren blir synleg for mange.²²⁸ Det mest sentrale i all styring er *kvaliteten* på avgjerslene som vert tekne.²²⁹ Kvaliteten på det pedagogiske utviklingsarbeidet heng nøye saman med utøving av leiing.

2.5.1 Fremst blant likemenn eller prosessrettleiar?

Lillejord meiner at det å vere skuleleiar er ei særeigen leiingsform, av di skulen er ein kunnskapsorganisasjon med høgt kvalifiserte og sjølvstendige medarbeidarar.²³⁰ Fuglestad syner til at både rektor og lærarkollegiet har mange felles oppfatningar av korleis skulen skal bli

²²¹ Glosvik 2006: 105

²²² Busch, Johnsen og Vanebo 2004: 22

²²³ KS FOU 2005: 4, Roald 2006: 163

²²⁴ Møller 2006: 50

²²⁵ Utdanningsdirektoratet 2008: 25

²²⁶ St. meld. 31 2007 – 2008: 44

²²⁷ KS 2008: 11

²²⁸ KS 2008:11

²²⁹ Busch, Johnsen og Vanebo 2004: 22

²³⁰ Lillejord 2003: 31

organisert og drifta. Dei arbeider alle innafor eksisterande organisasjonsmønster og planer. Spenninga i synet på kva slags organisasjon skulen er og kva leiing er, viser oss to ulike delkulturar. Kommunikasjonen mellom dei har til tider karakter av konfliktfylte kulturelle møte. Det er møte mellom ein forvaltingskultur og ein fagleg/ pedagogisk kultur. I rektor sin forvaltingskultur er det overordna målet å fylgje dei formelle spelereglane, sikre lik handsaming av saker og vere lojal mot overordna organ. Med andre ord; byråkratiet sin logikk og grunnleggjande verdiar. I den andre kulturen står undervisninga og elevane si læring i fokus. Her kjem ein ikkje langt med styring ovanfrå. *"Læraren er ingen funksjonær som skal utføra ordre"*, hevdar Fuglestad.²³¹ Departementet hevdar at skuleleiaren sin funksjon er av særskilt stor verdi. Tydlegare ansvar og lokal handlefridom stiller nye krav til skuleleiarar. Dei ser eit behov for rektorar som er gode pedagogiske og organisatoriske leiarar, som gjennom leiing av skulen sitt utviklingstiltak bidreg til å betre elevane sitt læringsutbytte.²³²

Møller peikar på den skjulte kontrakten mellom skuleleiar og lærarane; ein skal ta ansvar for kvart sitt område og lata kvarandre vere i fred. Skuleleiaren skal syte for administrative funksjonar, medan lærarane skulle ta ansvar for det arbeidet som skjer i klasserommet saman med elevane.²³³ Ho syner óg til ein risiko som mange rektorar ikkje legg særleg stor vekt på; ved å hegne om og forsvare praksis og det som "alltid" har vore god latin i skulen, risikerer dei i nær framtid å verte meir styrt utanfrå og få eit meir avgrensa handlingsrom fordi samfunnet rundt misser tillit til at rektorane tek vare på den samfunnsmessige og profesjonelle ansvarsplikta.²³⁴ Å finne den rette balansen mellom fagleg fridom og felles retning er ei utfordring i dei fleste kunnskapsorganisasjonar. Departementet ser at denne utfordringa er ekstra krevjande på skular på grunn av den svake tradisjonen for leiing. Dei hevdar at endring av leiarrolla krev at rektor har kompetanse og vilje til å leie, *"men at det også skapes aksept blant de ansatte for at det utøves ledelse"*.²³⁵ Møller syner til at det er ca 40% av skuleleiarane som ikkje har formell utdanning i leiing. Ho påstår at formell leiarutdanning gjer rektorane betre rusta til å takle krysspresst slik at dei blir meir trygge på å prioritere i spenningsfelt prega av krysspresst. Leiarane har eit spesielt ansvar for å vedlikehalde og utvikle lærarane sitt faglege engasjement over tid, meiner ho.²³⁶

Synet på leiing har endra seg over tid. Det er eit langt sprang frå den gamle skulestyraren til dagens rektor. Leiaren av den gamle skulen var både fremst blant likemenn, fagleg autonom

²³¹ Fuglestad 1997: 110

²³² St meld. 31 2007 – 2008: 10

²³³ Møller 2004: 89

²³⁴ Møller 2004: 186

²³⁵ St meld. 31 2007 – 2008:44

²³⁶ Møller 2008

og eit reiskap for statens styringssignal. Dahl påstår at dette synet har overlevd, og framleis er gjeldande i dag.²³⁷ Ein leiar i eit NPM-regime utøver i følge Dahl leiing ovanfrå og ned. Han skal gripe inn i organisasjonen, gjere den meir fleksibel og effektiv. Leiaren skal overtale og overtyde. Det er vektlegging av generelle leiareigenskapar, og ei nedtoning av fagleg bakgrunn. Leiaren i eit lærande organisasjonsregime har derimot eit anna utgangspunkt. Leiaren skal føre organisasjonen opp på eit meir refleksivt nivå. Leiaren skal ikkje drive fram utviklinga, men gjere dei grepa som skal til for at skulen skal kunne utvikle seg og forbetre praksis. Det viktige for leiaren blir å kunne samtale om praksis og korleis ein gjer tinga, korleis ein utviklar pedagogikk og pedagogiske grep. Ein leiar i lærande organisasjon har fagleg kompetanse, men treng ikkje vere ”fremst blant likemenn”. Ein går difor bort frå synet på at leiaren skal kontrollere fag, økonomi og ressursbruk – til eit fokus på at leiaren skal drive fram utvikling med vekt på dialog og kommunikasjon.²³⁸

Lillejord meiner at den tradisjonelle patriarkalske sjefen er kontraproduktiv. Leiar må utvikle gode læringsfellesskap, noko som krev tid til relasjonsbygging og utforming av ein produktiv organisasjonskultur. I kunnskapsorganisasjonar har menneske og kunnskap erstatta maskinar som innsatsfaktor, og ei slik endring fører med seg forventingar om nye former for leiing og organisasjonsutvikling. Ho ser ein overgang frå leiing som styring og kontroll til ei form for prosessretteleiing. Leiaren si oppgåve blir å koordinere arbeidet, rettleie og leggje til rette for faglege møtestader. I dagens skule fungerer ikkje hierarkiske tenkjemåtar som byggjer på at folk ikkje kan arbeide med mindre ein sjef fortel kva dei skal gjere, og kontrollerer det dei gjer. Kunnskap er ulike ting for ulike menneske. Leiing av kunnskapsorganisasjonar har fokus på prosessane, ikkje personane.²³⁹ Ho peikar på ein differanse mellom produktiv og reproduktiv pedagogisk leiing. Den produktive er oppteken av å få i gang refleksjonsprosessar som går utover det å tilegne seg bestemt kunnskap, der ein skapar ny kunnskap gjennom sosial samhandling. Den reproduktive leiinga søkjer etter ferdige svar og løysingar på problem, i trua på at det finst bestemt kunnskap eller dugleik som er utvikla i form av metodar og teknikkar som det er viktig å lære. Produktiv pedagogisk leiing er tufta på ein kommunikativ rasjonalitet, medan reproduktiv pedagogisk leiing ”heng attende” i ein instrumentell rasjonalitet.²⁴⁰

Leiaren i ein lærande skule kan ikkje setje seg utanfor læringsprosessane, men må ta aktivt del i dei. Lillejord seier vidare at leiaren må vere innstilt på at det finst eit mål om at leiaren må vere den som skal samordne læringsprosessane. I den forstand snakkar vi om at

²³⁷ Dahl 2004: 9

²³⁸ Dahl 2004: 14

²³⁹ Lillejord 2003: 182f

²⁴⁰ Lillejord 2003: 119

skuleleiar er ein *koordinator for alle læringsprosessane* i skulen.²⁴¹ Rektor har ei rolle som pedagogisk rettleiar, samstundes som vedkomande skal vere personalleiar og administrator. I ein lærande skule er det ei viktig leiarutfordring å sjå, identifisere og analysere problematiske sider ved skulen. Det kan ikkje rektor gjere i einsemd. Pedagogisk leiing og leiing av pedagogiske prosessar må sjåast som ein relasjonell aktivitet som krev samhandling mellom fleire individ. Lillejord meiner at vi må sjå leiing av pedagogisk verksemd i eit slikt samhandlingsperspektiv. Rektor må vere både pådrivar og dirigent.²⁴²

2.5.2 Frå kollega til sjef

Medan skuleleiaren tidlegare var fremst blant likemenn, synest Aasen at skuleleiaryrket er blitt meir frigjort frå læraryrket. Desentralisering, mål- og resultatstyring, større kommunalt ansvar, større sjølvstende for skulane, marknadsorientering og konkurranse, større krav til undervisning og læringsarbeid med vekt på dugleiksmål som skal etterprøvast og eit meir kritisk populistisk blikk på skulen frå omgjevnadene, har medverka til denne utviklinga. Innafor desse rammene er den einskilde rektoren blitt tilført nye oppgåver og meir ansvar. I dette systemet blir leiing ei krevjande øving, der rektor har ulike roller:²⁴³

1. Undervisningsrolla: Planleggje, organisere og koordinere det faglege arbeidet og kvalitetssikre undervisninga.
2. Utviklingsleiarrolla: Skal fremje skulen si strategiske utvikling, inspirere til og leggje til rette for fagleg og pedagogisk utvikling og profilering, og organisere det pedagogiske arbeidet slik at det kan skapast kultur for læring.
3. Personalleiarrolla: Tilsetje og følgje opp den einskilde si faglege og pedagogiske utvikling.
4. Administratorrolla: Skuleleiar har ansvar for dagleg drift og økonomistyring.
5. Politikarrolla: Rektor skal vere faneførar for elevane og fagfellesskapen, styrke eininga sin status og finansieringsgrunnlag, gjere verdiprioriteringar og delta i den utdanningspolitiske debatten.

Aasen meiner at rektor er blitt ein fjern administrator som gjev lite fagleg eller pedagogisk støtte. Lærarane føler seg overletne til seg sjølve, og det eksterne faglege støtteapparatet på kommunalt

²⁴¹ Lillejord 2003: 15

²⁴² Lillejord 2003: 33

²⁴³ Aasen 2006: 33

nivå er bygd ned.²⁴⁴ Der Aasen held den profesjonell-byråkratiske leiaren som eit ideal, hevdar Dahl at dette er ein leiarstruktur som ikkje er egna til utvikling: Det ein slik klassisk rektor kunne gjere, utan å vere fagperson, var å administrere. Fekk skulen ein leiar som kunne meir enn å administrere, var det meir eit slumpetreff enn at systemet dyrka fram utviklingsleiaren. Når mange rektorar peikar på at administrasjon tek mykje tid, argumenterar Dahl for at mange rektorar framleis arbeider etter den gamle norma; ”Det å være leder er da først å fremst å få hjulene til å gå rundt, ikke til å tenke annerledes om hvordan man gjør ting som lærer eller på skolen”. Men Dahl peikar også på at det er ei utvikling i skulane, ei endring frå at leiing skal styre til at leiinga skal utvikle.²⁴⁵ Aasen hevdar at den moderne skuleleiaren kjem i klemme mellom verdirasjonaliteten og målråsjonaliteten, mellom det tradisjonelle faglege profesjonsbaserte leiingsidealet tufta på først blant likemenn, og eit nytt managementorientert leiingsideal der rektor ikkje først og fremst er kollega, men sjef.²⁴⁶

2.5.3 Administrator snarare enn entreprenør

Det har vore hevda at norske rektorar brukar altfor mykje tid på administrasjon. Dahl peikar på at det ikkje er den kommunale organiseringa, resultatining eller ikkje som er avgjerande. Det er ikkje skilnad på vurdering av tidsbruk hjå rektorar i tonivå eller etatsmodell. Ein skulle:

”tro at det å ha fått delegert ansvar for ansettelse, økonomi og lignende ville bety mer administrasjon. Det kan være at det gjør det, men rektorene oppfatter det ikke slik. En forklaring på dette kan være at resultatene gir et annet handlingsrom slik at de eventuelle meroppgavene ikke oppfattes som belastning.”²⁴⁷

Dei skulane som oppfattar seg som utviklingsorienterte, praktiserer i stor grad ei systematisk evaluering av lærarane sitt arbeid. Å evaluere skulen sitt arbeid heng saman med skulen si vurdering av utvikling. Det er viktig at skulen utviklar ein kollektiv kultur for evaluering, både av eigen praksis og undervisninga.²⁴⁸ Arbeidsmiljø og samarbeidsånd har også stor effekt i høve utvikling. Rektorar i kommunar med tonivå etterspør i mindre grad enn kollegaene i etatsmodell støtte til administrative, økonomiske og personalpolitiske spørsmål.²⁴⁹ Det er rektorar med leiarutdanning som vil ha meir fleksibel organisering av arbeidstida. Det er stor samanheng

²⁴⁴ Aasen 2006: 35

²⁴⁵ Dahl 2004: 87

²⁴⁶ Aasen 2006: 32

²⁴⁷ Dahl 2004: 56

²⁴⁸ Dahl 2004: 68

²⁴⁹ Dahl 2004: 57

mellom utviklingsorienterte skular og rektorar med leiarutdanning.²⁵⁰ I klar tekst seier Dahl at *”det er de skolene med en leder som vil noe at vi finner det beste arbeidsmiljøet”*.²⁵¹ Han konkluderar også med at *”lærere liker seg best på den skolen som er utviklingsorientert og hvor man finner den utviklingsorienterte lederen”*.²⁵² Også Utdanningsforbundet meiner at nytenking i skulen aukar behovet for den strategiske dialogen om skulen sin organisering og arbeidsoppgåvene til rektor. Dei ser at det å vere i endring synes *”å være en forutsetning for kvalitetsutvikling”*.²⁵³

Dalin syner til at rektor spelar ei tilbakehalden rolle i skuleutvikling. Krava til stabilitet og ro, disiplinærproblem, trongen for lærarressursar, praktiske detaljar, byråkratiske krav og kontrollørfunksjonen tvingar rektor inn i eit administrativ spor, og bort frå ein fagleg leiarfunksjon. Dalin peikar på fire vilkår som held rektor fast i status quo: Det første gjeld rekruttering og sosialisering. Rektorar blir rekruttert frå lærarar, dei har lite alternativ røynsle, og dei har lært at det ikkje lønar seg å gå nye vegar for dei veit at dei må ha aksept frå kollegaene sine. For det andre har rektor få moglegheiter for ekstra godtgjersle, og dei er avhengig av aksept for at det blir endring. Det er vanskeleg å overtyde lærarane om at ny praksis, for reformer tyder meirarbeid. For det tredje står rektor under konstant press frå overordna, der kravet om standardisering er stort. Ein må ikkje skape ubalanse eller ulikskap. Men dei fleste utviklingsprosessar skapar nettopp ubalanse, og restriktive reglar er med på å hindre utvikling. For det fjerde er karrieremoglegheitene til rektor avhenging av at vedkomande er likt i alle leirar. Ein innovativ leiar må ta sjansar og kan difor risikere eiga forfremjing om noko går gale. Konklusjonen vert at skuleleiarar difor vert forsiktige leiarar, og på ingen måte dynamiske endringsagentar.²⁵⁴

2.6 Perspektiv på strategiar for pedagogisk utvikling

Det har vore ein lang tradisjon frå staten sin side å heve kvaliteten i skulen ved å satse på profesjonell kompetanse og formell utdanning. Strategien har vore individuell kompetanseheving av den einskilde lærar.²⁵⁵ Men ideen om skular som lærande organisasjonar inneber at vi må sjå skular som organisasjonar og utviklingsarbeid som kollektivt baserte læringsprosessar.²⁵⁶ Det fordrar at skular må utvikle eigne strategiar.

²⁵⁰ Dahl 2004: 71 f

²⁵¹ Dahl 2004: 73

²⁵² Dahl 2004: 78

²⁵³ Utdanningsforbundet Temanotat nr 13 2004: 10

²⁵⁴ Dalin 1994b: 210

²⁵⁵ Dahl, Klewe og Skov 2004: 27

²⁵⁶ Roald 2006: 150

2.6.1 Skilje mellom utviklingsskular og tradisjonelle skular

Dahl karakteriserer grunnskular i to hovudkategoriar; utviklingsskular og tradisjonelle skular. Skiljelina for om ein skule er utviklingsorientert eller tradisjonell går langs kriteria grad av *fleksibilitet*, grad av *endringsorientering*, grad av *intern kommunikasjon* og grad av *systematisk arbeid med å følgje opp endringar*. Høg grad av desse momenta fell sterkt saman med lærande organisasjon. Utviklingsorienterte skular kommuniserer i større grad med omverda, det vil seie kommunen, føresette og andre utanfor skulen. Foreldra vurderer også at dei utviklingsorienterte skulane er betre egna til å møte den einskilde eleven gjennom tilpassa opplæring, til å meistre sosiale problem i undervisinga og til å undervise elevar med lærevanskar.²⁵⁷ Dersom kvaliteten i skulen skal bli betre, må dette i fyrste rekkje skjje ved at skulen vert meir fleksibelt organisert og betre tilpassa møtet med den einskilde eleven.²⁵⁸ Forsking har dokumentert at skular som utviklar ein felles kultur, ei tydeleg pedagogisk leiing og eit høgt ambisjonsnivå, lukkast betre med kjerneoppgåvene sine enn andre skular.²⁵⁹

Individuell læring og individuell kompetanse har framleis ein sentral plass i skulen. Dahl, Klewe og Skov syner til at kunnskap vert utvikla ikkje berre gjennom individ; konteksten for læringsprosessen og korleis føremålet vert gjort tydeleg har også stor innverknad. Kunnskap er relasjonell, og relasjonane kan både gå mellom einskildindivida, grupper av individ og dei fysiske og sosiale omgjevnadene til læringsprosessane.²⁶⁰ Ei undersøking frå Nordlandsforsking syner at dei største hindringane for å få til kvalitetsutviklingsarbeid i skulane, er kapasitet ved den einskilde skulen, kapasitet i skuleadministrasjonen, avtaleverket, motivasjon ved den einskilde skulen, økonomiske ressursar/ kommunen sin økonomi og fagleg kompetanse i skulane.²⁶¹ Dette samsvarar med Haug sine funn i evalueringa av Reform 97. Han peikar på tre forhold som forklarar prestasjonane i skulen: leiinga ved skulen, den kollektive orienteringa hos lærarane og den indre motivasjonen til lærarane.²⁶² Haug slær fast at mange kommunar har eit stort utviklingspotensial når det gjeld styring av og samarbeid med skulane.²⁶³ Dette gjeld spesielt for kommunar som har innført tonivåmodell: ”*Mangel på skulefagleg kompetanse kan vere eit problem i kommunar som har innført flat struktur*”.²⁶⁴

²⁵⁷ Dahl 2004: 16 f

²⁵⁸ Dahl 2004: 53

²⁵⁹ Utdanningsdirektoratet 2006: 84

²⁶⁰ Dahl, Klewe og Skov 2004: 31

²⁶¹ KS Skoleaktuelt 2004: 27 f.

²⁶² Haug 2004: 48

²⁶³ Haug 2004: 21ff.

²⁶⁴ Haug 2004: 55

2.6.2 Skilje mellom kollektivt orienterte og individuelt orienterte skular

Ved sidan av skiljet mellom utviklingsskular og tradisjonelle skular, operer Dahl, Klewe og Skov med eit meir finmaska nett. På bakgrunn av evalueringa av satsinga på kvalitetsheving i grunnskulen, finn dei eit skilje mellom kollektivt orienterte skular og individuelt orienterte skular. Om ein skule er kollektivt eller individuell er avhengig om skulemiljøet i brei forstand. Dei meiner at tal elevar på skulen, grad av urbanisering, leiarressursar på skulen og ressursar til administrative støttefunksjonar har *ingen effekt* på om ein skule er kollektivt orientert eller ikkje. Kollektivt orienterte skular er kjenneteikna av:²⁶⁵

- lærarane har ei positiv haldning til endring av undervisning
- blant lærarane og leiinga er det ei felles haldning til kva retning skulen skal utviklast i
- lærarane har eit godt arbeidsmiljø, og brukar varierte arbeids- og organisasjonsformer
- dei er medvitne læringsmåla, og undervisninga vert tilpassa den einskilde eleven
- eit utstrekt samarbeid i team av lærarar om undervisninga og evalueringa av denne
- eit godt tilhøve mellom lærarane og leiinga ved skulen, og lite mobbing på skulen
- skuleleiinga er aktiv med omsyn til læringsmiljø, pedagogiske tilhøve, som endring i lærarane sine arbeidsmåtar og organisering av arbeidet til lærarane
- skuleleiinga evaluerar aktivt og systematisk elevane sitt læringsutbytte

Også Utdanningsforbundet peikar på eit godt samarbeidsklima i kommunen, god dialog og ein høg grad av medvitsgjering er føresetnader for skuleutvikling.²⁶⁶ Synet på bruk av arbeidstid er derimot ulikt. Dahl, Klewe og Skov syner også til ein sterk korrelasjon mellom kollektivt orienterte skular og dei skulane som har praktisert alternative ordningar med arbeidstidsavtalen. Der lærarane hadde gått bort frå ei individuell gjennomføring av undervisninga var arbeidsmotivasjonen størst. Ved endring til ei kollektiv lærarrolle skapte det trong for ei endring av organiseringa av læraren sitt arbeid. Dahl, Klewe og Skov konkluderer med at grunnskulane i Noreg i høg grad er individuelt orienterte, dei peikar på at: ”*En væsentlig forudsætning for en fortsat kvalitetsudvikling af den norske grundskole er derfor en fortsat målrettet satsning mod en mere kollektivt orienteret skole*”.²⁶⁷

²⁶⁵ Dahl, Klewe og Skov 2004: 25 f

²⁶⁶ Utdanningsforbundet rapport nr 3 2004: 16

²⁶⁷ Dahl, Klewe og Skov 2004: 256

2.6.3 Strategiar for pedagogisk utvikling

Det eksisterer ikkje noko felles eller eintydig forståing av omgrepet strategi, og det vert brukt i mange tydingar og i ulike kontekster.²⁶⁸ Strand slær fast at organisasjonar er trege mekanismar, med ein tendens til å oppføre seg som om framtida vil bli som nåtida.²⁶⁹ Læreplanen definerer måla for skulen. Det er opp til lokalt nivå å finne strategiar som vinn nytt land. Ein kan velje mellom to hovudperspektiv på utviklingsarbeid; dei som ser erfaringane i fortid og interne perspektiv som utgangspunkt, og dei som lyfter blikket mot framtida og eksterne ressursar.²⁷⁰ Kjernen i strategitenkinga er å utvikle forståing for organisasjonen sine fortrinn og særeigen kompetanse, og korleis desse eigenskapane best kan utviklast vidare for å nå måla. Levin og Kleiv peikar på at innanfor strategitenkinga står *kunnskap* fram som ein stadig viktigare ressurs. Stikkordet blir kjernekompetanse. Dei hevdar at strategiperspektivet bidreg til å supplere det tradisjonelle læringsperspektivet på endring gjennom å skape eit rammeverk for normative diskusjonar om kva utfordringar organisasjonen står overfor når det gjeld læring og utvikling.²⁷¹ Dersom skular skal bli lærande organisasjonar, vil det vere avhengig av eit velfungerande partnerskap mellom lærarar, elevar, foreldre og nærmiljø. Alle desse må sjåast på som aktive involverte deltakarar i skulen sine utviklingsoppgåver. Og læraren må ha systemisk heilskapsforståing for å kunne arbeide godt med utviklingsoppgåver.²⁷² Dei presiserer viktigheita av at kunnskap blir til gjennom slike samskapte læringsprosessar mellom leiinga og dei tilsette. Dette bringar strategi ned til alle medlemmane i organisasjonen. Utviklingsarbeidet må ta tak i det som opplevest som viktig, og det må arbeidast prosessuelt med kjerneoppgåvene. Då får ein samspel mellom kunnskapsutvikling og strategisk utvikling.²⁷³ Mintzberg ser strategiutvikling og strategisk leiing som eit handverk og intuisjon, snarare enn analytisk tenking.²⁷⁴ Det samsvarar med utviklingsstilane vi kan finne i skulen.²⁷⁵

1. Vedtaksorientert utviklingsstil: Vedtak som verkemiddel, formell sakshandsaming, formelle råd og utval, rasjonelle avgjerdsprosessar
2. Proessorientert utviklingsstil: Utviklingsarbeid i heterogene grupper, uformell kopling av lærarar, elevar, foreldre og lokalmiljø, aksepterer uvisse, stegvis utprøving og avgjerd

²⁶⁸ Strand 2007: 506

²⁶⁹ Strand 2007: 505

²⁷⁰ Roald 2000: 118 f.

²⁷¹ Levin og Klev:2006: 137

²⁷² Roald 2006: 154

²⁷³ Levin og Klev 2007: 140

²⁷⁴ Strand 2007: 520

²⁷⁵ Roald 2000: 118 f.

3. Opplæringsorientert utviklingsstil: Faktakunnskap som verkemiddel, organisert etterutdanning/ kurs/ konferansar, informasjon til elevar, foreldre og lokalmiljø

2.7 Oppsummering

I kap. 1 byrja eg å teikna omrisset av eit samansett problem; dei sentrale føresetnadene for at skular kan realisere det lokale handlingsrommet for pedagogisk utvikling. Det teoretiske lerretet eg freistar å ramme inn, er eit komplekst samspel mellom visjonar, strategiar og politiske mål på samfunnsnivå, kommunenivå og på skulenivå. Den mosaikken eg lagar, kan ikkje vere tufta på årsaks – og verknadsrelasjonar. Eg kan ikkje lage ein modell som kan forklare samanhengane. Men eg kan oppsummere dei teoretiske perspektiva slik at dei blir dreiepunkt i ei drøfting av teoretiske perspektiv og kvalitative møte med rektorar i grunnskulen.

Figur 2.1 Perspektiv på dominerande samfunnssyn

Laissez-faire	Velferdssamfunn	Marknadssamfunn	Kunnskapssamfunn
<ul style="list-style-type: none"> - passiv stat, minst mogleg rolle for staten - gje rammer til marknaden - statleg rutineoppgåver og rutinepolitikk - koordineringsoppgåver; infrastruktur og utdanning - status quo og nattvekerstat 	<ul style="list-style-type: none"> - sterk stat med ambisjon til planlegging og styring - sosialdemokratisk orden -full sysselsetting - sosiale tryggleiknett - økonomiske overføringar - kompromiss mellom likskap og effektivitet - profesjonane sin stat -sysselsettingsmaskin med pressgrupper -kvalitet viktigare enn pris 	<ul style="list-style-type: none"> - moderniseringsprogram - reduksjon av offentlege utgifter og off. sektor - trong for annan heilskapsstyring og koordinering - nye krav: omstilling, effektivisering, - marknadslogikk; kostnadseffektivitet, rammestyring og resultatorientering 	<ul style="list-style-type: none"> - forskyving av produksjons- og innsatsfaktorane; tid, kunnskap og menneske - læringsøkonomi; evna til å lære - forskning og utvikling er kjelda til fornying - handsaming av informasjon - fokus på produktfornyning, arbeidskulturar med omstillings- og fornying

Figur 2.2 Perspektiv på kommunen

Autonom kommune	Forvaltingskommune	Effektureringskommune	Ny-autonom kommune
<ul style="list-style-type: none"> - stor grad av lokalt handlingsrom - liten grad av nasjonal integrasjon - i stor grad passive kommunar, prega av laissez-faire 	<ul style="list-style-type: none"> - blandingsform med stor grad av lokalt handlingsrom og stor grad av nasjonal integrasjon - eit statleg verktøy for utbygging av standardiserte nasjonale velferdstenester som einskapsskulen - brukt ved innføring av nye tiltak og ekspansjon av velferdssamfunnet - ekspedisjonsorgan med ei viss nærleik lokalt til brukarar og innbyggjarar 	<ul style="list-style-type: none"> - stor grad av nasjonal integrasjon. Levering av standardiserte tenester til innbyggjarane - liten grad/ frykt for lokalt handlingsrom Øymerkte midlar, individuelle rettar, nasjonale standardar og handlingsplanar utholar lokalt handlingsrom -statleg detaljstyring, lokale prosessar er hindre - mottrekk mot liberaliseringa med ny kommunelov i 1992 	<ul style="list-style-type: none"> - mutasjonsform; Liten grad av lokalt handlingsrom, av di staten er i ferd med å ta sterkare grad av styring over dei sentrale velferdsoppgåvene - liten grad av nasjonal integrasjon, av di staten har teke hand om dei "viktige" oppgåvene - borgarane vil ha rettane sine, bokstavlikskap, ikkje prosessar - oppgåver til kommunen av lokal interesse

Figur 2.3 Perspektiv på kommunal organisering

Etatsmodellar og hovudutal	Sterkt fagstyre – men manglande heilskap	Flat struktur og brukartilpassing	Frå sektoregoisme til einingsegoisme?
<ul style="list-style-type: none"> - frå fagnemnder til hovudutval; skulle sikre heilskapleg sektorstyring - tre administrative nivå - klassisk byråkrati og hierarki, reglar, budsjettstyring, sektorinndeling og handsaming av einskildsaker 	<ul style="list-style-type: none"> - sterk fagorganisering men manglande heilskap - fokus på 'sine klientar og verdiar' - kaotisk og anarkistisk preg - segmentert forvalting - manglande innovasjon og tilpassingsevne - velferdsstaten i krise - ny kommunelov med fristilling av kommunane - frå detaljerte oppskrifter til valfridom av metodar; endring i statleg styring 	<ul style="list-style-type: none"> - flatare struktur, to nivå - fokus på leiing, mål, kostnadseffektivitet, kontroll, evaluering - raskare avgjersle - "temming" av fag- og sektorinteressene - økt effektivitet, armslag, og styringsevne, meir effektiv administrasjon, høgare kvalitet, betre rapportering, meir politisk styring og trivsel 	<ul style="list-style-type: none"> - ansvarleg for fag, personale og økonomi; mange nessekongar? - ri eigne kjepphestar utan omsyn til kommunen? - kan vere for stort kontrollspenn til at øvste administrative leiing har kontroll - vegring mot kommunal heilskapstening - lojalitet til overordna fagdepartement heilskaps-tenkinga

Figur 2.4 Perspektiv på offentlig organisering

Klassisk byråkrati	Reiskapsbyråkrati	New Public Management	Lærande organisasjon
<ul style="list-style-type: none"> - legalt herredømme uttrykt gjennom byråkratiet - spesialisering av ansvar og mynde, kompetanse som kriterium for rekruttering, hierarkisk organisering, standardisering og repetisjon av prosessane - skal sikre rettstryggleik, presisjon, stabilitet og profesjonell kompetanse, rasjonell utøving av mynde - men, kan gje rigid åtfærd og lite fleksibilitet 	<ul style="list-style-type: none"> - utvikling frå eit klassisk byråkrati til eit reiskapsbyråkrati: - frå forvaltning til politikk - frå regelfortolking til fagbasert kunnskap og skjønn - frå handsaming av einskildsaker til planlegging og saksutgreiing - frå trinnvis hierarkisk sakshandsaming til saksavhengig handsamingsform - denne utviklinga er ei politisering av administrasjonen 	<ul style="list-style-type: none"> - kritikk av omfanget av det offentlege, vurdering av kva oppgåver som skal vere offentlege – private - forretningsinspirerte idear frå privat sektor - oppsplitting i einingar, auka konkurranse, profesjonell leing, økonomisk logikk med resultatstyring og budsjettdisiplin - freistar å gje både meir kontroll og meir fridom - desentralisering av avgjerlesmynde, brukarstyring og valfridom 	<ul style="list-style-type: none"> - tilpassing ved justering, erfaringslæring, kunnskapsutvikling, endring av syn og bilete - ny kunnskap og ny annleis handling - handsamar informasjon og endrar handlingsrom - enkel/dobbelkretslæring - uttrykkje den tause kunnskapen og røynslebaserte innsikta - systemisk perspektiv, kreativ spenning, nye mentale modellar, felles visjonar, teamlæring, systemisk tenking. - communities of practice - ”stillbilete versus film”

Figur 2.5 Perspektiv på rolla til rektor

Fremst blant likemenn eller prosessretteleiar?	Frå kollega til sjef	Administrator snarare enn entreprenør
<ul style="list-style-type: none"> - tre ulike paradigme; profesjonell-byråkratisk, NPM og lærande org. - forvaltingskultur vs ped.kultur - den profesjonelle- byråkratiske er byråkratiet sin logikk; formelle spelereglar, sikre lik handsaming, lojalitet mot overordna organ - NPM rolla er ovanfrå og ned; tilpassing, fleksibel, overtale - i lærande org. tenking skal auke det refleksive nivået, utvikle og forbetre praksis, dialog, kommunikasjon: prosessretteleiar 	<ul style="list-style-type: none"> - rektor får tilført fleire oppgåver og nye roller: undervisningsrolla, utviklingsrolla, personaleleiarrolla, administratorrolla og politikarrolla - meir fjern administrator? - det klassiske systemet dyrka ikkje fram utviklingsleiarar, men administratorar som var fremst blant likemenn og fekk hjula rundt - endring frå at leiar skal styre til at leiar skal utvikle - aktiv skuleleiar heilt avgjerande - leie i eit skapande spenningsfelt 	<ul style="list-style-type: none"> - rektorane som er leiarar for skular i positiv utvikling, opplever ikkje meiransvar med personalpolitikk, økonomi/ budsjett og fag som eit meirarbeid, snarare ein heilskap - nivå er ikkje avgjerande, men om det er ein kultur på skulen for systematisk utvikling og evaluering - rektorar i tonivå etterspør mindre administrativ støtte - det er i skular der rektor vil noko, at ein finn det beste arbeidsmiljøet - men dei fleste søkjar status quo

Figur 2.6 Perspektiv på strategiar for pedagogisk utvikling

Skilje mellom utviklingsskular og tradisjonelle skular	Skilje mellom kollektiv orienterte skular og individorienterte skular	Strategiar for pedagogisk utvikling
- skilje går i høve grad av intern kommunikasjon, fleksibilitet, systematisk arbeid med å følgje opp endringar. Dette fell i stor grad saman med lærande organisasjon - tre forklaringar; leinga, den kollektive orienteringa til lærarane og motivasjonen deira	- det som ikkje tel inn er tal elevar, grad av urbanisering, leiarressurs og ressurs til administrasjon - kollektive skular er prega av positiv haldning til endring av undervisning, felles haldning til retning skulen skal gå, godt arbeidsmiljø, tilpassa undervisning, medvitne læringsmåla, teamarbeid, godt samarbeid mellom leing og lærarane, systematisk arbeid med evaluering, fråvær av mobbing - kollektiv orientering er ein føresetnad for utvikling av skulen - sosiale relasjonar for utvikling	- kjernen i strategitenking er å utvikle forståing for organisasjonen sine fortrinn og kompetanse, og korleis desse kan utviklast vidare - skal neste skuleår bli annleis, må skulane ha ein strategi for utvikling - skilnad mellom dei som ser bakover i tid og eigne ressursar, og dei som ser mot framtida og eksterne ressursar - partnarskap, samskapte læringsprosessar, heilskap - ulike stilar på skulane: vedtaksorientert, prosessorientert og opplæringsorientert

I dette kapitlet har vi vore igjennom endringane i syn på samfunnet, syn på kommunane, syn på kommunal- og offentleg organisering – samt vi har peika på dei krava og utfordringane som ligg til rektorrolla. Desse ingrediensane heng saman, og er delvis overlappande. Sett vekk i frå dei pedagogiske strategiane internt på ein skule, kan vi lage ei grov oppsummering av dei fem andre perspektiva i ein tidsakse. Figuren eignar seg til å synleggjere at den organisatoriske utviklinga er ein 'film', ein vedvarande dynamikk og endring, snarare enn eit stabilt og konstant 'stillbilet'.

Figur 2.7 Oppsummering av fem av perspektiva i ei tidsakse

	Perspektiv	Tid	Tida til 1945	1945 – 1980	1980 – 2000	2000 –
1	Dominerande samfunnssyn		Laissez-faire	Velferdssamfunn	Marknadssamfunn	Kunnskaps-samfunn
2	Syn på kommunen		Autonom kommune	Forvaltings-kommune	Effektuerings-kommune	Ny-autonom kommune
3	Kommunal organisering		- nemnder - trenivå	- nemnder/ utval - trenivå	- fleirfagsutval - trenivå/tonivå	- fleirfagsutval - tonivå
4	Syn på offentleg organisering		Klassisk byråkrati	Reiskaps-byråkrati	New Public Management	Lærande organisasjon
5	Funksjon til rektor		Profesjonell- byråkratisk leing		NPM-regime/ reproduktiv leing	Lærande org/ produktiv leing

Kapittel 3. Metodiske vegval

For å kunne finne fram til og forstå sentrale kommunale føresetnader for at skular skal kunne bli lærande organisasjonar, treng eg djupare innsyn i og auka forståing for dei prosessane som finn stad i ein kommune og på ein skule – og kva pedagogiske val rektorar i grunnskulen vel. På bakgrunn av problemstillinga og forskingsspørsmåla finn eg det naturleg å bruke kvalitativ datainnsamling for å kunne komme fram til slik innsikt.

Det vert hevda at lærande organisasjon er snarare eit retorisk ideal enn eit klargjort omgrep.²⁷⁶ Skal eg kunne finne samanhengar mellom kommunale organisasjonsstrukturar og pedagogiske prosessar, må eg inn i livsverda til dei sentrale aktørane. Metode er ein planlagt framgangsmåte for å nå eit bestemt mål. Mitt mål er å få ei auka innsikt i og forståing for ein mogleg utviklingsprosess for skular fram mot lærande organisasjon. Då er eg avhengig av å komme i dialog med praktikarane i fagfeltet; rektorar i einskapsskulen.

3.1 Kvalitativ metode som forskingsdesign

Det finst to hovudtypar av metodiske grep som kan nyttast for få kunnskap om ulike sosiale fenomen; nemleg kvalitativ og kvantitativ metode. I den kvantitative metoden er ein oppteken av mengde, utbreiing og generalisering. Den kvalitative metoden er oppteken av å skape forståing for dei fenomena som vert undersøkte. Samspelet mellom menneske blir ofte sett i fokus i kvalitativ metode.²⁷⁷ Desse to metodane er ikkje motstridande eller konkurrerande, men dei gir svar på ulike spørsmål og gir forskjellig kunnskap om eit fenomen. Halvorsen seier at :”*Valg av den kvalitative metode har som mål å gi resultat som er fullstendige, skape forståelse, avdekke det særegne, unike eller det avvikende*”.²⁷⁸ I og med at vi er ute etter det særegne som kan bidra til å forklare sentrale føresetnader for kva som skal til for at skular kan bli lærande organisasjonar, valde eg å bruke kvalitativ metode. Kvalitativ metode handlar om å karakterisere, eigenskapar og karaktertrekk ved ulike fenomen. Kvalitativ metode søker etter djupna. Ved bruk av kvalitative metodar arbeidar forskaren tettare opp mot kjeldene, med stor grad av fleksibilitet og nærleik. Når føremålet er å gå i djupna og søkje etter forståing, står kvalitativ tilnærming difor fram som det opplagte valet.²⁷⁹

²⁷⁶ Engeland, Langfeldt og Roald 2008: 185

²⁷⁷ Halvorsen 2004

²⁷⁸ Halvorsen 2004: 88

²⁷⁹ Grønmo 2004: 127

3.2 Intervju som forskingsmetode

Intervju er samtalar der resultatet er ein samproduksjon mellom intervjuaren og den som blir intervjuet. Det kvalitative forskingsintervjuet vil forstå verda frå sida til intervjupersonen, å få fram effekten av røynsla til folk, å avdekkje deira oppleving av verda, før ein brukar vitenskaplege forklaring. Eit intervju er ei utveksling av synspunkt mellom to personar som samtalar om eit tema av felles interesse.²⁸⁰ Forskingsintervjuet er tufta på ein kvardagsleg samtale, samstundes som det er ein fagleg konversasjon. I denne oppgåva har eg nytta ein bestemt form for forskingsintervju; det halvstrukturerte livsverden-intervjuet. Det kan definerast som eit intervju som har som mål å innhente beskriving frå livsverden til den personen ein intervjuar, med omsyn til fortolking av dei fenomena som blir omtala.²⁸¹ Det grunnleggjande er ikkje objektive data som vert kvantifiserbare, men meningsfulle relasjonar som forskaren må tolke. Kvale hevdar at ”det er den menneskelige interaksjonen i intervjuet som produserer vitenskapelig kunnskap”.²⁸² Halvorsen peikar på at orda ikkje alltid er dekkande for kva intervjupersonen meiner. Ironi, forakt, sinne og frustrasjon – svara må tolkast ut i frå tonefall, mimikk og kroppsspråk, og nye spørsmål må stillast for å kontrollere om tolkinga er dekkande for kva personen meiner.²⁸³

Kvale presenterar fleire krav til intervjuaren. Han må vere kunnskapsrik og strukturert. Han må stille klare og enkle spørsmål på ein følsam og vennleg måte. Samstundes må han vere open og lyttande – både til innhald men også til korleis tinga blir sagt. Intervjuaren må også vere styrande og kritisk, og på same tid ha god hukommelse over kva som er blitt sagt i løpet av intervjuet slik at han er i stand til å tolke og forstå meininga med fråsegnene medan intervjuet skjer.²⁸⁴

Kvale seier at intervjuet er eit handverk som på mange måtar er meir ei kunstform enn ein standardisert forskingsmetode.²⁸⁵ Han har mykje rett i dette. Det kan vere vanskeleg for ein urøynd student å gjennomføre forskingsintervju. Sjølv om eg i dette tilfellet på sett og vis er innanfor fagsegmentet og truleg har mykje overlappende kunnskap og erfaringar med informantane, så er forskingsintervjuet samtalar med personar eg ikkje kjenner. Kvale syner nettopp til at det ikkje eksisterer nokon felles prosedyre for korleis intervju skal brukast i forskingssamanheng.²⁸⁶ Intervjuaren får difor ei utfordrande rolle i slikt forskingsarbeid.

²⁸⁰ Kvale 2007: 17

²⁸¹ Kvale 2007: 21

²⁸² Kvale 2007: 28

²⁸³ Halvorsen 2004: 92

²⁸⁴ Kvale 2007: 93

²⁸⁵ Kvale 2007: 44

²⁸⁶ Kvale 2007: 27

3.2.1 Strategisk utval av rektorar

Eg ynskjer å forstå kva som er sentrale kommunale føresetnader for at skular kan bli lærande organisasjonar. Eg ynskjer med andre ord på å få ei heilskapsforståing som ikkje berre gjeld det utvalet eg har intervjua. Grønmo peikar på to føremål som er viktige ved strategisk utval.²⁸⁷ Det eine føremålet er å bruke studien til å utvikle omgrep, hypotesar og teoriar som ut i frå teoretiske resonnement vil kunne gjelde ”hele universet av enheter”, eller med andre ord alle rektorar i grunnskulen. Det andre føremålet er å utvikle ei heilskapleg forståing av gruppa eller konteksten, altså føresetnadene for kva som skal til for at skular kan bli lærande organisasjonar. Å velje informantar i eit strategisk forskingsprosjekt er ein fleksibel og kontinuerleg prosess.²⁸⁸ På bakgrunn av innsamla data og analyse, må eg vurdere undervegs andre informantar som kan vere strategisk relevante. Når det gjeld utval av mine informantar, har eg nytta både kvoteutval, utval på slump og utval ved ein moderat form av snøballutval.

For at eg skal få eit variert utval av rektorar, må eg sikre meg ei viss kvotering. Eg treng utval av rektorar frå reine barneskular, rektorar frå 1-10 skular og rektorar frå reine ungdomsskular. Det er også ønskjeleg med store og små skular innanfor desse utvala. I tillegg har eg gjort eit kvoteringsutval når det gjeld kommunal organisasjonsmodell. For å kunne sjå heilskap i føresetnadene for utvikling av skular som lærande organisasjonar, har det vore sentralt å velje kommunar med ulik organisasjonsmodell; tonivå og etatsmodell.

I den pedagogiske forskinga vert det peikt på eit skilje mellom individorienterte skular og kollektivt orienterte skular, og eit overlappende skilje mellom tradisjonelle og utviklingsorienterte skular. Det går også klart fram i denne forskinga at dei kollektivt og utviklingsorienterte skulane er i eit klart mindretal. Eg kan ikkje utelukkande på bakgrunn av kvoteringsutvala finne fram til desse to ulike skuletypene. Difor vart uvalet også litt slump. Eg måtte freiste lukka. Eg spurte rektorane om tips om skular som var utviklingsorienterte. På bakgrunn av fleire innspel, tok eg så kontakt med dei rektorane som andre informantar hadde peikt ut. Eg kunne til dømes ikkje sjølv ha kjennskap til korleis rektorar i to fylke vurderte kven av dei om lag 500 skulane som er kollektive og utviklingsorienterte. Eg har ikkje hatt som målsetjing at dette skal vere eit representativt utval, altså eit utval som skal kunne seie noko om ”alle” rektorar i grunnskulen. Til det har utvalsmengda vore for lite. Eg har prøvd å finne eit variert utval av ulike rektortypar, slik at eg kan få gode empiriske data.

Kvale syner til at når det gjeld kvalitative intervju, så blir det i dag ofte gjennomført om lag 15 intervju +/- 10, altså frå 5 til 25 intervju er det normale. Han seier at ”*dette antallet*

²⁸⁷ Grønmo 2004: 88

²⁸⁸ Grønmo 2004: 98

skyldes en kombinasjon av hvor mye tid og ressurser som er tilgjengelig, og "loven" om avtakende utbytte".²⁸⁹ Tid blir den knappaste ressursen, spesielt i eit slikt deltidsstudium. Det er forskingsøkonomiske grunnar til at talet vart seks informantar, og ikkje fleire. Dette talet ligg nok under det gjennomsnittet Kvale refererer til. Men eg meiner å ha funne fram til seks informantar som syner sær sars ulike perspektiv på skuleleiing. Dersom eg ikkje hadde komme fram til slike variasjonar, måtte eg ha utvida tal intervju for å finne fram til eit visst utval av rektor- og skuletypar. Alle rektorane eg var i kontakt med, var særdeles positive til å bruke tid på ein slik samtale.

3.2.2 Intervjuguide

Ein intervjuguide er eit reiskap som inneheld dei hovudspørsmåla eg vil ha svar på. Samstundes seier intervjuguiden noko om tema eg er oppteken av å utforske. Den er meint å fungere som eit manus, og skal hjelpe til å halde fokus gjennom intervjuet. Det er ulike typar intervjuguidar; strukturerte, delvis strukturerte og ustrukturerte.²⁹⁰ Med delvis utstrukturert meiner ein at spørsmåla er gjevne, men at rekkjefølgja er uvesentleg. Eg var ute etter ein god samtale, som kunne springe langs intervju spørsmåla, men som også kunne vere heilt utstrukturert. Ved å bruke ein intervjuguide, sikrar eg at alle informantane får dei same utgangsspørsmåla. Intervjuguiden vart sendt ut i god tid på førehand, slik at informanten kunne få tid til å tenkje gjennom spørsmåla.

Eg gjennomførte først eit prøveintervju med ein rektor på ein 1-10 skule. Den erfaringa førte til at eg omgrupperte og restrukturerte intervjuguiden vesentleg. Pilotintervjuet vart for laust, og gav for mange usamanhengande svar i høve problemstillinga. Intervjuguiden blir den endelege operasjonaliseringa av problemstillinga. I guiden hadde eg fire hovudtema; personleg bakgrunnsdata, kommunal organisering, rolla til rektor og spørsmål knytt til strategiar om pedagogisk utviklingsarbeid, jf dei tre forskingsspørsmåla.

3.2.3 Gjennomføring av intervju

Kvale meiner at "forskaren blir klokare ettersom intervjuene skrider frem".²⁹¹ Sjølv sagt ligg det eit visst utviklingspotensial i å intervju fleire informantar. Ein kjenner seg tryggare på fagområdet, og byrjar å sjå trekk i utviklinga av intervju. Ein får til dømes meir innsikt i rolla til rektor, når ein har hatt fleire slike konstruktive samtalar om skuleutvikling med engasjerte

²⁸⁹ Kvale 2007: 59

²⁹⁰ Halvorsen 2004

²⁹¹ Kvale 2007: 56

leiarar. Om det er klokt veit eg ikkje, men eg ser eit mønster i at intervjuar tok lengre og lengre tid. Det skuldast kanskje at eg stilte fleire – og kanskje meir intelligente oppfølgingsspørsmål. Mi oppleving er likevel at kvaliteten på intervjuet er veldig avhengig av den konkrete samtalen. Har eg god nok kunnskap, utover det som er skildra i intervjuguiden, spesielt når samtalen gjennom oppfølgingsspørsmål ”glir” utanfor guiden. Eg var i varierende grad strukturert. Nokre gonger klarte eg å ha god struktur, andre gonger flaut intervjuet ut i ein interessant samtale, der eg avslutningsvis måtte gå gjennom intervjuguiden for å spore om vi hadde vore innom alle spørsmåla.

Alle utanom eitt intervju vart gjennomførte på rektor sitt kontor. Eit intervju blei gjennomført på eit grupperom. Alle intervjuar vart såleis gjennomførte i vande og trygge omgjevnader for rektorane. Dei hadde på førehand fått tilsendt intervjuguide og formell førespurnad med bakgrunn for intervjuet. Ingen av dei hadde ynskje om å avbryte intervjuet. I løpet av ein slik samtale kjem det også fram synspunkt og element som ikkje er relevante for innhenting av data.

Eg opplevde óg eit anna subjektivt problem, som elles ikkje er framtrekande i innhenting av kunnskap frå skriftleg eller statistisk materiale; den menneskelege kjemien. Eg blei vár at ein får særskilt god tone med somme, og ikkje fullt så god kjemi med andre. Eg trur ikkje dette hadde nokon innverknad på utfallet av intervjuet, men det var i etterkant interessant å merke seg dette. Eg ”invaderer” tross alt ein sfære som ikkje er min, ein skule og eit kontor der eg eigentleg ikkje høyrer heime. Pilotintervjuet gjekk unna på ein time og tre kvarter. Dei fyrste ordinære intervjuar var på rundt ein time. Avslutningsvis hadde eg fleire intervju som nærma seg to timar. Det var dei samtalene der eg møtte rektorar som stod for spanande utviklingstenking. Då vart det nær uråd å strukturere tida, og vanskeleg å avslutte den gode dialogen. Alle intervjuar vart tekne opp på diktafon.

3.2.4 Frå tale til tekst

Transkribering er ein prosess der ein klargjer intervjuet for analyse. Det gjer ein ved å gjere det munnlege materiale om til skriftleg form. Det hadde vore ideelt om eg hadde hatt tid og høve til å skrive ut intervjuar same dag som dei vart gjennomførte. Det vart diverre ikkje mogleg. Det var eit omfattande arbeid, ettersom fleire av intervjuar tok opp mot to timar. Etter at grovteksten var på plass, lytta eg gjennom intervjuar fleire gonger før eg skreiv dei ut, slik at eg kunne setje meg inn at i konteksten og hugse kommunikasjonen i samtalen. På denne måten sikra eg meg å få med alle nyansar og innhald. Når eg presenterer direkte sitat i teksten, er nokre av desse 100% identiske med det talte ord. Andre sitat er rydda litt opp i, det vil seie at stotring, gjentakning av

ord osv er ”rydda” opp i, slik at meningskonteksten står seg slik informanten ville hatt den i ei meir tilnærma skriftleg ytring.

Det var eit omfattande arbeid å transkribere dei seks intervju. Dette var djupe dykk i rektorane si verd. Samtalen tok tid, og eg sit attende med utskrift alt for mykje over 100 sider. Dette er mykje i høve eit slikt prosjekt. Men eg har også fått mykje informasjon og kunnskap.

3.2.5 Analysemetode

Eg har vore oppteken av at eg ikkje skulle planleggje analysemetode før eg var ferdig med intervju. Det er først når eg sit med utskrift av intervju, at eg har materiale som skal analyserast. Intervjumaterialet er, slik Kvale peikar på, ikkje samla inn. Dei er forfatta i fellesskap med intervjupersonen.²⁹² Å analysere tyder å dele opp i bitar eller element. Kvale syner til fem måtar å analysere intervju på; meningskategorisering, meningsfortetting, meningsstrukturering gjennom narrativ, meningsfortolking og ad hoc metodar for meningsgenerering.²⁹³

Etter gjennomføring av intervju, fall eg ned på å bruke meningsfortetting som metode. Dette er ein empirisk, fenomenologisk analysemetode i fem trinn.²⁹⁴ Først les eg intervjuet for å få ei kjensle av heilskapen. Dinest finn eg fram til dei naturlege ”meningseiningane”. Det tredje trinnet er å uttrykkje temaet som dominerer den naturlege meningseininga så enkelt og klart som mogleg. I det fjerde trinnet vert meningseininga undersøkt i lys av de spesifikke føremålet med studiet. I det femte trinnet blir dei viktige emna i intervjuet bundne saman i ei deskriptivt utsegn. Metoden går med andre ord ut på å fortette dei uttrykte meningane, slik at eg kjem fram til meir grunnleggjande forståing for viktige føresetnader for korleis skular kan bli lærande organisasjonar.

3.3 Vurdering av metodiske val

Hovudkritikken mot kvalitative studiar har vore av metodisk art. Eit vanleg ankepunkt er at kvalitativ metode ikkje er vitskapleg nok av di den er for personavhengig. Eit forskingsintervju er fleksibelt, følsamt i høve kontekst og avhenging av den personlege interaksjonen mellom intervjupersonen og intervjuaren. Samstundes hevdar Kvale at det er grunn til å sjå dette som ein unik måte til å skape relevant data.²⁹⁵ Eg vil difor freiste å beskrive forskingsprosessen ved å argumentere for kva val eg har gjort, slik at dette kan styrke validiteten. Dette vil eg gjere for å

²⁹² Kvale 2007: 117

²⁹³ Kvale 2007: 121

²⁹⁴ Kvale 2007: 127

²⁹⁵ Kvale 2007: 208

kontrollere at vitenskaplege prinsipp er følgde, og for at lesaren skal kunne følgje prosessen. Målsetjinga er at lesaren skal få tillit til måten eg har utvikla data på, at dei er gyldige/ valide, og at tolkingane som er gjort blir vurderte som truverdige.

3.3.1 Validitet

Validitet er ikkje beint fram eit enkelt omgrep. På den eine handa kan det tyde at argumenta er gyldige, sanne og riktige. Men validitet kan også spørje om du måler det du trur du måler, om du undersøker det du er meint å undersøkje. Validitet dreiar seg om i kva grad datamaterialet er gyldig for dei problemstillingane som skal klargjerast. Grønmo syner til skilnadene mellom kvalitative og kvantitative metodar, og hevdar at det kan vere grunn til at omgrepet validitet ikkje treng å vere fruktbart for kvalitative studiar. Her kan omgrepet *bekreftbarhet* også nyttast. Han legg vekt på tre vurderingar om validitet; kompetansevaliditet, kommunikativ validitet og pragmatisk validitet.²⁹⁶

Kompetansevaliditet er knytt til forskaren sin kompetanse til å samle inn kvalitative data på det aktuelle forskingsfeltet. Med kompetanse meinest forskaren sine røymsler, føresetnader og kvalifikasjonar. Forskaren sin kompetanse styrkjer tiltrua til at innsamla data er av høg kvalitet og egna til å setje lys på dei aktuelle problemstillingane. At datainnsamlinga er gjennomført på ein kompetent måte dannar grunnlag for å tru at validiteten er tilfredsstillande. Validiteten er avhengig av at forskaren er i stand til å utvikle ei teoretisk fortolking av data. Men kompetanse er ikkje nokon garanti for høg validitet. Det veit eg som student og i rolla som forskar. Eg meiner at eg har gode føresetnader og kvalifikasjonar innan dei relevante tema, slik at innsamla data skal vere egna til å gje svar på problemstillinga.

Kommunikativ validitet byggjer på dialog og diskusjon mellom meg som forskar og ulike diskusjonspartnarar, der tema er i kva grad materialet er godt og treffande i høve problemstillinga i oppgåva. Meininga med slike drøftingar er å avdekkje moglege problem med datamaterialet. Slike drøftingar har eg først og fremst med rettleiar, men også med kollegaer som kan gje gode faglege innspel. Pragmatisk validitet er ikkje særleg relevant for denne oppgåva. Eg har liten grunn til å tru at desse forskingsresultata skal kunne bli brukt av andre til *praktiske føremål*. Pragmatisk validitet er ofte knytt opp til aksjonsforskning eller bruksretta forskning.

²⁹⁶ Grønmo 2004: 234f

3.3.2 Reliabilitet

Omgrepet reliabilitet peikar på kor truverdige datamaterialet er, og dermed også forskingsresultata. Det er høg reliabilitet dersom undersøkingsopplegget og innsamlinga gir truverdige data.²⁹⁷ Ideen er at ein skal kunne få identiske data dersom ein brukar det same undersøkingsopplegget ved ulike innsamlingar av data om dei same fenomena. Dette er ikkje praktisk mogleg ved bruk av kvalitative data. Grønmo relaterer reliabilitet til datakvalitet. Han syner til at det er fem føresetnader for gode data:²⁹⁸ 1. Sanningsforplikting; Innsamla data skal representere faktiske tilhøve og reflektere sann informasjon. 2. Innsamlinga av data må byggje på vitenskaplege prinsipp for logikk og språkbruk. 3. Utval av einingar må gjennomførast på ein forsvarleg måte. 4. Utval av informasjonstypar må gjennomførast på ein systematisk måte. 5. Gjennomføringa av datainnsamling må skje på ein forsvarleg måte. Høg grad av reliabilitet er difor knytt til utveljing av informasjonstypar og gjennomføring av datainnsamling, i tillegg til sanningsforpliktinga og trongen for logisk drøfting.

Det er særleg tre steg i det kvalitative forskingsprosjektet Kvale legg vekt på når det gjeld reliabilitet; intervjustadiet, transkripsjonsstadiet og analysestadiet.²⁹⁹ Under intervjuet er det spesielt viktig å vere merksam på om ein stillar leiande spørsmål. Dersom ein ikkje er varsam på at eit spørsmål kan vere leiande, vil dette kunne påverke svara. Ved overføring av tale til tekst, er det viktig at ein på dette transkripsjonsstadiet er nøyaktig og intersubjektiv. Overføring til tekst er også ei tolking av materialet. Andre forskarar må kunne komme fram til same forståing, og same transkribering. Truverdige data er ein føresetnad for ei truverdig analyse. Eg legg vekt på vurderinga til Kvale, at transkribering er ein kunstig konstruksjon av kommunikasjon frå munnleg til skriftleg form – som inneheld ei rekkje vurderingar og avgjersler.³⁰⁰ Transkripsjon er ikkje kopiar eller gjengjeving av ein realitet, men dei er abstraksjonar der ein legg vekt på nokre aspekt medan ein utelukkar andre – utifrå kva som er føremålet med studien. Kvale peikar på at transkripsjonar nettopp er sosiale konstruksjonar.³⁰¹

Premissane må som kjent vere gyldige for at konklusjonen skal stå seg. Slik er det også med dette prosjektet. Eg har lagt stor vekt på sanningsforpliktinga. Utval av einingar, informasjonstypar og gjennomføring av datainnsamling er gjennomført på ein forsvarleg måte. Under intervjuet har eg vore spesielt merksam på leiande spørsmål. Når informantane gav eit svar eg ikkje heilt forstod dimensjonen av, stilte eg oppfylgjande spørsmål slik at vi kom fram til

²⁹⁷ Grønmo 2004: 220

²⁹⁸ Grønmo 2004: 218

²⁹⁹ Kvale 2007: 164

³⁰⁰ Kvale 2007: 102ff.

³⁰¹ Kvale 2007: 105

meningsinnhaldet. Transkripsjon er førebuing til analyse. Ein god analyse er avhengig av ei rekkje val eg gjorde under transkripsjonen. Noko er relevant for oppgåva og problemstillinga, medan andre deler av materialet er meir av sosiolingvistisk interesse. Eg vurderer det slik at undersøkingsopplegget og innsamlinga av data har gjeve truverdige data.

3.3.3 Generalisering

Samfunnsvitskapen har tre grunnleggjande hovudoppgåver i og for samfunnet; ei analytisk, kritisk og konstruktiv oppgåve.³⁰² Gode analysar, kritiske drøftingar og konstruktive løysingar på samfunnsrelaterte problem og utfordringar er mykje av drivkrafta i forskinga. Ein held ikkje på med forskning for forskinga si skuld, men for at det ein kjem fram til kan relaterast og overførast til andre og meir generelle tilhøve og samanhengar. Som forskar ynskjer ein difor gjerne å studere eit lite utval eller spesifikke tilfelle, for å trekkje slutningar til det generelle.³⁰³

Eg kan ikkje få noko statistisk generalisering ved bruk av kvalitativ metode. Men eg meiner at dei funna eg kom fram til i oppgåva også er relevante i andre samanhengar. Ved ei kvalitativ undersøking vil ei overføring av kunnskap vere tufta på min eigen analyse og skjønsvurdering. Min kompetansevaliditet, kommunikative validitet og pragmatiske validitet er saman med materialet sin reliabilitet ein føresetnad for at det eg har kome fram til i oppgåva kan relaterast til andre samanhengar, og til meir generelle tilhøve enn det avgrensa utvalet eg har konsentrert meg om.

3.3.4 Forskingsetikk

Etikk i forskning er som i livsløpet elles. Etikk er ikkje ein stogg på ferda, men eit berande prinsipp for heile prosessen. Samfunnsvitskapleg metode er i seg sjølv retningsliner for korleis vi kan byggje truverdig kunnskap og haldbare teoriar om samfunnet. Slik kunnskap kan ikkje byggjast dersom vi ikkje gjennomfører forskinga etter etiske grunnprinsipp, moralsk og fagleg forsvarleg forskning. Vi kan ikkje vere analytiske, kritiske eller konstruktive dersom ikkje forskingsarbeidet er gjennomført på ein fagleg forsvarleg måte. Som i livet elles er det ikkje tilstrekkeleg å ha eit berande etisk grunnsyn- og retningsliner, dersom den praktiske bruken – den moralske framferda – ikkje står i stil til grunnreglane. Halvorsen refererer Helsinki-deklarasjonen, og skriv at *”hensynet til individet skal alltid gå foran hensynet til samfunns- eller forskningshensyn”*.³⁰⁴

³⁰² Grønmo 2004: 12

³⁰³ Kvale 2007: 162

³⁰⁴ Halvorsen 2004: 167

Kvale held fram tre grunnleggjande etiske reglar for forskning på menneske; det informerte samtykke, konfidensialitet og konsekvensar.³⁰⁵ Med informert samtykke meiner ein at intervjupersonane vert informerte om dei overordna måla for undersøkinga, samt moglege føremoner og ulemper ved å vere med i undersøkinga. Med konfidensialitet meiner ein anonymisering av intervjupersonen sin identitet. Samstundes syner Kvale til ein levande motsetnad i forskinga; det etiske behovet for konfidensialitet og grunnleggjande forskingsprinsipp som intersubjektiv kontroll og høve til å reprodusere funna til andre forskarar.³⁰⁶ Konsekvensane av forskinga må også vurderast av omsyn til mogleg skade og eventuell føremon som kan bli tildelt intervjupersonane. Forskaren er pliktig å tenkje gjennom konsekvensane for intervjupersonane og gruppa dei tilhøyrer. I tillegg til prinsippa om informert samtykke, konfidensialitet og konsekvensar, legg Halvorsen vekt på ytterlegare to tilhøve: Retten intervjupersonen heile tida har til å trekkje seg frå prosjektet, og at intervjupersonane blir informerte om resultatet av undersøkinga. Intervjupersonane bør få noko attende som kan komme dei til gode, hevdar han.³⁰⁷

Eg tok først kontakt med informantane på telefon. Dinst sendte eg eit formelt brev, der eg opplyste om kven eg er, kven som er fagleg rettleiar, hovudføremål med prosjektet, problemstilling – samt presisering av høve til å trekkje seg undervegs i intervjuet dersom det ville oppstå behov for det. Dei fekk også tilsendt intervjuguiden, slik at dei hadde god tid til å vurdere om dette var noko dei eigentleg ville uttale seg om eller ikkje. Prinsippet om informert samtykke er såleis gjennomført. Ein hovudgrunn til at eg valde å gjennomføre undersøkinga i to fylke var av omsyn til konfidensialitet. I skuleåret 2000/01 var det i Hordaland 350 skular, medan talet var 149 i Sogn og Fjordane. Sjølv om det er litt færre skular no, er det likevel i underkant av 500 grunnskulerektorar i desse to fylka.³⁰⁸ Eg har intervjuet seks av desse rektorane. Spørsmål om vurdering av skulesjef si rolle i utviklingsarbeid kan til dømes få konsekvensar for rektor, dersom dette ikkje vert anonymisert. Dette er problem eg har vurdert nøye. Eg gjorde også avtale om å sende eit eksemplar av ferdig oppgåve til kvar rektor, slik at dei fekk høve til å sjå resultatet.

Eg har også retta førespurnad til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Dei er personvernombod for forskning, og skal kvalitetssikre at forskingsprosjekt vernar om interessene til informantar og kjelder. Dette prosjektet vart ikkje vurdert som meldepliktig i høve

³⁰⁵ Kvale 2007: 66

³⁰⁶ Kvale 2007: 69

³⁰⁷ Halvorsen 2004: 173

³⁰⁸ Kjelde: SSB.no, Tabell: "Grunnskoler, etter eierform og skolefylke. Skoleåret 2000/01"

personopplysingslova. Dei føreskrivne metodane for innhenting og bruk av data, vil i følge NSD verne personopplysningar på ein trygg måte.³⁰⁹

Anonymisering av informantane er ein grunnleggjande føresetnad for ein open samtale om skuleutvikling. Av omsyn til konfidensialitet har eg gjennomført intervju i to fylke. Når eg presenterer informantane, ser eg ikkje kjønn som relevant. Difor omtalar eg informanten som ”rektor” eller som ”han”, i og med at det er eit hankjønnsord. Når det gjeld skuletype, blir dei presenterte som barneskule, barne- og ungdomsskule eller ungdomsskule. Tal elevar og tal lærarar heng som vanleg saman. Eg presenterer skulane i kategoriane *liten* (opp til 100 elevar), *middels* (100-250 elevar) og *stor* (over 250 elevar). Det er dermed ikkje mogleg å spore kva skule desse seks rektorane representerer.

³⁰⁹ Sjø vedlegg nr 3, brev frå Personvernombodet ved Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste as

Kapittel 4. Det kvalitative møte med rektorane

Gyldige og truverdige data seier inkje i seg sjølv. Samanhengen ligg ikkje i datamaterialet. Teorien kan gje meg ein seglingskurs, men det er empirien, dei faktiske attendemeldingane frå informantane som kan vere med å løyse puslespelet. Intervjuguiden er bakgrunn for datainnhenting. Dei kvalitative intervju handlar om å karakterisere og få fram eigenskapar og synspunkt hjå dei ulike rektorane. Eg har freista å forstå verda frå intervjupersonen sin ståstad, slik at eg kan komme fram til ny forståing og djupare innsikt.

Dei tre forskingsspørsmåla dannar struktur på presentasjon av det empiriske materialet. Forskingsspørsmåla er:

1. Kva rolle spelar den kommunale organisasjonsmodellen for pedagogisk utviklingsarbeid på skulane?
2. Kva rolle spelar rektor for det pedagogiske utviklingsarbeidet på skulane?
3. Kva strategi vel rektor og skulane for å nå dei pedagogiske måla?

Eg kunne ha valt å presenterte ein meir "lesarvennleg" presentasjon av desse kvalitative møta. møte. Eg kunne ha presentert funn og synspunkt innanfor typologiar som "viskar" vekk skilnaden mellom dei einskilde informantane. For lesaren kan det vere utfordrande å halde tråden i nummereringa av rektorane. Presentasjonen må skje på ein måte som sikrar konfidensialitet. Presentasjonsforma er valt av omsyn til reliabilitet. Andre må kunne komme fram til dei same konklusjonane i analysen som eg.

4.1 Kva rolle spelar den kommunale organisasjonsmodellen for pedagogisk utviklingsarbeid på skulane?

Rektor A karakteriserer den kommunale organisasjonsstrukturen som ein mellomting mellom trenivå og tonivå. Han skriv ikkje saker til politisk handsaming. Rektor fortel om ei sterk styring frå overordna kommunalt nivå. Han seier at kommunen ynskjer å vere ein aktiv skuleeigar, at dei ønskjer å vere langt fremme – men at "det tek tid å snu ei skute". Kommunenivået ynskjer å vere langt fremme i høve sentrale satsingar, men ser i mindre grad det utviklingsarbeidet som skjer på skulane. Rektor meiner at kommunenivået ynskjer utvikling, men at dei ikkje legg tilhøva til rette for det. Det er ikkje tid nok til å drive utvikling. Dessutan hoppar kommunenivået på for mange trendar, slik at skulen ikkje får tid til utvikling. Skulefagleg ansvarleg spelar liten rolle i

det pedagogiske utviklingsarbeidet. Vedkomande gir signal, men driv ikkje utvikling. Han stiller spørsmålsteikn ved skulefagleg ansvarleg sin pedagogiske kompetanse.

Rektor B fortel om ein tradisjonell trenivåkommune. Når eg spør kva teikn du ser på at kommunen er ein aktiv skuleeigar, vert det forstått som spørsmål om ein person snarare enn den kommunale funksjonen skuleeigar. Vi "har ein aktiv person" som skuleeigar i kommunen. Skulesjefen vert karakterisert som ein aktiv pådrivar, som også ynskjer utvikling. Spesielt blir det vektlagt oppfylging frå sentrale føringar og pålegg, og planarbeid i høve kommuneplan og andre kommunale delplanar, hevdar rektor. Det går fram at organisasjonsmodell legg visse hindringar for det pedagogiske utviklingsarbeidet. Rektor ynskjer ei anna utvikling enn det som vert initiert av skulefagleg ansvarleg.

Også rektor C har dei klassiske arbeidsoppgåvene i ein trenivåmodell. Rektor skriv ikkje saker til politisk handsaming. Her er politikarane opptekne av botnlina, ikkje kva han brukar midlane til, ytrar rektor. Det er eit usminka bilete han teiknar av kommunen som skuleeigar. Ved spørsmål om denne rolla, ser han "berre eit teikn, utrolig god ressurstilgang på personalsida i mi tid som rektor." Rektor seier at den kommunale organisasjonsmodellen verkar hemmande på det pedagogiske utviklingsarbeidet på skulen. Det er skulen sin utviklingsplan som er styrande for arbeidet. Den vert ikkje diskutert på høgre nivå, korkje administrativt eller politisk. Kommunnivået sørgjer for ressursar, så er det opp til skulen å drive pedagogisk utvikling meiner rektor. Han saknar kommunale mål og visjonar for skulen, men "Dei har sikkert noko nedfelt i ein skuff". Skuleutvikling er å gje rektor nok lærarressursar. Nok flinke folk er målsetjinga. Han saknar påtrykk, etterspurnad og interesse i saker om mobbing og entreprenørskap. Men interessa gjeld sjølvsaagte ting, og økonomi. "Detta veit de best", er standpunktet til politikarane.

Skulesjefen arbeider primært for at skulane skal få nok ressursar. Han er tilgjengeleg og støttande på det personlege planet, men "behandlar skulespørsmål overflatisk og raskt": Han er "ikkje pedagogisk leiar". Rektor skriv årsmeldingar, men føler at det er ingen som bryr seg om desse, eller korleis skulen scorar på nasjonale prøvar, skuleporten, trivsel til elevane, mobbing osv. Det er ikkje nokon som etterspør dette, korkje politisk eller administrativt, seier han. På rektormøta er det drift og økonomi som er i fokus. Samstundes har han forståing for at rolla til skulesjefen har vore i endring, og at det er eit breitt samansett arbeidsfelt som han skal dekkje åleine. Då blir det "lite opning og tid satt av til refleksjon om metodar".

Rektor D fortel om ein kommune som er organisert som ein rein tonivåmodell. Rektor rapporterer direkte til rådmannen, og har medarbeidarsamtale med han. Det er ikkje eit eige politisk utval for skulerelaterte saker. Det er heller ikkje eit sagn for rektor. Han karakteriserer

utvala som ”supperåd som ikkje treng å dille med å vedta skuleruta”. Det er ikkje noko som peikar seg ut som teikn på at kommunen er ein aktiv skuleeigar, hevdar han. Det som skjer, eller vert initiert frå kommunalt hald, er via skulefagleg ansvarleg. Men dette er mest av koordineringsoppgåver, rapportering og administrative funksjonar. Skulefagleg ansvarleg er flink til stille spørsmål, og vedkomande har litt med utviklingsarbeidet på skulane å gjere. Men ”kommunestyret og rådmannen er ikkje interessert”, seier rektor. Politikarane er veldig fråverande når det gjeld skule. Dei løyver midlar, som dei tradisjonelt har hatt nok av, og gir skulen ein stor fridom. Han peikar på at det kommunale engasjementet ikkje har noko med skuleutvikling å gjere. Det er ”ikkje andre krav enn å halde budsjettet”. ”Kanskje er politikarane redde for medarbeidarar som har ei akademisk utdanning, som dei ikkje har sjølve”, spør han. I alle høve, melder rektor om at politikarane ikkje ”har noko lyst til å snakke med lærarane”. Der er mottoet: ”Dette må de avgjere sjølve”.

Rektor har stor fridom med dagens organisering. Utfordringa er spenninga mellom rolla som rektor og funksjonen som einingsleiar. Han fryktar at byråkratiske oppgåver skal stele tid frå pedagogisk leiing. Han er difor medviten å setje av nok tid til dette. Frykta er å bli ”ein kontorrotte”. Rektor har stor grad av formell makt og mynde. Han kan gjere kva han vil, så lenge det ikkje strir mot norsk lov og regelverk. Han er ”nesten konge”, meiner han sjølv.

Også rektor E kjem frå ein tonivåkommune. Han skriv ikkje saker til politiske handsaming, men kunne gjerne ha tenkt seg det. Han skildrar ein passiv skuleeigar. Rektorane har *eitt* dialogmøte med politikarane i løpet av året. ”Det er snarare informasjon og monolog enn ein open dialog”, seier han. Skulefagleg ansvarleg tek seg av praktiske administrative oppgåver, som attendemelding, koordinering, rapportering til fylkesmannen, refusjonar og fleire kontoradministrative oppgåver. Det ligg ikkje i rolla til skulefagleg ansvarleg å drive skuleutvikling meiner rektor. Han spør etter styring, når kommunen ”slepp skulane fri”. ”Korleis koordinerer ein og styrer skulane då?”, undrar han seg. I tillegg meiner han at den kommunale økonomiske styringa legg opp til å straffe dei som driv sunn og ”tøff økonomisk styring”. Politikarane si tenkjing på økonomiforvaltning er det motsette av å få fart på organisasjonane i kommunal forvaltning. Kreativitet blir straffa, slik at mange vil tilpasse seg ”ei traust og mållaus forvaltning”, hevar rektor. Han peikar på at han har stor fridom, til å gjere det han vil. Rektor får det rektor skal ha av kommunen når det gjeld driftsmidlar. Dagleg drift, sakshandsaming og økonomistyring er ei lita bær. Han skildrar ein kvardag som er tufta på pedagogisk utviklingsarbeid.

Rektor F representerar same kommune som rektor E. Heller ikkje han ser ikkje nokre teikn på at kommunen er ein aktiv skuleeigar. Det er laga ein plan for innhaldet i skulane. Ein

plan ”som eit utval har sydd saman, der vi er lite hørde”. Planen kjem som respons frå overordna krav. Politikarane og administrasjonen gjentek berre noko som kjem ovanfrå i systemet, noko han skildrar som ”papegøyespråk”. ”Dette har dei ikkje skapt saman med oss”, seier rektor. Planen seier noko om ”taket”, men ikkje noko om ”grunnmuren: Menneskesyn, læringssyn og læringsteoriar”. I planen ligg det ikkje noko oppfylgning, ikkje nokon dynamikk. Han saknar krav til rektorane, og at leiinga ”køyrer dei tøft”. Han meiner at dersom det skal skje noko læring i skulane, må grunnmuren skapast i lag. Han opplever rolla som fri og sjølvstendig, men at det er ingen som dreg skulane i felles retning. Han peikar på at dei som får til skuleutvikling, det er ”kommunar som har kompetanse og ressursar til å ville noko, dra noko”. I eiga kommune saknar han ressursar som dreg felles utviklingsprosjekt. Han vil at politikarane og kommuneleiinga set krav og brukar pisk og gulrot, som han seiar. Men det har dei ikkje høve til, på grunn av at ”dei manglar eit ledd i kommunen”. Rektor fryktar at skulane ”aldri vil kunne finne ut om ein brukar idear og feile tankar, når kommunenivået ikkje har høve til å kontrollere og rettleie”. Slik det er i dag, klarer dei ikkje å dra det beste ut av alle. Skulane kan dra for mykje i ulike retningar.

Den kommunale organisasjonsmodellen har negativ innverknad på det pedagogiske arbeidet på skulen, seier rektor. Kommunen gir visse retningslinjer, men ikkje noko oppfylgning og ikkje noko drahjelp. Han saknar vilje til å byggje kvalitet og ein felles identitet. Mangel på ”merkevarer”, kvalitet og identitet gjer det vanskeleg å halde på og rekruttere gode lærarar. Det er skulefagleg ansvarleg som har alle saker som gjeld skule. Rektor ville hatt moglegheit til skrive saker til politiske handsaming, og gjerne ”rektorane som gruppe”. I det å skrive saker ligg eit stort potensial til dialog. Han seier at det er avgrensa det dei blir spurt om: ”Det skjer over hovudet på oss. Vi blir ikkje spurte til råds, det er heilt nifst”. Rektor hevdar at dei blir knebla. Han saknar eit samspel mellom skulane og politikarane. Dei må setje seg ned i lag med politikarane og skape noko. Rektor saknar spørsmål som ”Kva treng de for å gjere det vi har pålagt dykk?” Eit ”dialogmøte” eller informasjonsmøte med politikarane i året er ikkje nok, meiner han. Problemet er at han føler seg umyndiggjort. Forvaltinga er ”leik med tal, leik med organisasjonsmodell og mikse det til”, som han seier.

4.2 Kva rolle spelar rektor for det pedagogisk utviklingsarbeidet på skulane?

Rektor A fortel om manglande tid til å drive utvikling. Han seier at det ikkje er nok tid til å drive utvikling. Under avrunding av intervjuet, når eg funderer på om det er ting som eg ikkje har

spurt om, fortel rektor at han i røynda ser på mykje av utviklingsarbeidet som ”sløsing med tid”. Tidlegare fekk dei ein standardisert læreplan som fortalde kva og korleis ein skulle gjere tinga. Sjølv om han meiner at refleksjon er viktig for personalet, meiner han at utarbeiding av ein lokal fagplan i røynda er pedagogisk sløsing med tid og ressursar. Fokus er i stor grad på dagleg drift av skulen, og han etterlyser instruks for sakshandsaming. Ein vanleg arbeidsdag er prega av ”daglege kontorrutinar til skuledagen er slutt, så får eg høve til å tenkje litt meir langsiktig”.

Rektor B ynskjer ei anna utvikling enn det som vert initiert av skulefagleg ansvarleg. ”Fridomen opplevest noko avgrensa”, seier rektor, men han ”er herre i eige hus”. Han fortel om heilskaplege grep for å styre utviklinga. Han ”prøver å sjå på den enkelte sine sterke og beste kvalifikasjonar, både faglege og menneskelege – og sjå kven som passar best til den oppgåva som ligg føre oss no”. Når eg spør om kva fokus han har på dagleg drift, fortel han at mykje tid går vekk til alle småtinga som skal ordnast opp i, ryddast i, meldingar og beskjedar som skal formidlast. Men i setninga etter går han over på å beskrive opne dialogprosessar i personalet, der han diskuterer med personalet; ”kva prioriteringar, kva satsar vi på, kva treng vi, korleis byggjer vi oss opp her?”. Rektor fortel om eit særst ope og positivt arbeidsmiljø. Det er den skulen i kommunen som har gått lengst i å snu på arbeidstida, har fleire planleggingsdagar, som han seier ”til beste for elevane”. Han meiner at dette er vegen å gå, og at kollegiet er samstemde i dette. Han syner til mange opne diskusjonar om utviklingsmåla, og vegen fram mot desse. Eit slikt verktøy er ståstadsanalysen som er utarbeidd av Utdanningsdirektoratet. Han fortel at den er mykje nytta. Kvar medarbeidar arbeider med analysen, dei samlar inn alle svara, tolkar dei saman, og finn ut kvar dei må utvikle seg.

Rektor C opplever rimeleg stor fridom, og har rammene til å styre sjølv. På den andre handa er det eit ”umenneskeleg breitt arbeidsfelt”, som er vanskeleg å strukturere. Det er ein sterk tradisjon for at småting i den daglege drifta endar hjå rektor. Han fortel om ein kultur der rektor er den som ”skal løyse alt”. Sjølv seier rektor at han treng hjelp til å ikkje ha for mange ballar i lufta på same tid. Rolla som personalleiar tek overraskande mykje tid og ressursar, spesielt i høve til skilsmisse, død, personlege problem og AKAN- relaterte problemstillingar. Som IA-verksemd er det mykje oppfølgingsarbeid som må gjerast. Dette pregar den daglege drifta, spesielt når det er lite støtte å få frå kommunenivået til slike saker.

Rektor fortel at han legg vekt på at ting skal vere formelt i orden. Han har kjøpt inn eitt eksemplar av opplæringslova til kvar lærar. Han meiner at det er trong for at dei sjølv les seg opp på kva som er rammene for det pedagogiske arbeidet. Sjølv kan han ikkje bruke tida på å seie det fleire gonger; ”Det er ikkje nok å si ting ein gong, i alle fall ikkje til lærarar”. Råd og utval er passive og fånytted, hevdar han. Bruk av råd og utval ”sosar ut i ingenting”. Det viktige

på skulen er utviklingsplanen. Den er ikkje sovande, sjølv om den ikkje endrar seg så mykje frå år til år, som han seier. Han fortel at det ikkje blir jobba like mykje med alt på utviklingsplanen. Det tek tid å ta tak i tinga. Han saknar at lærarane gjennomfører evaluering av eige arbeid, og rektor saknar tid til pedagogisk refleksjon. Som eit botemiddel brukar han kollegagrupper, og organiserer mykje av tida i team rundt dei same stega og kring dei same elevane. Her set dei saman lærarar på ”langs”, og ikkje etter fagområde. Han opplever det som veldig positivt å jobbe saman. Faggruppene står svakt på skulen. Dei legg mest vekt på det pedagogikk og metodikk. Han forventar at lærarane kan faga. Det er pedagogikk dei må utøve.

Rektor D peikar også på spenninga mellom rektorrolla og funksjonen som einingsleiar. Han fryktar at byråkratiske oppgåver skal stele tid frå pedagogisk leiing. Han er medviten om å setje av nok tid, men fryktar å bli ”ein kontorrotte”. Han er ”nesten konge” som han seier. Hovudproblemet er å måtte ta heilt og fullt ansvar for det som skjer. Han peikar på at det ikkje går an å skulde på kollegaene eller nokon andre dersom noko går gale. Då er det snarare rektor sin skuld at det ikkje er innarbeidde rutinar som kan førebyggje eller hindre uønskte hendingar. ”Eg må ikkje gjere alt sjølv, men eg må vite at det blir gjort”. Mykje av tida går med til å følgje med i det som skjer i skulen. Rektor er særskilt medviten om å bruke samarbeidsutvalet som leverandørar av skulen sine behov, synspunkt og trong for økonomiske ressursar inn til politiske avgjerslesprosessar. Han tek til orde for at ein politisk leiar i samarbeidsutvalet er eit viktig brufeste inn i den politiske manesjen. Han framheld kor viktig det er med politisk representasjon i samarbeidsutvalet, at nokon kan påverke – ”dersom dei meiner at det er rett å påverke”. Han fortel at han har ”lagt heile sin sjel” i å få auka midlar til skulen. ”Det er framtida til borna som er viktig”, seier rektor.

Rektor E fortel om stor fridom. Dagleg drift, sakshandsaming og økonomistyring er ei lita bær. Han skildrar ein kvardag som er tufta på pedagogisk utviklingsarbeid. ”Eg har god tid”, seier han, på grunn av at han har skapt seg rom til å følgje opp dei pedagogiske prosessane. ”Få kontroll over forvaltingsstrukturen, så gir dette tid til å tenkje utvikling”, seier han. Han fortel at økonomi, forvaltning og rutinar var særskilt viktige då han byrja som rektor. Dette området måtte løftast først og byggjast frå botnen av. Eit postulat er å ”ha fokus på dei ressursane vi har, ikkje eit fokus på dei vi ikkje har”. Han fortel at då rutinane var innarbeidde, kunne skulen byrje ein pedagogisk utviklingsprosess: ”Du må rydde opp i det indre livet før du kan gå i gang med utviklingsarbeid”. ”God planlegging er halve jobben”, seier han. I dei fleste organisasjonar er det slik, at etter ei viss tid blir ein ”nøgd med slik ein har det no”. Då er tida mogen for omstilling og endring. Han meiner at ”alle har godt av raude kjakar, omstilling og smertefullt arbeid.” Han seier at det er smertefullt å endre ein praksis som ein er blitt fortruleg med. Men nettopp difor

må pedagogikken endrast, hevar han. Elevane endrar seg, samfunnet endrar seg – og skulen må kontinuerleg oppdatere og endre praksis. Personalet må få utfordringar, ”slik at dei ikkje sovnar i eit mønster”. Dei som har lyst til ”å gå i front, må få lov til det”. Dei får rammevilkår og tillit, slik at dei kan oppleve nybrottsarbeidet på ”eigen kropp”. Samstundes seier rektor at det alltid er nokon som synes alt var betre i går. ”Dei er viktige dei óg. Nokon må halde den raude tråden, halde fast ved noko”. Skulen er organisert i team. Men dersom han berre set saman folk som har lyst å jobbe i lag, så ”blir det ikkje dynamikk og utvikling.” Rolla som teamleiar går på omgang. Teama er grunnstrukturen, og medarbeidarsamtalane blir gjennomførte kollektivt i teama. Han seier at tiltaka fører til meir fellesskapstenking, der fokus blir flytta mot kvar einskild elev sin motivasjon og progresjon. Om sin eiga rolle som leiar, seier rektor E:

”Skal du vere leiar på ein slik organisasjon som x skule, med så mange ungar og ei slik kompetansebedrift, så må leiarar søke inspirasjon og kraft utanfor eige miljø og ikkje berre sausa rundt i skuletenkinga. Du må få meir perspektiv på at skulen er ein god del meir enn akkurat det indre livet og at ein også er ein del av samfunnsutviklinga og samfunnet rundt seg, som ein kan vere med på å påverke retninga av”.

Rektor F meiner at ”det er hol i hove at ein skule ikkje reflekterer meir over grunnmuren i skulen. Du får ikkje svar frå lærarar dersom du spør om læringssyn”. Han peikar på at dei som får til skuleutvikling, det er ”kommunar som har kompetanse og ressursar til å ville noko, dra noko”. Problemet er at han føler seg umyndiggjort. På ein *liten* skule er det eit avgrensa handlingsrom til å gje medarbeidarane nye arbeidsoppgåver, hevdar han. Men rektor ”prøver å løfte dei heile tida”. Han freistar å gje personalet ansvar – og gje dei trua på seg sjølv. Men, som han seier, det er ”forskjell på å gje ansvar og å ta det. Dei må søkje ansvar”. Han meiner at kulturen er avgjerande viktig. Mange lærarar ventar at rektor ”skal lære dei opp i og bestemme undervisninga”. Men ”slik er ikkje rolla mi. Rolla er ikkje å gje råd om a, b eller c.” Det er ein kultur som er utruleg lite skapande. Han meiner at kulturen er ”veldig avhengig av kva slags leiar ein har hatt”. Ofte er det slik at dei ”kjem ikkje så langt at ein set seg ned rundt eit problem, forventinga er at rektor presenterer ei løysing. Rektorane sin jobb er å vere orakel, der orda til rektor er lov.” Det er ”lite lærande organisasjon i ei slik tenking”. Han peikar på eit paradoks; ansvaret for så mange born og så mange liv – ”og kor lite tid vi får lov til å drive med utviklingsarbeid og kor lang tid vi brukar på å administrere”.

4.3 Kva strategi vel rektor og skulane for å nå dei pedagogiske måla?

Når det gjeld det pedagogiske utviklingsarbeidet, held rektor A fram viktigheita av rutinar, vedtak og formell sakshandsaming. Dei ulike råda og utvala på skulen blir flittig brukt. Rutinar og årshjul er viktige i styringa av skulen. På møte kvar veke er det høve til å justere element og rutinar på saklista. Skulen er så stor at det er lite rom for utvikling av ny fagkunnskap på tvers i kollegiet. Når "fagfolka" blir samla, er det gjerne på tvers av årsstega – og ikkje på tvers av faga, fortel han. Leiinga har møte med andre kommunale etatar og lensmannen ein gong i månaden. Men det er ikkje noko formelt samarbeid om skuleutvikling. Skulen har ingen partnerskapsavtalar med eksterne aktørar. Ved spørsmål om "kva som syner ein vågal kultur" blir det eksemplifisert med innføring av ikt som pedagogisk reiskap. Det slår ikkje heilt heldig ut. Her blir utviklingsarbeidet vurdert som "pedagogisk sløsing med tid". Rektor etterlyser ei dreiebok for skuleleiing. I personalet er det ei sterk faktaorientering, med etterspurnad av fagleg oppdatering individuelt retta mot "sine fag". Rektor ville gjerne hatt meir organisert etter- og vidareutdanning i sektorovergripande tema, som til dømes spesialpedagogikk. Han seier at etterspurnaden etter individuell fagutvikling er dominerande. Hjø rektor B skin den prosessorienterte stilen igjennom. Det vert lagt lite vekt på dei formelle vedtaka. Han seier at dei "kanskje ikkje er tydelege nok, vi har vedteke noko, og så har vi gløymt det tre dagar etterpå". Han seier at dei eigentleg vil ha meir rutinar på arbeidet, i den forstand at utviklingsarbeidet må bli inn i rammer. Rektor fortel at dei saman med tre andre, der ein skule er frå ein annan kommune, har søkt eksterne utviklingsmidlar til arbeid med evaluering. Utgangspunktet er at elevane må bli meir bevisst på korleis dei lærer. Rektor seier han vil ha meir rutinar, for at debattane skal bli meir målretta. Han fortel om eit fokus på "den raude tråden i det pedagogiske arbeidet". Dei har felles planleggings dagar med tre andre skular. Han seier at skulen ser at dei må flytte ein del kunnskap om arbeidsmåtar frå det eine området til det andre. Rektor vektlegg kontinuerleg utvikling av ny kunnskap. Dei samlar ikkje fagfolka, men pedagogar på tvers av stegnivå og ulike skular for å reflektere over sosial kompetanse, matematikk og læring i nettverk. Trass i eit utviklingsarbeid på skulen, er dei nok litt tradisjonelle, hevdar rektor. Dei vil gjerne hive seg på djupt vatn, men dei er ikkje der no:

"Min veg er jo å få med meg nokon. Det er fånytted åleine ... eg må ha nokon som er pådrivarar i tillegg til med sjølv. Det trur eg. Med dei føresetnadene, da kan du hoppe ut i "det store intet". Då vil vi nok kunne hoppa på ganske dypt vatn og kunne komma oss opp att og, det trur eg."

Under spørsmåla knytte til ein faktaorientert utviklingsstil, vert ei vektlegging av skulen sine behov presisert. Rektor opplever at dei regionale utviklingskursa er ein "flopp". Kursa kan gjerne vere gode nok, men dei speglar ikkje skulen sine behov. Han ville brukt slike kursdagar til interne planleggingsdagar eller felles kursdagar for heile personalet, ut i frå ein tanke "om kva treng vi her på huset". Han presiserer at fleire må vere med på dei same kursa. Rektor seier at dei etterspør ikt, spesialpedagogikk og kurs som inneheld felles utfordringar for heile personalet, ikkje ei vektlegging av "fagkurs" for fagpedagogar. Det er ei kollektiv tenking, noko vi ser i utsegner som "vi skal ikkje stagnere, vi må drive oss mot det nye, vi kan ikkje grave oss ned". Skulen har ei lokal endring av arbeidstidsavtalen. Rektor fortel om ein sterk utviklingstrong, og ei sterk kollektiv kjensle på skulen.

På skulen til rektor C vert det teikna eit bilete av ein tradisjonell skule. "Vi kunne tort litt meir av nytenking", seier rektor. Skulen er "ikkje prega av å vere vågal eller eksperimentell. Den er veldig tradisjonell." Med den førre læreplanen arbeidde lærarane mykje med prosjekt. Men dei undra seg over kva elevane i røynda lærte. No har fokus gått attende til den klassiske lærarrolla. Rektor meiner at "lærarane snakkar for mykje i timane". Men "lærarar er ein tung materie". For å kunne gå nye vegar, må ein kunne faget sitt, "men vilje til å utvikle og endre er viktigare. Det nyttar ikkje å vere god dersom det ikkje er vilje til å endre". Han held fram at lærarar som brenn er gull verd. I same andedrag poengterer han at det er mange lærarar som brenn på skulen. Spesielt dess lengre ned i grunnskulen du kjem. Dei mest tradisjonelle lærarane finn du på ungdomsskulesteget. Kurs og fagleg oppdatering er viktig. Problemet er at etter at dei har vore på kurs, så er det "stup inn i kvardagen, kor dei ikkje får tid til å setje ut i livet" det nye dei har lært. Lærarane saknar tid til refleksjon, men tviheld på endring av arbeidstidsavtalen. Rektor er overtydd om at endring av arbeidstidsavtalen må til for å få utvikling i skulen. Langdagane blir langdryge, spesielt når ein skal vere kreativ kl 16.30, etter seks timar med undervisning, seier han.

Rektor D legg stor vekt på dei formelle aspekta ved utviklingsarbeidet. Samarbeidsutvalet er den viktigaste arenaen for utviklingsarbeidet, seier rektor. Saker relaterte til utvikling blir handsama av lærarråd, fellesmøte med lærarane og elevråd før dei endar opp i samarbeidsutvalet. På plangruppemøta blir utviklingsplanen diskutert. Ein time i veka blir nytta til å diskutere plan og utviklingsarbeid. Mykje av fokus blir langt på rutinar og årshjul, slik at samarbeidsutvalet berre blir ein "referatplass". Dokumentasjon og rutinar blir haldne fram som viktige. Eitt møte, *årsmøtet*, blir halde fram som ein viktig refleksjons- og evalueringsverkstad.

Det kan sjå ut til at utvikling av ny kunnskap som regel skjer ved at lærarar har vore på kurs – og at dette blir følgt opp internt på skulen. Rektor fortel at dei som har delteke på kurs, må orientere dei andre. Skulen har ein partnerskapsavtale med ei stor bedrift. Det inneber ei viss form for gjensidig utvikling fortel han, men at denne kanskje mest er prega av verksemda sin trong for framtidig arbeidskraft. Rektor seier at ”utvikling heng saman med å tore å gjere ting annleis enn det ein gjorde før”. Han skildrar ein del miljøskapande aktivitetar, som har stor effekt i heile skulemiljøet, men rektor fortel ikkje mykje om pedagogisk utviklingsarbeid. Det er ikkje ein sterk kultur som tek til orde for det nye eller *vågale* på skulen. Rektor fortel om ein kamp om ressursane, og ein intern kamp om breidde versus fellesfag og fellesprosjekt. Dette er ei spenning i kollegiet ein må leve med, hevdar rektor. Prosjekt i ungdomsskulen er spesielt krevjande. Rektor sin vilje er avgjerande for utviklingsarbeid, meiner han. Han peikar på at ulike grupper står mot kvarandre, heilskapleg pedagogikk kontra sterkare fagforankring. Rektor synest at ungdomsskulen tenkjer for mykje på sine einskilde fag. Samtidig er fagleg tryggleik fundamentet for skulen sin aktivitet. ”Skal du forandre på noko, må du vite kva som manglar”, seier rektor. I tillegg til faktakunnskap hjå fagleg sterke lærarar, må dei vaksne vere gode og naturlege rollemodellar som elevane kan identifisere seg positivt med. Skulen nyttar kurs som eksterne møteplassar, som ikkje berre skal gjelde fagleg utvikling. Lærarane treng ein møteplass, følgje med på trendar, lytte og sjå noko nytt, fortel leiaren. Dette treng ikkje føre til nye pedagogiske tiltak. Ein kan ikkje hoppe på alt, som rektor seier. Ein må snarare bruke kursa konstruktivt. Det kan sjå ut som om lærarane reiser på kurs etter kva som vert tilbode, og ikkje ut i frå kva som vert diskutert fram som eit behov.

Hjå rektor E er dei tre utviklingsstilane overlappande. Forvalting, lov, rutinar og regelverk er ikkje eit mål i seg sjølv, men springbrett for pedagogisk utvikling. Den vedtaksorienterte utviklingsstilen er eit steg på stigen. Han seier: ”Få kontroll over forvaltingsstrukturen, så gir dette tid til å tenkje utvikling”. Formelle vedtak og rutinar held framdrift i møta, avgjerslene og i utviklingsarbeidet. Den prosessorienterte stilen handlar om å setje seg mål. Mål om bli god og levere ”varene”. Han skildrar ein utviklingskultur på heile skulen. Ofte er det slik, seier han, at skulane har kompetanse utan å vere klar over den. Det har noko med at lærarane manglar medvit om kvaliteten på eige produkt. Først og fremst må måla uttrykkast og nedfellast, meiner han. Skrivning er eit nøkkelord, seier rektor: ”I ein organisasjon som arbeider med kompetanseutvikling, er det avgjerande med kontinuerleg skrivning. Det du ikkje klarar å setje ned på papiret, har du heller ikkje tenkt”. Skrivninga dannar mønster for vegval og handling, som til dømes at personalet jobbar kollektivt med å skrive ned positive og negative ting ved skulen, slik at dette er gjenstand for refleksjon, diskusjon og justering av kurs.

Rektor fortel at dette også er eit grep for komme seg vekk frå mållause refleksjonar og diskusjonar – og over i dialog. For rektor er det ein føresetnad at innhaldet i prosjekt og utviklingsarbeid blir implementert i organisasjonen. Ny kunnskap blir utvikla mellom anna gjennom fleire aktive partnerskapsavtaler, hospiteringsordningar, besøk på bibliotek, opplevingsturar, aviser osv. Ein lærar må ha kraft og overskot til formidling kvar einaste dag, seier rektor. Difor legg han vinn på at dei ”må få puste og få fagleg påfyll”. Vidare seiar han at ”Dei mest kreative miljøa er skapte på nøysemsskultur”. Som lærar må ein ha fagkunnskap for å kunne sjå det som manglar. Som kollegium må dei sjølve byggje kollektiv kunnskap for å drive felles utviklingsprosessar.

Rektor F tek til orde for at dei ”må reinske vekk det administrative. Møta må generere livsvarig innhald, noko som skapar noko”. Når eg spør om kva vekt dei legg på rutinar, svarar han: ”Ikkje i det heile. Jobbar ikkje sånn. Formell sakshandsaming og vedtak er ikkje noko som motiverer til innsats”. Han peikar på at det er veldig fleksible lærarar på skulen, og skildrar eit kollegium med sterkt fokus på prosessar:

”Den grad vi klarar å drive utviklingsarbeid så må vi bryte med rutinane som har vore innarbeidde. Vi må bryte med kulturen vår. Det er vi på vei til å klare. No jobbar vi på ein annan måte. Før var det styrt av rektor. No skjer utviklingsarbeidet mellom lærarane og elevane, der det skal skje. Vi må jobbe saktare. Det er styrt frå mi side, meir systematisk til verks. Vi les same litteratur, diskusjonsgrupper, lagar ting i lag, mykje meir flink til å bruke verktøy til å skape noko i lag. Vi har fokus på problembasert læring. Kva betyr det for oss? Dugnad for å få fellesstrekk, Så hjelper vi kvarandre. Jobbar meir ut produktet enn at dei får produktet presentert. Dermed må vi bruke litt lengre tid. Dersom folk ikkje skapar det sjølv, skjer det ingenting. Vi passer på å få med oss alle. Det er ikkje fyrtårna blant lærarane som skal styre prosjekta. Alle jobbar ikkje like fort, Mange må reflektere litt ekstra.”

Råda ved skulen blir brukte som høyringsinstansar. Dei blir mest brukte i etterkant, fordi ”spiren startar i skulen”. Han seier at dei kanskje bør få dei formelle råda meir aktive. Dei er ”meir orienterte enn involverte”. På spørsmål om korleis dei utviklar ny kunnskap på tvers av fagmiljø, seier rektor at dei ikkje har ”reine fagmiljø”. Skulen er organisert i team, og den faglege oppfylginga skjer her. Partnerskap har dei lite fokus på. Skulen har ein partnerskapsavtale. Rektor ville gjerne hatt fleire, men har for få lærarar å spele på, seier han. Han hadde ynskt å hatt mange lærarar på utviklingsprosjekt – og fleire partnerskapsavtaler. Diverre, seier rektor, ”veit

ikkje om eg ser ein kultur som prøver det vågale.” Han påstår at dei er lydhøre for nye teoriar, og at dei tør å prøve nye ting. Men dette er ikkje ”nyskapande og nybrottsarbeid”. Rektor seier at dei nok er ”for konservative i dette yrket”. Samstundes legg han vinn på at personalet må utvikle seg i lag. ”Vi prøver å bli meir lærande organisasjon, lytte til elevane, ta dei med på råd, ulike læringsstrategiar”. Han fortel om eit stort fokus på teori; ”kva er stoda i skulen i dag”? Dei har fokus på faktakunnskap, ikkje fagkunnskap. Han seier at dei arbeider mykje med psykologisk og pedagogisk teori, at dei freistar å reflektere heile vegen, og at dei prøver å ta til seg ny teori. Skulen har lite ressursar til utvikling av ny fakta- og fagkunnskap. Når dei deltek på kurs, reiser dei i samla flokk. ”Det nyttar ikkje å sende ein”. Han fortel at midlane blir brukte på få og målretta ting. Han meiner at konferansar, etterutdanning, kurs og fagnettverk har mykje preg av sosiale møteplassar og prat. ”Prat har ikkje noko med læring å gjere”, seier han. Det blir gjenforteljing, men ikkje refleksjon. At det er lite nytenking i skulen har óg samanheng med at det er lite nyttilsetjing. Når det gjeld arbeidstidsavtalen, har dei ”ikkje tatt jobben med å bryte ut av den sentrale avtalen”.

4.4 Hovudtrekk i empirien

Her oppsummerer eg hovudtrekka, framleis gruppert etter dei tre forskingsspørsmåla.

Kva rolle den kommunale organisasjonsmodellen spelar for pedagogisk utviklingsarbeid

Rektor A og B er frå same kommunen. Rektor A føler seg sterkt styrt av det overordna kommunale nivået. Han trur at kommunen ynskjer å vere langt framme, men dei legg ikkje tilhøva til rette for det. Kommun nivået hoppar på for mange trendar, slik at skulen ikkje får tid til å omstille seg, tid til å hengje med. Skulen får ikkje tid til å drive eiga utvikling, eller drive på med sitt. Stikkordet ”pedagogisk utvikling” har ulikt forteikn for desse to rektorane. For rektor A driv ikkje kommunen nok utvikling for skulen, dei gir ikkje skulen nok drahjelp. For rektor B opplevest det kommunale slepetauet som bindande. Han slår fast at kommunen nivået står for utvikling, men i ei retning som ikkje samsvarar med ynskja og behova på deira skule. Den eine rektoren vil ha meir pedagogisk styring, medan den andre vil ha større handlingsrom. Den kommunale organisasjonsmodellen er ikkje eit hinder for pedagogisk utvikling. Det er dei interne vala og prosessane på skulane som er avgjerande.

Rektor C er tilsett i ein trenivåkommune. Det kan vere vanskeleg å seie om problema rektor teiknar skuldast organisasjonsmodell, eller om det er aktørane i modellen som er utfordringa. Utsegn som ”utruleg god tilgang på personalressursar” er nok for mange synonymt

med ein imøtekommande og positiv skuleeigar. Samstundes er ikkje ressursar alt. Han saknar eit aktivt diskusjonsforum, refleksjon om val av metodar og framgangsmåtar, og han etterlyser interesse for kva dei driv på med i skulen. Her er det tre nivå og god ressurstilgang. Det er rolla som skuleeigar som er sentral, ikkje den kommunale organisasjonsmodellen.

Rektor D er leiar i ein rein tonivåmodell. Også han teiknar eit omriss av ei fråverande administrativ og politisk leiing. "Hald budsjettet", og "dette må de avgjere sjølve" er ikkje utsegner som byggjer opp under ideen om ein aktiv skuleeigar. Når han seier at "kommunestyret og rådmann er ikkje interesserte", er det med ein smak på tunga av at det hadde vore gildt om dei hadde synt litt meir interesse og merksemd for skulen.

Rektor E "har god tid" til å drive utviklingsarbeid. Han lever godt med at skulefagleg ansvarleg har kontortekniske oppgåver, medan rektor får drive pedagogisk utviklingsarbeid. Rektor arbeider i ein rein tonivåkommune, og har stor grad av fridom og ansvar. Dette opplevest som stimulerande for utviklingsarbeidet, slik at skulen kan stake ut sin eigen kurs, og bli einige om marsjfarten sjølve.

Rektor F har same fridom, utfordringar og ansvar som rektor E. Mosaikken dei legg, speglar eit mønster om at kommunenivået er fråverande. Rektor F hevdar at den kommunale organisasjonsmodellen er eit opplagt hinder for pedagogisk utviklingsarbeid. Han saknar dialog, ressursar som dreg felles utviklingsprosjekt, samhandling mellom kommunenivå og rektorkollegiet. Han etterlyser ein skuleeigar som vil noko, som kan noko, og som pressar, engasjerer og motiverer til felles skuleutvikling i kommunen. Slik det er no, er det opp til rektorane sjølve. Det er fritt fram for dei gode og galne ideane. Kommunen har ikkje system til å følgje opp eller kontrollere. Borna i same kommunen får særskilt ulikt undervisningstilbod, avhengig av kva krins dei soknar til. Hadde rektorane hatt høve til å skrive saker til politisk handsaming, ville høvet til dialog og saksframstilling vore betre.

Oppsummert kan vi seie at den kommunale organisasjonsmodellen har eit negativt forteikn i høve pedagogisk utviklingsarbeid på skulane. Enten betyr det ikkje noko særleg kva kommunen gjer, eller så er det eit sagn at det overordna nivået er passivt. Utsegnene frå rektorane peikar på at det ikkje er tal nivå, eller den kommunale organisasjonskartet som er avgjerande, men samhandlinga mellom nivåa.

Kva rolle rektor spelar for det pedagogiske utviklingsarbeidet på skulane?

Hjå rektor A går det fram at rolla hans er å få hjula til å rø rundt. Det er dei daglege kontorrutinane som tek hovudfokus. Det kan synast som om det hadde vore best om ein konkret fagplan hadde skissert mål, tiltak og metode. Rektor har ei tilbakehalden rolle når det gjeld

utviklingsarbeidet, og fungerer som fremst blant likemenn. Rektor B er kollega i same kommunen. Også hjå han er det dei små daglege tinga som et mykje tid. Men her har rektor overordna fokus på dei kommunikative prosessane. På denne skulen mønstrar rektor rolla som prosessrettleiar, og initierer opne diskusjonar i personalgruppa. Som den einaste skulen i kommunen, har dei innført ein lokal arbeidstidsavtale, med to ekstra planleggingsdagar i året. Desse dagane treng dei til særskilt utviklingsarbeid som personalet har diskutert seg fram til. Eit anna døme på rektor sine konstruktive grep, er den aktive og regelmessige bruken av Utdanningsdirektoratet sin ståstadanalyse. Rektor set evaluering, refleksjon og dialog om skulen si utvikling og elevane sine behov høgt på saklista.

Rektor C ser ut til å spele ei tilbaketrekt rolle i utviklingsarbeidet. Ved sida av alle dei små tinga, er det personalleiarrolla som tek mykje tid og merksemd. Ein av grunnane til denne prioriteringa, er at overordna nivå på kommunen ikkje har tilstrekkeleg støttefunksjonar på det personalpolitiske området. Difor hamnar mykje av det personalpolitiske arbeidet på rektor sin pult. Det er lite dynamikk i den pedagogiske utviklinga. Skulen sin utviklingsplan endrar seg lite frå år til år, og lærarane evaluerer i liten grad eige arbeid.

Hjå rektor D trer spenninga mellom rektorrolla og rolla som einingsleiar fram. Det er om å gjere å gjere minst mogleg administrativt ”kontorarbeid”. Likevel er ein stor grad av merksemda retta mot dei daglege rutinane. Det er også lite tid sett av til felles refleksjons- og evalueringsarbeid. Det er grunn til hevde at rektor spelar ei tilbakehalden rolle i utviklingsarbeidet på skulen.

Rektor E har ein proaktiv og utviklingsorientert rektor. Her spelar rektor ei særskilt viktig rolle som utviklingsentreprenør. Gjennom aktiv og medviten leiing er rektor systematisk og drivande i utviklinga av skulen. Det overordna fokuset er på elevane sine behov. Desse behova vert kontinuerleg endra, i og med at dei stendig får nye elevar. Gjennomgangstemaet i intervjuet er omstilling, endring, evaluering, tilpassing av nye metodar. Dei har ein lokal variant av arbeidstidsavtalen, tilpassa skulen sitt utviklingsbehov. Rektor spelar i høgste grad rolla som prosessrettleiar for kollegaene.

Rektor F er ein aktiv leiar, med interesse for å dyrke fram dei kollektive prosessane i skulen. På ein liten skule er dette ei utfordring, i og med at det er få kollegaer å spele på. Det går fram av intervjuet at rektor freistar å heve skulen sitt refleksive nivå.

Kva strategi rektor og skulane vel for å nå dei pedagogiske måla

Hjå rektor A herskar det ein vedtaksorientert utviklingsstil. Merksemda er retta mot fortid og interne ressursar. Formell sakshandsaming og vedtak står sterkt. Skulen er også orientert mot ein opplæringsorientert stil, der ynskja til lærarane er individuell oppdatering i ”sine fag”.

Hjå rektor B er skuleplassen kringsett av ein prosessorientert utviklingsstil. Rektor kler rolla som prosessretteiar, og intervjuet speglar eit høgt fokus på kollektiv evaluering, omstilling og tilpassing av skulen til dei einskilde elevane. Dei har utvikling i heterogene grupper, der merksemda er retta mot ”den raude tråden i det pedagogiske arbeidet”. Dei har ei stegvis utprøving og feiling som pregar arbeidet, noko vi ser igjen i utsegner som; ”vi skal ikkje stagnere, vi må drive oss fram mot det nye, vi kan ikkje grave oss ned”.

Rektor C fortel om ein opplærings- og vedtaksorientert utviklingsstil. Kurs og fagleg oppdatering er viktig, men det nye blir ikkje implementert i skulen ”når dei stupar inn i kvardagen”. Det er ikkje kollektive refleksjonsprosessar som kapslar inn ny lærdom. Ny kunnskap er individuell kompetanse. Merksemda er retta attende i tid og internt. Vedtak som verkemiddel og formell sakshandsaming ser også ut til å vere ein dominerande strategi.

Det er den vedtaksorienterte utviklingsstilen som trer fram hjå rektor D. Formelle vedtak i samarbeidsutvalet er viktige milepælepunkt. Det er dei formelle råda og utvala som er springbretta for utvikling på denne skulen. Dokumentasjon og rutinar er viktige.

Dei tre utviklingsstilane er overlappande hjå rektor E. Mest markant er likevel den prosessorienterte utviklingsstilen. Rektor legg stor vinn på å ha det formelle i orden. Men fokus er retta mot spikaren på veggen, og ikkje på hammaren som verktøy. Det formelle må på plass for å drive godt utviklingsarbeid. I tillegg må lærarane kontinuerleg har kollektiv og individuell fagleg oppdatering og påfyll. Strategien på utviklingsarbeidet ligg i spenningsfeltet mellom det gamle og det nye. Fokus er retta mot framtida og eksterne ressursar. Lærarane arbeider og driv utvikling i heterogene grupper, med sterk grad av uviss utprøving og feiling.

Rektor F brukar ein prosessorientert utviklingsstrategi. Skulen har eit sterkt kollektivt fokus, der stikkorda er refleksjon og felles evaluering. Dei har sterkt fokus på å bryte rutineane, slik at desse ikkje hindrar utvikling. Den faglege oppdatering skjer i teama. Dei legg lite vekt på individuell etter- og vidareutdanning. Dei ser den opplæringsorienterte og den vedtaksorienterte utviklingsstilen som eit hinder for pedagogisk utvikling. Dei må ”jobbe ut produkta” sjølve. Verktøya må lagast i lag. Fokus er på framtida, og eksterne ressursar.

Kapittel 5. Drøfting av teori og empiri

Teori og data er kvar sine brufeste. Det er forskaren si drøfting som kan byggje eit bruspenne av auka forståing og djupare innsikt. Det er i drøftinga av datamateriale vi kan få diskutert korleis dei teoretiske perspektiva er viktige føresetnader for ei pedagogisk utvikling mot ein lærande organisasjon. Dei seks teoretiske perspektiva dannar også struktur for drøftinga:

- 1 - Perspektiv på dominerande samfunnssyn
- 2 - Perspektiv på kommunen
- 3 - Perspektiv på kommunal organisering
- 4 - Perspektiv på offentleg organisering og lærande organisasjon
- 5 - Perspektiv på rolla til rektor
- 6 - Perspektiv på strategiar for pedagogisk utvikling

Oppsummeringane i kap. 2.7 og 4.4 er dreiepunktane for denne drøftinga. I det følgjande skal vi sjå dei seks teoretiske perspektiva mot funna, synspunkta og haldningane i datamaterialet.

5.1 Dominerande samfunnssyn i møte med pedagogisk utvikling

Velferdssamfunn

Samfunnssynet laissez-faire er viktig å ha i mente for å forstå kva rammer velferdssamfunnet vaks ut i frå. På bakgrunn av intervjuar med rektorane og synspunkta til ulike forskarar, kan det sjå ut som om Furre sin ”sosialdemokratiske orden” er den normative malen utviklinga skal målast etter. Einskapskulen heng tett saman med utviklinga av velferdssamfunnet. Ein føresetnad for gjennomføring av velferdssamfunnet var kommuneinndelingsreforma i 1964, med ein reduksjon på over 200 kommunar. Bør det gjennomførast ein tilsvarande reduksjon for å revitalisere kommunane. Er kommunane for små til å vere skuleeigarar, som statsråden peikar på, og er det alt for mange av dei – slik Framstegspartiet tek til orde for?

Støypeforma til velferdssamfunnet har smidd einskapsskulen, det mentale biletet og den normative referanseramma til mange av aktørane i segmentet. Det var ei utbyggingstid med nye tiltak, der den gamle styringskjeda var dominerande. Ei styringskjede som var meisla ut av det klassiske byråkratiet; detaljar, rundskriv, rutinar og pålegg. At den profesjonsstyrte velferdsstaten skapte lokale styringsproblem, manglande kreativitet og fråverande utvikling, ser

ut til å ha vore eit problem for rådmann og politisk leiing, ikkje for profesjonsutøvarane. Vasstette skott mellom styringskjeder for ulike fag opna for ressursøyding og manglande heilskapsperspektiv i den kommunale forvaltninga. Som vi så i kap. 2.3.1, er bilete til Møller ”Old Public Administration”; ”*hvor den primære orientering er mot rettferdighet og velferdspolitik, i motsetning til økonomi og effektivitet*”.³¹⁰ I denne tida fekk ikkje rektorane utfordringa med å lage lokale planar. Då var det ein mal, eit mål og sterk statleg styring.

Marknadssamfunn og kunnskapssamfunn

Omstillinga i løpet av 1980-talet til eit meir marknadstilpassa samfunn, set også preg på skulen. Det vert retta eit kritisk søkjelys både på kvaliteten på den tenesta som blir produsert og på kva gildet kostar. Lågt fokus på ressursbruk og effektivitet kan gje eit velferdstap, som hindrar leveranse av tenester eller gode til andre brukarar og andre fagsegment. På slutten av 1970-talet låg motkonjunkturpolitikken og den Keynes-inspirerte styringspolitikken på sotteseng. Stilte profesjonane i ’sysselettingsmaskinen’ riktig diagnose for heilskapen? Kostnadseffektivitet, rammestyring, omstilling og resultatorientering har i alle høve vore ein resept frå marknadssamfunnet som enno ikkje er gått ut på dato.

Kunnskapssamfunnet er eit læringssamfunn, der nøkkelen for organisasjonar – og elevar – er å lære seg å handsame informasjon, og å lære seg å lære. Ein kan ikkje lære eit avgrensa pensum, slik litle Marius sleit med latinen. Skulen må bli ein stad som stimulerer alle elevane sine sansar og behov. Det må vere ein livsarena dei ikkje vil vere forutan. Utfordringa er å halde tritt med denne dynamiske utviklinga. Skulane må stile seg inn mot kollektivt utviklingsarbeid. Det vil seie å utvikle organisasjonskultur med eit kontinuerleg fokus på fornying av produkta og tenestene, og opparbeiding av arbeidskultur med omstillings- og fornyingsevne. Som vi såg i kap. 2.1.4, vil departementet vekk frå dei hierarkiske og regelstyrte strukturane, og over til meir fleksible og lokalt tilpassa organisasjonar. Dei tek til orde for at vi må ha fleire skular av typen som vi møter hjå kollektivt orienterte leiarar som rektor B, E og F. Det er skular som kollektivt opparbeider seg kunnskap om sterke og svake sider, med fokus på kva tiltak som kan føre til betre undervisning. Dei har også eit kollektivt fokus på kontinuerleg læring og utvikling.

I kapittel 2.4.4.3, peikte Berg på at læring er ein permanent prosess, noko som ikkje skjer individuelt. Ho meiner at då skapast det kollektive læringskultur i ”communities of practice”. Det vil seie eit arbeidsfellesskap som fremjar felles erfaringskunnskap. Berg seier at ”*dette rett og slett er kunnskapsorganisasjonens form, teamarbeid og utvikling av felles*

³¹⁰ Møller 2004: 190

kunnskapsgrunnlag".³¹¹ Eg tolkar skulane til rektor B, E og F til å vere "communities of practice". Det pedagogiske utviklingsarbeidet fell her i stor grad saman med utfordringane frå kunnskapssamfunnet. Det ser vi igjen i korleis rektorane praktiserer rolla si. Eg ser døme på ei aktiv leiing, som motiverer til refleksjon, endring, undring og som gjennomfører smertefull omstilling. Rektorane er redde for å stivne i eit fast mønster. Dei er prosessretteleiarar som tek initiativ og som gjennomfører omstillings- og endringsprosessar for å møte utfordringane frå det kunnskapssamfunnet dei er ein viktig del av, sjølv om det medfører smerte og "raude kjakar".

5.2 Kommuneperspektiv og pedagogisk utvikling

Den autonome kommunen og forvaltingskommunen

Den autonome kommunen var eit spegelbilte av si tid. Etter 1945 vart forvaltingskommunen eit statlege ekspedisjonsorgan for standardisert politikk. Staten trengde kommunane som ein aktiv reiskap for utvikling velferdssamfunnet. Forvaltingskommunen vart ein konstruksjon som tok høgde for nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom. Prosessane var viktige, der deltaking og medråderett stod sentralt. Dette er ingrediensar som elles er viktige i eit moderne bedriftsdemokrati og arbeidsmiljø. Det kan sjå ut som om det normative førebiletet om velferdssamfunnet heng på knaggen til forvaltingskommunen. Modellen hadde sentrale og standardiserte føringar på korleis tinga skulle vere, og mangla dermed også ein fleksibilitet mange av rektorane etterspør i dag. Samstundes finn vi eit par rektorar som kan forståast som tilhengjarar av forvaltingskommunen; sterk nasjonal integrasjon med innbakt lokal deltaking, der rektor sitt mandat var å utføre tinginga i læreplanen – ikkje å lage ho sjølv.

Effektueringskommunen og den ny-autonome kommune

Kunnskapsdepartementet vil vekk frå rigide system og manglande fleksibilitet. Dei etterspør meir dynamiske lokale organisasjonar som kan fylle det lokale utviklingsbehovet. Meir lokale løysingar heng også saman med auka fokus på brukarane sine behov. Rolla som skuleeigar blir difor interessant. I utviklinga av velferdsstaten og einskapsskulen, var rolla å sørgje for lys og varme, at det var bygg, lærarar og latin til elevane. Aktiviteten i klasserommet var læraren sitt domene. I dag står skuleeigarrolla med eit aktivt forteikn med forpliktingar og utviklingskrav. Kommunane må entre bana, og faktisk meine noko om innhaldet i skulen. I tråd med

³¹¹ Berg 1995: 187

opplæringslova skal kommunane drive aktiv vurdering og evaluering av arbeidet i skulen, kommunen skal utarbeide eigne lokale målsetjingar.

Rektor F er tydeleg på at slike kommunale planar vart utarbeidde over hovuda på rektorane. Han kallar dei kommunale planane ”papagøyespråk”, der dei resiterer noko frå sentralt hald. Også rektor C meinte det låg nokre planar i ein skuff på rådhuset. Vi ser eit sprik i synspunkta frå desse rektorane, og målsetjingane i KS sin utdanningspolitiske plattform, jf kap. 1.1, der det heiter at ”kommunesektoren tar ansvar og utnytter handlingsrommet slik at barn og unge får en best mulig oppvekst og utdanning” og at kommunane skal gjere ”utdanning til en sentral del av et livskraftig lokaldemokrati”.³¹² Trekket ved effektueringskommunen er at brukarane sine behov skal stettast. Kommunen skal levere tenester og individuelle rettar heimla i rettighetslover. Det vil i ytterpunkt seie, at med lova i handa kan foreldra krevje tiltak, ytterlegare tilbod og meir tilrettelegging frå skulane. Tidlegare gjekk samhandlinga gjennom dei formelle og representative organa. No er leveringskravet ulike einskildrettar som kommunen og skulen må følgje. Dette krev omstilling, tilpassing og nye grep. Dersom ikkje kommunane leverer ”varene”, kan den ny-autonome kommunen bli eit alternativ. Ved sida av sjukehus- og NAV-reforma, kan modellen innebere at staten også overtek grunnskulane. Eit fleirtal av skulane i landet er organiserte i kommunar med flat struktur. Veggen ligg open for at rektorane like gjerne kan rapportere til fylkesmannen som til rådmannen – eller til eit regionalt grunnskuleføretak.

Det kan synast som om dei mest utviklingsorienterte rektorane finn seg til rette med lite standardisering og eit stort handlingsrom. Dei møter utfordringane både frå kunnskapssamfunnet og ei forventning om effektivering av tenester. Ved å reflektere seg fram til sin eigen strategi, finn dei ut korleis dei skal utvikle skulane, og slik komme i møte dei aukande individuelle krava. Det handlar mellom anna om å ta utfordringa om pedagogisk differensiering på alvor, slik at kvar elev får undervisninga si tilrettelagt. Det krev kontinuerleg refleksjon og tilpassingsarbeid.

5.3 Kommunal organisering og pedagogisk utvikling

Ressursar tel, storleik avgjer

Vi såg i kap. 2.2 at det er ligg ein normativ argumentasjon om nærleik for kommunane, at dess nærare avgjerslene blir tekne, dess betre blir det for mottakarane. Eg finn grunn til å stille eit stort spørsmålsteikn ved dette. ’Stemmer teller, ressursar avgjer’, er eit postulat til Rokkan. Eit hovudfunn i denne studien er at ’ressursar tel, men storleik avgjer’. Det er ikkje kommunal

³¹² KS 2008: 1

organisasjonsstruktur som er avgjerande. Små kommunar har småskalalempen for drifta. Mange av desse kommunane har i tillegg innført ein tonivåmodell som bidreg til å rasjonalisere vekk den skulefaglege kompetansen i sentraladministrasjonen. Denne kompetansen er naudsynt for å kunne utøve rolla som skuleeigar. Det avgjerande er at kommunen er stor nok til å ha naudsynt kompetanse, ikkje kva organisasjonsmodell og struktur kommunen har.

KS og Kunnskapsdepartementet har sidan 2003 peika ut årets skuleeigar. Bumerka for desse prisvinnarane er eit kompetent og aktivt kommunalt nivå. Vi har 430 kommunar i landet. Halvparten av desse har 3.000 innbyggjarar eller færre. Vinnarane av denne prisen er mellomstore kommunar, bykommunar og ein fylkeskommune.³¹³ Til dømes har Gran kommune 13.000 innbyggjarar og Skien kommune 50.000 innbyggjarar. Snittet på kommunane som vinn prisen er 25.000 innbyggjarar. Med andre ord eit stykke ned til den andre halvparten av kommunane, som har 3.000 eller færre innbyggjarar. Rektorane A og B kjem frå ein kommune som ligg mellom 13.000 og 50.000 innbyggjarar. Dei slær fast at dei *har* eit skulefagleg nivå som vil noko. Men dei er usamde med tempo og kurs på den skulefaglege utviklinga. Dei andre rektorane kjem frå mindre kommunar, med tonivåmodell og trenivåmodell. Felles for desse fire, er at dei peikar på *fråveret* av eit skulefagleg nivå i kommunen. Slik eg tolkar desse rektorane, ville ikkje desse kommunane hatt administrativ kapasitet til eingong å skrive søknad om skuleeigarprisen. Det reiser eit spørsmål om prisen burde ha vore differensiert, for småe, mellomstore og store skuleeigarar. Langt viktigare er å finne ut av kva kommunane kan gjere for å oppheve og kompensere for ulempene med å vere liten. Ingen av rektorane nemner kommunesamanslåing som alternativ for å få ein betre skuleeigar. Det er ei enkeltkretstilnærming til problemet; fleire folk eller meir ressursar. Kanskje er forpliktande interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing løysinga? Men rektor E spør som Dahl, Klewe og Skov; korleis skal kommunen styre skulane, når det ikkje er nokon i førarsetet?

Rektor C hevdar at den skulefagleg ansvarlege har eit for breitt arbeidsfelt, slik at det i samhandlinga med skulane blir "lite opning og tid sett av til refleksjon om metodar". Eg trur det er eit lite mindretal av kommunale leiarar som maktar å gå i djupna og breidda på same tid. Løysinga blir oppgåver i breidda. Ein føremon i små kommunar er den korte avstanden mellom dei som tek avgjerslene, brukarane og den politiske leiinga. Det bør også vere enklare å få oversyn over tiltak og behov i ein liten kommune. Veggene i dei vasstette fagskotta bør vere mogleg å trengje igjennom. Utfordringa er å oppfylle vilkåra i Opplæringslova, at kommunen skal ha skulefagleg administrativ kompetanse. Staten legg etter kvart sterke føringar på kva

³¹³ www.ks.no. 2003 Gjøvik 28.000 innbyggjarar, 2004 Klepp 15.000 innbyggjarar, 2005 Hedemark fylkesk., 2006 Gran 13.000 innbyggjarar, 2007 ingen og 2008 Skien 50.000 innbyggjarar.

rektorane skal kunne, kva dei skal gjere, og kva retning dei skal leie skulane i. Krava til skulefagleg kompetanse er ikkje spesifisert. Sjølv om denne ressursen kanskje er langt viktigare for det pedagogiske innhaldet og utviklinga i ein kommune. Rektor C seier jo at han har ”utrolig god ressurstilgang på personalsida i mi tid som rektor.” For han handlar det ikkje om den gode ressursen skulen har, men han etterlyser ein aktiv skuleeigar.

Potemkins kulisser eller ein produktiv skuleeigar?

Som vi såg i kap. 2.5.1, peikar Lillejord på eit skilje mellom produktiv og reproduktiv pedagogisk leiing. Den produktive er oppteken av å få i gang refleksjonsprosessar som går utover det å tileigne seg bestemt kunnskap, der ein skapar ny kunnskap gjennom sosial samhandling. Den reproduktive leiinga søker etter ferdige svar og løysingar på problem, i trua på at det finst bestemt kunnskap eller dugleik som er utvikla i form av metodar og teknikkar som det er viktig å lære. Vi kan overføre omgrepa til også å gjelde skuleeigarrolla. Den etterlyste rolla som ein aktiv og drivande skuleeigar kan seiast å vere ein produktiv skuleeigar. Ein reproduktiv skuleeigar kan bere preg av Potemkins kulisser. Ved tilsynsbesøk vil fylkesmannen kunne sjå at nokon kler rolla som skuleeigar, men utan at dei går i djupna.

I tråd med dette er det mindre enn halvparten av kommunane i landet som har høve til å vere produktive skuleeigarar. Med vedvarande fleirtal i Stortinget, kunne Arbeidarpartiet gjennomføre den storstilte kommunestrukturen, med reduksjon frå 754 til 450 kommunar i 1964. Storskaladrift var ein føresetnad for at kommunane kunne løyse oppgåvene som kom med velferdssamfunnet. Samstundes er det vanskeleg å samanlikne to ulike storleikar. I dag er rolla å støtte ei utvikling mot ein lærande organisasjon. Tidlegare har rolla til skuleeigar vore å reise bygga, tilsetje personalet, sørge for læremiddel, og i tradisjonen frå velferdsstaten; overlate det faglege innhaldet til utøvarane av faget. Det er nytt at nokon andre enn dei som står ved kateteret skal meine noko om innhaldet i klasserommet. Det handlar ikkje lenger om kvar skulane skal vere, og kva dei skal koste i drift og bygg. Det er ikkje, som Utdanningsforbundet hevdar, tonivåkommunen og kommunale strukturar som gir dårlege vilkår for utvikling mot ein lærande organisasjon. Det er kommunestorleik som er avgjerande. Både Wadel og Utdanningsforbundet peikar på dialogarenaene som avgjerande fora for slik utvikling. Men når kommunenivået ikkje har tid til å ta med rektorane på utarbeiding av skulepolitiske planar, syner det kapasitetsproblema. Korleis kan skulane invitere til utviklande partnerskap med foreldre, elevar, lærarar og lokalsamfunn, dersom samlivet med kommunenivået treng aktiv ekteskapsrådgeving? Nordlandsforskning peikar nettopp på kapasitet i den kommunale skuleadministrasjonen som ein hemske for utvikling. Utdanningsdirektoratet treffer spikaren på

hovudet, når dei hevdar at det er organisatoriske og strukturelle tilhøve som hindrar utvikling fram mot skulen som ein lærande organisasjon. Men dei tør ikkje trø ut i det lokalpolitiske minefeltet som heiter kommunesamanslåing.

Statsråd Solhjell og nestleiar Sandberg står ikkje så langt unna kvarandre i det politiske landskapet, jf synspunkta i kap. 2.2.4. Sterk statleg styring og standardisering står høgt i kurs hjå begge. Er det Framstegspartiet sitt nye noregskart med 160 kommunar som er det politiske grepet for å kunne gjøre alle landets kommunar til potensielle vinnarar av skuleeigarprisen? Utfallet av Stortingsvalet i 2009 kan bli spanande på mange samfunnsområde.

Frå sektoregoisme til einingsegoisme?

Rektorane E og F er frå same kommune, men har eit ulikt syn på det kommunale engasjementet. Rektor E driv aktivt med pedagogisk utviklingsarbeid. Desse initiativa og tiltaka skjer på tross av det kommunale nivået. Det fører diskusjonen til sektoregoisme versus einingsegoisme. Vi kan kanskje seie at utviklinga hjå rektor E skjer delvis på grunn av ein passiv skuleeigar. Hadde dei til dømes hatt ein sterk ”diktatorisk” skulesjef i ein trenivåkommune, hadde det vore mindre handlingsrom for denne rektoren. Det er kanskje grunn til å tru at tonivåmodellen har styrkt ein slik rektor. Hovudutvalsmodellen skulle styrkje samhandlinga innanfor fagområda som skule, kultur og barnehage. Vi ser teikn på at tonivåmodell kan opne for einingsegoisme. Dersom det er manglande koordinering og styring frå kommunalt hald, kan det stimulere til at ein er seg sjølv nok. I læreplanen er fokuset på den einskilde skulen. Dersom rolla som rektor blir tolka som ein ansvarleg for å effektuere einskildrettar til brukarane, er det ikkje urimeleg å setje gjerdestolpane langs eiga innmark. Hjå mine informantar ser det ut som om strategiane er å finne fram på eiga hand. Då kan det vere tryggast å gå langs den tradisjonelle merka løypa, og ikkje ut på nye pedagogiske stigar i ukjent terreng. Då blir det gjerne slik Dalin peikar på, jf kap. 2.1.2; dersom skulane held i hevd dei funksjonane, normene og tradisjonane som foreldra forventar, så blir dei nøgde.³¹⁴ Då kan skulen halde på status quo, og skape ein kultur som opprettheld førestillinga om at det ein gjer er det rette. Dersom skulen bryt med forventingane til føresette, vil det komme reaksjonar, seier Dalin. Men føresette vil truleg sjeldan ta til orde for å introdusere nye lærings- og utviklingsprosessar tilpassa kunnskapssamfunnet. Når politikarane abdiserer i høve skulane, kan ein forvente meir av foreldra? Frå rektorane går det nettopp fram at råda på skulane blir nytta til å orientere foreldra, ikkje involvere dei.

³¹⁴ Dalin 1994: 162

5.4 Perspektiva på offentlig organisering i møte med pedagogisk utvikling på skulane

Frå klassisk byråkrati til reiskapsbyråkrati

Teoriar som omhandlar offentlig organisering har ofte ei tilknytning til Webers byråkrati. Det skal sikre stabilitet, kontinuitet, rettstryggleik, ugild sakshandsaming, profesjonell kompetanse, presisjon, truverde og ei føreseieleg formell forvaltning. Dess meire ein klarar å regelstyre tenking og åtferd, dess meir effektivt vert det, jf kap. 2.4.1. Slik hindrar ein altså utøving av skjønn, kjensler og personlege haldningar som kan føre til avsporing av den velsmurte maskinen. Men dette byråkratiet kan verte tungrodd, ineffektivt og irrasjonelt. Forma er også lite fleksibel i høve endringar som ikkje kan bli løyste gjennom regelfortolking. Standardisering av arbeidsoppgåvene kan føre til passivitet og fremje ei rigid åtferd, der handtering av reglane blir viktigare enn resultatet. Intervjua syner at det er tre av rektorane som i særleg grad kan seiast å vedkjenne seg ideala frå det klassiske byråkratiet. Dette gjeld rektorane ved skule A, C og D. Det er her vi i størst grad finn at fokuset er retta mot dei daglege kontorrutinane, og det er desse rektorane som i størst grad etterlyser "køyrebok" for skuleleiing. Det er også her at fristillinga av kommunane og dei nye utfordringane med å utarbeide egne lokale læreplanar blir møtt med størst skepsis. Her er også frykta for at kommunenivået leier dei ut i freistnad, ved å hoppe på for mange nye trendar. Då opplevest det kanskje som vanskeleg å halde følgje, når verda ikkje er føreseieleg.

Element frå typologien klassisk byråkrati er nok gjeldande hjå alle rektorane. Men utøving av rektorrolla innanfor det klassiske byråkratiet ber bumerket til ein passiv og avventande aktør. Inspirasjonen frå det klassiske byråkratiet finn vi også igjen i strategiane for det pedagogiske utviklingsarbeidet. Det er desse tre rektorane som i størst grad legg vekt å den vedtaksorienterte og den opplæringsorienterte utviklingsstilen. Det kan synast som om vegen til den gode skulen skal vere brulagd med individuell fagkunnskap og rasjonelle vedtak i dei formelle fora. Grønlie sitt reiskapsbyråkrati har betre passform på sentraladministrasjonen, enn i den lokale forvaltninga. Med formannskapsmodellen i kommunane handlar det ikkje om politisering slik det var for sentraladministrasjonen. Den reiskapsbyråkratiske tenkinga ser vi likevel igjen i overgang frå passiv regelfortolking til aktiv bruk av fagbasert kunnskap og skjønsmessige vurderingar, og i overgang frå handsaming av einskildsaker til planlegging og utgreiing. Rektor B er ein talsmann for ei slik utøving av rolla som rektor. Sjølv om dei har ein aktiv skuleeigar, er rektor på langt nær nøgd. Han og kollegaene vil gå egne vegar, gjerne i

ukjent terreng. Reiskapsbyråkratiet kan seiast å vere ein stasjon på vegen fram mot NPM og lærande organisasjon.

Frå New Public Management til lærande organisasjon

Der dei klassiske forvaltarane set lys på handtering av lover og reglar, har ein i NPM-tenkinga eit sterkare fokus på målet. Som vi såg i kap. 2.4.3, kan NPM vere ein reaksjon på dei svake sidene ved ei tradisjonell regelstyrt offentleg forvaltning. Rektorane B, F og E ber preg av dette tankegodset. Her finn vi ei sterk samklang med profesjonell leiing, fokus på mål- og resultatstyring, serviceorientering, kostnadskutt og budsjett disiplin. Rektor E seier at ”dei mest kreative miljøa er skapte på nøysemdskultur”, og at dei må ”ha fokus på dei ressursane dei har, ikkje eit fokus på dei vi ikkje har”. Desse rektorane ynskjer desentralisering av avgjerslemynde, meir fridom til rektor og større grad av valfridom.

Mengda av definisjonar på lærande organisasjon er som Sareptas krukke; dei tek ”aldri” slutt. Stikkorda er tilpassing til omgjevnadene ved justering, erfaringslæring, kunnskapsutvikling samt endring av syn og mentale bilete. Lærande organisasjon handlar óg om opparbeiding av ny kunnskap, og at denne faktisk fører til endring av tidlegare praksis. Dersom ein skule er ein lærande organisasjon, har dei eit systemisk perspektiv på drift og utvikling av skulen, med ein felles visjon, temalæring, systemisk tenking som er prega av den kreative spenninga i møtet med den nye tida. Det er dette Levin og Klev peikar på, når dei seier at organisasjonsutviklinga er som ein film, og ikkje eit fastfrose stillbilete. Kjenneteikna på lærande organisasjonar finn vi delvis igjen på nokre av dei skulane eg har vitja. Mykje av dei same synspunkta går igjen i intervjua, både med rektor B, F – og ikkje minst med rektor E. Systematisk evaluering og refleksjon av eige arbeid er ein raud tråd. Dei har eit sterkt fokus på å tilpasse undervisninga i høve oppdatert kunnskap, og i tråd med den innsikta evalueringa fører fram. Utdanningsdirektoratet sin ståstadanalyse blir regelmessig brukt på den eine skulen. Desse tre skulane sitt fokus på den prosessorienterte utviklingsstilen er også eit vitnesbyrd om utvikling i retning av lærande organisasjon.

Lærande organisasjon handlar ikkje om å ha fokus på årshjulet, men å utvikle arbeidskulturar med fokus på utvikling og omstilling. Det handlar om å ta dei smertefulle stega frå den trygge ståstaden ein er, og ut i ukjente pedagogiske prosessar. For Senge står omgrepet avlæring sentralt. Ein må leggje gamle måtar og idear bak seg, for å kunne taka i bruk nye verktøy. Ein må rive seg laus frå grunnleggjande forståingar og såkalla sanningar. Rektor E seier at når ein blir ”nøgd med slik ein har det no”, då er tida overmogen for å setje opp tempoet på omstillings- og utviklingsarbeidet. Elles blir det lett til at skulen stagnerer i eit spor, i ein måte å

gjere tinga på som var vellukka under andre føresetnader. ”Alle har godt av raude kjakar, omstilling og smertefullt arbeid”, seier han. Nybrottsarbeidet må opplevast ”på eigen kropp”, slik at ein faktisk sjølv merkar kor skoen trykkjer og kvifor marken gror.

Endring av åtferd og tilpassing av organisasjonen til nye mål, er lærande organisasjon i praksis. Det handlar mellom anna om å ta tak i dei tinga som tilsynelatande fungerer godt, men kanskje ikkje godt nok. Denne haldninga speglar Nonaka og Takeuchi sine vilkår for kunnskapsutvikling slik vi såg i kap. 2.4.4.1; vilje til å utvikle mål og å arbeide for å nå desse, fridom for einskildpersonar til å arbeide på eige ansvar, evna til å handtere det uventa og utfordrande, meir enn ein deltakar frå same miljø ved etablering av grupper og deltakarar frå fleire miljø i same gruppe. Dei hevdar at det er på mellomnivået i organisasjonen at kunnskapsutviklinga finn stad. Det er her kvalifiserte fagfolk utfører både drift og utviklingsoppgåver. Det er slike fagfolk den rektor E fortel om i intervjuet.

5.5 Rolla til rektor og deira pedagogiske utviklingsarbeid

Prosessrettleiar og sjef?

Rolla til rektor er spegla av storleiken på kommunen, utøvinga av skuleeigarrolla, kunnskapssamfunnet og utfordringane ved å leie ein lærande organisasjon. Rektorane saknar kommunale dialog- og samspelsarenaer. Rektor F syner til at dei kommunane som får til skuleutvikling, er ”kommunar som har kompetanse og ressursar til å ville noko, dra noko”. Rektor seier at han saknar spørsmål som ”Kva treng de for å gjere det vi har pålagt dykk?”. Når han rettar merksemda mot eigne medarbeidarar, peikar han på skilnaden mellom ”å gje ansvar og å ta det. Dei må søkje ansvar”. Rektor forventar det same av sine lærarar som han forventar av kommunenivået. Dei må ta ansvar. Dei må ta grep, dei må ville noko, dei må engasjere seg. Han forlangar meir leiing frå kommunenivået. Leiing er ikkje å administrere. Det er å ta ansvar for utvikling og å gjennomføre endringsprosessar som fører til at skulen kan gje ei undervisning som ’på den rette måten kan gi levende kunnskap som slår varig rot i anda, og som ber frukt for livet’.

Dersom vi ser føre oss ein trekant, der vinklane heiter ’passiv abdikasjon’, ’diktatur’ og ’demokrati’, vil det vere like gale om kommunenivået ikler seg ei av dei to første rollene. Skal rektor fungere som ein moderne leiar i kunnskapssamfunnet, er han avhengig av at det overordna nivået også fungerer. Det vil seie eit ope bedriftsdemokrati, med deltaking, dialog og medråderett. Det vil vere vanskeleg å leie skular i utvikling mot lærande organisasjon, dersom

det sit ein ”diktator” på skulekontoret. Lillejord peikar på at den tradisjonelle patriarkalske sjefen ikkje kan vere eit førebilete som leiar av ein kunnskapsorganisasjon. Ho meiner at ein slik leiar er kontraproduktiv. Leiaren si oppgåve blir å koordinere arbeidet, rettleie og leggje til rette for faglege møtestader. Difor må leiing av kunnskapsorganisasjonar ha fokus på prosessane, ikkje personane, meiner Lillejord.

Som det går fram av kap. 2.6, har skuleleiarar vore prega av tre leiingsstrategiar; den profesjonell-byråkratiske, NPM og lærande organisasjon. Der idealet til Aasen er den profesjonell-byråkratiske stilen, påstår Dahl at dette er ein leiarstruktur som ikkje er egna til utvikling. Det ein slik klassisk rektor kunne gjere, utan å vere fagperson, var å administrere. Fekk skulen ein leiar som kunne meir enn å administrere, var det meir eit slumpetreff enn at systemet dyrka fram utviklingsleiaren. Dahl peikar på at det har vore ein tradisjon i skulen at det å vere rektor handlar om å *”få hjulene til å gå rundt, ikke til å tenke annerledes”*. Eg trur rektorar opplever ansvaret som ligg til den moderne rolla som eit meirarbeid, medan produktive rektorar ser at arbeidet gagnar leirrolla og utviklinga på skulen når rektor får eit meiransvar.

Kollektive entreprenørar?

I kap. 4.4 karakteriserte eg tre av skulane som kollektivt orienterte, og tre som individuelt orienterte. Rektorane ved dei kollektivt orienterte skulane vil skrive saker til politiske utval. Dei ser at det ville ha vore eit rom til dialog og samhandling. Desse rektorane har mindre fokus på dagleg drift, det å få hjula til å gå rundt. Det er også dei tre som finn høve til forfremjing, alternativ finansiering og kreative tiltak. Ingen av rektorane i utvalet har formell leiarutdanning. Men to av dei tre skulane eg karakteriserer som kollektive, har leiarar med anna relevant arbeidsrøynsle utanom skulen. Dette er eit interessant funn. Det ser ut til at anna arbeidsrøynsle gir leiaren erfaring som er ein særskilt viktig føresetnad for å drive pedagogiske utviklingsprosessar. Formell leiarutdanning er ikkje nokon garanti for at ein er skikka til rolla. Variert og allsidig erfaring frå arbeidslivet er det kriteriet som peikar ut dei utviklingsorienterte leiarane som er kollektive entreprenørar. Ein god fagmann kan handverket sitt. Ein entreprenør må ha forståing innsikt i alle dei ulike kvalifikasjonane ein treng på ein pedagogisk byggeplass.

Det er dei to rektorane som har anna erfaring som i størst grad vågar og syner vilje til å utøve ei rolle som produktiv prosessrettleiar. Kunnskapsdepartementet held fast ved formell individuell kompetanse. Dei vil gje skuleleiarutdanning til nyttilsette rektorar og gje eit tilbod til alle dei som ikkje har formell leiarutdanning. Omfanget på denne utdanninga skal vere 30

studiepoeng.³¹⁵ Den mest utviklingsorienterte rektoren, rektor E, hevdar at han må ha kontroll over forvaltingsstrukturen, før han kan byrje med utviklingsarbeid. Kunnskap om lov, regelverk, forvaltning og sakshandsaming vil gjere rektorar tryggare i rolla. Krevjande utviklingsarbeid må vere støypt på eit solid grunnlag. Kanskje er det slik at jobbrotasjon for lærarar er eit viktigare kvalifikasjonskriterium for å bli ein god rektor, enn teoretisk utdanning? Taus og innarbeidd leiar- og forvaltingskunnskap vil truleg også vere ein føremon for rektorar. Resultatet av pedagogiske utviklingsprosessar er truleg meir avhengig av kva utviklingsstrategiar rektor vel. For å setje det på spissen; meir skulering i lov og regelverk til ein vedtaksorientert rektor med legning for klassisk byråkrati, reglar og rutinar, treng ikkje føre til pedagogisk utvikling. Men formell utdanning vil gje eit betre grunnlag for tryggleik i utøvinga av rolla for ein utviklingsorientert rektor.

Det den profesjonell-byråkratiske og den lærande organisasjonsrektoren som trer fram i materialet. Ein rektor frå den første tradisjonen tuftar tankane på byråkratiet sin logikk. Det er ei vektlegging av dei formelle reglane, vedtaka og lojalitet mot overordna organ. Desse rektorane vil styre slik at hjula går rundt. Eg tolkar det slik at rektor A, C og D er representantar for denne tradisjonen. Det er dei som legg vinn på å halde i hevd ein vedtaksorientert og opplæringsorientert utviklingsstil på skulane. Haldningane til desse rektorane kan vi plassere innanfor rammene av ”fremst blant likemenn”.

Rektorane B, E og F representerer leiarar frå tenkinga om lærande organisasjon. Her trer rolla som prosessrettleiar fram, der rektor aukar det refleksive nivået i organisasjonen. Han skal stimulere til å utvikling, forbetre praksis, skape dialog og leggje til rette for god kommunikasjon. Desse rektorane vil starte refleksjonsprosessar som *kan* føre til utvikling. Det er også desse rektorane som praktiserer den prosessorienterte utviklingsstilen. Utan at eg spurte om arbeidsmiljøet ved skulane, trekte desse tre rektorane nettopp eit positivt arbeidsmiljø fram som eit teikn på at skuta var på stø kurs. Det er her vi finn innovative leiarar, som vågar å skape ubalanse, meirarbeid og ”raude kjakar”. Det er som Dahl seier at det er i skular der rektor vil noko at ein finn det beste arbeidsmiljøet. Desse rektorane representerer både kommunar med flat struktur og kommunar med kommunalt skulefagleg nivå. Dei har trekk av å vere pedagogiske entreprenørar. Kommunale strukturar er ikkje avgjerande, men det å utvikle ein kollektiv kultur på skulen som fremjar systematisk evaluering og utvikling. Det er ein sentral føresetnad at rektor utøver eit aktivt leiarskap, at rektor fungerer som ein produktiv leiar, som motiverer, engasjerer, tek ansvar og driv utviklingsprosessane.

³¹⁵ St. meld. 31 2007 – 2008: 66

5.6 Teoretiske og empiriske perspektiv på pedagogisk utvikling

Arbeidstidsavtale og tid for pedagogisk utvikling

Det er ikkje noko nytt at variasjon i bruk arbeidstidsavtalen er ei viktig brikke i puslespelet som heiter skuleutvikling og lærande organisasjon. Nordlandsforskning og Dahl ser arbeidstidsavtalen som eit hinder for pedagogisk utvikling. Eit sentralt funn i denne oppgåva er at lokale variantar av arbeidstidsavtalen er ein viktig føresetnad for utvikling fram mot lærande organisasjon. To av dei tre skulane som vert skildra som kollektivt orienterte, har eigen arbeidstidsavtale. Rektorane B og E ser lokal arbeidstidsavtale som ein føresetnad for å kunne diskutere, gjennomføre evalueringssprossar som hevar det refleksive nivået på skulen, samt at det gir grunnlag for å setje av tid til felles kunnskapsutvikling på tvers av faga i skulen. Rektor F seier at han enno ”ikkje har tatt kampen med å bryte ut av den sentrale avtalen”. Han ser at nettopp dette er ein viktig føresetnad for å kunne drive utviklingsarbeid. Også rektor C er overtydd om at endring av arbeidstidsavtalen må til for å få utvikling i skulen. Slik tida vert disponert no, blir langdagane ”langdryge”. Det vil nok truleg vere rom for utviklingsarbeid også innanfor gjeldande arbeidstidsavtale. Fleksibel bruk av arbeidstida er ein viktig føresetnad for pedagogisk utvikling.

Venstrebackrektorar og lagkapteinrektorar

Dahl presenterer ein dikotomi mellom utviklingsorienterte skular og tradisjonelle skular, jf kap. 2.7.1. Skiljet går mellom grad av intern kommunikasjon, fleksibilitet og systematisk arbeid med å følge opp endringar. Vi kan også ha i mente synspunkta Haug fremjar, når han summerer opp det som forklarar kvaliteten i norsk skule; leiinga, den kollektive orienteringa til lærarane og motivasjonen til den einskilde læraren. Som vi såg i kap. 2.7.2, utvidar Dahl, Klewe og Skov lerretet med ytterlegare ein dikotomi; skiljet mellom kollektivt orienterte skular og individorienterte skular. Dei faktorane som *ikkje tel*, er tal elevar, grad av urbanisering, leiarressurs og ressursar til administrasjon på skulen. Det som pregar dei kollektivt orienterte skulane, er ei positiv haldning til endring, felles retning på utviklingsarbeidet, godt arbeidsmiljø, godt samarbeid mellom lærarane og leiinga, systematisk arbeid med evaluering, god tilpassa undervisning, teamarbeid, fråver av mobbing og medvit om læringsmåla.

På bakgrunn av dei to dikotomiane, vil eg lage fire typologiar av rektorar. Eg låner karaktertypar frå ein lagidrett som er tufta på samhandling og samspel. Ein likskap mellom eit fotballag og eit pedagogisk kollegium, er at det ikkje er ein person åleine som er avgjerande for resultatet av årets innsats. Sjølv sagt er det rom for individualistar, i kollegiet og på banen. Lektor

Eggen seier at ”Det er viktig å gå på banen for å være best mulig sjølv. Men det er viktigere å gå på banen for å gjøre medspillerne gode”.³¹⁶ Vi kan finne ulike typar:³¹⁷

Leiartype	Karakteristikkar
Venstrebackrektoren	<ul style="list-style-type: none"> - Har hovudfokus på sin eigen posisjon på bana. - Det viktigaste er ikkje om laget vinn eller tapar, men at baklengsmåla ikkje kjem etter innlegg frå hans kant – og at han sjølv har gjort ein god nok jobb. - Godt forsvar er det beste angrep.
Liberorektoren	<ul style="list-style-type: none"> - Den klassiske kjempa i midtforsvaret. - Han ryddar opp alt på eigen banehalvdel. - Godt forsvar er det beste angrep. - Mest naturleg at kampen endar slik den starta; 0-0.
Lagkapteinrektoren	<ul style="list-style-type: none"> - Midtbanesjef med heile bana som arbeidsfelt. - Han har gode defensive løp og gode avslutningar. - Har ansvar for samhandling mellom forsvar, midtbane og angrep. - Motiverer medspelarane til innsats, gå framfor som eit godt døme. - Er lojal og blør for drakta, og han gjev trenaren innspel til endring osv. - Kampen skal vinnast, med fair play.
Spissegoistrektoren	<ul style="list-style-type: none"> - Dette er ein spelar som berre opererer på motstandaren sin banehalvdel. - Når ballen er på eigen banehalvdel, er hendene godt planta på hoftene. - Han er egoisten, som eigentleg ikkje bryr seg om laget tapar eller vinn, så lenge han scorar mål.

Figur 5.1 Typologi over ulike leiartypar

³¹⁶ Eggen 2003

³¹⁷ For ein lesar med litt kjennskap til fotball, kan eg seie at eg ser føre meg ein spelar som Erland Johnsen i rolla som libro og Martin Andresen i rolla som lagkaptein. Anonyme venstrebackar og egoistar treng ikkje namn.

Skilnaden mellom dei ulike aktørstilane kan eg også vise gjennom ein modell som syner sentrale føresetnader for utvikling fram mot lærande organisasjon:

	Grad av utviklingsorientering	
	Grad av kollektiv orientering	2. Høg/ Låg: Høg kollektiv orientering Låg utviklingsorientering <i>Librorektoren</i>
1. Låg/ Låg: Individuell orientering Tradisjonell utvikling <i>Venstrebackrektoren</i>		4. Låg/ Høg Lav kollektiv orientering Høg utviklingsorientering <i>Spissegoistrektoren</i>

Modell 5.1 Modell over sentrale føresetnader for utvikling fram mot lærande organisasjon

Boks 1. Venstrebackrektoren. Dette er rektorane ved dei tradisjonelle skulane, som det er flest av i landet. Dei scorar lågt på kollektiv orientering og utviklingsorientering. Rektorane legg vekt på den vedtaksorienterte og den faktaorienterte utviklingsstilen. Dei har eit tradisjonelt fokus med tradisjonelle grep. Faglærarane og vedtak er føresetnaden for at hjula går rundt. Rektorane fortel kor viktig der er med enkeltkretslæring, å justere på rutinane dersom noko skal endrast. Det er lite rom for utvikling av ny kunnskap på tvers av kollegiet. Rektor A meiner at det å utvikle eigne mål er ”sløsing med tid”. Den faglege oppdateringa er i ”sine” fag. Rektor C saknar refleksjon over eige arbeid. Utviklingsarbeidet er veldig personavhengig. Tinga tek tid, og ”lærarar er ein tung materie”, spesielt på ungdomssteget. Hjø rektor D er samarbeidsutvala og dei formelle aspekta ved utviklingsarbeid særskilt viktig. Han peikar på motsetningane mellom fag og pedagogikk, og skilnadene mellom ungdomssteget og barneskulestega. På ungdomsskulen står faga sterkt. Heilskap, utvikling og kollektiv orientering kjem lengre bak i lekse. Dei ulike gruppene står mot kvarandre, hevdar rektor. Lokal arbeidstidsavtale er ein peikepinn på om kollegaene er villige til å gi og ta i utviklinga.

Boks 2. Liberorektoren. Dette er rektor B og F. Dei er på veg, og skildrar grep, tiltak og ei utvikling med kollektivt fokus. Desse rektorane er prosessorienterte. Dei har ikkje ein ”vågal” kultur, men dei ynskjer sterkt at dei hadde det. Desse skulane kan nok ikkje seiast å vere lærande organisasjonar, men dei er på veg. Den eine av desse skildrar opne prosessar i personalet, der dei

regelmessig diskuterer i plenum; ”kva prioriteringar, kva satsar vi på, kva treng vi, korleis byggjer vi oss opp her”. Dette er eit høgt refleksivt og kommunikativt nivå. Ytterlegare utsegner er slike som ”vi kan ikkje stagnere, vi må drive oss mot det nye, vi kan ikkje grave oss ned”. Det skildrar ei produktiv tilnærming. Rektor fortel om eit positivt arbeidsmiljø. På denne skulen har dei ein lokal arbeidstidsavtale, slik at får tid til felles refleksjon; ”kva treng vi her på huset”.

Rektor F tek til orde for at dei ”må reinske vekk det administrative. Møta må generere livsvarig innhald, noko som skapar noko”. Når eg spør rektor kva vekt han legg på ein vedtaksorientert utviklingsstil, svarar han: ”Ikkje i det heile. Jobbar ikkje sånn. Formell sakshandsaming og vedtak er ikkje noko som motiverer til innsats”. Det er reine ord for pengane. Han seier at i ”den grad vi klarar å drive utviklingsarbeid, så må vi bryte ned rutinane som har vore innarbeidde. Vi må bryte ned kulturen vår”. Dette er ei utsegn som høyrer heime i Senge sin tankegang om at ein må ha avlæring før ny innlæring, og at ein må ha kritiske vurdering og refleksjon over kva ein til ei kvar tid held på med.

Boks 3. Lagkapteinrektoren. Det er når vi har høg grad av kollektiv orientering at vi kan få høg grad av utviklingsorientering. Det finn vi hjå rektor E. Dei har opna handlingsrommet for å drive pedagogisk utviklingsarbeid gjennom ein lokal arbeidstidsavtale. ”God planlegging er halve jobben”, seier rektor. Han peikar på at det er naudsynt å ”rydde opp i det indre livet før du kan gå i gang med utviklingsarbeid”. Han seier også ”få kontroll over forvaltingsstrukturen, så gir dette tid til å tenkje utvikling”. Dei tre utviklingsstrategiane er overlappande, med eit medvite tilhøve til slike strategiar. Det avheng av syklusen i skulen, samansetjinga av personalet og oppgåvene som ligg på beddinga. Skulen skal drivast fram, slik at personalet ”ikkje somnar i eit mønster”. Skulen har ei sterk teamorganisering, og ei sterk kollektiv orientering. I høve ingrediensane i lærande organisasjon, må dette vere ein slik. Den prosessorienterte utviklingsstilen er ein sentral føresetnad på vegen til lærande organisasjon.

Boks 4. Spissegoistrektoren. Gjennom denne modellen vil eg hevde at vi ikkje kan ha ein utviklingsorientert skule, dersom han ikkje har eit kollektivt fokus. Eg finn ingen skular som har ei låg kollektiv orientering, og som samstundes er prega av utvikling. Berg held fram at det er ”communities of practice” som er arbeidsforma i kunnskapssamfunnet. Det er som Wadel peikar på; team er ikkje ein samanraska gruppe. Team er kollegaer med komplementære dugleikar som kjenner kvarandre, veit synspunkta til dei andre, dei sterke og svake sidene til kollegaene. Deltakarar i slike team må forplikte kvarandre til å nå måla, og dei held kvarandre gjensidig ansvarlege for måloppnåinga. I teamet må alle ta på seg oppgåve- og relasjonsorienterte roller,

hevdar Wadel.³¹⁸ Arbeidsfellesskap fordrar kollektiv tenking. Det er berre kunstnarar og profetar som skapar noko av inkje. Vi andre treng eit utfordrande fellesskap. Med dei kvalitative intervjuar har eg fått djupdykk i skuleverda til seks rektorar. Gjennom dykkarbrillene ser eg skilnader mellom ulike skuletypar, og ulik utøving av rektorrolla. Vi ser også at skulane har ulike utviklingsstrategiar. I vårt kunnskapssamfunn vil det vere vanskeleg å finne fram til utviklingsorienterte skular som er individuelt orienterte.

5.7 Oppsummering av drøftinga

Velferdssamfunnet og kunnskapssamfunnet er dei viktigaste samfunnsperspektiva som dannar dei kommunale føresetnadene for at skular skal kunne utvikle seg til å bli lærande organisasjonar. Desse samfunnsperspektiva er mentale bilete, normative referanserammer og gir pedagogiske utfordringar. Krava i kunnskapssamfunnet om å utvikle endringsorienterte arbeidskulturar, samsvarar godt med å bli ein lærande organisasjon. Organisasjonane må freiste å utvikle communities of practice, forpliktande arbeidsfellesskap. Kostnadseffektivitet, rammestyring, omstilling og resultatorientering er tankegods frå marknadssamfunnet som også fell saman men kunnskapssamfunn og lærande organisasjon.

Det er to perspektiv på kommunen som skil seg ut som viktige føresetnader. Forvaltingskommunen er kombinasjonsforma som tek høgde for både lokale initiativ og nasjonal integrasjon. I effektueringskommunen er synet at kommunen skal effektuere sentralt gjevne lover og rettar til innbyggjarane. Då må ein bort frå rigide system og standardiserte løysingar. Det fordrar at skuleeigarrolla står med eit aktivt forteikn. Spenninga i synet mellom forvaltingskommune og effektueringskommune teiknar eit riss av handlingsrommet kommunane kan manøvrere i. Utviklinga kan peike i retning av ein modell med ny-autonome kommunar, der staten tek over ansvaret med å vere skuleeigar. Fleire kommunar har truleg ein veg å gå før målsetjingane i KS sin utdanningspolitiske plattform skal bli innfridde, dersom spiren til kunnskapen for dei komande generasjonane skal bli sådd i kommunale bed. Eit fleirtal av skulane er organiserte som einingar. I regi av ein ny-autonom kommunemodell kan det bli aktuelt at rektor rapporterer til fylkesmannen i staden for rådmannen.

Det er kommunar med drivande krefter på sentralt nivå som vinn kransane av lauv. Kommunar som har bygt ned det faglege støtteapparatet, er meir avhengig av den einskilde rektoren og kulturen på dei respektive skulane. Det er ikkje kommunal struktur, tonivå eller trenivå som er viktig. Det avgjerande er at kommunen er stor nok til å bemanne opp og halde på

³¹⁸ Wadel 2004: 44

kvalifisert skulefagleg kompetanse, som utøver skuleeigarrolla på ein produktiv måte. Ressursar tel, men storleik avgjer. Det er ingen små kommunar som fram til i dag har vunne KS sin skuleeigarpris. Dei har truleg korkje kompetanse eller kapasitet til å vere med i tevlinga. Også her er det viktigare å delta enn å vinne. Men små kommunar har småskalalempen, lite administrative ressursar, og kanskje også redusert skulefagleg kompetanse i sentraladministrasjonen med tonivåmodell, slik at skuleeigarrolla ber preg av Potemkins kulisser. Rektorane frå dei små kommunane etterlyser ein skuleigar, medan rektorane frå ein ”stor” kommune er usamde i seglingskurs og marsjfar. Der rektorane etterspør nokon i førarsetet, ser det også ut til at sektoregoisme kan bli avløyst av einingsegoisme. Når kommunane ikkje har overordna system til å følgje opp skulane, blir det pedagogiske tilbodet til elevane meir avhengig av kultur og utviklingsprosessar på kvar skule.

Aktørane sitt perspektiv på offentleg organisering er ei viktig føresetnad. Ber skulen og rektor preg av ein kultur med enkeltkretslæring, eller utfordrar dei kvarandre til å stille spørsmål med det som tilsynelatande ser ut til å fungere. Klarar dei å hive gamle gudebilete på bålet, før dei kan ta til å tru på noko nytt? Omstilling kan vere raude kjakar og smertefullt arbeid. Utvikling og endring kjem ikkje av seg sjølv. Eg vil hevde at dersom aktørane maktar å tenkje systemisk i utviklinga av skulen, byrjar føresetnadene for å bli lærande organisasjonar å tre fram. Skuleutvikling handlar om at aktørane må bryne tankane, artikulere mål og gjennomføre tiltak. I tillegg til evne, handlar det også om å ville.

Rolla til rektor er å vere servitør og prosessretteleiar. Vi kan kanskje seie at enten leiar rektor utviklingsprosessane, eller så blir han leia av tradisjonane. Rektor er den meste sentrale aktøren i skuleverda, og dermed også den mest sentrale kommunale føresetnaden for kva som skal til for at skular skal kunne bli lærande organisasjonar. Rektorar kan, som andre offentlege leiarar, grave seg ned i sonedeforsvaret og freiste å halde skansen. Dei kan óg kle seg i ei produktiv rolle, vere ein lagkaptein som motiverer og inspirerer til å nå nye mål. Det er rektorar som handterer utfordringane frå kunnskapssamfunnet som kan føre skulane fram til å bli lærande organisasjonar. Det ser ut til at rektorar som har anna relevant arbeidsrøynsle, er dei som i størst grad evnar å drive skulane fram i ein utviklingsorientert kurs. Rektor må vere ein strategisk entreprenør på den pedagogiske byggjeplassen. Lokal arbeidstidsavtale er eitt av verktøya entreprenørane tek i bruk. Utvikling av ny fagkunnskap på tvers av gruppene i kollegiet, og gjennomføring av kollektive refleksjons- og evalueringsprosessar krev tid.

Klarar aktørane i lokalsamfunnet, med kommunenivå, rektor og lærarar i spissen, å utvikle ein kultur som er kollektivt prega, då er hjørnesteinane lagde. Klarar ein i tillegg å bryte ut av eit tradisjonelt bilete på korleis skulen og lokalsamfunnet skal utviklast, er stillaset på plass

til å drive kollektivt utviklingsarbeid. I drøftinga har eg hevda at det er den prosessorienterte utviklingsstrategien, kopla med ei høg kollektiv orientering i personalet, som kan føre til skulefagleg utvikling i retning av lærande organisasjon. Kollektiv orientering i personalet og ein prosessorientert utviklingsstrategi er klare føresetnader for at skular skal kunne utvikle seg til å bli lærande organisasjonar.

Kapittel 6. Kommunale føresetnader for at skular kan bli lærande organisasjonar

Fokuset i denne studien har vore kva kommunale strukturar og pedagogiske prosessar som er viktige føresetnader for at skular skal kunne bli lærande organisasjonar. Ein viktig føresetnad er at skuleeigar og rektor klarar å stimulere fram ei kollektiv orientering hjå personalet. Høg kollektiv orientering er ein føresetnad for at skular skal kunne bli lærande organisasjonar. Skuleeigar, rektor og lærarane må møte utfordringane frå kunnskapssamfunnet, og orientere kursen i ei utviklingsorientert retning tilpassa endra behov og nye utfordringar. Det er også ein viktig føresetnad at skulane gjennomfører prosessorienterte strategiar i det pedagogiske utviklingsarbeidet. Her må rektor tre fram i rolla som prosessrettleiar. Kommunen må også vere ein aktiv skuleeigar, uavhengig av organisasjonsmodell. Til slutt i dette kapitlet vil eg ta opp spørsmål som synest aktuelle for vidare forskning. Før eg kjem så langt, vil eg presentere dei tre hovudfunna i studien.

6.1 Kva rolle spelar den kommunale organisasjonsmodellen for pedagogisk utviklingsarbeid på skulane?

Kommunale organisasjonsmodellar oppstår ikkje i eit vakuum. Modellane vert tilpassa rådande samfunnssyn, slik at ein kan finne fram til organisatoriske strukturar som på ein best mogleg måte kan løyse utfordringane med det kommunale janusandletet; spenninga mellom lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Vi har sett at bakgrunnen til innføring av ny kommunelov i 1992, var eit ønskje om å gje kommunane større fridom til å finne eigna organisatoriske løysingar lokalt. Dette har ført til eit kommunalt hamskifte. Eit fleirtal av kommunane har i dag gått frå ein klassisk trenivåmodell til ein New Public Management-inspirert modell med flatare struktur og to nivå for makt og avgjerslemynde. Eit av hovudelementa i slike modellar er å rasjonalisere og redusere delar av den sentraladministrative staben, mellom anna for å bryte opp i dei tette fagskotta – og å finne fram til ei meir kostnadseffektiv og rasjonell kommunal forvaltning. Både frå Kunnskapsdepartementet og frå fleire forskarar vert det teke til orde for at kommunar med flat struktur heng etter i rolla som skuleeigar. Det vert hevda at tonivåkommunar ikkje lever opp til forventingane til den moderne skuleeigarrolla, på lik line med kommunar som framleis har ein organisasjonsstruktur med tre nivå.

I denne oppgåva har eg funne at det ikkje er kommunal organisasjonsstruktur som er avgjerande for i kva grad kommunane lever opp til rolla som skuleeigar og påverknad på det

pedagogiske utviklingsarbeidet på skulane. Eg vil konkludere med at det ikkje er kommunal struktur som er avgjerande. Det er snarare storleiken på kommunane som er den viktigaste faktoren. Ressursar tel, men storleik avgjer. Det springande punktet er at kommunane har nok administrativ og pedagogisk kompetanse til å utøve ei aktiv rolle som skuleeigar, uavhengig av kommunale strukturar og organisasjonsmodellar. Småskalaulemper i tillegg til at mange kommunar rasjonaliserer vekk skulefagleg kompetanse, bidreg til at skuleeigarrolla ber preg av Potemkins kulisser. I denne studien er rektorane i ein ”stor” kommune misnøgde med kurs og marsjart i det pedagogiske utviklingsarbeidet frå skuleeigar. I dei små kommunane etterlyser dei skuleeigar. Det er ingen som har kapasitet eller evne til å vere ein produktiv skuleeigar, slik føringane i Opplæringslova krev, og slik sektoren treng for at skulane skal holde tritt med eit samfunn i rask dynamisk utvikling.

Målsetjinga er å utvikle skulane til lærande organisasjonar. Det kan gå bra på eiga hand, Ein av rektorane i datamaterialet er leiart på ein skule som i stor grad ber kjenneteikna til ein lærande organisasjon. Samstundes opnar fråver av ein skuleeigar for einingsegoisme. Kvar skule kan få nok med sitt, spesielt dersom ingen på nivået over stimulerer, involverer og følgjer opp skulane sine utviklingsplanar og ulike strategiar.

Statsråd Solhjell og nestleiar Sandberg i Framstegspartiet deler synet på sterk statleg styring og høg grad av nasjonal integrasjon. Føresetnaden for gjennomføring av velferdssamfunnet var ei radikal endring av kommunestrukturen. I det nye noregskartet sitt har Framstegspartiet teikna inn 160 kommunar. Er det medisinen som skal til for at alle kommunar skal kunne konkurrere om KS sin skuleeigarpris? Det er i så fall eit paradoks, om kommunane må slå seg saman til større einingar for å kunne drive forvarleg og produktiv forvaltning og tenesteproduksjon. Eg har funne at det er storleiken på kommunen, og ikkje den interne kommunale organisasjonsstrukturen som er ein viktig føresetnad for at skular skal bli lærande organisasjonar. Eg vil vidare konkludere med at dersom kommunesektoren, i tråd med Ks sine målsetjingar, skal ”framstå som internasjonalt ledende ved at kommunesektoren tar ansvar og utnyttar handlingsrommet”, må døra til dette rommet opnast via omfattande kommunesamanslåingar for at alle kommunar skal få høve til å bli produktive skuleeigarar.

6.2 Kva rolle spelar rektor for det pedagogiske utviklingsarbeidet på skulane?

Skulen har lenge hatt ein tradisjon med rektor som fremst blant likemenn. Langt viktigare er det at rektor fungerer som ein produktiv leiart, som motiverer, engasjerer, og driv krevjande

pedagogiske utviklingsprosessar. Vi har sett at rektorar kan opptre i minst fire ulike roller. Nokre kan skildrast som ”venstrebackrektorar”. Dei er mest interesserte i å halde på status quo, der skulen har eit lågt kollektivt fokus og eit lågt fokus på utviklingsorientering. Vi finn også leiarar som er ”liberorektorar”. Dei har eit høgt kollektivt fokus, men er meir opptekne av ”soneforsvar” enn spenstig utvikling på andre banehalvdeler. Vi finn også døme på ”lagkapteinrektoren”. Det er leiaren som fremjar eit høgt kollektivt fokus og høgt fokus på pedagogisk utvikling. Eg finn ikkje ”spissegoistrektoren”, leiaren som har lågt kollektivt fokus og høgt utviklingsfokus. Eg trur at vi ikkje finn slike. Eg vil hevde at ein skule må ha høgt kollektivt fokus for også å få høgt fokus på pedagogisk utvikling.

Eit interessant funn i denne oppgåva er at dei rektorane som i størst grad leier skulane inn i eit nytt utviklingslandskap, har relevant arbeidserfaring utanom grunnskulen. Det er to av seks rektorar som har slik ballast, og det er dei som i størst grad er produktive pedagogiske prosessretteleiarar. Ingen av rektorane i utvalet har formell leiarutdanning. I ”Kvalitet i skolen” legg Kunnskapsdepartementet lista på 30 studiepoeng i utdanningsleiing for nytilsette rektorar. Eg har ikkje dekning for å seie at annan arbeidsrøynsle er viktigare enn 30 studiepoeng, men dei ”gode” leiarane i denne studien har anna arbeidsrøynsle utanom grunnskulen. Kanskje er jobbotasjon eit godt grep for å gje potensielle rektorar god ballast som kommunal leiar?

Leiing i kommunale organisasjonar skjer i eit samhandlingsfelt mellom politikarar, administrasjon, innbyggjarar, brukarar og andre interesserte. Her ligg det konflikter, interessemotsetnader, uavklåra forventingar og utydelege roller. Friksjon og frustrasjon må handterast og omarbeidast til positive krefter for samhandling. Rektor må leie i eit landskap med mange aktørar, der leiar og leiaråttferd blir synleg for mange. Ved sida av leiing står kvaliteten på avgjerslene i fokus. Resultatet av pedagogiske utviklingsprosessar er avhengig av kva utviklingsstrategiar rektor vel. Skulering i lov og regelverk til ein vedtaksorientert rektor med legning for klassisk byråkrati, reglar og rutinar, treng ikkje føre til pedagogisk utvikling. Men formell utdanning vil gje eit betre grunnlag for tryggleik i utøvinga av rolla for ein utviklingsorientert rektor.

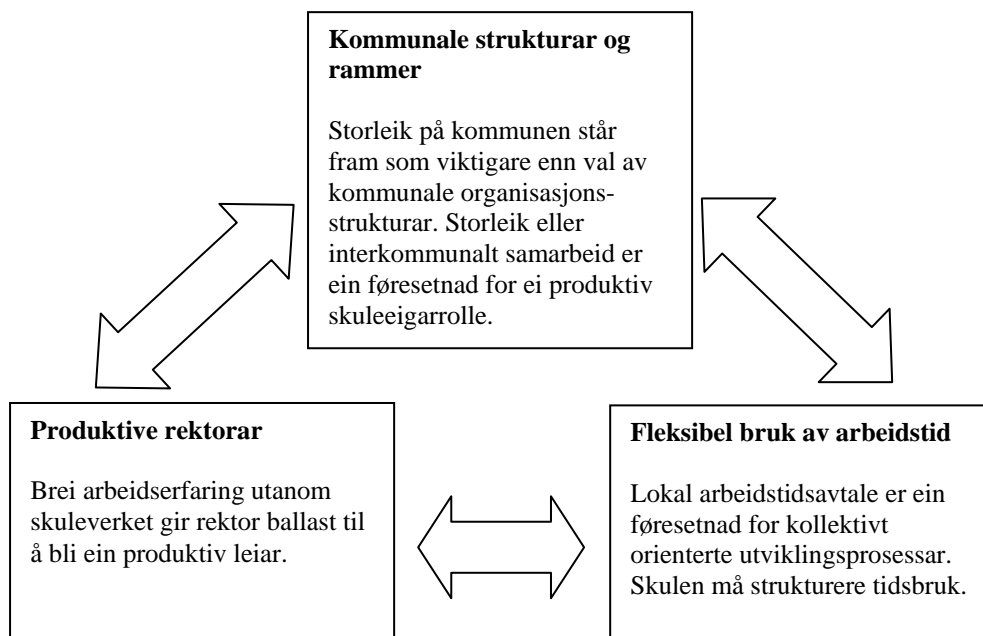
6.3 Kva strategi vel rektor og skulane for å nå dei pedagogiske måla?

Ved sida av storleik på kommunen og variert arbeidsrøynsle som ballast i rektorrolla, vil eg konkludere med det tredje hovudfunnet i denne studien; organiseringa av arbeidstida. Kollektiv orientering er ein viktig føresetnad for at skular skal kunne utvikle seg til å bli lærande organisasjonar. Dersom skular skal score høgt på utviklingsarbeid, må dette skje gjennom

kollektive prosessar. Berg syner til at det er arbeidsfellesskap, ”communities of practice”, som er arbeidsforma i kunnskapssamfunnet. Dette er, som Wadel peikar på, team av kollegaer med komplementære dugleikar som kjenner kvarandre, der dei veit synspunkta til dei andre, dei sterke og svake sidene til kollegaene. Deltakarar i slike team må forplikte kvarandre til å nå måla, og dei held kvarandre gjensidig ansvarlege for måloppnåinga.

Dei skulane som utviklar seg i retning av lærande organisasjonar, har innarbeidd lokale arbeidstidsavtalar. Det opnar for tidsbruk til utvikling av ny kunnskap på tvers av kompetanseområda i personalet, samt at det legg til rette for refleksjon, kollektiv evaluering og prosessorienterte utviklingsstrategiar. Gjennom lokal arbeidstidsavtale drøftar rektor og personalet seg fram til omfanget av tidsbruken, og innhaldet i denne. Det er grep som fører til ei meir målretta pedagogisk utvikling. Det er slike grep som kan føre til eit auka utbytte av det lokale handlingsrommet for utvikling. Lokal arbeidstidsavtale er eit symbol på vilje til å tilpasse seg endra utfordringar og dei lokale tilhøva. Eg ser det som eit klart teikn på at skular som har funne fram til ein lokal praksis av arbeidstidsavtalen, tek nye kollektive grep for å styre den pedagogiske utviklinga i ei ny tid.

Modell 6.1: Modell over sentrale kommunale føresetnader for at skular kan bli lærande organisasjonar.



6.4 Framlegg til vidare forskning

Eg har konkludert med at skular må vere kollektivt orienterte for at dei skal kunne bli lærande organisasjonar. Det hadde vore interessant å sjå om ein kan finne skular som er individuelt orienterte, og som samstundes kan seiast å vere ein lærande organisasjon. Eller om det er grunn til å underbyggje funna i denne oppgåva, at dersom skular skal bli lærande organisasjonar, fordrar det kollektiv orientering og prosessorientert utvikling.

KS har sidan 2003 gjeve heider og ære til kommunar som er gode skuleeigarar. Kva kjenneteiknar desse kommunane, og kva kjenneteiknar eit representativt utval av skular i desse kommunane. Kan desse skulane seiast å vere lærande organisasjonar? Eller er det slik at det er gode kommunale kontroll- og tilsynssystem som vert påskjøna, uavhengig om skulane i desse kommunane er lærande organisasjonar eller ikkje. Det vil like fullt vere interessant å studere dei kommunane som har fått skuleeigarprisen. Kva er deira kjenneteikn, når det gjeld storleik på kommunen, organisasjonsmodellar og pedagogiske utviklingsstrategiar? Korleis hadde det sett ut om det vart gjort ein samanliknande studie med eit representativt utval av kommunar ut i frå storleik på kommunen, sett i høve til korleis rolla som skuleeigar vert utøvd. Ville ein fått ytterlegare stadfesting på at kommunestorleik er eit viktigare kriterium enn val av kommunal organisasjonsmodell i høve pedagogisk utvikling?

Det er mange faktorar som har forklaringskraft når temaet er kvalitet i skulen. St. meld. ”Kvalitet i skolen” ber bod om ytterlegare fokus på skuleleiarane. Interessante spørsmål for vidare forskning er kven dei gode skuleleiarane er, kva gjer dei gode og kvifor lukkast dei? Eit aktuelt forskingsspørsmål er kor mykje relevant arbeidserfaring utanom grunnskulen har å seie for skuleleiing, spesielt sett i høve til det aukande fokuset på formell utdanning for skuleleiarane. Er anna arbeidserfaring, eller og jobbrotasjon, viktigare enn formell leiarutdanning når ein skal sjå på kva som er rektor si viktige ballast i utøvinga av rolla?

Ytterlegare forskning på arbeidstid er også eit interessant tema. Ein ny arbeidstidsavtale treng ikkje vere brekkstanga for ønskt utvikling. Det handlar truleg om å diskutere og reflektere seg fram til kva den einskilde skulen treng av endringar i rammevilkåra for at dei skal nå utviklingsmåla. Ein slik rammeføresetnad er arbeidstidsavtalen. Er det slik at høg bruk av lokal arbeidstidsavtale samsvarar med høg grad av pedagogisk utvikling i retning lærande organisasjon? Kor viktig er praktisering av lokal arbeidstidsavtale i dei kommunane som vinn skuleeigarprisen? Ytterlegare forskning kan vere med på å gje fleire svar, og auka forståing for korleis skular skal kunne bli lærande organisasjonar.

Litteraturliste

Baldersheim, Harald (2005): *Lokalmaktdebatten – frå nessekonger til nettverksstyre*. I: Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E : Det kommunale laboratorium. Bergen: Fagbokforlaget

Bang, Henning (1999): *Organisasjonskultur*. (3.utg.) Oslo: Tano

Berg, Anne Marie (1995): *Vellykket forvaltning – god organisasjon og ledelse i staten*. Oslo: Tano

Bukve, Oddbjørn (2000): *Kommunal forvaltning og organisering*. (3. utg). Oslo: Det Norske Samlaget

Bukve, Oddbjørn og Skålnes, Sigrid (1987): *Veg utan vardar. Om næringspolitikk ,organisering og økonomiforvaltning i seks prøvekommunar*. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 9 1987

Bukve, Oddbjørn og Offerdal, Audun (2002): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det Norske Samlaget

Busch, Tor, Johnsen, Erik og Vanebo, Jan Ole (2004): *Økonomistyring i det offentlige* (3.utg.) Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O., Læg Reid, Per og Roness Paul G.(2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Dahl, Thomas (2004): *Å ville utvikle skolen. Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle*. Trondheim: SINTEF Teknologiledelse IFIM

Dahl, Thomas, Klewe, Lars og Skov, Poul (2004): *En skole i bevægelse. Evaluering af satsning på kvalitetsutvikling i den norske grundskole*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag

Dalin, Per (1994b): *Skoleutvikling. Teorier for forandring*. Oslo: Universitetsforlaget

Danielsen, Rolf (1987): *Frihet og likhet. Det kommunale selvstyrets dilemma*. I: Næss, Hans Eyvind, Hovland, Edgar, Grønlie, Tore, Baldersheim, Harald og Danielsen, Rolf: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget

Eggen, Nils Arne (2003): *Godfoten. Samhandling – veien til suksess*. Oslo: Aschehoug

Engeland, Øystein (1999): *Skolen i kommunalt eie*. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling. Universitetet i Oslo

Engeland, Øystein, Langfeldt, Gjert og Roald, Knut (2008): *Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen?* I: Langfeldt, Gjert, Elstad, Eyvind og Hopmann Stefan (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

Fimreite, Anne Lise og Flo, Yngve (2002): *Den besværlige lokalpolitikken*. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3

Fimreite, Anne Lise, Flo, Yngve og Tranvik, Tommy (2002): *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr 50 2002

Finstad, Nils og Aarsæther, Nils (2003): *Utviklingskommunen*. I: Finstad, Nils og Aarsæther, Nils (red.) *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget

Flo, Yngve (1999): *Staten ut til folket. Desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945 til 1975*. LOS-senter rapport 9901

Fuglestad, Otto Laurits (1997): *Pedagogiske prosessar. Empiri – teori – metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Furre, Berge (1992): *Norsk historie 1905 – 1990*. Oslo: Det Norske Samlaget

Glosvik, Øyvind (2006): *Organisasjonsteoretiske perspektiv i utdanningsleiing*. I Sivesind, Langfeldt og Skedsmo: *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag

Glosvik, Øyvind og Roald, Knut (red.) (2008): *Nokre teoretiske perspektiv på leiing i lærande skular*. Uprenta notat

Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget

Grønlie, Tore (1987): *Velferdskommune og utjevningsstat. 1945 – 1970*. I: Næss, Hans Eyvind, Hovland, Edgar, Grønlie, Tore, Baldersheim, Harald og Danielsen, Rolf: Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år. Oslo: Universitetsforlaget

Grønlie, Tore (red.) (1999): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget

Grøterud, Marit og Nilsen, Bjørn Sigmund (2002): *Skolebasert vurdering – fokus på kontroll eller problemløsning?* I Haug, Peder og Monsen, Lars (red.) *Skolebasert vurdering – erfaringar og utfordringer*. Oslo: Abstrakt forlag

Halvorsen, Knut (2002): *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk*. (2. utg.) Universitetsforlaget

Halvorsen, Knut (2004): *Forskningsmetode for helse- og sosialfag. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag

Hansen, Tore (2005): *Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?* I Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E : *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget

Hargreaves, Andy (2003): *Læring og undervisning i kunnskapssamfunnet. Utdanning i en utrygg tid*. Oslo: Abstrakt forlag

Haug, Peder og Monsen, Lars (red.) (2002): *Skolebasert vurdering – erfaringer og utfordringer*. Oslo: Abstrakt forlag

Haug, Peder (2004): *Resultat frå evalueringa av Reform 97*. Oslo: Noregs forskingsråd

Held, David (1993): *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan(2002): *Hvordan organisasjoner fungerer*. (2.utg.) Bergen: Fagbokforlaget

Jensen, Jan Inge og Robertsen, Karl (2000): *Kommunaløkonomi – i et styringsperspektiv*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

KS Skoleaktuelt (2004): *Verd å vite om skolen. Utviklings- og dokumentasjonsforskning innen skole og utdanning av interesse for kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: KS

KS FOU (2005): *Utvikling av skolen – om skoleiers rolle, ledelse og kompetanseutvikling*. Oslo: KS

KS (2008): *Utdanningspolitisk plattform. Kunnskap for kommende generasjoner*. Oslo: KS

Kvale, Steinar (2007): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Lillejord, Sølvi (2003): *Ledelse i en lærende skole*. Oslo: Universitetsforlaget

Lind, Kristin (1999): *Modernisering og fornyelse. Forvaltningspolitikk i 1980-årene*. I: Grønlie, Tore (red.): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget

Levin, Morten og Klev, Roger (2006): *Forandring som praksis*. Bergen: Fagbokforlaget

Moe, Ola (2002): *"En erfaring rikere" – Ekstern deltakelse i lokalt vurderingsarbeid*. I: Haug, Peder og Mosen, Lars (red.) *Skolebasert vurdering – erfaringar og utfordringer*. Oslo: Abstrakt forlag

Mosen, Leif Kristian (2003): *Utvikling, ledelse og organisasjonskultur*. I: Finstad, Nils og Aarsæther, Nils (red.) *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget

Møller, Jorunn (2004): *Lederidentiteter i skolen, posisjonering, forhandlinger og tilhørighet*. Oslo: Universitetsforlaget

Møller, Jorunn (2006): *Nye utfordringer og nye kompetansekrav i utdanninga av skoleledere*. I: Sivesind, Kirsten, Langfeldt, Gjert og Skedsmo Guri (red.) *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

- Møller, Jorunn (2008): *Hva vet vi om sammenhenger mellom ledelse, kvalitet og elevenes læringsutbytte? Noen konsekvenser for skolelederopplæringen*. Presentasjon på KS konferansen ”Kommunalt skoleting”, 29. april 2008
- Nordlandsforskning (2000): *Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen. En kartlegging*. Rapport nr.5
- Norske Kommuners Sentralforbund (1979): *Vurdering av administrasjonsordningen i kommunene*. KT-Rapport 1 1979
- Opedal, Ståle, Stigen, Inger Marie og Laudal, Thomas (2002): *Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. Norsk institutt for by og regionforskning. Rapport 21
- Opinion (2004): *Rektors syn på egen arbeidssituasjon og skole*. Oslo: Opinion
- Pryser, Tore (1990): *Norsk historie 1800 – 1870. Frå standssamfunn mot klassesamfunn*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Roald, Knut (2000): *Ungdomsskular som lærande organisasjonar. Ein studie av utviklingsarbeid ved skular på ungdomssteget*. Høgskulen i Sogn og Fjordane, Rapport 6
- Roald, Knut (2001): *Ungdomsskular som lærande organisasjonar. I: Bedre Skole nr 5*
- Roald, Knut (2006): *Organisasjonslæring – eit fruktbart perspektiv på skoleleiing?* I: Sivesind, Langfeldt og Skedsmo: *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag
- Roald, Knut (2008): *Organisasjonslæring i skolar. Teoretiske og praktiske perspektiv*. Høgskulen i Sogn og Fjordane. Rapport nr 2
- Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Seip, Anne-Lise (1994): *Veiene til velferdsstaten: norske sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal
- Scruton, Roger (1983): *A dictionary of political thought*. London: Pan Books Ltd.

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

Stortingsmelding nr. 31 (2007 – 2008): *Kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

Strand, Torodd (2007): *Ledelse, organisasjon og kultur*. (2.utg.) Bergen: Fagbokforlaget

Utdanningsforbundet (2004): *To-nivåkommuner. Fokus på kvalitetsutvikling og medbestemmelse*. Rapport 2004:3. Oslo: Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundet (2004): *Rektorers oppfatning av en skole i endring*. Temanotat 2004:13. Oslo: Utdanningsforbundet

Utdanningsdirektoratet (2006): *Utdanningsspeilet 2005. Analyse av grunnskole og videregående opplæring i Norge*. Oslo: Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet (2007): *En lærende skole. Skoleutvikling gjennom fag*. Artikkelstafett. Artikkel 3. Oslo: Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet (2008): *Vurdering for utvikling. Om skolevurdering i "Kunnskapsløftet – frå ord til handling"*. Oslo: Utdanningsdirektoratet

Wadel, Cato (2002): *Læring i lærende organisasjoner*. Flekkefjord: Seek As

Wormnes, Bjørn og Manger, Terje (2005): *Motivasjon og mestring. Veier til effektiv bruk av egne ressurser*. Bergen: Fagbokforlaget

Weber, Max (1922/1994): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Østerud, Øyvind (1993): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget

Aasen, Petter (2006): *Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv*. I: Sivesind, Langfeldt og Skedsmo: *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag

Andre kjelder:

Bergens Tidende 3. mars 2006

Bergens Tidende 6. desember 2006

Dagbladet 4. mars 2008

Kommunal Rapport 7. september 2006

Kommunal Rapport 12. juni 2008

www.ssb.no

Vedlegg 1. Brev til informantane

Til informantane

Førespurnad om intervju i samband med masteroppgåve

Eg syner til hyggeleg samtale, der vi avtalte at eg skulle sende ein formell førespurnad. Øvst på utviklingsplanane til skulane i Aurland står lærande organisasjon. Som skulefagleg ansvarleg i kommunen tenkjer eg: Korleis kjem vi dit? Kva kjenneteiknar eigentleg ein skule som er ein lærande organisasjon? Kva utfordring ligg det til (oss på) kommunenivået?

Ved sida av å vere heiltidsbyråkrat, er eg halvtidsstudent ved Høgskulen i Sogn og Fjordane (HiSF). Eg held på med masterutdanning i organisasjon og leiing av pedagogiske institusjonar. Til sommaren 2008 skal eg vere ferdig med masteroppgåva. Problemstillinga i oppgåva er: *Kva er viktige føresetnader for at ein skule kan bli ein lærande organisasjon?* Eg er oppteken av den kommunale organiseringa, rolla til rektor og utviklingsarbeidet på skulane.

Til dette arbeidet treng eg informantar – rektorar – som kan seie meg noko om det eg lurar på. Eg kjem til å intervju rektorar frå Hordaland og Sogn og Fjordane. Kva skule og kommune informantane kjem frå, vil bli anonymisert. Opplysingane vil bli handsama konfidensielt. Det er berre eg sjølv og rettleiar, førstelektor Knut Roald frå HiSF, som vil ha tilgang til informasjonen. Intervjua vert tekne opp på band. Grunnen til dette er at eg skal få trening i å overføre informasjon frå tale til tekst – og for å kunne dokumentere kva informantane seier. Bandopptaka vil bli sletta i etterkant av innlevering av oppgåva.

Eit intervju er sjølv sagt heilt frivillig. Du kan trekkje deg kva tid som helst. Eg vonar at intervjuet vil bli ein interessant samtale om skuleutvikling, for både partar. Intervjuet vil ta om lag ein time. Set du av 1,5 time, har vi også litt slingringsmonn. På førehand takk!

Med helsing

Claus Røynesdal

Vedlegg 2. Intervjuguide

Intervjuguide

Dato:

Tid brukt, ca:

Intervju nr.:

- Takk for velvilje
- Korleis undersøkinga vert brukt
- Føremålet med intervjuet
- Kvifor eg nyttar lydbandopptak
- Korleis eg sikrar anonymitet

Bakgrunnsdata

Kjønn:

Alder:

Utdanning:

Arbeidserfaring:

Medarbeidarsamtale med (overordna):

Skuletype:

Ca tal elevar:

Ca tal lærarårsverk:

Skular i kommunen:

Kommunal organisering

- 1- Korleis vil du beskrive kommunen sin administrative organisasjonsmodell/ org. kart?
- 2- Korleis er den politiske strukturen organisert (utval, råd osv)?
- 3- Kva teikn ser du på at kommunen er ein aktiv skuleeigar?

Rolla til rektor

- 4- Korleis påverkar kommunen sin organisasjonsmodell det pedagogiske arbeidet ved skulen?
- 5- Kva makt og mynde er delegert til rektor?
- 6- På kva måte kan du seie at rektor har fridom, ansvar og kontroll over eigen arbeidssituasjon?
- 7- Korleis nyttar rektor høve til å forfremme medarbeidarar og gje dei nye arbeidsoppgåver?
- 8- Korleis pregar dagleg drift, sakshandsaming og økonomistyring arbeidskvardagen din?
- 9- Korleis kan rektor påverke/ styrke finansieringsgrunnlaget for skulen?
- 10- Kva rolle spelar skulesjef/ skulefagleg ansvarleg i pedagogisk utviklingsarbeid på skulen?

Pedagogiske spørsmål

- 11- På kva måte legg skulen vekt på formell sakshandsaming og vedtak som verkemiddel?
- 12- Fortel om korleis formelle råd og utval blir brukt i utviklingsarbeid ved skulen.
- 13- På kva måte kan du seie at rutinar, presisjon og føreseieleg forvaltning pregar utviklingsarbeidet ved skulen?
- 14- Fortel om korleis de utviklar ny kunnskap i personalet på tvers av dei ulike fagmiljøa på skulen.
- 15- På kva område/ måte brukar skulen partnerskap i samarbeid med andre aktørar utanfor skulen?
- 16- Kva meiner du syner ein kultur på skulen som tek til orde for å prøve det "vågale", nye vegar og usikre resultat?
- 17- Kan du seie kva rolle faktakunnskap hjå medarbeidarane spelar for utviklingsarbeid på skulen?
- 18- Korleis nyttar de organisert etterutdanning, kurs og konferansar i høve utviklingsarbeidet ved skulen?

Vedlegg 3. Kvittering frå Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste as