



MASTEROPPGAVE

Masterstudium i offentlig ledelse og styring (Master in Public Administration, MPA)

Sammenligning av to kommuner etter innføring av mål- og resultatstyring som styringssystem

En studie av hvordan mål- og resultatstyringen utøves i praksis, med funn av likheter og ulikheter etter implementering av styringssystemet

Forfatter:
Inger Torun T Holmgren

Veileder:
Mona Strand,
Høgskolen i Hedmark

14.05. 2013

Høgskolen i Hedmark
Avdeling for økonomi- og ledelsesfag

Forord:

Denne masteroppgaven representerer slutten på min mastergrad i offentlig ledelse og styring (Master in public administration MPA).

Jeg har skrevet en oppgave om et tema jeg lenge har funnet interessant. Ledelse, især strategisk ledelse og organisasjonsutvikling har interessert meg helt fra jeg fikk min første lederjobb etter høgskoleutdanning tidlig på 90-tallet.

Etter at oppgaven nå er ferdig har jeg mange og takke for støtte og hjelp:

En spesiell takk til min veileder Mona Strand ved Høgskolen i Hedmark, som har veiledet og støttet meg på en utmerket måte gjennom hele prosessen.

Jeg vil også takke alle som har støttet meg i prosessen, og samtidig nytte anledningen til å rette en takk til min leder som ga meg permisjon og støttet meg på å fullføre masteren.

Jeg vil også rette en spesiell og varm takk til min familie, som har holdt ut med meg i tiden jeg har holdt på med dette i opp- og nedturen.

Til slutt vil jeg takke ledelsen i de to kommunene jeg fikk forske på. En spesiell takk til dere som velvillig stilte opp til intervju.

14.mai 2013

Inger Torun T Holmgren

Sammendrag:

Hvorvidt innføring av et styringssystem med mål og resultatoppfølging i to kommuner har likheter var i seg selv ikke så interessant. Om det har skjedd en reformaktig transformering i de kommunene som har fått dette innført ved hjelp av kommunenes sentralforbund (KS), pirret derimot min nysgjerrighet.

Funnene jeg har gjort i min empiriske undersøkelse kan tyde på at kommuner som har innført dette styringssystemet får mange likheter, men får de en lik "KS-drakt"? Jeg så tegn på reformering, når jeg for noen år siden fulgte en implementeringsprosess i to kommuner som innførte dette styringssystemet med hjelp av konsulenter fra KS. Mine funn kan antyde at denne reformen stort sett har fått innpass i norske kommuner. Det kan ha skjedd en reformering som beskrevet i Røviks virusteori, der ledelsesideer eller reformer som nye styringsverktøy innføres og gjennomgår "virale" prosesser som smittsomhet, immunitet, replikasjon, inkubasjon, mutasjon og dvale. (Røvik 2009)

De to kommunene jeg undersøkte hadde mange like systemer, og førte en ganske lik praksis, på tross av at kommunene var ulikt organisert. Vil dette si at en kommune som ikke har fulgt strømningene i Norge, med å flate ut organisasjonen til en bedriftsinspirert resultatstyringsorganisering i to nivåer, vil få likheter med disse ved å innføre mål- og resultatstyring? Målet med å flate ut organisasjonen er blant annet å få en annen politikerrolle med større grad av helhetssyn. Den nye politikeren skulle være helhetsorientert og aktivt markere avstand til faglige og sektorspesifikke problemstillinger. Oppnås dette ved å innføre styringssystemet med mål og resultatstyring? Vil politikeren ha større oppmerksomhet på helhet og sammenheng? – Ja kanskje ved å kunne påvirke målprosesser, og få rapportert resultater på avklarte målindikatorer, i et forbedringsarbeid som har til hensikt å gi innbyggerne bedre tjenester?

I min undersøkelse ville jeg bruke metodikken i komparativ studie. Jeg valgte derfor å gjøre en komparativ casestudie for å se på forskjeller og likheter mellom de to kommunene etter innføring av mål- og resultatstyring.

Prosesen med intervju og dokumentanalyse har vært svært givende og lærerik. Jeg har fått innblikk i den praktiske utførelsen av styringssystemet, blitt vist hvordan det ledes, og fått betraktninger og refleksjoner om de erfaringene som hver leder har gjort. Spesielt interessant

har det vært å høre intervjukandidatenes tanker om suksesskriterier og fallgruver. Jeg har valgt å legge disse uttalelsene som vedlegg til oppgaven fordi jeg mener at dette også kan være av interesse for andre.

Arbeidet med studien har blant annet gitt meg en utvidet forståelse av samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Jeg ser nå et enda større behov for å sette fokus på rolleforståelse og samarbeid innen dette feltet.

Title and Abstract:

Comparing the two municipalities after the introduction of targets and performance management as a management system

A study of how the objectives and performance management is exercised in practice, with the discovery of similarities and differences after the implementation of the management system

Whether the introduction of a management system with objectives and performance management in two municipalities has similarities is in itself not that interesting. However, the question if there has been a reform-like transformation in these municipalities using KS, piqued my curiosity.

The discoveries I made in the empirical study suggests that municipalities adopting this management system end up with many similarities, but do they get the similar "KS- look"? I noted indications of reform when I, a few years ago, followed closely the implementation process in two municipalities that introduced the management system with the help of consultants from KS. My findings may suggest that this reform has been substantially enforced. It may have been a reform, as described in Røvik's virus theory, where management ideas or reforms are introduced as directional tools, going through different "viral" processes, such as infectivity, immunity, replication, incubation, mutation and quiescence. (Røvik 2009)

The two municipalities I examined had many similar systems and led a fairly uniform practice, despite the fact that the municipalities were differently organized. Does this mean that a municipality that has not followed trends in Norway, flattening the organization to a business inspired performance management organization in two levels, will have similarities with those which have, by introducing this management system? The basis for the levelling is argued, amongst other things, to bring about another role of the politician, with a greater level of comprehension. The new politician would be extensively oriented and actively distance himself from academic and industry specific issues. Is this achieved by implementing management by objectives and results? Will the politician have greater opportunity to focus attention on unity and coherence? - Yes maybe by having influence in the process of setting goals, and by getting results reported by objective indicators, in the progress intended to provide better services to the citizens?

In this analysis, I wanted to use the methodology of the comparative study. Therefore I chose to do a comparative case study to investigate the differences and similarities between the two municipalities after the implementation of the objective- and result focused management.

The process of interviews and document analysis has been very rewarding and educational. I have gained insight of the practical implementation of the management system, have been shown how it is managed, and received observations and reflections about the experiences that each leader has observed. Particularly interesting, in the work with the thesis, was hearing the interview candidates thoughts on factors for success and pitfalls. I have chosen to attach these statements because I believe that this also may be of interest to others.

The thesis work has given me a broader understanding of the synergy between politics and administration. I now see an even greater need to focus on the understanding of role identities and cooperation in this field.

FORORD	2
SAMMENDRAG	3
TITLE and ABSTRACT	4
INNHOLD	5
1. INNLEDNING:	9
1.1. MOTIVASJON FOR VALG AV TEMA	9
1.2. OPPGAVENES HENSIKT – FAGLIG BEGRUNNELSE	9
1.3. PROBLEMSTILLING	10
1.4. AVGRENSNING	11
1.5. DEFINISJONER OG BEGREPSFORKLARINGER	12
1.6. OPPGAVENS OPPBYGNING	15
2. TEORI:	15
1.7. ORGANISASJONSENDRINGER I DET OFFENTLIGE	15
1.8. REFORMTEORI	18
1.9. LOKALDEMOKRATI Prinsipal- Agent teori	19
1.10. STRATEGI OG STYRING	21
3. UNDERSØKELSESOPPLEGGET	24
1.11. FORSKNINGSDESIGN	24
1.12. PRESENTASJON AV CASEKOMMUNENE	26
1.13. METODEVALG OG OPERASJONALISERING	28
3.3.1 Komparativ metode	28
3.3.2 Kvalitativ metode	28
3.3.3 Intervju	29
3.3.3.1 Utvelging av spørsmålene	30

3.3.3.2	Komparativ analyse av intervju	31
3.4	KVALITETSSIKRING AV UNDERSØKELSE SOPPLEGGET	32
3.4.1	Intervjuet	32
3.4.2	Konfidensialitet	34
3.4.3	Validitet og bekreftbarhet	34
3.4.4	Reliabilitet og troverdighet	35
4.	PRESENTASJON AV RESULTATER OG DRØFTINGER AV FUNN	35
4.1	KOMPARATIV ANALYSE AV STYRINGS DOKUMENTENE	35
4.2	RESULTATER OG DRØFTING AV PRAKSIS VIST GJENNOM INTERVJU... 40	
4.2.1	Intervjuene med administrative og politiske ledere med presentasjon og drøfting av funn Presentasjon og drøfting av funn	40
4.2.1.1	Tema 1: Helhetsperspektiv på kommunen	40
4.2.1.2	Tema 2: Helhetlig styringssystem.....	45
4.2.1.3	Tema 3: Beskrivelser av praksis i ” <i>utøvelsen</i> ” av styringssystemet	46
	a) Initiert av hvem?.....	46
	b) Ansvar for gjennomføring?.....	47
	c) Medvirkning?	49
4.2.1.4	Tema 4: Metoder som brukes	51
	a) Analyseverktøy	51
	b) Rapporteringer	52
	c) Bruk av undersøkelser og kartlegging	56
	d) Bruk av lederavtaler.....	58
4.2.1.5	Tema 5: Oppslutning og lojalitet til systemet	60
4.2.1.6	Tema 6: Oppsummerende kommentarer fra intervju	63
4.2.1.7	Tema 7: Viktigheten av ledelse	63

5. OPPSUMMERING OG REFLEKSJON.....	64
5.1 OPPSUMMERING AV FUNN	64
5.2 AVSLUTTENDE REFLEKSJON	65
6. REFERANSELISTE	68
VEDLEGG 1: FORESPØRSEL INTERVJU.....	70
VEDLEGG 2:INTERVJUMAL.....	71
VEDLEGG 3: STYRINGSDOKUMENTER (UTDRAG).....	73
VEDLEGG 4: OPPSUMMERENDE BESKRIVELSER FRA INTERVJUKANDIDATEN.....	84

Antall ord i oppgaveteksten uten vedlegg er: 23 777

1. INNLEDNING

1.1 MOTIVASJON FOR VALGT TEMA:

Jeg ønsker i denne oppgaven å belyse hvordan mål- og resultatstyring utøves i norske kommuner.

Ganske lenge har jeg hatt et ønske om å skrive masteroppgave om mål- og resultatsyring som verktøy for styring og ledelse i kommunen og er motivert for å jobbe med dette temaet fordi det kan bidra positivt i egen jobb. Ved å gjøre undersøkelser vedrørende styringssystem og se nærmere på andre kommuners praksis og erfaring med styringssystemet, håper jeg å kunne utvikle meg som en del av strategisk ledergruppe i egen kommune. Mitt mål er å bli bedre i stand til å utøve denne rollen.

1.2 OPPGAVENES HENSIKT – FAGLIG BEGRUNNELSE

I min jobb som kommunalsjef i en middels stor kommune i Nord-Norge, og tidligere fem år som tjenesteområdeleder i en middels stor kommune på Østlandet har jeg fått erfaring med innføring av mål- og resultatstyring som nytt styringssystem. Begge kommunene har deltatt i KS sin ”effektiviserings-reform” der visjonen de fremholder er: ” ***Fra styring på penger til styring på kvalitet og avklarte mål og resultater***”.

KS – konsulentene skrev dette på sin nettside:

”De siste årene har svært mange norske kommuner startet arbeidet med utviklingen av et mer helhetlig orientert styringssystem. Et slikt system vektlegger å rapportere resultater og sette mål på flere dimensjoner enn bare økonomi. I et system der både ressursknappheten, kravene fra brukerne og omgivelser stadig øker, er det avgjørende at man er i stand til å målrette innsatsen og dokumentere resultatene. Skal man lykkes med dette, forutsetter det en sterk og resultatorientert ledelseskultur samt et verktøy som synliggjør mål og resultater på en helhetlig måte. KS-konsulent vektlegger at utviklingen av et mer helhetlig styringssystem ikke bare handler om å utvikle et system som generer flere styringsdata. Vel så viktig er det å utvikle både en resultatorientert ledelse, samt en tydelig kultur for læring og fornyelse basert på egne resultater. Kommunen må altså bevege seg fra å bli en tiltaksorientert repeterende organisasjon, til å bli en innovativ lærende organisasjon.”

De to kommunene jeg har arbeidet i de siste 7 åra har hatt et noe forskjellig utgangspunkt. En av kommunene var på ROBEK lista og ble ”påtvunget” å delta i ROBEK –

effektiviseringsnettverket av fylkesmannsembetet og den andre har mer av frivillig grunn valgte dette. Slik jeg opplever det er KS en sterk aktør i påvirkningen av disse valgene. Våren og høsten høst 2009 deltok jeg sammen med kommuneledelsen fra daværende arbeidsgiver i 5 samlinger med KS sine konsulenter for dette arbeidet. I alt 7 kommuner deltok her for å lære om innføringen av styringssystemet. I tillegg reiste KS konsulentene rundt i de forskjellige kommunene for å hjelpe kommuneledelsen i og ”selge” dette til organisasjonen; både i den politiske og administrative delen av kommunen. Min erfaring var at begge sider ble overbevist om at dette var rett måte og styre på, og gikk i gang med å implementere styringsvektøyet. Kun få røster reiste kritiske spørsmål til KS sin pakke og gikk videre med kjøp av konsulenter for å ha støtte til innføringen. Høsten 2010 sitter jeg i samlinger med KS igjen, men da som representant for en annen kommune, og her blir også samme budskap solgt. Alle vil jo gjerne styre mot kvalitet og avklarte mål. Her er som nevnt utgangspunktet litt mindre frivillig, men gruppen jeg møter er minst like motivert tolker jeg. Samme konsulent fra KS gjennomfører det samme opplegget. Til dels gjenkjennbart både i form og innhold. - Ja selv bevegelser og fakter synes for meg helt like. Konsulenten kommer også her på samme måte inn i kommunen for å selge løsningen og de får solgt sitt produkt!

1.3 PROBLEMSTILLING

En ville kunne se på forskjellige sider ved mål- og resultatstyringen, og det finnes sikkert fremmede og hemmende faktorer når en tenker på utviklingen av kommunal sektor ved alle disse temaene. Alle hadde vært interessant å undersøke for meg, men for å finne et tema jeg tror er overkommelig valgte jeg meg problemstillingen:

Sammenligning av to kommuner etter innføring av mål- og resultatstyring som styringssystem

- ***En studie av hvordan mål- og resultatstyringen utøves i praksis med funn av likheter og ulikheter etter implementering styringssystemet.***

Ved å stille spørsmålet til ledere på forskjellige nivå om hva de gjør i praksis når de jobber med mål- og resultatstyring kan jeg avdekke likheter og ulikheter mellom kommunene. For å finne min måte å samle data på for å belyse problemstillingen skriver Halvorsen (2008) i sin innføringsbok at jeg kan reflektere rundt; hvorledes og hvilke metoder jeg vil benytte? Her påpekes det at det kan være et hav av muligheter for å samle inn data. Hver enkelt metode gir

mulighet for å innhente spesiell informasjon. Selv om det blir en overlapping må en ofte benytte flere teknikker. Hvor dypt ned en skal gå er ett av flere valg. En kan gå dypt ned i en case (casestudie) eller en kan gå i bredden og undersøke alle /flere enheter ut fra en variabel. En komparativ studie beskrives i litteraturen som og observerer forskjelligheter og likheter mellom for eksempel land. Dette har bidratt til å blant annet forstå og utvikle teorier om politikk (Denk 2002) Jeg har som allerede nevnt i problemstillingen valgt å undersøke to kommuner som jeg ser på som ”land” i en komparativ studie ved å benytte meg av intervju og dokumentanalyse som metode.

Et formulert, diskutert og motivert forskningstema for meg er hvilke konsekvenser innføring av mål- og resultatstyring har for kommunal forvaltning. Dette mener jeg er et emne/tema som kan forskes på. Ikke for å kunne finne ”fasitsvaret” på hele dette spørsmålet, men finne svar på noen sider ved dette som kan gi økt forståelse og innsikt. I stor grad har Harald Torsteinsen (red)(2012) i boka Resultatkommunen drøftet dette spørsmålet. Det gis ikke her noen entydig svar, men det stilles en rekke spørsmål ved reformen. Jeg vil likevel ikke gå inn på vurderingen i min oppgave, men kun beskrive praksis og se på funn i forhold til likheter og ulikheter ved de to kommunene jeg undersøker.

1.4 AVGRENSNING

Det vil være avgjørende å se på denne oppgaven skrevet om mål og resultatstyring av kommunen og ikke av offentlig tjeneste utover dette. Det er viktig å merke seg at mål og resultatstyringen i kommunen ikke har de samme økonomiske aspekter som andre deler av offentlig forvaltning. Resultatoppnåelse her resulterer ikke direkte til bevilgning av mer penger fra statsbudsjettet eller andre former for merinntekter slik finansieringssystemet i andre offentlige sektorer gjør. For eksempel slik sykehus og høgskolesystemet der antall operasjoner eller uteksaminerte studenter får betydning for hvor mye penger som blir bevilget. Vi kan blindes av medias fokus på de negative virkningene av dette finansieringssystemet og lett assosiere med og missforstå mål og resultatstyringen i kommunen som i all hovedsak har fokus på kvalitetsmåleindikatorer som elevens eksamenskarakterer og fornøydhet hos brukere av forskjellige tjenester osv.

Reformeringen av kommunene fra etatsmodellen til tonivåmodellen inneholder en større fokusering på økonomiske resultatansvar, men jeg vil avgrense oppgaven til ikke å ta med seg forvaltningsøkonomiske aspekter.

Jeg har videre avgrenset ved å bruke grunnskole som forskningsarena. Ved å velge ut en tjeneste vil jeg kunne belyse styringssystemet brukt i praksis. Jeg vil i oppgaven ikke gå inn på skoleteori, skoleforskning eller skoleutvikling, men har valgt grunnskoletjenesten som en case på offentlig kommunal tjenesteyting. Jeg definerer grunnskoletjenesten som en av alle tjenester som ytes fra det kommunale systemet til innbyggerne i en kommune. Jeg vil kun bruke skole som ramme for å få frem praksisen som utøves vedrørende styringssystemet; mål og resultatstyringen. Dette valget har jeg gjort fordi jeg antok at skole var best i gang med å praktisere bruk av resultater og målinger. Jeg er kjent med innføringen av de nasjonale prøvene, elevundersøkelsen og innrapporteringen av forskjellige KOSTRA-tall for hver skole/GSI data. Disse resultatene brukes som data for måleindikatorer i forhold til resultatoppnåelse og rapporteringer. Det faktum at grunnskolen har blitt pålagt målinger gjennom sine nasjonale prøver, elevundersøkelsen m.m. fra sentralt hold, kan legge et grunnlag for hvordan denne tjenesten agerer ovenfor styringssystemet med målinger og resultatoppfølginger

1.5 DEFINISJONER OG BEGREPSFORKLARINGER

Sentrale definisjoner og begreper:

Arbeid med forskningsspørsmål er særlig knyttet til arbeidet med aktuelle begreper, det som kan betegnes som begrepliggjøring eller konseptualisering. Et begrep er en mental forestilling om et forhold som er knyttet til et ord eller uttrykk. Med nøkkelbegrep menes begrepene som er aktuelt å bruke for de fenomenene som skal undersøkes. (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2004)

Nøkkelbegrep i min studie er:

- Kommune
- Grunnskoletjeneste
- Mål- og resultatstyring

- Styringssystem
- Styringsdokument

Kommune:

En kommune er et geografisk avgrenset område som utgjør en egen politisk og administrativ enhet innen en statsdannelse. En kommune har delvis selvstyre i lokale saker.

Ordet kommune er lånt fra fransk *commun*, som igjen er dannet av det latinske *communis*, som betyr «felles».

Jeg vil i oppgaven bruke betegnelsen etatskommunen og tonivåkommunen. Med etatskommunen mener jeg den tradisjonelle organiseringen med tre nivåer der det er en tjenesteområdeleder for eksempel en skolesjef mellom rådmannen og rektor ved betegnelsen etatskommunen og en flatere struktur med to beslutningsnivå av rådmann og enhetsleder(rektor) ved benevnelsen tonivåkommunen. Jeg vil i oppgaven bruke etatskommune og trenivåkommune om hverandre.

Grunnskoletjenesten:

Alle skoler på grunnskolenivå (barne -og ungdomsskoler), voksenopplæringstilbud og den pedagogiskpsykologiske tjenesten i kommunen omtales som grunnskoletjenesten i de fleste kommuner. Dette er også den forståelsen jeg legger til grunn i oppgaven, men vil som vist til tidligere ikke gå utover barne -og ungdomsskoler. En av skolene hvor jeg intervjuet rektor er en kombinert barne – og ungdomsskoler. De andre tre er henholdsvis to barneskoler og en ren ungdomsskole.

Som vist til innledningsvis under kapitlet avgrensning vil grunnskoletjenesten kun være brukt som case for å vise praksis ved mål og resultatstyringssystemet. Jeg definerer derfor grunnskoletjenesten som en av mange tjenester som ytes av det kommunale systemet til innbyggerne i en kommune.

Mål- og resultatstyring:

Begrepet mål- og resultatstyring består av tre ord; mål, resultat og styring. Det gjelder og nå et mål, oppnå en målsetning. Se et resultat av en måling og styre ut fra dette. Å styre betyr slik jeg definerer det å planlegge å lede prosesser med mål om og nå en bestemt hensikt.

Det kan også defineres som følger: Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.

Styringssystem:

Med styringssystem menes vedtatte planer og prosedyrer som utføres og dokumenteres. En felles ramme for hvordan en leder og driver virksomheten. Et styringssystem kan for eksempel inneholde mål og resultatstyring; målinger, målsettinger og analyser/evalueringer som vises gjennom en årsplan, med fastlagte aktiviteter, som preger det som gjøres i kommunen.

Styringsdokumenter:

Vedtatt handlingsplan/program med årsbudsjett. Eventuelle vedtatte virksomhetsplaner definerer jeg også som styringsdokumenter, men disse vil ikke bli brukt i dokumentanalysen i oppgavens sammenheng.

Jeg ser det også som hensiktsmessig innledningsvis i denne masteroppgaven å gjøre rede for hva jeg legger i forståelsen av det å gjøre en empirisk undersøkelse (forske) ut fra det jeg forsker på som er: *Hvordan mål - og resultatstyringen faktisk utøves og drives i praksis. Og videre avdekke hva som konkret skjer i to kommuner vedrørende mål og – resultatstyring av grunnskoletjenesten? Finnes det likheter etter implementering av det nye styringssystemet; mål – og resultatstyring?* Jeg definerer dette som mitt forskningsproblem. Et forskningsproblem forklares med en problemstilling som lar seg forske på i Knut Halvorsens innføringsbok: "Å forske på samfunnet".(2008) Min tilnærming til forskningstema er en Samfunnsvitenskaplig tilnæringsmåte. Samfunnsvitenskaplig tilnæringsmåte forstår jeg ut fra litteraturstudier at kan forklares som at vitenskaplighet har kjennetegn av kritiske holdning til dogmer, påstander og etablerte sannheter. Samfunnsvitenskap har som mål å avdekke og forklare sosial samhandling, sosiale prosesser, og å forstå eller eventuelt endre samfunnsforhold. Tilnæringsmåte tolker jeg til å bety metode. Vitenskaplige metoder er forskjellige måter å undersøke virkeligheten på. Dette gjøres på en så systematisk måte at resultatene som kommer frem lar seg etterprøve. Metode er den håndverksmessige siden av vitenskapen. Eller mer presist; læren om verktøy som kan brukes til å samle inn informasjon eller data. De innsamlede data kalles empiri. En empirisk studie vil jeg da definere som å samle inn relevant data til å belyse en problemstilling

Forskning begynner alltid med å forsøke å finne svaret på et spørsmål eller løsningen på en gåte eller et problem.(Esaiasson, Gilljam mfl. 2004)

1.6 OPPGAVENS OPPBYGNING

Jeg vil tidlig i oppgaven gjøre rede for noe relevant teori i forhold til tema og problemstilling. Deretter vil jeg presentere mitt undersøkelsesopplegg, presentere de to kommunene jeg undersøker og hvordan jeg vil gjøre min empiriske undersøkelse ved å presentere min forskningsmetode. Jeg vil deretter vise hvordan jeg vil kvalitetssikre undersøkelsen som samfunnsvitenskaplige forskning.

I neste del av oppgaven legger jeg frem funnene fra min empiri. Først gjennom min dokumentstudie der jeg gjør en komparativ analyse av de to kommunenes vedtatte handlingsprogram og styringsdokument. Her vil jeg vise funn av likheter og ulikheter og drøfte disse.

Den største delen av undersøkelsen og drøftingsdelen blir presentert under kapittelet hvor jeg presentere funn i intervjuene og drøfter disse. Her har jeg presentert funn systematisert i temaene jeg har intervjuet ut fra: Helhetsperspektiv, helhetlig styringssystem, funn fra praksis og hva som skal til for å lykkes. Funn fra praksis er tolket i undertema og representerer den største delen av funn med drøftinger da dette er kjernen i min undersøkelse. Jeg har analysert likheter og ulikheter ved de to kommunene i forbindelse med hvert tema for å ivareta det komparative i studien.

Til slutt vil jeg oppsummere og komme med noen refleksjoner jeg har gjort meg i forbindelsen med undersøkelsen.

2. TEORI

2.1 ORGANISASJONSENDRINGER I DET OFFENTLIGE

Det har skjedd store omveltninger og omstruktureringer i offentlig sektor i senere tid, både i Norge og i utlandet. Endringene karakteriseres blant annet ved flatere organisasjonsstrukturer, delegering av ansvar og myndighet, rammebudsjettering, og effektivitets- og kvalitetsmåling. Disse momentene stiller store krav til systemer for internstyring både med tanke på måling og

kontroll av kommunens prestasjon og utvikling. Balansert målstyring (BMS) er et styringssystem som er blitt innført i mange norske kommuner for og ivaretar dette. BMS ble introdusert på 1990 tallet av Robert Kaplan og David Norton. Bakgrunnen var at man mente at de tradisjonelle økonomistyringssystemene hadde kommet til kort. Hovedbudskapet i BMS var at styring og utvikling av organisasjoner forutsetter helhetlig og detaljert kunnskap om organisasjonens oppnådde prestasjoner og resultat innenfor flere områder, eller perspektiv. I tillegg til *økonomiske forhold*, introduserte Kaplan og Norton derfor *kundeperspektivet*, *interne prosesser/rutiner* og *fornyelse og utvikling* som sentrale fokusområder for enhver organisasjon med utviklingsambisjoner. (KRD Veileder - Resultat og dialog Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor Rundskriv H-2130)

Mål- og resultatstyring ble introdusert allerede på slutten av 1980-tallet og ble det overordnede styringsprinsippet på og mellom alle nivåer i staten. Statsbudsjettet og Stortingets vedtak, fastsetter departementenes overordnede mål, styringsparametere og hvilke resultater som skal nås i tildelingsbrev til underliggende virksomhet. (Direktoratet for økonomistyring, 2013) Dette er grunnlaget også for bevilgningspolitikken i helseforetakene o.a. slik jeg forstår det.

Jeg definerer den kommunale mål- og resultatstyring jeg henviser til i min oppgave som en gren utledet av BMS. Mål- og resultatstyringen er en videreutvikling av dette systemet slik jeg ser det. BMS slik jeg forstår det har preg av å være en institusjonell standard. Jeg opplever at styringssystemet med mål og resultatstyring som en mer ”slipt og tilpasset” utgave slik Torsteinsen (2012) antyder at BMS modellen blir tilpasset kommunen gjennom interne prosesser i sin bok Resultatkommunen. Systemet bidrar til at kommunen styres ut fra et flerdimensjonalt syn ved hjelp av fokus på utvalgte perspektiver som velges med utgangspunkt i kommunens visjon, mål og strategi. Dette sikrer styring i forhold til det som er kritisk og viktig. Både BMS og mål- og resultatstyringen bidrar på denne måten til å koble den kortsiktige driften til langsiktig visjon, mål og strategi. Jeg fremholder likevel tanken om at kanskje mål og resultatstyring slik jeg kjenner den innført i de kommunene jeg har erfaring fra og de to kommunene jeg undersøker i min empiriske studie i mindre grad vektlegger den økonomiske dimensjonen jeg tolker at BMS systemet opprinnelig hadde.

BMS og Mål- og resultatstyring knyttes til reformideen resultatenhetsmodellen. En av de første kommunene i Norge som innførte denne modellen var Strand kommune og kommunen

fremholdes som reformideens opphav i boka Resultatkommunen. De beskrev at Resultatenhetsmodellen hadde visse fellestrekk med konsernmodellen, men har en flatere og mer oppsplittet struktur. Den har mange fellestrekk med virksomheter i privat næringsliv med; klart resultat og oppfølgingsansvar, ledere og ansatte blir styrt etter mål og krav til resultater, med stor grad av selvstendighet innenfor den enkelte enhet, tilpasset og organisert etter brukernes behov. Resultatenhetsmodellen har det beste fra de beste i næringslivet. I boka Resultatkommunen vises det til at opp mot 67 % av kommunene har innført resultatenheter, tonivåorganisering og flat struktur i kommuner. At en kommune har innført resultatenheter sier i utgangspunktet ikke noe om antall ledernivåer, men i Norge er det riktignok slik at kommuner med resultatenheter gjerne også har et lavt antall ledernivåer. (Torsteinsen (red) 2012). Jeg gjør oppmerksom på at ingen av de to kommunene jeg undersøkte bruker ordet resultatenheter om sine skoler. Kommune 1 hadde beholdt etatsmodellen med tre nivåer også etter å ha innført styringssystemet med mål og resultatoppfølging. I kommune 2 som hadde to ledernivåer brukte de heller ikke begrepet.

Mål – og resultatstyring er slik BMS er, preget av New Public Management(NPM) vinden som har blåst inn over vårt landskap fra privat sektor. NPM beskrives som en samling metoder av organisasjons-, ledelses- og styringsmessig karakter for å effektivisere offentlig sektor der marked og bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper er idealet. Vi ser at i både helseforetakene og i høgskolesystemet er dette tatt i bruk under styring av overordnet nivå. En av forfatterne av boka Resultatkommunen sier litt om, i hvor stor grad BMS brukes i de Norske kommunene. Forfatteren viser her til en kartlegging hvor over halvparten av kommunene rapporterer at de benytter BMS, enten på noen eller alle tjenestoområder. Hun viser til at BMS var et virkemiddel å gripe etter for å fylle et styringsvakuum når de nye styringsmodellene (tonivå) i kommunen ble innført. Kontrollspennet for toppledelsen kunne bli for stort i kommuner med mange enheter og dette skulle avhjelpe behovet for informasjon og kommunikasjon. (Torsteinsen (red.) 2012).

En antagelse om at KS som aktør i reformering av norske kommuner vedrørende innføring av BMS har vært sterk. Dette bekreftes av treff på deres hjemmeside. Blant annet finner jeg her en veileder jeg vet har blitt kjøpt inn av mange kommuner: Fra mål til resultat - Styringssystemer i kommunene - en veileder Av: Grethe Metliaas og Stein Jonny Valstad

”Veilederen er laget etter ønske fra mange kommuner, særlig fra dem som har deltatt i Effektiviseringsnettverkene.

Målet med veilederen er å trekke frem nødvendige elementer i styringsprosessen og gi eksempler på hvordan enkelte kommuner har utviklet sine styringssystemer til effektive ledelsesverktøy. Veilederen viser hvordan en kan utvikle systemer som gir bedre kunnskapsgrunnlag for politisk prioritering og styring lokalt. Med utgangspunkt i hva som er lovpålagt, gir den eksempler på videreutvikling av styringssystemer ut fra nye krav og muligheter, bl.a. erfaringer med bruk av Balansert målstyring i en rekke prosjektkommuner. ”

2.2 REFORMTEORI

Under forutsetning av at en definerer mål- og resultatstyringen som en reform av offentlig forvaltning kan dette forskningstemaet også knyttes opp mot reformteori. Her kan en både se på teoretikere som Baldersheim og Rose og Politt (2004) sammen med Røvik (2009) sin teori om reformer for eksempel gjengitt i boka: *Trender og translasjoner*.

Innføringen av mål- og resultatstyring i kommunene ser som tidligere beskrevet for meg ut til å innføres med stor likhet. I hvor stor grad blir dette ”transformert” inn i organisasjonen? I denne sammenhengen kan en stille seg flere spørsmål: Er innføringen av det nye styringssystemet som skjer i mange kommuner en type reform? En kan lett tenke seg at det kan oppstå motstandskraft/ immunitet i terminologien; ”virusteori” som Røvik (2009) i sin teori beskriver, mot innføringen av det nye styringsverktøyet. Da sett at en betrakter det nye styringsverktøyet med mål- og resultatstyring som et reformpreget virus. Dette kan for noen være en terminologi som bidrar til økt forståelse for hva som skjer i store endinger ved for eksempel innføring av reformer. I denne sammenhengen kan en stille seg flere spørsmål: Er KS en så sterk påvirker til kommunenorge at de kan reformere? Hvor stor påvirkning har metoden nettverk i opplæringen? Vil nettverket påvirke implementeringen i egen organisasjon? For eksempel bruk av andre sine erfaringer i eget arbeid. Min erfaring er at det legges opp til og aktivt bruke skriftlig materiale fra andre kommuner når vi skal lage våre styringsdokumenter, målformuleringsskjema, handlings -og økonomiplanen osv. Dessuten legges KS sine effektivitetssamlingene opp til å knytte kontakter både fra politisk og administrativt nivå, ved å legge samlinger til todagens hotellkonferanser med felles middag på kvelden. Skjer det en bevisst eller ubevisst benchmarking i betydningen å finne best praksis fra andre og ta lærdom av det? Her vil jeg trekke inn at KS har knytning til Kommunal og regionaldepartementet (KRD). KRD har fungert som autoritativ kilde for å ”selge” konseptet norske kommuner gjennom sine veiledere: i 2002 med fokus på å utforme selve

styringssystemet og i 2004 ned karakter av et erfaringsdokument med fokus på iverksetting og bruk av BMS. Tema for denne veilederen var resultatledelse. I 2007 kom den siste veilederen med tema om hvordan lokalpolitikere kan bruke BMS til å ivareta deres behov for styringsinformasjon (Torsteinsen (red.) 2012).

2.3. LOKALDEMOKRATI Prinsipal- Agent teori

Hva gjør innføringen av mål- og resultatstyring i kommunen med lokaldemokratiet? Gir det politikere større eller mindre makt? Det hevdes at politikere med dette styringssystemet skal kunne styre ved å beslutte de store overordnede målene og ha mulighet til å kunne sjekke ut resultater gjennom bruker og medarbeiderundersøkelser. Men er politisk nivå i stand til og reelt få til dette? Vil politikere kjøpe første og beste målformulering administrasjonen kommer med?

Prinsipal - Agentteori vil her kunne brukes til drøfting. Kompetansekravene til politikere stiger etter hvert som de kommunale tjenestene blir stadig mer sammensatte, teknisk innviklede og regelstyrte. (Agenda/ KS rapport 2010) Dette vil aktualisere og sikre en god rollefordeling mellom politikk og administrasjon slik det belyses i agentteori; Agent (ombud) –Prinsipal (hovudman). Å forstå relasjonen mellom disse to interessentene eller avtalepartnere er viktig fordi det ikke er kostnadsfritt for prinsipalen å sikre at agenten agerer i pakt med kontrakten. (Zetterquist, Kalling, Styhre 2008) Hvilke konsekvenser får det for forholdet politikk -administrasjon? Her kan for eksempel timeglassmodellen diskuteres. Vil samhandlingen mellom politisk og administrativt styre ivaretas godt nok gjennom hovedsakelig samhandling mellom rådmannen og ordfører, eller krever dette styringssystemet mer samhandling mellom hele kommunestyret og den administrative ledergruppa? Et viktig prinsipp i timeglassmodellen er at kommunestyret ”kjenner” kun en i administrasjonen og det er rådmannen. Jeg forstår det likevel som både hensiktsmessig og innenfor modellens rammer å sette planlagte samlinger på dagsorden der ledergruppa jobber sammen med administrasjonen.

Turid Aarseth (2012) skriver i kapittelet *Politisk styring i resultatkommunen* i boka *Resultatkommunen* om trekk ved politisk styring i resultatkommuner: Hun viser til det lokale selvstyret og demokratiseringen av det norske samfunnet, og formannskapsloven når hun beskriver de norske kommunene som lokaldemokratiske institusjoner. Utviklingen av kommunen som lokalpolitisk institusjon, sier hun at må forstås i lys av velferdskommunens ekspansjon og det kontinuerlige spenningsfeltet mellom hensyn til sentral styring og lokal

autonomi. Innføringen av hovedutvalgsmodellen, der lokalpolitikere ble plassert i utvalg ut fra prinsippet om gjennomgående representasjon. Hovedutvalgsmodellen ble i sin tid utviklet for å gi politikerne meningsfulle oppgaver samtidig som en antok at å plassere sentrale politikere i hovedutvalg ville en styrke samordningen. Før var det opp til 60 -70 nemnder, nå var alt sortert under ulike saksområder i fire hovedområder: undervisning, helse og sosial, kultur og tekniske tjenester. I 1988 hadde over 90 % av kommunene innført hovedutvalgsmodellen, men modellen ble utsatt for massiv kritikk når det gjaldt å være sektoriserende. I 1993 kom den nye kommuneloven og denne la vekt på å styrke politikernes rolle som leder, samt gjøre skillet mellom politikk og administrasjon tydeligere. Den nye politikerne skulle være helhetsorienterte og aktivt markere avstand til faglige og sektorspesifikke problemstillinger.

Det vises til studier som har forlatt hovedutvalgsmodellen og innført tonivåorganisering i boka Resultatkommunen. Aarseth viser til sin studie av tre kommuner som har innført tonivåmodellen, og viser disse erfaringene vedrørende politisk styring i resultatkommunen:

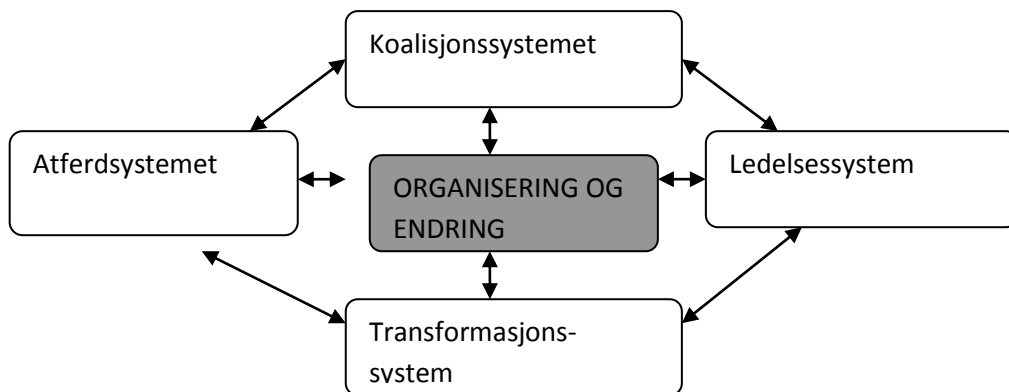
- ” - *Politisk styring kommer på jumboplass både blant politikere og ansatte i rangeringen av hvordan ulike trekk blir ivaretatt i resultatkommunen*
- *Politikerne har i tråd med intensjonene fjernet seg fra det operative nivået, og orienterer seg mot en strategifokusert politikerrolle. Samtidig står ombudsrollen sterkt, men oppleves som vanskelig å fylle.*
 - *Politikerne erkjenner at de mangler innsikt i den kommunale driften, men det er forkjellig oppfatning av hvorvidt dette representerer et problem. Noen savner kontakten med fagfeltene, andre opplever at det har blitt enklere å være politiker i det nye systemet.*
 - *Opposisjonspolitikere opplever det som vanskelig og mindre meningsfullt å engasjere seg. Politikken preges av et A- og et B- lag, med svært høye forventninger til A-lagsspillerne.*
 - *Ansatte i resultatene savner mer nærhet til det politiske nivå, og er bekymret for om politikerne får godt nok beslutningsgrunnlag.” (Torsteinsen (red.) 2012: 223)*

Når jeg leser hele kapitlet legger jeg merke til at det er stor forskjell på ”gamle” politikere som har vært vant med hovedutvalgsmodellen der de hadde nær knytning til fag og detaljert involvering i drift, mens nye politikere uten denne erfaringen vektlegger og ikke gå for mye i detaljer, men ser helhetsperspektivet som nyttig og hensiktsmessig.

2.4. STRATEGI OG STYRING

Kommunene benytter strategiske planleggings- og styringsprosesser i stor grad, og kommunene kobler ofte flere strategiske styringsprosesser til planleggingen. Mitt inntrykk er at kommunene ikke passivt styres av forventninger og pålegg utenfra, men opptrer aktivt innenfor det handlingsrommet som finnes for å skape offentlig verdi. Jeg vil her sette kommunen som organisasjon inn i en større sammenheng: Organisasjoner lever ikke isolert fra samfunnet rundt, og de oppfatninger som gjør seg gjeldende der vil ofte være å finne igjen inne i organisasjonen. Jeg ønsker å drøfte praksisen i de to kommunene jeg undersøker ut fra et helhetsperspektiv og vil knytte mål og resultatsyring opp mot Interessentmodellen og den konseptuelle foretaksmodell slik Busch, Johnsen og Vanebo (2009) beskriver det i boka Økonomistyring i det offentlige. Her vises det blant annet til hvordan mål- og resultatstyring kan avhjelpe eksterne og interne behov og interesser. Det vil føre for langt å benytte alle elementer som inngår i modellen som drøftingsgrunnlag for min oppgave, men jeg ser det som hensiktsmessig for sammenhengens skyld og her gi en kort beskrivelse av de ulike delsystemene da alle elementer/begreper/teori innenfor de ulike delsystemer ligger som et bakteppe i mitt analysearbeid.

Kommunens organisering og ledelse påvirkes av alle delsystemer og relasjonene mellom organisasjonen og dens omgivelser. Dette kan vises gjennom den konseptuelle foretaksmodellen:



”En helhetlig modell av organisasjonen”

Koalisjonssystemet representerer sammensetningen av organisasjonens interesser. Her finner vi koblingen mot omgivelsene, både de tekniske og institusjonelle, samt makt og konflikter. I

transformasjonssystemet transformeres bidrag til belønninger. Dette systemet sikrer at tjenester og varer produseres og leveres til interessentene. Atferdssystemet sier noe om identiteten, verdiene, og normene organisasjonsmedlemmene samles om. Ledelsessystemet representerer all atferd som er rettet mot å utvikle og oppfylle kontrakter med interessentene. (Busch, Johnsen og Vanebo 2009)

Kommunen må videre legge inn flere elementer i sin strategi og styring. Et element som har fått økt oppmerksomhet i den senere tid er brukerorientering, hvor kunder og klienter kan gjøre sine interesser gjeldende direkte overfor staten. Dette er viktig for forvaltningen for å møte behovene sier Tranøy i sine utredninger. Det er viktig å holde fokus på dette når en skal utarbeide styringsparametere. Mål- og resultatstyring som en styringsteknikk har tre hovedkjennetegn. For det første formulering av klare, konsise, stabile og konkrete mål. For det andre resultatrapportering hvor informasjon om oppnådde resultater skal rapporteres tilbake til overordnet organ, og for det tredje resultatoppfølging, hvor suksess skal premieres og fiasko skal ”straffes”. Faglig kritikk kommer særlig fra statsvitere og jurister. Statsvitere vil ofte hevde at økonomiske organisasjonsmodeller kan fungere i det private næringsliv, der organisasjonens mål er enkle (tjene mest mulig penger). De sier at i offentlige organisasjoner derimot, er målene langt mer flertydige og kan ikke tallfestes. (f.eks "skape læring", "sørge for omsorg" etc). Det kan derfor føre til målkonflikter og kontrollbyråkrati. Målstyring og resultatstyring er i utgangspunktet et verktøy for å operasjonalisere visjoner, overordnede mål og strategier. (Tranøy og Østerud 2001) Jeg tolker dette som i første rekke å handle om annen offentlig forvaltning enn kommunale tjenester da jeg som tidligere nevnt ikke mener kommunen bør assosieres med de økonomiske modellene som brukes til å bevilge midler til blant annet sykehus og høgskole systemet. Det vil være utilfredsstillende og kun se på økonomien, og i mål og resultatstyring må ”de myke verdier” få en mer fremtredende plass. Dette støttes av blant annet teoretikere som Røvik som sier at det er vanlig å sette fokus på økonomi, brukeren, prosess og medarbeider. I denne prosessen bør en være oppmerksom på tradisjonen vi har med den myke HR'en (Human Resours). De myke sidene ved ledelse med vekt på dialog, desentralisering og relasjon ” soft HR” er nå på vei over til en mer styring som er mer sentralisert med direktiver formalisering og en ledelse som i større grad gir retning ”hard HR”. Kommunen vil i dette arbeidet måtte gå i større grad fra fokus på ledelse til fokus på styring. (Røvik 2009) Jeg finner det hensiktsmessig å knytte Røvik sin påpekning til begrepet medbestemmelse. Og medvirkning. Dette er elementer som står sterkt i fagforeningsarbeidet i kommunene og formaliseres gjennom hovedavtalen:

”Hovedavtalen er et virkemiddel for å sikre gode prosesser mellom partene og for å utvikle kvalitativt gode tjenester i kommuner, fylkeskommuner og bedrifter med tilknytning til kommunesektoren. Samarbeidet må baseres på tillit og gjensidig forståelse for partenes ulike roller.

Skal dette blir forpliktende, må de ansatte og deres organisasjoner involveres så tidlig som mulig når omstillinger og reformer skal gjennomføres. Arbeidsgiver har et særlig ansvar for å påse at Hovedavtalens bestemmelser om medbestemmelse og medvirkning ivaretas.

Medvirkning og medinnflytelse gjennom informasjon og drøftinger skal kunne gjennomføres uansett hvor eller på hvilket administrativt nivå beslutningen tas. Hvordan dette skal gjøres, må drøftes og avklares lokalt. Avtalen støtter opp om arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv.”

Medvirkning er et ord som kan assosieres og forstås på ulik vis. Noe jeg vil gå inn på i drøftingen av noen funn jeg gjør i min studie.

Til slutt vil jeg peke på at KS gjennom kommuneforlagets produktutvikling er en sterk aktør i å hjelpe og instruere kommunene i deres styring gjennom strategiske ledelse. På hjemmesida til kommuneforlaget som er eid av KS er dette å lese under presentasjon av deres ledelsesprodukter:

”Som leder i en kommune står man ovenfor mange forskjellige utfordringer. Kommunen skal styres etter økonomiperspektivet, men også etter andre viktige perspektiver som medarbeider, bruker og samfunn.

De fleste kommuner gjennomfører brukerundersøkelser slik at man finner ut om tjenestene som leveres er av tilfredsstillende kvalitet. Resultatene fra disse undersøkelsene, samt indikatorer fra blant annet økonomi og personalsystem, skal sammenstilles og rapporteres videre. Indikatorene fra disse systemene og fra blant annet KOSTRA, Skoleporten, IPLOS og bedrekommune.no er med på å legge grunnlaget for helhetlig styring. ”

<http://www.kommuneforlaget.no/kf/eprodukter/ledelsesprodukter/>

Jeg knytter dette opp mot Kjell Arne Røvik (1998) sin bok; Moderne organisasjoner Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet hvor det drøftes hvor og hvordan de mest populære oppskrifter for hensiktsmessige måter å organisere og lede på oppstår. Hva som er de siste trendene for ”riktige” måtene å lede og bygge organisasjoner på ved tusenårsskiftet og hvordan populære oppskrifter blir spredt, og hvilke ”reiseruter” de vanligvis følger.

Han spør også; Hvorfor avpopulariseres ofte oppskrifter etter en periode og fortrenses av andre oppskrifter med nyvunnet popularitet.(Røvik 1998). I sin andre bok; Trender og translasjoner viser han til at samtiden preges av stor tilgang på ideer om hvordan organisasjoner bør utformes, styres og ledes. Det er ideer og oppskrifter som er vanskelig å

unnslippe. Som virus spres de raskt og til høyst ulike virksomheter, og utløser mange og tunge omstillingsprosesser (Røvik 2009)

3. UNDERSØKELSESOPPLEGGET

Innledningsvis har jeg beskrevet min erfaring fra kommuner som har innført eller skal innføre dette styringsverktøyet. Disse erfaringene har vekket en interesse for tema. For meg ser det ut for at det innføres med en såpass stor likhet i flere (også helt forskjellige) kommuner. Dette vekker min nysgjerrighet! Forblir de like når de er ”transformert” inn i organisasjonen? I denne sammenhengen kan en stille seg flere spørsmål; Er innføringen av det nye styringssystemet som skjer i mange kommuner en type reform? Hva gjør dette med demokratiet? Gir det politikerne større eller mindre makt? Hvilke konsekvenser får det for forholdet mellom politikk og administrasjon? Noen av disse spørsmålene vil jeg berøre i denne oppgaven gjennom å drøfte de funn jeg har gjort i min undersøkelse av hvordan et styringssystem med vekt på mål- og resultatstyring utøves i praksis.

3.1 FORSKNINGSDSIGN

I min undersøkelse har jeg brukt kvalitativ metode. Kvalitativ metode kjennetegnes av fravær av en analytisk hovedretning, og har derimot mange måter undersøkelsene kan gjennomføres på. Et eksempel er intervjuer, et annet er observasjoner og dokumentanalyser. Det er likevel ikke slik at ”anything goes” da det tidlig må gjøres valg som gir føringer videre sier Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2004) i sin bok introduksjon til en samfunnsvitenskapelig metode. Jeg gjorde tidlig et valg om hvordan jeg skulle samle inn data og dette ga retning og avgrensning på senere trinn i prosessen. Johannesen, Tufte og Kristoffersen poengterer i sin bok at det er viktig at kvalitative forskningsresultater blir transparente (gjennomsiktige) fordi det nettopp er så mange forskjellige måter å gjøre kvalitativ forskning på. Jeg har derfor tidlig i prosessen bestemt meg for alle faser i forskningsprosessen gjennom noe jeg har valgt å kalle mitt forskningsdesign.

Kvalitativ metode knyttes opp mot hermeneutikk ved at den utleder en fortolkning. Jeg vil her gå nærmere inn på kvalitativ forskning: Mye av kvalitativ forskning er inspirert eller hviler på Grounded Theory som er utledet av sosiologene Barney Glaser og Anselm Strauss 1967: *The*

Discovery of Grounded Theory. Det innebærer at en vil nå frem til teorier i form av begreper og sammenhenger et høyt abstraktnivå. Dette er en forskningsmetode hvor man starter med «blanke ark» i et forsøk på å utvikle en teori ut fra et datasett. Man forsøker med andre ord å utvikle en teori som kan forklare et fenomen eller en situasjon i motsetning til tradisjonell hypotesetesting som tar utgangspunkt i en bestemt teoretisk eller empirisk basert antagelse om forklaring som dernest testes ut. Når prinsippene for grounded theory brukes i forskning, foregår datainnsamling og analyse parallelt. Utvikling av teoretiske begreper starter alt fra de første observasjoner (for eksempel første henvendelse til intervju kandidat). Man anvender en åpen kodingsprosedyre der man gir navn til utsagn og hendelselementer ut fra deres substans. Ved fortløpende å sammenligne nye observasjoner (informasjon innhentet fra nye intervju kandidater) med tidligere innhentete data, utvikles kategorier og relasjonene mellom dem oppdages. Når ytterligere datainnsamling ikke lenger gir ny kunnskap, men bare bekrefter teorien som er utviklet underveis, avsluttes datainnsamlingen og analysene. Det er viktig å velge rett analyseenhet, det vil si å velge et rett utvalg som representerer det aktuelle problemområdet. Valg av videre datainnsamling etter analyse er også viktig. Her må forskeren utvikle og opprettholde sin *teoretiske sensitivitet* gjennom å utvikle evnen til å se nyanser i data, å ha et slags objektivitetsideal. Dette kan oppnås bla gjennom komparasjon og gjennom skiftet mellom nærhet <-> distanse: abduksjon og oppnås gjennom å ”skifte briller.” (Johannesen, Tufte og Kristoffersen 2004)

Mitt forskningsdesign har bestått av å undersøke to kommuner gjennom å analysere styringsdokumenter og intervju informanter som kunne fortelle meg om deres hverdag. Her valgte jeg det kvalitative forskningsintervjuet slik Kvale og Brinkmann (2011) karakteriserer det ”en samtale med en struktur og et formål”. Jeg valgte å utarbeide en intervju manual med beskrivende, fortolkende og teoretiske spørsmål for å få frem *hvordan mål - og resultatstyringen utøves i praksis, avdekke hva som konkret skjer i to kommuner vedrørende mål og – resultatstyring av grunnskoletjenesten og kanskje å finne likhetstrekk?* Denne malen var tenkt å være et hjelpemiddel som skulle fungerer som en ”huskeliste” i intervjuet.

Ut fra erfaringer jeg hørte andre hadde gjort tok jeg hensyn til at slike intervju kan bevege seg i ulike retninger, alt etter intervjuobjektets svar og personlighet. I utgangspunktet ønsker man jo en samtale med enkle «oppvarmingsspørsmål» først, for å få samtalen i gang. Men i intervjuer med det vi kan kalle elitepersoner, som er vant til å stå fram, til å kommunisere og så videre, så er problemet gjerne av motsatt art, å få dem til å snakke om det jeg vil. Dette må avhjelpes ved å sørge for en noenlunde logikk og oppbygging av intervjuguiden. Dette viser

også Kvale og Brinkmann til i sin bok der de sier at det kvalitative intervjuet bærer preg av dialog og at dette dilemma kan oppstå på tross av at en forbereder seg ved blant annet å ha oppmerksomhet mot de tolv aspektene de beskriver som hensiktsmessig å etterleve. De påpeker også at ikke partene er likestilte i intervjusituasjonen ved at det er intervjueren som stiller spørsmålene og kontrollerer situasjonen. Jeg stiller likevel dette i et lys av at jeg intervjuet det en kan kalle elitepersoner som er vant til å eksponere seg selv. Jeg erfarte flere ganger i intervjusituasjonene at jeg måtte bringe samtalen inn igjen på sporet, men mener at jeg gjennom en høy bevissthet fra start der jeg både sa at jeg hadde en spørsmålsguide som jeg også ga dem og forklarte at jeg ville måtte påse at vi fikk svar på de fokusområdene jeg hadde valgt å undersøke. Jeg sa også alltid at jeg selv var så interessert i dette feltet at” jeg selv måtte ha hjelp til å begrense meg”, Dette tror jeg var med å skape en god ramme for intervjuene.

3.2 PRESENTASJON AV CASEKOMMUNENE:

De to kommunene jeg har valgt å gjøre min undersøkelse i er forskjellige i størrelse. Den ene er en middels stor norsk kommune med rundt 6-7 000 innbyggere (heretter kalt kommune 2) og den andre har over 20 000 innbyggere (heretter kalt kommune 1).

Jeg vil her først beskrive de to kommunenes administrative organisering og styringsmodell: Jeg tolker kommune 1 sin administrative organisering ut fra det som står på deres nettside: ” *Kommunens drift er fordelt på 8 Tjenesteområder, med hver sin leder som rapporterer direkte til rådmannen. Enkelte av områdene er delt i seksjoner, med en leder for hver seksjon.*

Denne informasjonen gjør at jeg definerer Kommune 1 som en trenivåkommune (etatsmodell) med skolesjef som rektorenes nærmeste leder og som et ledernivå mellom rektorer og rådmann. Kommune 1 hadde beholdt etatsmodellen med tre nivåer også etter å ha innført styringssystemet med mål og resultatoppfølging. Her hadde de ikke delegert hele lønnsbudsjettet til rektor som leder men beholdt dette sentralt.

Kommune 2 som er en tonivåkommune med to myndighetsnivåer. Slik det står på nettsiden deres: N N kommune er organisert i en tonivå modell med 13 resultatenheter, rådmann med fire kommunalsjefer og støttefunksjoner. Her er det ingen ledernivå mellom rektor og rådmann og kommunalsjef opptrer på rådmannsnivå. Rektor er enhetsleder med delegert

ansvar for økonomi, fag og personale. Så vidt meg bekjent har denne kommunen innført tonivåorganiseringen før innføringen av styringssystemet med mål og resultatoppfølging.

De to kommunene skiller seg noe fra hverandre vedrørende den politiske organiseringen. De beskriver at de begge har utvalgsmodellen, men er likevel litt ulike på hvordan de fordeler ansvaret for de kommunale tjenestene i utvalgene. I kommune 1 har de den tradisjonelle oppdelingen av hovedutvalg (oppvekst, helse og sosial, kultur og tekniske tjenester). I kommune 2 har sortert alle tjenester i to utvalg; levekår og tekniske tjenester. En kan dermed tolke kommune 2 til å ha en nærmere tonivåstyring både administrativt og politisk. Ofte er denne organiseringen av den politiske siden organisert som komitémodellen gjennom oppnevning av komiteer enten faste eller ad hoc av medlemmer i kommunestyret. Jeg tolker denne kommunens organisering for å være to komitélignende utvalg, men har ikke sjekket dette nærmere da jeg ser det for å ligge utenfor mitt undersøkelsesområde og kun har indirekte virkning på drøftingsdelen av funn.

Selv om dette er to kommuner som er noe forskjellig har de allikevel mye til felles, ved det kommunale styringssettet, hjemlet i kommuneloven og alt annet av lovverk som regulerer kommuner.

I min studie er det likheter ved styringssystemet som er interessant. De to kommunene er begge /kaller seg resultatstyrte og benevner mål og resultatstyringen der de peker på bruken av flere kvalitetsmål enn økonomi.

Intervjukandidatene var i forskjellig grad erfarne i sin rolle. Jeg intervjuet fire personer i hver kommune, to rektorer en administrativ toppleder og en politikk leder. I kommune 1 var en av rektorene ganske nytilsatt, men kjente skolen godt fra før tilsetting sist høst. I kommune 2 var en av rektorene tilsatt nylig for ca 1,5 år siden og den andre for 5 år siden. Begge de administrative lederne hadde flere års erfaring i stillingen. Den administrative topplederen i kommune 1 var utdannet lærer og hadde mange års erfaring som lærer, inspektør og som skolefaglig rådgiver. Administrativ toppleder i kommune 2 er ikke utdannet lærer, men har mange års erfaring som leder i privat og offentlig sektor. Utvalgsleder ble begge konstituert som utvalgsleder etter siste kommunevalg høsten 2011. I kommune 1 hadde utvalgsleder ingen lokalpolitisk erfaring før dette valget, mens utvalgsleder i kommune 2 har flere perioder som medlem i kommunestyre og formannskap. Denne kan derfor sies å ha hatt erfaring ved innføring av styringssystemet og kan dermed ha større viten om det. Både i kommune 1 og i kommune 2 sitter utvalgsleder i formannskap og vil dermed ha et overordnet blikk inn mot det

tema jeg undersøker. Dette vil jeg i noe grad måtte ha oppmerksomhet mot i vurderingene av funn i empirien.

En av rektorene fra hver kommune hadde erfaring fra lokalpolitikken. Den ene som leder av et parti i posisjon og den andre som forhenværende medlem i formannskap fra parti i posisjon. Dette tenker jeg også kan være viktig å ta hensyn til når jeg tolker mine funn i intervjuene.

3.3 METODEVALG OG OPERASJONALISERING

3.3.1 Komparativ metode

En komparativ studie beskrives i litteraturen som å observerer forskjelligheter og likheter mellom for eksempel land. (Denk 2002) Jeg valgte å se om jeg kan tenke meg kommunene som forskjellige "land" og skal da foreta en komparativ casestudie. I følge Ringdal (2007) er casestudier og komparative design undersøkelser som bygger på en eller flere case. En case kan være familier, bedrifter, land osv. Målet bak komparativ casestudie er da å finne en teoretisk interessant sammenligning mellom to eller flere case. I denne oppgaven har jeg to caser, to kommuner, som jeg skal sammenligne. Bakgrunnen for komparative casestudier er at man kan forstå sosiale fenomener bedre når de sammenlignes med andre ulike caser. I denne studien skal jeg sammenligne to ulike kommuner med likheter i styringssystem for å avdekke forskjeller og likheter. Jeg har i undersøkelsen brukt komparativ metode for å undersøke og sammenligne de to kommunenes styringsdokumenter. I tillegg har jeg brukt Kvalitativ metode gjennom intervju for å underbygge funn i den komparative analysen. Denne komparative casestudien er som tidligere nevnt ikke ment å skulle tolke funnene, men for å beskrive, forstå og tolke funn som viser praksis etter innføring av mål- og resultatstyring

3.3.2 Kvalitativ metode

Kvalitative metoder er metoder for innhenting og bearbeiding av informasjon som legger vekt på å tolke observasjoner, utsagn og kilder. Kvalitative metoder arbeider med meningsinnhold - altså hva data betyr, mens kvantitative metoder arbeider med data som gitte størrelser. Dette til forskjell fra kvantitative metoder som er metode som gjør bruk av målbare størrelser, statistikk (hard- data) systematisk.

3.3.3 Intervju

Intervjuet spiller en helt avgjørende rolle i den kvalitative forskningen skriver Kvale og Brinkmann i sin bok: Det kvalitative forskningsintervjuet.

I Tuftes, Johannessen og Kristoffersens bok: Samfunnsvitenskaplig metode vises det til at det i mange innføringsbøker i kvalitativ metode legges det vekt på at intuisjon, spontanitet og innlevelse er viktige elementer. Det beskrives her som å spille et musikkinstrument. Man må både være musikalsk og ha tekniske ferdigheter. Jeg har selv i forbindelse med denne oppgaven /empiriske undersøkelsen erfart at det er vanskelig å gjøre en kvalitativ undersøkelse. Å lage gode spørsmål til et kvalitativt intervju er utfordrende da en ikke vet før i etterkant hva jeg gjerne skulle spurt om. Å gjennomføre intervjuene er vanskelig ved at mennesker er forskjellige og at det ikke alltid er like lett å få folk til å svare på de spørsmålene en stiller.

Min problemstilling er hvordan mål - og resultatstyringen faktisk utøves og drives i praksis. Hva konkret skjer i to kommuner vedrørende mål og – resultatstyring av grunnskoletjenesten?

Informantene jeg valgte ut har alle lederposisjoner i de to kommunene. Jeg ønsket å trekke inn både den politiske og administrative delen av styringen og valgte å intervju politisk utvagsleder, tjenesteområdeleder/kommunalsjef og rektorer. Som tidligere nevnt vil jeg kun bruke skole som ramme for å få frem praksisen som utøves vedrørende styringssystemet og spørsmålene retter seg derfor ikke spesifikt mot skole, men skole som et case på en offentlig tjeneste. Gruppen jeg har valgt vil jeg kategorisere som et homogent utvalg. Jeg begrunner dette med at de er et utvalg med lite variasjon ut fra sentrale kjennetegn. Deres roll og posisjon er ganske like fra kommune til kommune uavhengig av størrelse. Dette på tross av at kommunene er forskjellig organisert. Både administrativt og politisk organisering er forskjellig som det vises til i kapitlet der jeg presenterer casekommunene. Kommune 2 har kun to utvalg og har samlet sektorovergripende tjenester i ett utvalg. Dette kan være et tegn på at kommune 2 er mer opptatt av å være helhetsorientert i forhold til den politiske styringen.

I intervjuene tok jeg utgangspunkt i en forberedt intervjuguide. (vedlegg 2) De spørsmålene jeg hadde satt opp på denne skulle sikre et godt ”klima” der intervjuer og intervjukandidat opplevde trygghet nok til at det blir en god dialog. Innledningsvis brukte jeg derfor noe tid på å presentere meg selv, fortelle om studiet og empirien jeg skulle innhente. I tillegg sa jeg litt om hvordan intervjuet ville foregå, ved at jeg brukte intervjuguiden som jeg ga dem slik at de

kunne følge med på spørsmålene om de ønsket det. Jeg sa jeg ville bruke intervjuet til å analysere funn ut fra det de forteller og at jeg vil anonymisere. Før intervjuet begynte sa jeg også at jeg ønsket å ta opptak av intervjuet og spurte om det var greit. I alle tilfellene ble dette godtatt. Hvert intervju tok ca 1,5 time. Intervjuropprettene ble skrevet umiddelbart etter intervjuet ved hjelp av opptaket og notatene. De ble deretter sendt intervjukandidaten for gjennomlesning og godkjenning. Det ble kun korrigert små setningsfeil i en av rapportene.

Min intervjuguide var organisert i hovedtemaer og sentrale deltemaer, med en oppsummerende avslutning for å få den informasjonen jeg trengte. I tillegg hadde jeg en innledende sekvens der jeg presenterte meg selv, tema, avgrensning osv. Jeg ser i ettertid at det var viktig å ha oppsummerende spørsmål til slutt. På den måten fikk jeg tak i hovedoppfatninger hos intervjuinformantene.

Jeg brukte som nevnt en lydopptaker under intervjuene, og tok i tillegg stikkordsnotater i intervjusituasjonene. Ved hjelp av opptaket kunne jeg i større grad drette oppmerksomheten til intervjupersonen og gi respons med kroppsspråk som blick og smil og stille spørsmål. På forhånd hadde jeg en bevissthet om å ikke spørre for mye uten at det var noe uklart, men la kandidaten snakke så mye som mulig uforstyrret. I stedet for å stille nye spørsmål prøvde jeg heller å gjenta det kandidaten sa for å få denne til å utdype mer dersom jeg syntes jeg fikk for lite informasjon om et tema eller et delspørsmål. Dette synes jeg fungerte fint og regner med at min yrkeserfaring fra familieterapi med veiledning i terapeutiske situasjoner har hjulpet meg.

Jeg sendte forespørsel på forhånd av intervjuene via deres e-postadresse: Viser her til vedlegg 1 som viser malen for forespørselen som ble bruket med noen individuelle tilpasninger. Hovedbudskapet mitt var å gi dem tilstrekkelig informasjon om hva jeg hadde hensikt å bruke intervjuet til. Jeg ønsket å gi dem informasjon om MPA studiet, kravet om å gjøre en empirisk studie og at jeg skrev en masteroppgave i denne e-posten. Dette for å skaffe meg legitimitet og effektivisere intervjuet ved at jeg ikke trengte bruke like lang tid på innledningen. Jeg så ikke hensikten med å sende dem intervjuguiden på forhånd, men forklarte i e-posten at jeg trengte informasjon om deres grunnskole og forklarte at: *”Målet med intervjuene er å få informasjon om deres kommunale grunnskoletilbud og hvordan styringssystemet beskrevet i styringsdokumentet praktiseres i den offentlige forvaltningen”*

3.3.3.1 Utvelging av spørsmålene

Jeg ønsket å formulere spørsmålene slik at det ble en naturlig overgang fra å beskrive og fortolke sin kommune og da særskilt grunnskoletjenesten samt få frem beskrivelser av informantens hverdag gjerne gjennom teoretiske spørsmål med sikte på å avdekke årsaker eller hensikter til handlinger slik forfatter av boka samfunnsvitenskaplig metode beskriver. (Johannessen et.al. , 2004) Jeg erfarte at spørsmålene måtte tilpasses de forskjellige intervjugruppene. Jeg hadde samme mal for de to topplederne i administrasjonen, de to utvalgslederne og en litt mer tilpasset skole til de fire rektorene. Jeg la hovedvekten på å få intervjukandidatene til å beskrive hva de spesifikt gjorde i sin jobb når det gjaldt styring gjennom mål- og resultatstyring. Jeg spurte derfor om hvem som hadde valgt denne strategien, hvem som var involvert eller hadde medvirket og hvem som sikret gjennomføringen. Jeg ba dem beskrive prosessen de var en del av eller ledet ved å spørre hvordan de analyserte resultater, lagde mål og fulgte opp resultater. Jeg spurte også om hvordan deres inntrykk var angående lojalitet til strategien, ved å spørre om det var noen krefter som fremmet eller hemmet. Til slutt hadde jeg oppsummeringsspørsmål om hva de mente var suksesskriterier for å få dette til. Underveis i prosessen med å gjøre intervju fant jeg det interessant å avslutte intervjuet med å spørre hvor viktig de så ledelse å være for å lykkes med styringssystemet

3.3.3.2 Komparativ analyse av intervju

Mitt mål var å gjøre en komparativ analyse av intervjuet. Jeg fant at jeg måtte først gjøre en kvalitativ dataanalyse av materialet jeg fant. Å analysere intervjuene og systematisere dataene en får er vanskelig, da det kommer uendelig mye informasjon. Jeg forsøkte å korte ned innholdet, sette det inn i tabeller, gjøre bruk av systematiseringer osv. Det hele med den hensikt å få frem meningsinnholdet i teksten. Utfordringen rundt dette viser Johannessen, Tufte og Krisoffersen (2004) i sin bok Samfunnsvitenskaplig metode:

”Ord er fyldigere enn tall og har vanligvis mange betydninger. Dette gjør dem vanskelig å flytte rundt og arbeide med. Enda verre, de fleste er meningsløse med mindre en tar hensyn til de ordene som står foran og bak” (Johannessen et al., 2004 : 154)

De skriver videre at det kan være overveldende å stå ovenfor et omfattende tekstmateriale og det kan understrekes som min opplevelse.

Forfatterne sier at en start kan være å ta utgangspunkt i at dataanalysen har to hensikter:

Tematisk organisering av data: å redusere, systematisere og ordne datamaterialet slik at det blir analyserbart uten at man mister viktig informasjon og analyse og tolkning: å analysere og utvikle tolkninger av, og perspektiver på, den informasjonen som ligger i datamaterialet.

Jeg skulle derfor begynne med å systematisere og valgte å bruke konseptuelle dataorganisering og tverrsnittbasert inndeling slik jeg tolket det i boka til Johannessen et al (2004). Konseptuel dataorganisering er også kalt ikke- tverrsnittbasert dataorganisering og betyr at vi ikke er opptatt av "å se hele datamaterialet gjennom de samme brillene, men vi ser på visse deler, kontekster eller caser. Vi søker etter det som er spesifikt i en spesiell kontekst, eller det som er felles for flere kontekster, og vi har en helhetlig tilnæringsmåte. Vi ser på en og en del isolert som en helhet –i stedet for en tverrsnittbasert tilnæringsmetode der vi ser om vi kan finne fellestrekk ved de ulike delene. (Johannessen. Et al , 2004:157) Her konstruerte jeg et system for å indeksere (sette merkelapper) på forskjellige data i intervjuetekstene for å identifisere og finne igjen spesielle temaer og egenskaper vist i datamaterialet. Denk (2012) fremlegger en modell i sin bok for å gjøre en kvalitativ komparativ analyse (QCA). Han forklarer at faktorer som analyseres på denne måten forutsettes å være binære. Det vil si at de uttrykker forekomst eller ikke forekomst av egenskap. Dette brukte jeg også som bakteppe for dette valget ved å se etter egenskaper som kunne identifiseres hos de forskjellige kommunene.

3.4 KVALITETSSIKRING AV UNDERSØKELSESOPPLEGGET

3.4.1. Intervjuet

Innledningsvis har jeg definert en empirisk studie til å være å samle inn relevant data for å belyse en problemstilling. Jeg har spisset mitt tema inn i en problemstilling og med utgangspunkt i denne problemformuleringen har jeg utarbeidet en forskningskisse. Denne forteller hva slags informasjon (data) jeg trenger. Her kom det frem hva slags informasjon jeg trenger for å belyse problemstillinga. Her tok jeg også stilling til om at undersøkelsesnivået er på organisasjoner og ikke individnivå (forskningssubjekt). Halvorsen (2008) sier at fruktbare problemstillinger har faglig relevans eller har anvendbarhet noe jeg mener at min problemformulering har gjennom at den kan gi meg og flere i lignende stillinger læring til nytte i egen praksis.

Som nevnt i avgrensinga av oppgaven vil jeg bruke grunnskole kun som case for å vise praksis ved styringssystemet; Mål og resultatstyringen. Jeg har derfor ikke lagt inn spesifikke spørsmål rettet mot skole i intervjuene, men stilt spørsmålene med tanke på at å få relevant informasjon ved å vinkle spørsmålene mot deres ramme som er skole.

Jeg valgte å se på de to kommunene jeg undersøkte som forskjellige "land". Jeg ville bruke metodikken i komparativ studie ved å finne typologier og kategorisering for å se på forskjeller og likheter etter innføring av mål- og resultatstyring i kommunene jeg undersøker. I studien måtte jeg vurdere faktorer som tid, grad av kontroll, skjult eller åpenhet om hensikten av undersøkelsen, kildegrunnlag for datainnsamlingen og metode for innsamling. Jeg mener at tidsaspektet er viktig i forhold til undersøkelsen, og så nødvendigheten av å finne noen sammenlignbare kommuner som er kommet ca like langt i etableringen av styringssystemet. De to kommunene jeg har valgt er i forskjellige faser i innføring og videreutvikling av mål og resultatstyring som styringssystem. Kommune 1 har innført dette for mange år siden og har 5 års erfaringer med bruk av samme styrings/måleindikatorer. Kommune 2 innførte dette styringssystemet i 2009 og sier de er i 2. generasjon av styringssystemet i 2013, etter å ha vært gjennom en evaluering av 1. generasjon i 2012. Likevel definerer jeg de to kommunene til å ha tilstrekkelig likhet vedrørende tidsaspektet som fremsettes som viktig, da de begge er lengre enn i innføringsfasen, og har flere år de kan sammenligne seg selv over. Grad av kontroll mener jeg må være ganske stor gjennom at jeg er tro mot den metoden jeg har valgt. Ved å velge samme intervjumetoden og sikrer at samme spørsmålene stilles likt (og i samme setting rundt intervjusituasjonen), mener jeg å ha ivaretatt dette. Jeg mener at jeg i denne studien godt kan være åpen om hvilke tema som undersøkes, og jeg tror også at det er rett at problemstillingen og hensikten skal være åpen for informantene. I forhold til kildegrunnlag vil jeg undersøke dokumenter som; handlingsprogram/ økonomiplan, målstyringsdokumenter, virksomhetsplaner og lederavtaler, samt informasjon på hjemmeside, osv. Som metode for datainnsamling vil jeg intervju; administrasjonen ved toppledelsen og mellomleder, samt politisk leder av grunnskoleområdet.

Det er også nødvendig å stille seg spørsmål om hvilke etiske, politiske, sosiale og praktiske konsekvenser har det å få vite noe om emnet? Ved å undersøke dette temaet ser jeg ingen klare etiske dilemmaer. Det kan være interessant å vite hvilke holdning KS har til at det forskes på dette temaet. Et politisk spørsmål som kan reises er om lokaldemokratiet vil være i varetatt dersom alle kommuner i Norge innfører samme styringssystem. Vil det da være rom for lokal tilpasning?

3.4.2 Konfidensialitet

I undersøkelsen bruker jeg styringsdokumentene som datagrunnlag for å sammenligne. Jeg vil anonymisere de gjengivelsene jeg gir som grunnlag for analyser og drøftinger i oppgaven. De to kommunenes vedtatt handlingsplaner/styringsdokumenter vedlegges i oppgaven. Jeg vil sladde alle steder navnet til kommunen fremkommer for å anonymisere dette. Dette gjør jeg ivareta konfidensialiteten i forhold til de enkeltpersonene jeg intervjuet, da gjenkjenning av kommunene kan vise hvem som er intervjukandidater. I forhold til intervjuene har jeg anonymisert de. Jeg har før intervjuet gjort alle intervjukandidatene oppmerksom på at jeg bruker deres intervjuer konfidensielt ved å anonymisere, men har også sagt at det vil være noen som vet at jeg gjør empirien i disse to kommunene og at det kan være at noen kan lese masteroppgaven (som vil bli offentlig og finne på BIBSYS). Ingen av kandidatene har formidlet at dette har vært noen problem for dem, men jeg følte at det er lite miljø jeg operere i, og at det etisk var greit å opplyse om dette før start.

3.4.3 Validitet og bekreftbarhet

Validitet forstås som gyldighet eller relevans. Det vil være relevant å vite hva mål –og resultatstyringen inneholder av aktiviteter, hvem som er deltagende i de forskjellige prosessene og hvordan prosesser sikres. Når det blir høyt samsvar i resultatene ved bruk av ulike operasjonelle definisjoner av det samme teoretiske begrepet, sies det at kriterievaliditeten er høy. (Halvorsen 2008) Validiteten kan sjekkes ved å stille spørsmål om vi finner det vi ønsker å måle. For eksempel dersom jeg finner noen indikatorer gjennom intervjuet og så finner jeg noen begreper i teorien som ser like ut, vil jeg da forsøke å tilpasse? Jeg forstår det slik, at det jeg finner skal det også være mulig for alle andre å finne. Esaiasson et al. ,(2007) Sier at validitet defineres på tre måter: 1. overensstemmelse mellom teoretisk definisjon og operasjonell indikator, 2. Fravær av systematiske feil og 3. at vi undersøker det vi påstår at vi undersøker. De skriver om flere strategier for å sikre begrepsvaliditet i sin bok; resonemangsvaliditet, empiriskvaliditet, resultatvaliditet som de sier er begrepsvaliditet + reliabilitet. Begrepsvaliditet går på det jeg allerede har nevnt; Finner vi det vi ønsker å finne. Resonemangsvaliditet kan sjekkes opp mot i hvor stor grad en har brukt noe andre allerede har laget. Empiriisk validitet sjekker opp samsvar mellom de operasjonelle indikatorene og undersøker vi det vi påstår at vi undersøker Disse forholdene har jeg tatt hensyn til i mitt arbeid med masteroppgaven.

4.2 Reliabilitet og troverdighet

Reliabilitet sikter til hvor pålitelige målingene er. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger gir tilnærmet samme identiske resultater. En tilfredsstillende reliabilitet er nødvendig for å kunne bruke data til å teste en hypotese som er stilt opp. Jeg har tatt hensyn til noen opplistede krav til gyldighet i kvalitativ forskning som; pålitelighet, troverdighet, overførbarhet. Jeg har gjort rede for undersøkelsens data gjennom dokumentasjon på innsamling og bearbeidingen. Ved intervju har jeg sikret helt like intervjusituasjoner (så langt det har gjort seg praktisk å løse) og hatt en objektiv måte å stille spørsmålene på. Jeg var bevisst på en fare for at analysen kunne preges av en forforståelse av hva jeg ventet å finne. Spesielt har jeg vært bevisst på å ta på meg objektive briller, da jeg personlig kjente to av personene jeg intervjuet. Jeg mener også at dette kunne avhjelpest gjennom åpen framstilling av forskningsprosessen – revisjonsprosedyren i en caseundersøkelse gjennom at jeg sendte intervjurapportene i etterkant til intervjukandidatene til godkjenning.

Troverdighet og validitet henger sammen blant annet gjennom begrepsvaliditet – måler vi det vi tror vi måler? Representerer funnene hensikten med undersøkelsen? For å sikre dette måtte jeg gi relevant informasjon og stille gode spørsmål. Huske på metodetriangulering (observasjon og intervju) og sikre tilbakeføring av resultater til informanter. Tidligere forskning på feltet er også viktig å ha oversikt over. Det har også vært viktig å ha høy bevissthet om at jeg som forsker gjerne ønsker å trekke slutninger utover de opplysninger som er samlet inn. En kan jo ikke generalisere, men kun si noe om de kommunene en undersøker.

4 PRESENTASJON AV RESULTATER OG DRØFTINGER AV FUNN

4.1 KOMPARATIV ANALYSE AV STYRINGS-DOKUMENTENE

I min analyse av styringsdokumentene til de to kommunene, tok jeg i hovedsak utgangspunkt i den vedtatte handlingsplanen for perioden og fant hvilke mål og rapporteringer som var vedtatt i handlings -og økonomiplanene. Styringsdokumentene hadde også beskrivelser av styringssystemet. Dette ser jeg som beskrivelsene av hvordan praksisen skal gjøres og ser med interesse på hvordan disse beskrivelsene samsvarer med den praksisen jeg avdekker i intervjuene. Jeg vil likevel ikke i alt for stor grad gå inn på sammenfallet mellom disse to forholdene da jeg hovedsakelig skal vise funn av praksis og hovedsakelig peke på likheter og ulikheter mellom de to kommunens praksis. Det kan jo være at noen av informantene som

leser mine funn vil bli nysgjerrig på om det er sammenfall mellom disse beskrivelsene av styringssystemet og hvordan det utøves og bruke dette til videre refleksjon innad i organisasjonen.

I vedtakene til de to kommunens behandling av dokumentene ble det opplyst om at de var vedtatt i henhold til kommunelovens §44 og Plan –og bygningslovens §11.1.

I følge planbestemmelsene i Plan- og bygningsloven skal det utarbeides en handlingsdel knyttet til kommuneplanens samfunnsdel. Handlingsdelen er en fireårig plan som rulleres årlig i tilknytning til økonomiplanen.

De to kommunenes styringsdokument vil bære preg av å ha forskjellig organisering, men jeg velger og ikke komme nærmere inn på denne forskjellen utover å kommentere det som mulige forklaringer på funn. Jeg vil i størst mulig grad fokusere på styringssystemet uavhengig av dette og viser for øvrig til beskrivelsen av forskjellen i organisering i de to kommunene jeg undersøker beskrevet i kapittelet: Prestasjon av casekommunene.

Jeg har gjengitt utdrag fra begge kommuners styringsdokumenter som vedlegg, se vedlegg 3.

Jeg vil nå vise noen likeheter og forskjeller jeg har funnet i de to kommunenes styringsdokumenter og drøfte disse kort. En presentasjon av funn der jeg ser likheter først og siden der jeg ser ulikheter:

Likheter:

Knytning til kommuneplanens samfunnsdel:

Begge kommuner viser til kommuneplanen for sin kommune i styringsdokumentet:

I kommune 1 står det at den er knyttet til samfunnsdelen utarbeidet i 2008, men at en ny skal utarbeides i 2013:

” I forlengelsen av ny kommuneplan før sommeren 2013, er det krav om at det skal utarbeides og årlig rulleres en egen handlingsdel til kommuneplanens samfunnsdel. Denne forutsetter rådmannen utviklet slik at den kan integreres i et videreutviklet styringsdokument med økonomiplan f.o.m. høsten 2013.

Den tidligere måltabell er tatt ut i fra Styringsdokument – for videreutvikling/fornyning inn i styringsdokument 2014. Fokusområdet samfunn vil i 2013 fortsatt bli resultatvurdert

Kommune 2 skriver at dette er en ”underveisutgave” med en oppdatering av kommuneplanens mål og strategier og en revidert utgave av styringskortene.

Drøfting: Her ser vi en klar likhet mellom kommunene som jeg ikke velger å gå nærmere inn på da det kun indirekte har på virkning på styringssystemet med mål og resultatstyring.

Beskrivelse av et helhetlig styringssystem:

Kommune 1:

Beskriver sitt styringssystem *HEKS* som et: ” *helhetlig kvalitets- og styringssystem. Hensikten har vært å legge en felles ramme (arenaer og metoder) for systematisk utviklings- og forbedringsarbeid i NN kommune og etablere verktøy og systemer for innhenting av andre typer tilbakemeldinger enn de økonomiske.*”

Under overskriften langtidsplan skriver de: ” ***Kommunale tjenester skal drives og utvikles innenfor et helhetlig kvalitetssystem***”

Arbeidet med HEKS har fokus på rammebetingelser, brukere og medarbeidere – med etablering av verktøy for innhenting og systematisering av tilbakemeldinger og resultater. Prosedyrer for hvordan vi benytter tilbakemeldinger/resultater til å utvikle og forbedre tjenestene er en del av systemet.

Kvalitet er et begrep som rommer mye og som derfor er vanskelig å omgjøre til en målbar størrelse.

NN kommune bruker KS og Kommuneforlaget sitt verktøy for brukerundersøkelser

/medarbeiderundersøkelser – Bedre Kommune

Kommune 2:

Beskriver sitt styringssystem mer implisitt og nevner flere steder i handlingsplanen at de har et styrings- og rapporteringssystem, og har en egen del i handlingsplanen med styringskort for hver tjeneste: Innledningsvis skriver de at det i denne utgaven er en revisjon av styringskortene.

Under kapitlet bakgrunn i del 3: Styringskort kan vi lese:

”Høsten 2009 utviklet NN kommune et styrings- og rapporteringssystem basert på utvalgte måleindikatorer for hvert tjenesteområde. Litt utsatt ble 1.generasjons styringskort vedtatt i januar2010. Det ble gjort små endringer på målsetningene og noen styringsindikatorer som viste seg å ikke kunne måles eller som ikke fungerte som først antatt ble fjernet, men stort sett ble styringsindikatorene beholdt uendret også for 2011 og 2012. Med styringskortene kom også gjennomføringen av brukerundersøkelsene. Å spørre brukerne av de kommunale tjenestene er viktig,

og vil fortsatt være viktig fremover, uavhengig av formen på styringskortene. Dette er en viktig dimensjon i kvalitetsarbeidet i kommunen.”

I et annet avsnitt står det:

” 2. generasjons styringskort som presenteres i handlingsplan 2013-2016 har sin basis i de nøkkeltallene som er valgt ut i Kommunebarometeret. Ikke alle 108 nøkkeltallene i Kommunebarometeret er like påvirkbare for kommunen som tjenesteyter, og det er derfor valgt ut de nøkkeltallene som ansees som best synliggjør kvalitetene i den kommunale tjenesteproduksjonen. I tillegg er det mål knyttet til brukerundersøkelsene som gjennomføres i den enkelte enhet. I noen enheter er det ansett å være gode målepunkter for kvalitet som ikke er omfattet av Kommunebarometeret, og der er disse målepunktene tatt med i styringskortene. Medarbeiderperspektivet er likt for alle enhetene, det samme er økonomiperspektivet der målepunktet er regnskapsmessig forbruk i forhold til budsjett.”

Drøfting: Vi ser at begge kommuner skriver om at de bruker andre kvalitetsmålinger enn de økonomiske.

Kommune 1. beskriver at de skal ha et fokus på rammebetingelser, brukere og medarbeidere – og at de har etablert et verktøy for innhenting og systematisering av tilbakemeldinger og resultater. Samt laget prosedyrer for hvordan de benytter tilbakemeldinger/resultater til å utvikle og forbedre tjenestene som en del av systemet.

Kommune 2 bruker mer generelle beskrivelser av sitt kvalitets og styringssystem, men det kommer frem at de bruker både bruker -og medarbeiderperspektivet. Dette ser for meg ut til å være en likhet, men at det i kommune 2 i større grad ses i sammenheng med andre målinger, blant annet en aktiv bruk av kommunebarometeret. Etter min vurdering ser det også ut for at kommune 1 i noe større grad enn kommune 2 fremholder både bruker- og medarbeiderperspektivet som viktig. I fremstillingen i dokumentet ser de for meg ut til å være mer likstilt og at kanskje kommune 2 virker spesielt opptatt av brukerperspektivet i sine beskrivelser.

Bruk av styringskort i planen

Begge styringsdokumentene har styringskort for sine tjenester i dokumentet.

Kommune 1 har styringskort for hele kommunen vedrørende medarbeidertilfredshet og sykefravær. Disse er en målsetting for hele kommunen samlet. Samtidig har de et eget styringskort for tjenesteområde skole, med egne måleindikatorer for medarbeidertilfredshet og

sykefravær. Dette i tillegg til måleindikatorer for lesing, regning, elevundersøkelsen, foreldreundersøkelsen og SFO. Samt økonomi og mål om andel med spesialundervisning.

Kommune 2 har et styringskort for hver skole/enhet med måleindikatorer for økonomi, sykefravær, medarbeiderundersøkelsen, elevundersøkelsen, foreldreundersøkelsen og SFO, men samler måleindikatorerne for lesing og regning i et eget styringskort på kommunenivå.

Vi ser her en stor likhet i bruk av styringskort og hvilke måleindikatorer de bruker på tross av at kommunen har forskjellig organisering i to og tre nivå og vil derfor naturlig være ulike på graden av å desentralisere på hver enhet. I begge kommuner hentes indikatorene fra blant annet KOSTRA, Skoleporten, IPLOS og bedrekommune.no. Dette er med på å legge grunnlaget for en helhetlig styring.

Ulikheter

Betegnelsen på hoveddokumentet er forskjellig i de to kommunene:

Kommune 1: ” *Styringsdokument med økonomiplan for 2013 – 2016 budsjetttramme 2013* ”

Kommune 2: ” *Handlingsplan 2013 -2016.* ”

Drøfting: Kan dette være tegn på at de har ulik erfaringslengde med bruken av styringssystemet, eller er kommune 1 mer bevisst styring?: Ulikhet i dokumentbenevnelsen kan forstås som at kommune 1 vektlegger styringssystem mer vekt ved å kalle det styringsdokument. De innførte mål- og resultatstyring for mer enn 5 år siden og ville kanskje markere dette skiftet ved å titulere dokumentene annerledes? Jeg velger likevel ikke å sjekke dette ytterligere da jeg mener det ikke er essensielt ved min oppgave. Kommune 2 ser i større grad til å være bundet til den tradisjonelle tituleringen som har sin opprinnelse fra lovverket ved plan- og bygningslovens (2008) begrepsbruk:

”Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.” (Plan- og bygningsloven § 11-1.)

Forskjeller i politisk organisering:

Jeg velger å ta med denne ulikheten selv om den kun indirekte har betydning for styringssystemet. Jeg mener noen av funnene i intervjuene viser til denne ulikheten og har

derfor drøftet med bakgrunn i dette. I styringsdokumentet til kommune 1 er møteprotokollen fra kommunestyrets vedtaksmøte av planen/styringsdokumentet vedlagt. Her ses innstilling til vedtak fra utvalg for undervisning og en ser dermed at de prioriteringene som vektet her kan få påvirkning for blant annet mål som settes i styringskortene. I kommune 2 står dette ikke gjengitt i handlingsplanen, men kan leses av møteprotokoll utlagt på hjemmesida til kommunen. Jeg ser dermed det som hensiktsmessig å påpeke at de to kommunene har denne forskjellen:

Kommune 1: Har 4 tradisjonelle hovedutvalg

Kommune 2: Har to utvalg (hovedutvalg for levekår og hovedutvalg for tekniske tjenester)

4.2 RESULTATER OG DRØFTING AV PRAKSIS VIST GJENNOM INTERVJU

4.2.1 Intervjuene med administrative og politiske ledere med presentasjon og drøfting av funn

Funnene er systematisert i tema ut fra tema i intervjuguiden. Dette fordi jeg her har rettet spørsmålene slik at det i størst mulig grad viser praksis fra de to kommunene og dermed utleder god systematikk for å kategorisere funnene. Funnene gjort i intervjuene vil deretter settes opp mot hverandre i form av sammenligning mellom de to kommunene og enkelte av dem vil bli kategorisert i politisk og administrative funn.

4.2.1.1 Tema 1: Helhetsperspektiv på kommunen:

Jeg spurte bevisst alle jeg intervjuet om deres oppfatning av sin kommune som tjenesteyter, om det var spesielle hensyn nettopp denne kommunen måtte ta og om det var spesielle utfordringer. Dette gjorde jeg for å avdekke ledernes helhetsforståelse av sin organisasjon. Kommunens organisering og ledelse påvirkes av alle delsystemer og relasjonene mellom organisasjonen og dens omgivelser. Her viser jeg til den konseptuelle foretaksmodellen til Busch et al (2009) omtalt i teoridelen av oppgaven. Elementene i denne er; koalisjonssystemet som representerer sammensetningen av organisasjonens interesser. Her finner vi koblingen mot omgivelsene, både de tekniske og institusjonelle, samt makt og konflikter. I transformasjonssystemet transformeres bidrag til belønninger. Dette systemet sikrer at tjenester og varer produseres og leveres til interessentene. Atferdssystemet sier noe om

identiteten, verdiene, og normene organisasjonsmedlemmene samles om. Ledelsessystemet representerer all atferd som er rettet mot å utvikle og oppfylle kontrakter med interessentene.

Jeg vil nå vise til uttalelser og funn ved intervjuene som viser til forståelsen av kommunen som tjenesteleverandør og hvilke faktorer hos interessentene som påvirker organisasjonen:

I begge de to kommunene jeg gjorde intervju var det påfallende at flere trakk frem/snakket om demografiske utfordringer. For eksempel forskjeller, i forskjellige deler av kommunen i forhold til utdanningsnivået til innbyggere (elevenes foreldre). De to rektorene i kommune 1 påpekte at deres resultater på nasjonale prøver og grunnsollepoeng måtte ses i lys av hvilke del av kommunen deres skole lå i. De målte sine resultater opp mot aspektet av innbyggere med gjennomsnittelig høy eller lav utdanning og inntekt. Tjenesteområdeleder forklarte at kommunen totalt sett hadde en befolkning med lav andel av høyere utdanning og en høy andel innvandring. Denne trakk også frem at det geografisk var en stor kommune med by- og land ”problematikk” og sier:

”Kommunen må ha en bevist tenkning av kommunen som EN kommune, både som en by OG land kommune -ikke som motsetninger.”

Tjenesteområdeleder viser også til kommunesammenslåing på 60 tallet som bakteppe for flere ”kamper” mellom bygder (opprinnelig selvstendig kommune) og by m. omegn der befolkningsfremskrivninger fra SSB ikke ble tatt på alvor og at ved utredninger administrasjonen gjorde (på oppdrag fra politikerne) vedrørende elevtallgrunnlag i skolekretser ikke ble trodd på og ikke ble brukt i planleggingen.

Den administrative toppleren i kommune 2 viste også til demografiske forhold som utfordrende, men da i større grad i forhold til befolkningsnedgang. Denne sier:

”Hva som er spesielt her, som sikkert også i mange andre kommuner, hvor mange innbyggere har vi til enhver tid og hvordan er utviklinga? Hvor store grupper vi har i forskjellige deler av kommunen har stor betydning”

Utvalgslederen i kommune 2 sier mye av det samme. Denne peker på fødselsunderskuddet og en økning av eldre som utfordring og den faktoren deres kommune må ta hensyn til i planleggingen.

Som det kan ses av intervjuguiden min spurte jeg litt forskjellig til de forskjellige intervjugruppene. I rektorenes intervju spurte jeg for å få frem deres forståelse av skolen som

tjenesteleverandør og stilte spørsmålet: *”Hvordan vil du beskrive skolen som produsent av offentlige tjenester?”* Underspørsmål jeg brukte dersom de ikke forsto hva jeg mente var: *”Er der spesielle forhold som påvirker skolen som tjenesteleverandør. Hva er de største utfordringene din skole står overfor?”* Funnene her var noe sprikende. En rektor i kommune 1 sier at sin skole bør skåre høyere enn målet som for denne kommunen er satt i det vedtatte virksomhetsdokumentet. Dette fordi denne skolen ligger i et område av kommunen med innbyggere med høy utdanning. Denne rektoren snakker også om at skolen er rammestyr og at de kommunale overordnede føringene har lite praktisk betydning for hvordan skolen ledes:

”De føringene som politikerne gir på detaljert nivå vil ikke spille så stor rolle”

Han sier at politikerne vedtar ofte ambisjoner om å nå visse mål vedrørende nasjonale prøver osv. Dette er de kommunale måla nedfelt i kommunalt virksomhetsområde skole. Vi på vår skole utfordres til og sette våre mål, ut fra våre skår og våre forutsetninger forteller han og legger fram et eksempel :

”Vår skole ligger i et demografisk område med høy skår og at vi derfor skulle skåre bedre enn vi gjør. Politikerne er ofte lite bevisst dette. Snittet til kommunen eller sammenlignbare kommuner kan vi ligge godt i forhold til, men egentlig burde vi ligge høyere. ”

Dette sier meg at denne rektoren også er opptatt av demografiske forhold.

Den andre rektoren i kommune 1 svarer dette på spørsmålet:

”Dersom en ser på levekårsundersøkelser er det ikke i denne skolekretsen hvor det er foreldre med høyest utdanning. ”

Igjen altså en påpekning om at resultatene i det vedtatte virksomhetsdokumentet ikke er tilpasset sin skole. Denne rektoren beskriver også demografiske forhold gjennom at elever på denne skolen får mindre støtte hjemmefra ved at skolekretsen til denne skolen har en høyere befolkningsandel med innvandrerbakgrunn:

”Vi får en del barn på vår skole som får litt mindre støtte hjemmefra. Forskning viser jo at utdanningsbakgrunn til foreldrene teller for barnas resultater. Jeg føler likevel at foreldrene er veldig engasjert.”

Den politiske ledelsen jeg intervjuet kommer frem med et litt annet perspektiv, ved å se helheten. Utvagsleder i kommune 1 sier:

”Kommunen vår fungerer bra og er stor nok til å ha en god kompetansetilfang. Kommunene må være store nok til å være en interessant arbeidsgiver. En utfordring er at kommunen setter for store begrensning på kompetansen de skal tiltrekke seg. Kommunen er for lite flinke til å tenke mangfold. Det er for ensretta i de fleste tjenesteområdene, det er kvinner i barnehagen og småskolen, det er nesten ingen innvandrere og hvert fall ikke på et ledernivå”.

Jeg tolker dette utsagnet til å handle om demografiske forhold. Den politiske siden fremholder andre perspektiv enn den administrative siden. Kan dette skyldes denne personens forhold til kommunenes helhetlige styring ved å sitte i formannskap og dermed ta på seg disse ”brillene” når jeg spør om kommunen som tjenesteleverandør.

De demografiske forholdene løftes også frem i kommune 2. Her svarer den administrative topplederen at deres kommune på lik linje med mange andre kommuner må ta hensyn til befolkningssammensetning. Denne peker på en svak nedgang med et fødselsunderskudd og at bosetningsmønsteret i de forskjellige delene av kommunen endrer seg. Jeg antyder her at den administrative topplederen kan tillegges å i større grad se en helhet, enn topplederen i kommune 1, ved å peke på alderssammensetningen til kommunens innbyggere:

”Vi vet vi får en eldrebølge, men hva får det å si for barn og unge? En utfordring å planlegge bhg og skole både vedrørende bygg og innhold. Mindre antall fødte, mindre grupper fordelt i de to kretsene vi har En krets med 1- 10 kl skole og en med adskilt barne og ungdomsskole har stor betydning Må det til sentralisering, og i tilfelle hvordan? ”

Dette forsterkes ved at denne i likhet med utvalgsleder i kommune 1 påpeker behovet for kompetanse og nøkkelpersonell:

”Utfordring også å få nok folk med kompetanse. Eks lærere og sykepleiere. Vi har en befolkning med lav utdanning. Flytter det familier hit vil vi også trenge flere fagfolk. Dette er en utfordring !”

I kommune 2 kan det se ut for at det er større kongruens mellom politisk og administrative funn vedrørende det helhetlige synet på kommunen som tjenesteleverandør. Utvagsleder svarer i likhet med administrativ toppleder at fødselsunderskuddet er lavt selv om det er en svak

befolkningsøkning, men da i aldersgruppen 60 + noe som hun peker på at vil fordre utbygging innen eldreomsorgen. Her ser jeg en sammenheng og en større grad av sektorovergripende tanke hos utvalgsleder på lik linje med det jeg kunne identifisere hos utvalgsleder i kommune 2. Har dette igjen sammenheng med at denne også sitter i formannskap og har et større bilde av kommunen? Noe for øvrig også utvalgsleder i kommune 1 gjør, eller handler det om at denne kommunen har organisert seg med to hovedutvalg og at denne utvalgslederens utvalg favner hele spekteret fra ”vogge til grav”? Ulikt kommune 1 som har en mer tradisjonell oppdeling i 4 hovedutvalg.

Ved å se på uttalelsene til de to rektorene i kommune 2 vil jeg se på **forskjeller og ulikheter** opp mot kommune 1. Rektorene i begge kommuner peker på demografiske forhold når jeg spør hvordan deres forutsetninger og rammer er for å levere tjenester. To av fire rektorer påpeker at denne skolen ligger i et demografisk område med lav utdanning og industriarbeidsplasser og at dette påvirker resultatene deres. Kan dette være et tegn på at flere av rektorene og den administrative topplederen i kommune 1 bortforklarer resultatet og ikke i stor grad ser interne prosesser som forklaringen til resultatene? Her legger jeg merke til at alle disse som uttaler seg er ”skolefolk” ved at de har utdanning som lærere eller pedagoger og har arbeidet lenge i skolesystemet. Kan dette være et funn som sier at skole har en kultur for ikke å se seg selv først og fremst som årsak til resultater? Et annet perspektiv jeg får ved å se på dette funnet er hvordan de to kommunenes forskjellige organisering i to og trenivå påvirker praksis. Vil dette være et tegn på at det i større grad sektoriseres i trenivåkommunen? En av de andre rektorene påpeker at det hensynet som må tas i forhold til organisering av skolen er at over 90 % av elevene bruker buss til og fra skolen. Dette kan sis å være et hensyn til organiseringen. Denne rektoren sier i motsetning, at denne skolen må stekke seg mot et høyere resultat lik det gjennomsnittelige fylkesnivået på lik linje med kommunen som helhet. Dette tolker jeg som et funn som kan sammenlignes med en av rektorene i kommune 1 som sier at dennes skole bør skåre høyere enn målet pga foreldrenes utdanningsnivå. Min antydning om en kultur for å ikke se seg selv som årsak til å få gode resultat står derfor ikke sterkt ,men jeg velger likevel å la den stå.

Samlet sett forteller disse uttalelsene meg at alle lederne i de to kommunene har innsikt og forståelse av forutsetninger som påvirker deres grunnskoletjente vedrørende organisering, utvikling og som forklaring på resultater. Alt dette kan settes inn i den konseptuelle foretakstenkningen til Busch mfl. De betraktningene de forskjellige lederne viser til vedrørende demografi kan knyttes til koalisjonssystemet som representerer sammensetningen av organisasjonens interesser med koblingen mot omgivelsene. Her hører også kopling mot makt og konflikter hjemme hvor jeg mener en kan plassere by - og land problematikken og

etterdønninger fra kommunesammenslåingen på 60 tallet inn som den ene administrative topplederen var inne på.

4.2.1.2 Tema 2: Helhetlig styringssystem:

Her vil jeg se etter funn som sier noe om i hvor stor grad de jeg intervjuer oppfatter at styringssystemet er sektorovergripende og at deres del er en del av helheten av den kommunale leveransen. Jeg spurte som det kan ses av intervjuguiden litt forskjellig til de forskjellige intervjugruppene jeg intervjuet. Oppfattes mål- og resultatstyring som helhetlig styring av kommunen? I hvor stor grad fant jeg tegn på praksis av hvor mye samhandling det var med sektorovergripende ledere og så videre. Vedrørende hvilke styring skoleeier utøver svarers det noe forskjellig. Spørsmålene er heller ikke her stilt likt til alle intervjugruppene, men med mål om å få frem hvordan de forskjellige lederne oppfatter mål- og resultatstyring som en bevisst styring av grunnskoletjenesten og her svarer alle bekreftende på. Jeg kan dermed konkludere med at alle intervjukandidatene ser styringssystemet, mål og resultatstyringen som en måte grunnskolen styres etter.

Mitt inntrykk er etter intervjuene at det i kommune 1 (trenivåkommunen) er mer snakk om skole alene og at de har i større grad internalisert mål og resultatstyringen som en del av utviklingen av grunnskoletjenesten. Intervjuene av de administrative lederne i kommune 1 viser at de i liten grad har samhandling på tvers av tjenester og vektlegger ikke at dette er kommunens styring av sin helhetlige leveranse av tjenester til innbyggerne. Kommune 1 er mer sektorisert i tankegangen sin slik jeg oppfatter dem. Dette vil jeg grunngi gjennom noen av svarene: Den administrative lederen i kommune 1 svarer dette:

”En strategi er å ha en felles strategi. Ha felles mål/være omforent om måla. Vi har en felles rutinehåndbok på itslearning. Hovedideen til kommunen har vært å være felles om så mye som mulig. Det er for eksempel krevende for den enkelte rektor hver for seg å omsette de nasjonale føringer. Det legges derfor vekt på å bruke grupper”.

Her ser en at denne svarer kun ut fra grunnskole og jeg spør i intervjuet videre om dette er noe som også preger andre tjenester? Denne svarer da:

”Nei ikke slik jeg ser det.”

De to rektorene i kommune 1 svarer at de samarbeider lite sektorovergripende med andre ledere:

”Jeg samarbeider i svært liten grad med sektorovergripende ledere”

”Vi har lite kontakt med andre ledere. Vi har en fast gruppe med ledere fra andre tjenester, som treffes i et lederprogram, men dette er ikke mange treff hvert år. Ut over dette har vi ikke noen treff.”

I kommune 1 kommer det likevel frem under et annet spørsmål at det jobbes noe sektorovergripende med styringssystemet. De hadde konsulenthjelp i et utviklingsarbeid for hele kommunen med tema om hvordan bruke resultater fra brukerundersøkelser for å få til utvikling. En av rektorene nevner dette, men sier at dette ikke er mange treff årlig.

I kommune 2 sier begge de to rektorene at de har utstrakt og jevnlig samarbeid med alle de andre enhetslederne. Dette ser jeg er i motsetning til svarene i kommune 1 der de i liten grad viser til felles møter og lignende. I kommune 2 viser de til at rådmannen har møte hver måned med alle enhetsledere der det drøftes sektorovergripende saker. I denne kommunen viser også alle jeg intervjuet til at det samarbeides mye med barnehagetjenesten spesielt vedrørende tidlig innsats og overgang barnehage - skole.

Kan dette at kun kommune 2 tar frem samhandling med barnehage skyldes at det nylig er gjennomgått og revidert en rutine for overgang barnehage - skole i denne kommunen eller er det et tegn på at i en tonivåkommune kommer sektorene nærmere hverandre ved å sortere direkte under rådmann og i større grad samhandle på tvers av sektorer og tjenester. Dersom en ser det opp mot reformeringen av kommuner slik Torsteinsen (2012) beskriver det i boka Resultatkommunen, kan dette være et tegn på at tonivåkommunen har i større grad tilpasset seg fremveksten av den nye politikerne som skulle være helhetsorienterte og aktivt markere avstand til faglige og sektorspesifikke problemstillinger.

4.2.1.3 Tema 3: Beskrivelser av praksis i ”utøvelsen” av styringssystemet:

For å systematisere funnene under denne beskrivelsen av praksis har jeg som nevnt valgt å sortere i undertema lik de jeg hadde i intervjuguiden.

a) Initiert av hvem?

Dette viser nok bare indirekte praksisen som utøves, men jeg mener at hvem som bidro i implementeringen av styringssystemet kan vise noe om hvordan det ble implementert og dermed være et bakteppe for å se praksisen / hvordan ting gjøres nå. Praksisen fra dette arbeidet kan jo i mindre grad beskrives da det er flere år siden begge kommunene startet med det nye styringssystemet.

Jeg spurte alle om de trodde styringssystemet, mål- og resultatstyringen var initiert av stat eller kommune. Her svarte de litt forskjellig. I kommune 1 svarte de at det i høy grad var

initiert av kommunen selv. Oppfatningen så ut til å være at kommunen hadde etterlyst hva som burde gjøres ut fra å vite at nasjonale målinger ble gjennomført i skole. Unntaket var den ene rektoren i kommune 1 som beskrev, men jeg legger merke til at denne da også henviser til målinger fra kartleggingsprøver /nasjonale prøver og lignende:

”Målingene er nasjonalt bestemt, men er både nasjonale og kommunalt initiert”

Utvalgsleder i kommune 1 sa: *”Det er initiert av kommunen som en respons på egne målinger. Vi politisk utfordret hva har dere tenkt å gjøre med dette?”*

Og den administrative topplederen i kommune 1 beskrev at det var administrasjonen som hadde initiert det, men at det var forankret hos politikerne. Denne beskrev prosessen ved initieringen som: *” Dette var prosessen fra handlingsprogram til å få et styringsdokument ”*

I kommune 2 mente intervjukandidatene at det i større grad var statlig initiert. Både administrativ toppleder, utvalgsleder og rektorene formidlet at KS hadde en klar rolle og at det var stor påvirkning fra stat. Utvalgslederne i kommune 2 beskrev det slik:

” Det har ligget føringer fra KS, styringskort er en måte å gjøre det på.”

Dette funnet sier meg at det er noe **ulik** oppfatning mellom de to kommunene og stiller meg spørsmål om dette skyldes at kommune 2 er ferskere i prosessen med innføringen av dette styringssystemet enn i kommune 1. En forskjell på 3 år kan gjøre at medlemmene i organisasjonen i kommune 1 har ”glemt” hvordan det ble innført og hvem som initierte det. En av rektorene her mente det var en måte for staten og igjen få ”hånda på rattet ” etter å ha delegert mye styring, ved å aktivere KS til å innføre slike styringssystem. Min tolkning av dette er at Mål og resultatstyring er en metode staten tror kan bedre tjenestekvaliteten og brukes av organisasjonene til utviklingsarbeid. Jeg vil ikke komme nærmere inn på dette da det går ut over rammen for min oppgave der jeg skal beskrive praksis og sammenligne denne.

b) Ansvar for gjennomføring?

Med dette spørsmålet ønsket jeg å få frem praksisen ved utøvelsen av styringssystemet. I kommune 1 svarte både tjenesteområdeleder (skolesjef) og utvalgsleder at dette er administrativ leder sitt ansvar, på spørsmål om hvem som sikrer gjennomføring av

styringsstrategien. Administrativ toppleder sier også selv at det oppfattes som dennes ansvar, at dette blir etterspurt i lederavtalesamtale med rådmannen og peker på følelsen av et eierskap til systemet. I motsetning til dette ser jeg at utvalgsleder i kommune 2 svarer at den politiske siden har ansvaret for styringssystemet. Denne sier at kommunestyret er ansvarlig for styringssystemet, med å vedta resultatstyringskort, men sier at administrasjonen ved rådmann er ansvarlig for gjennomføringen. Administrativ toppleder i kommune 2 svarer også at det er den politiske sida som har ansvaret ved å påpeke at dette er det politikerne som sikrer ved at styringskortene vedtas av politikerne, men påpeker at enhetslederne rapporterer ut fra en årsplan de har laget:

”Gjennomføringen sikres gjennom vedtaket om det overordnede styringskortet samt hver enhet sitt styringskort. Vi har en årsplan som sier når og hvordan hver enhet skal rapportere ” sier den administrative topplederen i denne kommunen.

Rektorene i kommune 2 formidler at de selv er aktive i å sikre gjennomføringen, men her hadde jeg ikke noen svar å vise til for rektorene i kommune 1 og kan ikke gjøre noen sammenligning på dette nivået. Rektorene i kommune 2 sier det slik:

”Det sikres fra oss enhetslederne gjennom frister for å gi inn mål til en på økonomiavdelingen som syr dette sammen.” Og den andre sier: *”Vi har vært godt involvert. Vi blir nok hørt (av politikerne). Dette er mitt lodd å gjennomføre, for dette er ikke en nedefra - styrt prosess.”*

Den politiske ledelsen ser ut til å ha noe **ulik** oppfatning, noe som jeg her vil analysere nærmere: Politisk nivå i de to kommunene kan se ut for å ha forskjellig forståelse av hvorvidt styringssystemet er administrativt eller politisk forankret. En kan stille spørsmålet om denne observasjonen viser til organisasjonsforskjeller (gjennom at det er en tonivå og en trenivåkommune) om det handler om kultur (kanskje forskjellige politiske og administrative kulturer som sier noe om politisk kontra administrativt posisjon eller styrke?). Dette kan også handle om personlige tilfeldigheter og tidsaspektet i forhold til hvem som har vært involvert når. Eller det kan også her være et utslag av hvor lenge styringssystemet har vært i bruk? Konklusjonen her må være at dette kan tolkes som en forskjell i de to kommunene, ved at kommune 1 mener at administrasjonen er ansvarlig i større grad enn kommune 2. **Altså et utslag på funn av ulikhet.**

c) Medvirkning

Med medvirkning tenker jeg her på de ansattes rettigheter til å medvirke i organisasjonsendringer slik det står i hovedavtalens forord vist til i teorikapitlet. Hensikten med dette ville være å sikre gode prosesser i implementering og drift av styringssystemet for å utvikle kvalitet på tjenester i kommunen, basert på tillit og gjensidig forståelse for partenes ulike roller. De ansatte må involveres så tidlig som mulig i omstillinger. Og det står i hovedavtalens forord at arbeidsgiver har et særlig ansvar for at medbestemmelse og medvirkning ivaretas.

I beskrivelsene av hvem og hvordan det medvirkes i arbeidet med styringssystemet kom det frem av intervjuene at det i forkjellig grad var bevissthet rundt dette og at involveringen av de ansatte nede på skolenivå beskrives forkjellig. Jeg fant at de to rektorene i kommune 1 ikke formidlet at de var opptatt av medvirkning slik rektorene i kommune 2 gjorde det. Dette kan skyldes at involveringen nede i skolene i større grad er implementert og kanskje institusjonalisert ved at styringssystemet har vært i bruk i flere år i denne kommunen. Jeg fant også eksempler i intervjuene i kommune 1 også på at det var aktiviteter på skolenivå som sa noe om involvering. I kommune 1 svarte for eksempel en rektor på spørsmålet: *Er mål og resultatstyringen et strategisk valg?*:

”På hver skole skal vi ha et resultatmøte etter at kartleggingsresultatene foreligger.”

I kommune 2 nevnte begge rektorene at de skulle involvere de ansatte, men påpekte at det ble for lite tid og at dette var en ”top down” styrt prosess. Den ene rektoren her sier dette:

”Jeg savner mer medvirkning nedover. Med korte frister og mange andre fokusområder, som personalet ser som mer viktig fordi det er knyttet til undervisning, er det en utfordring.”

Som allerede vist til formidler de to rektorene i kommune 1 at de gjennomgår resultater i lærergruppa, men bruker ikke ordet medvirkning eller involvering. I kommune 2 viste begge de to rektorene til at de hadde en plan for gjennomføring av kartleggingsprøver og gjennomgang av resultater i egne møter. Denne planen var utarbeidet felles og begge sa at det skulle kvalitetssikre arbeidet.

Kommunalsjefen i kommune 2 viste til at enhetsleder hadde oppgaven med å drøfte i personalet sitt og med de tillitsvalgte i prosessen med utarbeidelse av mål og i tolkning av resultater. Denne lederen var den eneste som nevnte de tillitsvalgte slik den er å tolke av hovedavtalen innledningsvis. På spørsmålet om medvirkning svarer denne at:

”de hovedtillitsvalgte ble informert og dratt med i den siste runden med politikerne gjennom formannskapet for administrative saker. Politikerne besluttet til sist

Aktiviteter vedrørende involvering nede i organisasjonen kan en se i begge de to kommunenes årshjul /styringshjul. Som nevnt under kapittelet om styringsdokumentet er det en forskjell hos de to kommunene som handler om organisering gjennom året; som ansvarlig for hver oppgave står det henholdsvis enhetslederne (kommune 2) og tjenesteområdelederne (kommune 1). Det kan drøftes om denne forskjellen er årsak til at jeg finner rektorene i kommune 1 i mindre grad visert til medvirkning. Er det slik at tjenesteområdeleder ivaretar dette slik det kom frem i intervjuet til denne på: *Hvordan sikrer dere medvirkning og hvem er deltagere i utviklingen av strategien?* Hvor svaret fra administrativ toppleder i kommune 1 var:

”Medvirkningen sikres gjennom rektorgruppa. Det jobbes i inspektører og rektor kretsgrupper. Av disse velges det ut rep til en referansegruppe som jeg har møte med”.

Og på spørsmålet: *Hvilke posisjon har politikerne, lederne, medarbeiderne, fagforeningene?* var svaret:

”Involvering av tillitsvalgte /medarbeidere skjer ute på hver skole gjennom utarbeidelse av virksomhetsplan.”

Den ene rektoren i kommune 1 nevner også at de tillitsvalgte er deltagende i ledermøter på denne skolen, men sier at de ikke deltar i helhetsperspektivet som jeg tolker han i å mene styringssystemet. Funnene viser at de ansatte i forskjellig grad trekkes med i prosessene og generelt kan en kanskje si at det ser ut for at det har vært lite bevissthet rundt medvirkning. Jeg hadde en forventning om at noen ville vise til trepartsamarbeid i form av samarbeid mellom arbeidsgiver ved politisk og administrativ ledelse og tillitsvalgtapparatet ved hovedtillitsvalgte i organisasjonen. Dette fordi jeg mener dette er et viktig forankringsforum. Den eneste lederen som nevnte dette spesifikt var administrativ toppleder i kommune 2 som sa at det hadde vært tema i formannskap for administrative saker.

De to politiske lederne ser ut til å ha et litt forskjellig fokus på dette med medvirkning. Utvalgsleder i kommune 1 sier at medvirkning skjer gjennom rektorgruppa. I kommune 2 sier utvalgsleder at kommunestyret medvirker gjennom blant annet gruppearbeid (kafédialog).

Hovedutvalget har ikke hatt noen spesiell rolle, men hele kommunestyret har vært involvert forteller denne utvalgslederen. Jeg ser her et forskjellig perspektiv ved at de tenker på forskjellige sider av organisasjonen når de blir spurt om medvirkning. Disse funnene kan skyldes en litt for lite presis spørsmålsstilling fra min side da det under et annet svar kommer det frem at utvalgsleder i kommune 1 oppfatter at de som politikere er passe involvert ved å bli forelagt resultater så snart de foreligger, har muligheter til å påvirke tiltak og nevner også at de skal ha fokus på overordnet mål.

Medvirkning er et ord som kan assosieres og forstås på ulik vis. Jeg vil likevel fremholde at det er et funn på at det er forskjellig fokus ved at det i kommune 2 mer oppmerksomhet mot den politiske medvirkningen og deltagelse i prosessen enn i kommune 1. På meg virker det som at kommune 1 i større grad føler seg involvert gjennom sin behandling av resultater og vedtak på mål og fokusområder og dermed ikke trenger å ha oppmerksomhet mot dette.

Her kan en konkludere med at det ses likheter, men også forskjeller. De ansatte på skolene er involvert i begge kommuner, men i kommune 2 er rektor mer opptatt av å involvere /eller nærmere sagt en manglende involvering. Det er lite henvisning i begge kommuner til de tillitsvalgte involvering og medbestemmelse utover at kommunalsjef i kommune 2 sier at det behandles i administrativt formannskap. De to politiske lederne fremholder to forskjellige meninger med medvirkning noe jeg må ta høyde for skyldes en litt for lite presis spørsmålsstilling.

4.2.1.4 Tema 4: Metoder som brukes

Det ble ikke spurt direkte om hvilke metoder som brukes til hver av intervju kandidatene, men det kom frem flere eksempler på metoder i form av dataverktøy, konsulentbistand, skriftlige rapporteringer og bruk av lederavtaler. Brukerundersøkelser og brukerkartlegginger brukes til å analysere ståstedet for den enkelte bruker og for gruppa samlet, samt for å se resultatet av arbeid og tiltak som er satt inn, og måle seg opp mot målene som er satt for denne tjenesten. Alt dette tenker jeg er tegn på praksisutførelsen.

a) Analyseverktøy:

Det ser blant annet ut for at begge kommunene jeg sammenlignet bruker analyseverktøy de har tilgang på gjennom nettet. Begge de to administrative topplederne snakker om koder de bruker ved farger (lyskrysslys) i analysearbeidet av resultatene fra kartlegginger og

undersøkelser. I kommune 1 jobber de gjennom bruk av Læringslabens Kvalitetsportal. Der resultatene fra hver skole blir kjørt opp mot SSB variabler. Her vil for eksempel befolkningens forutsetninger vise oss at et ikke veldig godt resultat kan være godt for nettopp denne skolen fordi befolkningsgrunnlaget har disse forutsetningene som vil påvirke resultatene. De brukte konsulent i innføringen for å lære dette redskapet for å få hjelp. De brukte også en konsulent som hadde doktorgrad på brukerundersøkelser og hvordan man bruker resultater til å få til utvikling. Her sier skolesjefen av hele kommunen er involvert i utviklingsarbeidet. Skolesjefen formidler at arbeidet er krevende og sier:

*”Dette arbeidet er krevende!, men vi skal ikke la det være så krevende at vi lar det være” 😊
Dette er en evigvarende prosess der vi gjennomfører undersøkelser og ser hva kan vi bruke dette til for forbedring”.*

I kommune 2 viser den administrative topplederen til at de lager en ståstedsanalyse der de tar alle resultater for hver enhet og sammenligner med nasjonale snitt og sammenlignbare kommuner. Her blir også utvikling for gruppa vektet med lyskryssfarger på for eksempel resultater for en enhet på de nasjonale prøvene. Analysene gjøres av stabsansatte og kommunalsjef drøfter i første omgang resultatene fra hver skole med enhetsleder som så går ut til sitt personale og jobber videre med resultatene.

Som nevnt over jobbes ståstedsanalysen med i personalgruppene for å finne forbedringsforslag og administrativ toppleder sier at de nå holder på med å jobbe mer systematisk med hvordan dette skal gjøres.

Her ser vi at det er **likhet** ved kommunenes praksis ved at begge bruker ståstedsanalyser der resultater sammenlignes med lignende kommuner i kommunegruppa de tilhører. Det kommer frem kun fra kommune 1 at det analyseres opp mot SSB variabler, men jeg regner med at også kommune 2 gjør dette og viser til tidligere drøftinger som kanskje kan være noe av svaret på at denne kommunen er opptatt av demografiske variabler i tolkning av resultatene sine. Det kommer frem av intervjuene at kommune 1 bruker konsulentbistand til **forskjell** fra kommune 2.

b) Rapporteringer:

Alle rektorene (i begge kommuner) fortalte om behandling og analysing av resultater internt på skolen. Mitt inntrykk er at det var praktisert noe forskjellig. Noen ga inntrykk av en mere styrt form med skriftlige rapporteringer til rektor, og noen mer løst i form av å gjennomgå resultater muntlig i faste møter. En av rektorene som ikke sa noe om sin styring av dette sa at:

”Det er ikke farlig å gjøre det dårlig dersom du forklarer.”

Med dette utsagnet tolker jeg at han er inne i lærergruppa og leder prosesser. Rektor i kommune 1 forteller at de gjennom pålegget om å sende inn en egenvurdering fra sin skole og viser til en jevnlig jobbing med undersøkelser, resultater og drøftinger av disse. Hvert trinn lager mål for året som kommer. Her brukes ikke bare tallene, men disse evalueres også. Rektor forteller at han/hun er inne som leder i disse møtene og prosessene, men sier at kollegiet og gruppas refleksjoner er de viktigste. Rektor forteller at det lages en form for skriftlig rapport fra dette arbeidet til rektor og synes det er fint å kunne få denne rapporten for å holde oversikten og sier:

”Det du gir fokus får fokus, det er derfor viktig å trekke dette frem jevnlig.”

Rektor formidler også at han/hun ser på seg selv som et bindeledd fra skolen via skolesjef til politikerne.

Her kan det se ut for at det er en **ulikhet** mellom kommunene på systematikken i rapporteringene til rektor fra lærergruppa. I kommune 2 fortalte begge rektorene jeg intervjuet om det felles rapporteringssystemet som jeg fikk en kopi av hvor det står *frist for innlevering til rektor*. Det kan likevel være noe tynt grunnlag å påstå at det praktiseres forskjellig, da det kun er en av rektorene i kommune 1 som ikke nevnte noen form for skriftlig rapportering.

Å benytte UDIR sine kartleggingsprøver er en metode. Det var kun en av rektorene (kommune 2) som viste til at de benyttet alle tilgjengelige kartleggingsprøver for å få kartlegging på hvert trinn. Dette kan være praksis i begge kommuner, men da det ikke var et eget spørsmål fra meg kan jeg ikke si noe mer om dette. Begge de to rektorene i kommune 2 viser til en felles utarbeidet plan for kartlegginger på trinnene, med frister for innrapportering av resultater til rektor og oppfølging i påfølgende møter.

Hvordan det rapporteres fra administrasjonen til politisk nivå gjøres på ganske lik måte i de to kommunene. Tjenesteområdeleder i kommune 1 forteller at involvering av politikerne diskuteres, det jobbes for å forbedre resultatene og sier at det er høy bevissthet på dette området i sin kommune. Utvalget vil ha info på skolenivå og dette får de i lukket møte. Skoleeier har rett til å vite alt, men det er nødvendig med refleksjon rundt hva de trenger å vite av detaljert styringsinfo fra hver skole sier denne i intervjuet. Tjenesteområdeleder sier videre at:

”Jeg er opptatt av å trygge politikerne på at vi har et system for å følge opp.” ingen får leve i fred med resultatene sine, uansett om de er gode eller dårlige, for de gode må vi jo bruke. Hva har de gjort?”

I denne kommunen vises det til under intervjuet at de bruker utdanningsdirektoratets anbefaling om offentliggjøring av resultater på nasjonale prøver.

Administrativ toppleder i kommune 2 sier at:

”I rapporteringen til politisk nivå rapporteres kun de parametrene vi har mål på. De får heller ikke alle enheters tall - der det er for små enheter til å kunne offentliggjøres. Politikerne får også en tilbakemelding fra rådmann om hvordan det følges opp”

Utvalgsleder i kommune 1 forteller at det rapporteres til kommunestyret en gang per år ved behandlingen av tilstandsrapporten/ temadag skole. Til utvalget rapporteres det helt ned på skolenivå, mens det er valgt å rapportere på kommunenivå til kommunestyret. Denne forteller at :

”Opposisjonen har bedt om at det rapporteres på skolenivå til kommunestyret, men jeg mener at det vil avspore debatten. Da vil vi miste det overordnede synet på hvordan det er og bør være. Det er lett å miste dette av synet dersom du får for mange detaljer presentert”

Uten at det kom frem av intervjuerapportene vet jeg at dette er et lignende system som kommune 2 kjører. I hovedutvalget ble en utviklingsrapport behandlet samme uke som jeg gjennomførte intervjuene. De to rektorene viste begge til denne i intervjuet, men jeg ser i ettertid at jeg misforsto. Utvalgsleder i kommune 2 svarer på et spørsmål om hva dennes rolle er at:

”Min rolle er å etterspørre en del rapporter, hvor langt er dere kommet, hvordan ligger det an.”

Utvalgsleder forteller i intervjuet at de på samme måte som i kommune 1 går gjennom tallene i hovedutvalget, men sier at i denne kommunen gjennomgår de også hver enhets resultater i formannskap og kommunestyre. De vurderingene rektor og lærere har gjort får politikerne høre og kan uttale seg om. Utvalgsleder forteller at:

”Vi kan se at for eksempel et trinn som har slitt før, ser vi nå en forbedring hos. Vi som politikere må se om de tiltakene vi har satt inn virker. Et eksempel her er at trusler har gått ned ved å sette inn de sosialfaglige veilederne i ungdomskolen. Vi politikerne må se det som virker! Vi politikerne må si at dette er bra!”

Rapporteringen fra administrativt til politisk nivå får jeg inntrykk av at skjer med stor **likhet**. Begge de to administrative topplederne påpekte viktigheten av å synliggjøre for politikerne at de har et system som kvalitetssikrer oppfølgingen av styringssystemet. Jeg viser her til mitt teorikapittel fra boka Resultatkommunen om beskrivelse av dette som nødvendig for tonivåkommunene. Her pekes det på at BMS var et virkemiddel å gripe etter, for å fylle et styringsvakuum når de nye styringsmodellene (tonivå) i kommunen ble innført.

Kontrollspennet for toppledelsen kunne bli for stort i kommuner med mange enheter og dette skulle avhjelpe behovet for informasjon og kommunikasjon. Min undersøkelse viser at det legges like stor vekt på resultatrapportering i kommune 1 på tross av at denne har tre nivåer.

Begge de administrative topplederne og utvalgsleder i kommune 1 berører temaet om graden av offentliggjøring av resultater og utfordringene det er med skoleeiers behov for å vite, og for å kunne styre. De må ikke miste helhetsperspektivet og samtidig som offentlighetsloven. Dette er etter min mening en av de store utfordringene ved mål- og resultatstyringssystemet. Dette funnet kan også ses opp mot et av elementene som det vises til i studien gjengitt i boka Resultatkommunen der det sies at politikerne anser ombudsrollen som utfordrende. Dette er et av trekkene ved de helhetsorienterte politikerne i tonivåkommunen viser studien det refereres til. Graden av offentlighet berører ombudsrollen ved at politikerne agerer som agenter for innbyggerne gjennom sin representasjon. Jeg vil her påpeke likheten mellom de to kommunene jeg undersøkte på tross av at den ene ikke er å betegne som tonivåkommune, men likevel har innført styringssystemet med mål- og resultatoppfølging. Jeg vil her antyde en hypotese om at enkelte tegn som vi finner i denne forskningen; ikke er tegn på den nye flatere organiseringen, men at kommuner er i endring, i takt med samfunnsutviklingen uavhengig av organisering.

Samlet sett ser det likevel ut til å være mer **likhet enn ulikhet** mellom kommunene i forhold til hvordan det rapporteres. Både mellom de administrative nivåene ved rapporteringene jeg var inne på og bruk av lederavtaler (som jeg tolker som en form for rapporteringsarbeid). Lederavtaler brukes i begge kommuner, noe som jeg kommer tilbake til i senere drøfting. Som nevnt fant jeg store likheter i funnene på rapporteringer mellom administrativt og politisk nivå. Dette mener jeg kan skyldes at det lokaldemokratiske systemet gjennom behandlinger i politiske møter styrer mye av denne aktiviteten. Dette har stor likhet fra kommune til kommune da det er sentralt regulert gjennom lovgivning.

c) **Bruk av undersøkelser og kartlegginger:**

Begge de to kommunene viser i intervjuene til at de brukte bedrekommune.no som nettbasert spørreundersøkelsesportal for å kartlegge tjenestebrukernes tilfredshet med tjenesten og medarbeidernes tilfredshet med arbeidsforholdet.

Jeg spurte alle om bruken av dette i eget spørsmål. Her spør jeg både om bruken av bruker- og medarbeiderundersøkelser. Det inntrykket jeg sitter igjen med etter at intervjuene er gjennomført, er at dette redskapet ikke er like kjent hos rektorene som UDIR sine kartleggingssystemer og analyseredskaper. Dette ses som naturlig da det kun Bedrekommune.no sin SFO undersøkelse som brukes i skolen. Jeg tar likevel med denne refleksjonen, da jeg tror dette kan være en medvirkende årsak i at mål- og resultatstyringen kan etter egen erfaring oppleves som mer krevende og innføre i skolene enn i andre tjenester. Det kan for meg se ut for at grunnskole er litt mett av undersøkelser og rapporteringer og jeg tolker dette for å være årsaken til den lille motstanden jeg opplever. Styringssystemet vektlegger jo målinger, og for de andre tjenestene er det ikke mange undersøkelser utover de som er å finne på bedrekommune.no.

I kommune 1 svarer administrativ toppleder at de gjennomfører undersøkelsen for SFO annet hvert år. Administrativ toppleder i kommune 2 viser til årshjul som styrer hvilke undersøkelser som gjennomføres på alle tjenester. Her angis det ved hvilke intervaller undersøkelsene skal gjøres for hele kommunen, og viser til at målene som er satt og vedtatt av politikerne er knyttet til disse undersøkelsene. Jeg tolker dette som et tegn på at skolesjefen er mindre helhetsorientert enn kommunalsjefen siden de svarer forskjellig på et likt spørsmål. Rektorene i de to kommunene formidler også noe forskjellig. Rektor i kommune 1 sier at de bruker kun SFO undersøkelsen. Den brukes da i kollegiet som refleksjonsgrunnlag ved at resultatene fra SFO undersøkelsen blir gjennomgått med SFOleder og i foreldregruppa. Her plukkes det ut områder de vil jobbe med. Begge rektorer i kommune 2 sier også at de bruker SFO undersøkelsen.

En av rektorene i kommune 2 sier også at de bruker innbyggerundersøkelsen (som tar for seg alle tjenestene). Disse resultatene vedrørende skole brukes som måleindikatorer.

Når jeg spør om medarbeiderundersøkelsen på bedrekommune.no sier alle at den brukes, men en av rektorene i kommune 1 sier at: ” *jeg har ikke tillit til denne ved at den ikke har standardiserte spørsmål og at svarene kan tolkes veldig forskjellig.* ”

Denne rektoren sier at de heller bruker en annen undersøkelse for å få frem medarbeiderens tilfredshet på sin skole. Dette kan dermed tolkes som et tegn på at det ikke er pålagt at medarbeider undersøkelsen skal gjennomføres likt i alle tjenester i kommune 1.

I kommune 2 vises det til at medarbeiderundersøkelsen gjennomføres hvert andre år for alle enheter og at oppfølging av resultater her følges opp i lederavtalesamtalen med rådmannen (rådmannsnivået)hvert år. Rapporteringen til politisk nivå skjer gjennom en at det rapporteres kun de parametrene de har mål på.

Politisk nivå i de to kommunene kan også her tolkes å ha et litt forskjellig perspektiv. Noe som kan være naturlig ut fra deres forskjellige politiske organisering som jeg har vært inne på før. Utvalgsleder i kommune 1 sier at de kun har gått gjennom status på alle gjennomførte undersøkelsene i utvalget. Utvalgsleder i kommune 2 forteller utfyllende om at det gjennomføres flere brukerundersøkelser på område grunnskole. For eksempel en trivselsundersøkelse i tillegg til elevundersøkelsen og en spørreundersøkelse til ungdomsskole og videregående skoleelever i forbindelse med rusforebyggende arbeid. Denne utvalgslederen sier at de får måleresultatene fra de måleindikatorene som er plukket ut for medarbeiderundersøkelsen, men ellers ikke har mye kjennskap til denne. Er dette bok et tegn på at organiseringen i to og tre nivå; med hovedutvalg kun for oppvekst i kommune 1, og for levekår i kommune 2, vil utgjøre en forskjell i hvordan utvalgslederne har fokus på oppvekstområdet alene eller større del av kommunens tjenester? Jeg gjør også oppmerksom på at svarene kan påvirkes av hvordan de oppfatter spørsmålet, og vil derfor ikke fremlegge dette som et sikkert funn.

Ulikeheter i forhold til bruker og medarbeiderundersøkelser tror jeg handler om (slik jeg har vært inne på tidligere i dette kapittelet) en mer helhetsorientert orientering i kommune 2. Noe jeg knytter opp til tonivåorganiseringen. En kan se dette som et tegn på at tonivåkommunen har i større grad har tilpasset seg fremveksten av den nye politikeren som skal være helhetsorienterte og aktivt markere avstand til faglige og sektorspesifikke problemstillinger slik forfatterne beskriver det i boka Resultatkommunen. (Torsteinsen (red.) 2012)

Likeheten ved utfordringen med detaljnivå og offentlighet vises gjennom uttalelsene fra ledere i begge kommuner. Også dette kan ses opp mot teorien fra boka Resultatkommunen der det vises til at: *”Politikerne har i tråd med intensjonene fjernet seg fra det operative nivået, og orienterer seg mot en strategifokusert politikerrolle. Samtidig står ombudsrollen sterkt, men oppleves som vanskelig å fylle.”* (Torsteinsen (red.) 2012)

d) Bruk av lederavtaler:

Jeg definerer bruk av lederavtaler som en metode for resultatoppfølging. Mitt inntrykk er at lederavtaler mest er å finne i tonivåkommunen. Da som et bidrag til å avhjelpe et spenn mellom rådmannsrollen og enhetslederrollen. Enhetslederrollen har utviklet seg til å ha stor operativ myndighet og at det i mange tilfeller er svært mange enheter rådmannen skal ha direkte underlagt seg (Torsteinsen (red.) 2012) Jeg finner likevel lederavtaler i begge undersøkelseskommunene, noe som viser at dette også brukes i trenivåkommunen. Slik jeg forstår det er dette fordi mål- og resultatstyring er innført og at lederavtaler vises til som gode verktøy i dette styringssystemet, fra blant annet KS sine konsulenter ved implementeringen. Tjenesteområdeleder i kommune 1 sier at rektorene har forskjellige mål i sine lederavtaler. Alle lederavtaler har blant annet målene ved medarbeiderundersøkelsen som er vedtatt for alle med arbeidsgiveransvar i denne kommunen. ”*Jeg kan imidlertid utvide med flere*” forteller denne. Intervjukandidaten sier at lederavtalen skal være et verktøy for rapportering, refleksjon og forbedring, men dette oppleves nok forskjellig.

Ledelsessystemet som er det tredje aspektet i den konseptuelle modellen som er presentert i teorikapittelet og kan ses i sammenheng med denne måten den administrative topplederen viser til bruk av lederavtalen på. Ledelsessystemet representerer all atferd som er rettet mot å utvikle og oppfylle kontrakter med interessentene.

Den ene rektorene i samme kommune forteller om lederavtalen slik:

”Ja vi plukker ut noen mål som jeg har for neste år og som jeg rapporterer på. Jeg har stor innflytelse på hva dette bør være og det oppleves ikke som at det blir ”du skal forbedre det og det”, men jeg ser jo også at en arbeidsgiver har selvfølgelig rett til å gjøre det.”

I kommune 2 sier den administrative topplederen at det å utarbeide lederavtale med alle enhetsledere gir en form for resultatoppfølging. Den ene rektorene i samme kommune forteller det slik:

”Lederavtalene skriver vi under hvert år sammen med å ha en medarbeidersamtale med rådmannsnivået. Den individuelle delen av lederavtalen synes jeg tjener en hensikt. Den handler om meg og min organisasjon og hva som er utviklingsområde her og hva jeg konkret skal jobbe med.”

Den andre rektoren sier at lederavtalen setter noen krav til meg.

Som jeg allerede har vært inne på, vil denne bruken av lederavtale som jeg finner hos begge kommuner være en form for resultatoppfølging i styringssystemet. Jeg kan her dermed peke på en **likhet**. Jeg påpeker også som over at deres bruk av lederavtaler og møtene rundt utarbeidelse og oppfølging av denne, kan knyttes til ledelsessystemet med å utvikle og oppfylle kontrakter med interessentene gjennom at de måleindikatorene som rektor har i sin lederavtale.

Jeg spurte også i intervjuet om det ble brukt noen form for insentiver for å stimulere til resultatoppnåelse, eller at det fikk noen form for konsekvens om resultater ikke ble oppfattet som positive i forhold til utvikling og målsetting. Dette kan settes i konteksten av den konseptuelle foretaksmodellen jeg har presentert i teorikapitlet. I transformasjonssystemet transformeres bidrag til belønninger. Dette systemet sikrer at tjenester og varer produseres og leveres til interessentene.

Alle intervjukandidatene benektet at noen form for incentiver fantes, men det kom likevel frem eksempler på at det om ikke annet enn indirekte brukes incentiver og konsekvensvurdering. Administrativ toppleder i kommune 2 sier at resultatoppnåelse ikke brukes mye opp mot lønnsutvikling. Det er klart at vi har fått et større fokus på resultater og at det skal lønne seg å jobbe med å få gode resultater, men vi er nok ikke der hundre prosent, da det er en "likhet for loven" tankegang. Rektorene i samme kommune (kommune 2) sier: *"Incentiver er jeg ikke kjent med, men det ligger en sikring av hva som skal skje dersom jeg ikke jobber konstruktivt med å forbedre resultater".* Og den andre svarer *"Incentiver er ikke utarbeidet tror jeg. Det kan være at ved å vise at en prøver og får ting til vil det være lettere å få bevilget ressurser."*

I kommune 1 forteller administrativ toppleder at insentiver ikke brukes direkte, men ut fra kriteriene i lønnspolitisk plan prioriterer jeg rektorene, og her vil det være med som ett av flere moment. Dette tolker jeg som et utsagn på at det indirekte brukes.

Rektoren her bekrefter dette ved denne uttalelsen:

"Heldigvis brukes ikke resultatene i lønnsutviklingen. Jeg føler at skolekontoret har et godt pedagogisk syn på hvordan vi skal bruke resultatene og jeg føler det er godt at vi er enige om dette." Den andre rektoren sier: *"Vi bruker ikke resultatoppnåelse som incentiver. Ikke vært tema en gang."*

Jeg kan her konkludere med **en likhet** om at det ikke brukes fullt ut og bevisst, men det kommer frem at det indirekte kan være en sammenheng mellom resultatoppnåelse og hva konsekvensen kan være for leder.

Reformeringen av kommunene fra etatstyringsmodellen til tonivåmodellen slik kommune 2 har valgt inneholder en større fokusering på økonomiske resultatansvar, likevel ser vi at intervju kandidatene i kommune 2 er lite opptatt av dette aspektet. De vektlegger i liten grad sammenhengen mellom resultatoppnåelse og insentiver, noe jeg tror skyldes at denne delen av reformen ikke har fått gjennomslagskraft ved den lokaldemokratiske bevilgningsmodellen ved budsjettering i kommunal sektor.

4.2.1.5 Tema 5: Oppslutning og lojalitet til systemet

Jeg spør om dette for å få frem ytterligere tegn på praksis, som et grunnlag for å se på likheter og ulikheter mellom kommunene. Her ser jeg gjennomgående en stor likhet mellom kommunene ved at de formidler stor grad av lojalitet til styringssystemet. I intervjuene med kommune 1 sine representanter kommer det likevel frem en forskjell ved at de i større grad påpeker baksider ved styringssystemet. Dette kan slik jeg tolker det ha sin årsak i at denne kommunen har flere års erfaring med styringssystemet og har flere års refleksjonsgrunnlag. Administrativ toppleder formidler at lojaliteten utfordres ved at ledere blir satt i ”gapestokken”. Her formidles en refleksjon om det å telle kontra fortelle og sier:

”Hva må telles og hva må fortelles” Jeg er opptatt av fortellingene som vi bruker til forbedringene.”

En av rektorene i samme kommune sier også at det er en ballansegang med dette med tall og resultater, og påpeker at det i verste fall kan jukses for å få gode resultater. Grunnen til dette kunne være dette med offentliggjøring. Denne rektoren sier videre at det som fremmer er at det er noe konkret å diskutere hver elev ut fra, sammen med andre observasjoner. Det blir mindre synsing enn det ble før. I tillegg har de mer konkret i tilbakemeldingene til foreldrene. Dette gir gode tilbakemelinger. Det kan også være gode tilbakemelinger til elevene som kan gi motivasjon til den enkelte elev. Spesielt når de er litt eldre. Det kan gi gode muligheter for å bevisstgjøre elver på hvordan de lærer. I kommune 1 sier både administrativ toppleder og en av rektorene at politikernes fokus både fremmer og hemmer styringssystemet. De sier at skoler som opplever at de får tak på dette, ut fra erfaring med å bruke det til hjelp og positiv utvikling, fremmer

også arbeidet. Den ene rektoren påpekte likevel at politisk involvering også kan virke hemmende ved en for detaljert styring. Slik jeg forsto uttalelsen mente han at en for detaljert innblanding fra politisk nivå ikke var fruktbart for utviklingen. Rektor mente derimot at det fremmer å løfte frem en forståelse for helheten inn i kollegiet. Det var viktig å formidle hvorfor dette arbeidet er viktig. Hver enkelt lærer ute i praksisfeltet må forstå at nasjonale prøver ikke er fordi vi skal måle, men fordi de er et uttrykk for gode ferdigheter sier denne rektoren.

Utvalgsleder i kommune 1 forsterker bildet av at kommunen er lojal mot styringssystemet og fortalte at det virker som at de bruker resultatene aktivt, at de brukes aktivt på hver skole gjennom at resultatene gjennomgås så snart de foreligger og at dialogen tas mens det er fersk. Utvalgsleder sier at:

”De tar ikke resultatene bare til etterretning. De understreker hvordan de jobber og det virker på meg tillitsvekkende.”

Utvalgsleder identifiserer ikke at det er noen motstand mot denne måten å jobbe på, men sier at:

”I utgangspunktet kan det være noe motstand mot målingene, de ser skjebnene til hver enkelt elev og og at det kan ikke settes tall på alt. De mener det må være viktigere, men det ene utelukker ikke det andre. Det ene går på å bidra til kulturbygging. Relasjonen må ligge i bunn og ikke bare jage gode resultater på nasjonale prøver. En kan ikke gjøre dette ensidig. En må bygge en kultur sier utvalgsleder.”

Denne utvalgslederen viser også til at noe som fremmer denne måten å jobbe på er å få frem i offentligheten de gode resultatene og de gode eksemplene. Dette synes vi at vi har greid bra, blant annet gjennom utvelging av årets leder, som dette året ble en av rektorene.

Utvalgsleder i kommune 2 sier at inntrykket er at ikke noen motarbeider dette. Denne formidler at rådmannen gjennom rapportene tar frem medarbeidernes betydning ved å rapportere hva det jobbes med ved for eksempel høyt sykefravær, at det jobbes med ledelse, at de ansatte tas med og opplever at alle målebarometrene blir brukt til forbedring. Ved at politikerne ser og engasjerer seg fremmes dette, sier denne utvalgslederen. Utvalgslederen opplever at de i hovedutvalget etterspør og ser ”verden”. De bryr seg, etterspør og gjennom blant annet å holde de fleste møtene ute på forskjellige enheter ser folk dem.

Rektorene i kommune 2 formidler at de ikke har noen valg om ikke å være lojale fordi de er forpliktet gjennom lederavtalen. De formidler likevel at politisk involvering kan virke hemmende dersom det blir for detaljert styring slik den ene rektorene i kommune 1 påpekte. Det blir også i denne kommunen påpekt fra en av rektorene at offentliggjøringen av resultater

fra en skole, kan virke hemmende på å motivere lærerne til å jobbe med dette. Her ser vi da en likhet mellom kommunene på hva de oppfatter som hemmende. En av rektorene i kommune 2 påpeker også at det ikke registreres noe motstand mot dette fordi de andre på skolen ikke er involvert da det er rektor som sitter med dette. *”Dette er mitt ansvar og følge opp, men de rapporterer jo til meg ”* sier denne rektoren. Administrativ toppleder i kommune 2 sier at manglende forankring i alle leire hemmer. Enkelte enhetsledere synes det er mye å rapportere på og noen parametre synes de at de har større eierskap til enn andre.

”Noen enheter synes det er tidskrevende. Politisk nivå synes det er moro å sette måla, men det brukes ikke like mye tid på refleksjon rundt rapporterte resultater”.

Dette sier den administrative topplederen. Det blir ofte også et stort dokument og det blir et tidkrevende arbeid. Administrasjonen føler at de bruker mye tid og at politikerne ikke synes det er like viktig. Det som fremmer er at det muliggjør å se helheten. Den administrative topplederen viser til at dette er den konkrete siden av forbedringsarbeidet, og sier noe om hvor er vi er, hvor vi skal og hvordan veien blir til. En kan lett se utviklingen, og å se utviklingen vil være motiverende for alle sier denne. Denne lederen påpeker også at skole står i en særstilling med at det kan vises til så tydelige målinger. På andre kommunale tjenester er det ikke like lett å få frem så konkrete målinger, som for eksempel utvikling på nasjonale prøveresultater fra 5. til 8. kl for samme elevgruppe.

I svaret på mitt intervju spørsmål kommer det også frem en refleksjon fra en av rektorene om at politikerne kan bidra til at noen blir satt i ”gapestokken”. Jeg tolker dette utsagnet til å være i samsvar med de svarene jeg fikk fra kommune 1:

”Det blir litt lett for at politikerne løfter opp det med negativt avvik på agendaen. For eksempel et resultat fra en medarbeiderindikator i en enhet som utvikler seg negativt. Jeg synes det skulle vært mer drøfting om de positive resultatene.”

Jeg ser dermed at det er kritiske blikk på styringssystemet fra både kommune 1 og 2, men jeg tolker at kommune 1 kanskje har noe større kraft i refleksjoner av negativ art. Her ser jeg som vist til innledningsvis en tolkningsmulighet i at dette skyldes at kommune 2 fortsatt er i implementeringsfasen, selv om de nå er i gang med 2. generasjons styringssystem med mål- og resultatstyring. Dette kan også være årsaken til at det i større grad enn i kommune 1 snakkes om at de nede i organisasjonen ved lærerkollegiet har manglende involvering. Både kommune 1 og kommune 2 viser til at det rapporteres skriftlig. Kommune 1 har en praksis med at hver skole lager en årsrapport, kalt egenvurdering som flere viser til i intervjuet.

Denne bygger på styringsdokumentets fokusområder og måleområder og ser for meg ut til å være en hjelp til å kvalitetssikre at styringssystemet jobbes med gjennom analyse og refleksjon til forbedring og utvikling i hver skole. I kommune 2 viser ikke rektorene på samme måte til en skriftlig rapportering, men det kommer frem i flere av intervjuene at det rapporteres kvartalsvis. Her kommer det imidlertid frem at det kan oppleves uhensiktsmessig å rapportere derom det ikke er gjort eller analysert noen kartlegginger eller undersøkelser.

4.2.1.6 Tema 6: Oppsummerende kommentarer fra intervju

Jeg vil i vedlegg 4 gjengi de oppsummerende kommentarene jeg fikk fra de åtte jeg intervjuet. Dette er interessante funn i det jeg tilegger disse uttalelsene å være konkrete fortellinger om hva de har gjort og gode refleksjoner rundt hva de i ettertid ser de burde ha gjort. De anses likevel ikke som svar på min problemstilling om å sammenligne praksis.

4.2.1.7 Tema 7: Viktigheten av ledelse

Jeg hadde ikke forberedt å spørre nærmere om ledelse og viktigheten av denne før jeg startet intervjuene, men oppdaget undervegs at dette var interessant. Jeg valgte derfor å spørre flere om hva de tenkte om dette og fikk unisont tilbakemeling på at god ledelse er viktig for å lykkes. Dette er et av eksemplene:

”Ledelse er viktig for å få en god bedriftskultur! Vi har en rådmann som jeg synes er et glimrende eksempel på en god leder. Slik jeg kjenner han gjennom mitt politiske virke. Han fremstår som tydelig, ydmyk, viser respekt for enkeltmennesket, han er tyding ovenfor politisk styre hva han mener er sin banehalvdel og hva som er vår, han er flink til å rose de ansatte helt ned på grasrota og da ikke bare i kommunestyresalen tror jeg.”

Dette er heller ikke kjernes spørsmålet i min undersøkelse og jeg velger og kun la det stå som en avslutning på intervjudelen av oppgaven, og med denne påpeke at god ledelse er viktig for å lykkes med strategisk ledelse og bruk av et styringssystem med mål og resultatstyring.

5. OPPSUMMERING OG REFLEKSJON

5.1 OPPSUMMERING AV FUNN

Funn i intervjuene viste flere likheter enn ulikheter når jeg ser på praksisen de to kommunene viser vedrørende selve styringssystemet. Men jeg fant også motstridene funn innen samme tema. Jeg vil nå gi en kort oppsummering av det jeg tolker som hovedfunn:

Der jeg fant noe ulikhet var graden av helhetsorientering og fokus på det sektorovergripende arbeidet. Dette tilskriver jeg de to kommunenes forskjellige organiseringer i henholdsvis tre og to nivåer. I tillegg fant jeg en forskjell i hvordan de jeg intervjuet oppfattet at styringssystemet var initiert av kommunen selv. Kommune 2 nevnte spesielt KS som aktiv pådriver, men dette funnet kan skyldes at implementeringen i kommune 2 er ferskere enn i kommune 1. KS kan også ha vært sterkt inne i prosessen også der, men dette kan være et tegn på at organisasjoner ”glemmer”. Politisk og administrativt nivå var noe ulike i synet på om dette styringssystemet var mest politisk eller administrativt forankret. Dette kom frem under spørsmål om hvem som skulle sikre gjennomføringen. I kommune 1 mente begge sider at det var mest administrativt forankret og i kommune 2 at det var forankret politisk.

Likhetene jeg fant var knyttet til bruken av lederavtaler, hvordan de brukte samme typer undersøkelser, hvordan de analyserte resultater og rapporterte. Begge kommuner mener jeg viste tegn på at de i grunnskolen var lite opptatt av brukerperspektivet utover resultatfokus fra nasjonale prøver og eksamenspoeng. Elevundersøkelsen, foreldreundersøkelsen og SFO undersøkelsen ble ikke vektet like mye i intervjuene. Her skal det påpekes at en lav svarprosent på foreldreundersøkelsen brukes som argument fra flere på at de ikke kan brukes. Jeg diskuterte i drøftingen en mulig motstand mot styringssystemet jeg mente jeg fant hos rektorene at dette kunne ha sin årsak i at skolen er litt mett av undersøkelser og rapporteringer. Jeg tolker også dette for å være årsaken til en liten motstand jeg opplever selv i innføringen av styringssystemet i egen kommune.

I min komparative studie av de to kommunenes styringsdokument fant jeg at begge hadde innført et styringssystem som styrte på flere dimensjoner enn de økonomiske parametrene. Begge brukte bruker- og medarbeiderundersøkelser fra Bedrekommune.no som er et av mange ledelsesprodukt fra Kommuneforlaget, og som KS snakker ”varmt” for.

[\(http://www.kommuneforlaget.no/kf/eprodukter/ledelsesprodukter/\)](http://www.kommuneforlaget.no/kf/eprodukter/ledelsesprodukter/)

Indikatorerne i begge kommunenes styringskort hentes fra blant annet KOSTRA, Skoleporten, IPLOS og bedrekommune.no

Funn i intervjuene viste også flere likheter enn ulikheter:

Begge kommuner er opptatt av offentliggjøring av resultater. Flere peker på et problem med å bli satt i ”gapestokken” som skole (og som rektor). Her ses også et dilemma ved at politikerne og administrasjonen ikke har lik oppfatning av dette. Jeg anser dette for å være et dilemma, der hensynet til politikerens rolle som ombud for befolkningen ønsker at mest mulig offentliggjøres, og administrasjonen ikke har samme behov, men tvert om anser det som mer konstruktivt å bruke dette ”indremedisinsk” til forbedringsarbeid.

Jeg fant i min studie at de to rektorene og utvalgsleder i tonivåkommunen i større grad enn i trenivåkommunen formidler at de har dialog. I tonivåkommunen forteller enhetslederene om sin tilstedeværelse i utvalgsmøtet, og om hva de endrer i styringskortene som forslag frem mot politisk vedtak. Rektor nevner lite kommunalsjefens posisjon som skoleeier og dennes dialog og samhandling med politisk nivå. Utvalgsleder i samme kommune nevner heller ikke spesielt dennes posisjon. Rektorene her snakker om sin rapportering til rådmannen og til politisk nivå. I trenivåkommunen snakker rektorene om sitt samarbeid med skolesjefen og nevner lite om politisk dialog. En av rektorene sier: *”Jeg representerer et bindeledd fra skolen via skolesjef til politikerne.”* Utvalgslederen i denne kommunen uttrykker at denne kjenner rektorer og drar ut for å besøke skoler, men da slik jeg tolker det, som en mer ikke planlagt hendelse. Utvalgsleder i kommune 1 formidler god kjennskap til resultater og har en bevisst holdning til å styre, men viser til at de får resultatene gjennom informasjon fremlagt fra skolesjefen. I kommune 2 som har tonivåorganisering ser det ut for at dialogen mellom enhetene og politisk nivå mer er satt i et system og bevisst tilrettelagt. Det er skapt en kultur med dialog og samhandling mellom utøvende ledelse nær tjenesteleverandør og det politiske styre. En slik kultur tror jeg kan være et tegn på at politikerne ivaretar en større mulighet for lokaldemokrati ved å ha informasjon, dialog og kunne påvirke helt ned til den konkrete utøvelsen av tjenesteproduksjon. Dette sammenfaller ikke fullt ut hva forfatterne i boka Resultatkommunen skriver. Her pekes det nettopp på avstanden politikerne får til fag og tjenesteproduksjon i tonivåkommunene. Kanskje er mitt funn her et tegn på et motsatt tilfelle?

Til slutt vil jeg kommentere et funn jeg gjorde med både likhet og ulikhet. Begge kommuner ble spurt om medviskning. Her fant jeg en forskjell ved at kommune 2 virket mer opptatt av

dette gjennom å påpeke en manglende involvering fra lærerne, men dette kan skyldes at de fortsatt var i en implementering av systemet. Likevel er det påfallende at ingen av kommunene nevnte at styringssystemet ble drøftet i samarbeidsmøte med hovedtillitsvalgte.

5.2 AVSLUTTENDE REFLEKSJON

De funnene jeg har lagt frem fra min undersøkelse er sortert i likheter og ulikheter mellom de to kommunene. Oppsummert kan jeg si at jeg fant flere likheter enn ulikheter, noe som er i tråd med hypotesen jeg hadde på forhånd.

Min antagelse om at KS har vært en sterk aktør i reformeringen av norske kommuner til å starte opp denne typen styringssystem styrkes også etter at jeg har analysert funnene.

En bevisstgjøring av politikerrolla spesielt vedrørende offentliggjøring vil være hensiktsmessig. En av de administrative toppledere formidler at lojaliteten til styringssystemet utfordres ved at ledere blir satt i ”gapestokken”. Denne brukte et utsagn lånt fra en forelesning om det å telle kontra fortelle:

”Hva må telles og hva må fortelles” Jeg er opptatt av fortellingene som vi bruker til forbedringene.”

En av rektorene sier også at det er en ballansegang med dette med tall og resultater og påpeker at det i verste fall kan jukse for å få gode resultater. Grunnen for dette kunne være dette med offentliggjøring.

Dette dilemmaet må drøftes i et felles fora med politikere og administrative ledere for å komme frem til en hensiktsmessig ballansegang som ivaretar begge rollenes behov.

En siste refleksjon jeg vil ta med etter at mitt undersøkelsesopplegg er gjort, er nødvendigheten med god dialog mellom politisk og administrativt nivå. Mitt inntrykk er at det er avgjørende at ordfører og rådmann står sammen bak styringssystemet. Deretter ser jeg det som hensiktsmessig å lage møteplasser med en agenda hvor en er bevisst innhold og rammer mellom rektorer/enhetsledere og kommunestyret. Dette vil kunne bidra til at politisk og administrativt nivå avklarer roller, blir bevisst på hva hensikten med styringssystemet er, og kan komme frem til hva som for eksempel må fortelles i stedet for og telles. Jeg tenker at det

er positivt at rektorene overværer de politiske utvalgsmøtene, slik jeg så i kommune 2. På denne måten tror jeg avstanden blir mindre og forståelsen for hverandres roller blir større.

Til slutt en oppsummerende kommentar som ikke direkte henger sammen med min undersøkelse: Jeg legger merke til at rådmennene i de to kommunene formidler forkjellig og/ legger forkjellig vekt på sitt styringssystem, når de blir referert i lokalavisen om et godt økonomisk resultat fra 2012. I kommune 1 forklares kun de økonomiske sidene, mens det i kommune 2 tas med i pressemeldingen at innbyggerne viser stor tilfredshet i bruker- og innbyggerundersøkelser. Det kan være en tilfeldig og påvirkes av journalistiske forhold, men kan også være en påminnelse om at et styringssystem må kommuniseres i alle ledd dersom det skal institusjonaliseres i kommunen. Kanskje er denne rådmannen bevisst sin posisjon ved å bidra til dette?

Til slutt vil jeg påpeke den unisone tilbakemeldingen jeg fikk fra alle intervjukandidatene på at god ledelse er viktig for å lykkes. Eksemplet jeg viser til som avslutning på intervjukapittelet viser at en rådmann som er tydelig, ydmyk, viser respekt for enkeltmennesket, og er tyding ovenfor politisk styre hva han mener er sin banehalvdel og hva som er politikernes. Samtidig som han er flink til å rose de ansatte helt ned på grasrota, dette vil bidra til en god organisasjonskultur.

6. REFERANSELISTE

- Busch T, Johnsen E, og Vanebo J.O 2009: *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo. Universitetsforlaget
- Busch T, Johnsen E, Valstad S.J.,Vanebo J.O : 2007: *Endringsledelse i et strategisk perspektiv. (kap 10)* Oslo. Universitetsforlaget
- Busch T, Johnsen E, Klausen K.K., Vanebo J.O ,Vanebo : 2005: *Modernisering av Offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo. Universitetsforlaget
- Denk T.(2002) *Förståelse genom jämförelse*, Lund. Studentlitteratur AB
- Denk. T (2012): *Komparativa analysmetoder*. Lund: Studentlitteratur AB
- DFO (Direktoratet for økonomistyring) (2013) *Mål- og resultatstyring Lokalisert på*
<http://www.dfo.no/no/Forvaltning/Okonomiregelverket/Ord-og-begreper/Glossary/M/Mal--og-resultatstyring/>
- Esaiasson P., Gilljam M., Oscarsson H., Wängnerud L. (2007) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ og marknad*. Norstedts Juridik AB.
- Halvorsen K. 2008: *Å forske på samfunnet; en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*: Cappelen akademisk
- Johannessen A., Tufte P.A., Kristoffersen L. 2004 (2 utg.):*Introduksjon til vitenskaplig metode*: Oslo. Universitetsforlaget
- Røvik K.A. (1998): *Moderne organisasjoner Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*, Bergen. Fagbokforlaget
- Røvik K.A. (2009 (2 utg.): *Trender og Translasjoner*: Oslo. Universitetsforlaget
- KRD (Kommunal og regionaldepartementet) (2013) *Veileder - Resultat og dialog Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*: Rundskriv H-2130 Lokalisert på:
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/0005/ddd/pdfv/148013-veileder_bms.pdf
- KS (Kommunesektorens organisasjon): Agenda rapport 2010: *Erfaringer med flat struktur*: lokalisert på http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf

KS (Kommunesektorens organisasjon) *Effektiviseringsnettverkene* (2013) Lokalisert på <http://www.ks.no/tema/Okonomi/Effektiviseringsnettverkene/Bedrekommunen---verktoy-for-bruker--medarbeider--og-innbyggerundersokelser/>

Kvale S. og Brinkmann S. (2010): *Det kvalitative forskningsintervjuet*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Metliaas G. og Valstad S.J. , KS Kommuneforlaget 2006: *Fra mål til resultat*. Lokalisert på http://www.kommuneforlaget.no/Fra+m%C3%A5l+til+resultat.9SVTFII56n_d2Z-0ow_j1X9f3TP9D6CJ1Q22.ips

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A comparative analysis*. New York, Oxford University Press.

Ringdal, K. (2007): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelige forskning og kvalitativ metode*, 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget

Tranøy, B.S. og Østerud, Ø. (red.) (2001): *Den fragmenterte staten*. Reform, makt og styring, Oslo, Gyldendal Akademisk.

Torsteinsen H (red) 2012: *Resultatkommunen*, Oslo: Universitetsforlaget

Zetterqist U., Kalling T., Styhre A.2006: *Organisation och organisering*. Forlag Liber

Lover:

Plan- og bygningsloven LOV 2008-06-27 nr 71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) Lokalisert på: <http://www.lovdatab.no/all/hl-20080627-071.html#1-1>

Vedlegg 1. Forespørsel om intervju:

(eksempel på henvendelse til tjenesteområdeleder i kommune 1 som ble brukt til mal for alle de andre henvendelsene)

Hei nn!

Takker for hyggelig samtale i dag og sender som avtalt en mail på forespørselen.

Foreløpig avtale er intervju med deg 14 februar (tidspunkt kan du velge), at du velger ut to rektorer jeg kan gjøre avtale med og at du videresender forespørsel til utvalgsleder slik at jeg kan avtale direkte med han.

Jeg skriver masteroppgave om Mål og resultatstyring i norske kommuner og har valgt meg NN som en av kommunene å undersøke. I denne forbindelse ønsker jeg å intervju deg som tjenesteleder av grunnskolefeltet, utvalgsleder og to rektorer.

Masteroppgaven er en del av studiet Master i Offentlig Ledelse og Styring ved Høgskolen i Hedmark.<http://www.hihm.no/Studiehaandbok/Direkte-publisering/Studiekatalog/OEkonomi-og-ledelse/Master-i-offentlig-ledelse-og-styring-MPA>

Målet med besøket er å få informasjon om deres kommunale grunnskoletjeneste og hvordan styringssystemet beskrevet i styringsdokumentet praktiseres i den offentlige forvaltningen.

Jeg ønsker som nevnt å ha samtaler med strategisk leder av grunnskoleområdet, politisk utvalgsleder og to rektorer. Intervjuet beregnes til ca 1,5 time.

Håper på positivt svar og kontaktpersoner jeg kan henvende meg til for å gjøre avtaler om samtaler/ intervju.

Mvh

Inger Torun T Holmgren

Vedlegg 2. Intervjuguide:

Innledning:

(adm:)Kommunens administrative organisering og politisk org./ (pol:)Politisk org.

(Rektor:)Skolens org, pedagogikk?

Type stilling/rolle? Delegasjon? Innhold/oppgaver?

Hvor lange har du fungert i stillingen?

Forståelse av kommunen:

(Politisk og adm toppledelse:)Hvordan vil du beskrive kommunen som produsent av offentlige tjenester?/ (Rektor:) Hvordan vil du beskrive din skole som tjenesteleverandør?

- Er det spesielle forhold som påvirker kommunen/skolen som tjenesteleverandør. Hva er de største utfordringene din kommune/skole står overfor?
- Hva er de økonomiske og faglige utfordringene?
- Hvordan jobber kommunen/skolen med endringer og organisasjonsutvikling?

Grunnskoletjenesten:

(adm toppleder:)Organisering? Antall, type org, ledelse, delegasjon?

(rektor:) Hvordan styres din skole av skoleeier? / (Pol:)inntrykk av grunnskoletjenesten:

Strategivalg:

Hvilke strategiske valg ønsker kommunen å gjennomføre vedr grunnskole?

Er mål og resultatstyringen et strategisk valg:

- Initiert av stat eller kommune?

Hvem skal sikre gjennomføring av strategiene?

- Hvordan sikrer dere medvirkning:

Hvem er deltagere i utviklingen av strategien?

- Hvilke posisjon gar politikerne, lederne, medarbeiderne, fagforeningene?

Gjennomføres brukerundersøkelser?

- Hvilke og hvor ofte?
- Hvordan brukes disse?

Gjennomføres Medarbeiderundersøkelser?

- Hvordan brukes disse?

Hvordan er oppslutningen/ lojaliteten:

- Noen krefter som motarbeider?
- Hvilke krefter fremmer?

- Hvordan jobber dere som strategisk ledelse med kulturen?

Hvordan jobber dere med kompetanseheving vedr strategien:

- Lederopplæring?
- Kursing?
- Informasjon?

Analysearbeid:

Hvordan analyseres nåsituasjonen, tilstand, ståsted?

Hvem deltar i analysene?

Metodikk?

Brukerundersøkelse?

Medarbeider undersøkelse?

Utvelgelse av mål:

Hvem velger målene?

Hvordan sikre at det er realistiske mål?

Hvordan sikres at alle er kjent med målene?

Hvordan sikres det at målene er målbare? (tall +tid)

Resultatoppfølging:

Hvordan rapporteres resultater?

Er det utarbeidet lederavtaler for alle ledere?

Er det innført incentiver og eller konsekvenser? Hvilke og hvordan?

Hvilke rolle har du/ din rolle? – når har du vært som mest aktiv og i hvilke sammenhenger/på hvilken måte?

Oppsummering:

Hva oppfatter du som de viktigste forholdene for å lykkes med mål og resultatstyringen?

Hva er dine tanker om fallgruvene?

Hva er dine råd til andre som står foran initiering av et slikt system?

Ledelse: I tillegg valgte jeg å legge til et spørsmål til alle informantene om deres syn på ledelse og betydningen av dette inn mot mål og resultatstyringen.

Vedlegg 3. Utdrag fra styringsdokumenter:

KOMMUNE 1:

Under overskriften planforutsetninger:

”Måltabell samfunn – Samfunnsdelens handlingsdel

I forlengelsen av ny kommuneplan før sommeren 2013, er det krav om at det skal utarbeides og årlig rulleres en egen handlingsdel til kommuneplanens samfunnsdel. Denne forutsetter rådmannen utviklet slik at den kan integreres i et videreutviklet styringsdokument med økonomiplan f.o.m. høsten 2013. Den tidligere måltabell er tatt ut i fra Styringsdokument – for videreutvikling/fornyning inn i styringsdokument 2014. Fokusområdet samfunn vil i 2013 fortsatt bli resultatvurdert ut fra bl.a. registrert befolkningsvekst, reduserte reisetider, sysselsettings- og pendlingsdata og økt utdanningsnivå.”

Under kapittelet organisasjonsmessige forutsetninger er det under overskriften Kvalitet en omtale om styringssystemet:

”Kvalitet

Det stilles store krav til kommunesektoren når det gjelder effektivitet og kvalitet. En forventet strammere budsjettpolitikk i årene framover, økte demografiske utfordringer, og generelt økte krav til kommunale tjenester, tilsier økt fokus på fornying og omstilling. Det er derfor viktig at NN kommune legger spesielt vekt på systematisk arbeid med effektivitets- og kvalitetsutvikling og helhetlig styring og utvikling i sin kommune.

I kommunenes arbeid med kvalitetsutvikling er det behov for å måle kvalitet og tenke nytt. Mange kommuner har behov for informasjon om kvaliteten, utover de objektive kvalitetsindikatorer som KOSTRA gir, for å kunne ivareta innbyggerperspektivet i tjenesteutviklingen. Brukerundersøkelser i kommunene er ett av flere nødvendige elementer i et kvalitetsmålingssystem.

NN:

Helhetlig kvalitets- og utviklingssystem (HEKS)

NN kommune har over en periode på 6 år arbeidet med å utvikle og implementere et helhetlig kvalitets- og styringssystem. Hensikten har vært å legge en felles ramme (arenaer og metoder) for systematisk utviklings- og forbedringsarbeid i NN kommune og etablere verktøy og systemer for innhenting av andre typer tilbakemeldinger enn de økonomiske.

Fra kommunens Langtidsplan:

”Kommunale tjenester skal drives og utvikles innenfor et helhetlig kvalitetssystem”

Arbeidet med HEKS har fokus på rammebetingelser, brukere og medarbeidere – med etablering av verktøy for innhenting og systematisering av tilbakemeldinger og resultater. Prosedyrer for hvordan vi benytter tilbakemeldinger/resultater til å utvikle og forbedre tjenestene er en del av systemet.

Kvalitet er et begrep som rommer mye og som derfor er vanskelig å omgjøre til en målbar størrelse.

NN kommune bruker KS og Kommuneforlaget sitt verktøy for brukerundersøkelser

/medarbeiderundersøkelser – Bedre Kommune. Dette gjør oss sammenlignbare med andre kommuner, og er nyttig for gjensidig læring kommuner i mellom. Bedre Kommune er en standardisert pakke med undersøkelser som vi kan benytte i det omfang vi finner formålstjenlig. Videre har NN kommune også en avtale med Questback, som gjør oss i stand til å skreddersy egne undersøkelser på temaer og områder utover det som dekkes av Bedre Kommune.

I en tid med økende etterspørsel og økte forventninger til kvaliteten i kommunale tjenester, er det viktig med faktabasert informasjon om kvalitetsnivået. Det er viktig at NN kommune synliggjør god kvalitet for å gi den kommunale handlefriheten legitimitet. Informasjon om kvalitetsnivået i de kommunale tjenestene er viktig i styringsdialogen mellom kommunestyret og administrasjonen i kommunen.

I 2012 har vi gjennomført 8 ulike brukerundersøkelser og startet arbeidet med å etablere formålstjenlige arenaer for brukerdialog. 10 ulike undersøkelser er også planlagt gjennomført i 2013. I 2013 skal det jobbes aktivt med å innføre enda flere undersøkelser som er løpende gjennom hele året. Dette gir oss kontinuerlig styringsinformasjon og enda større mulighet til å tilpasse oss brukernes krav. Det er per i dag etablert 2 slike undersøkelser innefor sentraladministrasjon og barnevern. ”

Videre står det under samme kapittel om medarbeiderundersøkelsen:

” Medarbeiderundersøkelse.

NN kommune gjennomførte høsten 2011 en ny medarbeiderundersøkelse, den 3 i rekken.

Undersøkelsen hadde til formål å fremskaffe informasjon om hvordan ansatte opplever ulike sider ved det å arbeide i NN kommune. Resultatene skal bl.a. gi:

- Et bilde av ansattes tilfredshet med egen arbeidssituasjon som innspill til dialog og videreutvikling av et godt arbeidsmiljø på den enkelte arbeidsplass.
- Et utgangspunkt for å iverksette og legge til rette for forbedringstiltak som fører til læring og utvikling.
- Et hovedtrekk av trender for medarbeidertilfredshet i kommunen som grunnlag for videreutvikling av kommunen som arbeidsgiver.

Svarprosenten ved undersøkelsen i 2011 var på 83 % mot 79 % i 2009. En høy svarprosent gir et meget godt grunnlag for videre oppfølgingsarbeid og indikerer en betydelig tillitt til undersøkelsen. Hovedtrekkene er at resultatene på de 11 dimensjoner det måles på ligger på eller over resultatene for NN kommune i 2007 og 2009 og over landsgjennomsnitt (2010: 115 kommuner).

Proessen i for og etterkant av medarbeiderundersøkelsen skal evalueres slik at læring og utvikling skjer. Leder gjennomgår undersøkelsen sammen øvrige ansatte, tillitsvalgte, vernetjeneste.

Proessen skal ivareta forankring og medvirkning. Forbedringsområder skal identifiseres og prioriteres, tiltak for forbedring skal nedfelles og iverksettes, rapport med hvem som er ansvarlig for iverksetting og tidsfrister skal utarbeides. For å sikre god forankring underskrives rapporten av leder, tillitsvalgt og verneombud. Nytt i undersøkelsen i 2011 var spørsmålene knyttet til heltid /deltid. Dette kommenteres under avsnittet deltidsstillinger.

Oppfølging av undersøkelsen og videre arbeid med nedfelta tiltak foregår også ut i 2013.

Det skal gjennomføres en ny medarbeiderundersøkelse i 2013. Det skal gjøres en evaluering av om denne skal gjennomføres tilsvarende de foregående eller om det skal tas i bruk en annen type undersøkelse. Kommunen har til nå brukt undersøkelsen fra ”Bedre kommune”.

<u>Mål: FOKUSOMRÅDER:</u> <u>MÅLOMRÅDER</u>	STATUS				MÅL
	2009	2010 landet	2011 NN	2013:	2015
<u>Vs. NN kommunens medarbeiderundersøkelse:</u>					
1. Samarbeid: I hvilken grad løser dere felles arbeidsoppgaver på din arbeidsplass på en god måte?	L: 4,8 nn: 4,9	4,8	4,8	4,8	4,8
1. Ledelse: I hvilken grad opplever du at din nærmeste leder gir deg tilstrekkelig tilbakemelding på den jobben du gjør?	L:4,1 nn:4,2	4,2	4,2	4,5	4,5
1. Utvikling: Alt i alt, i hvilken grad er du fornøyd med mulighet for læring i jobben?	L:4,2 nn:4,4	4,2	4,4	4,5	4,5

1. Helhet: Alt i alt, hvor fornøyd er du med arbeidssituasjonen din?	L:4,5 nn:4,6	4,5	4,7	4,7	4,7
---	-----------------	-----	-----	-----	-----

Videre kan en lese under omtale av kommunens arbeidsgiverpolitikk om ledelse:

” Ledelse.

Ledere i NN kommune skal utvise en tydelig og synlig arbeidsgiverpolitikk. De skal lede, inspirere, sette mål og skape resultater sammen med sine medarbeidere. Som en del av kommunens satsing på ledelse er det et eget opplæringsprogram for ledere. Lederprogrammet omhandler flere sentrale temaer som arbeides med systematisk og rullerende. Lederprogrammet skal gi lederne kompetansepåfyll innenfor sentrale arbeidsgiverpolitiske områder. Hvordan vi utarbeider gode mål for virksomhetene, etikk og ledelse, informasjon og kommunikasjon og økonomi er eksempler på temaer. Lederprogrammet er satt opp for 2 år, og første runder er ferdig høsten 2012. Lederopplæringen skal evalueres innen utgangen av 2012 før nytt program igangsettes i 2013. ”

Og under eget kapittel om grunnskole:

”Ledelse.

Målsettinger:

Rektor er en tydelig og inspirerende leder som aktivt bidrar til at ansatte vil være med og gjennomføre tjenesteområdets verdigrunnlag og pedagogiske plattform.

Skolens ledelse og ansatte bruker aktivt forskning og resultater for å fremme læring og for å ha gode begrunnelser for sine valg.

Lærere leder elevene slik at læring får optimale forhold.

Lærere og ledelse følger opp læringsresultater, bruker det bevisst og systematisk i forbedringsarbeid.

Alle ansatte har en god, likeverdig tilnærming til elevene, tilrettelegger for at de kan fungere i sosiale sammenhenger og forebygger dermed større konflikter.”

Under samme omtale er det også å lese om kommunens holdning til medvirkning og medbestemmelse:

” Medvirkning og medinnflytelse.

Alle parter skal ta et felles ansvar for å sikre medvirkning og medinnflytelse gjennom drøftinger uansett hvilket nivå beslutningen tas. Dette ivaretas gjennom at vi følger de lover og avtaler som regulerer medbestemmelse i arbeidslivet. Arbeidsgiver har et spesielt ansvar for at disse følges.

Sykefravær ses på som en styringsindikator slik jeg tolker det og dette kan leses av styringsdokumentet vedrørende tema:

” Arbeidet med å redusere sykefraværet har høy prioritet og det jobbes med i alle tjenesteområder. Personalseksjonen arbeider for å øke kompetansen hos ledere i forhold til forebygging av sykefravær og prosedyre i forhold til sykefraværsoppfølging. Det gjennomføres kompetanseheving for arbeidsgiverrepresentanter blant annet gjennom temamøter og arbeidsgiversamlinger. Det gis rådgiving og praktisk bistand til ledere i enkeltsaker gjennom deltagelse i oppfølgingsmøter, dialogmøter og drøftingsmøter. Arbeidet med å implementere den nye prosedyren fortsetter i 2012 og er et viktig redskap i arbeidet med å redusere sykefraværet. Prosedyren sørger for at det arbeides systematisk og målrettet over tid.

<u>Mål</u> FOKUSOMRÅDER: MÅLOMRÅDER	STATUS			MÅL	
Sammenligning: tall for Gjøvik 2010	NN				
	fakta 2011	anslag 2012	<u>2013</u>	2016	
Ansatte:					
1. Sykefravær i %:	9,1	9,9	9,0	9,0	9,0

Under del 2 av handlingsplanen står det om selve styringskortene etter investeringsbudsjett og driftsbudsjett er presentert under kapitlet:

STYRINGSDOKUMENTER 2013
SENTRAL POLITISK OG ADMINISTRATIV VIRKSOMHET
STATUSOVERSIKT 2013
PRIORITERINGER OG MÅL 2013 / 2013-2016

”Plan og strategi

Det helhetlige kvalitets- og styringssystemet (HEKS) skal videreutvikles som en integrert del av kommunens styringshjul – i 2013 vil det fortsatt være fokus på gjennomføring av ulike brukerundersøkelser samt tilrettelegging av arenaer og prosesser med sikte på læring og forbedring.”

Styringskortene vises her:

MÅLTABELL Skole	FOKUSOMRÅDER: · MÅLOMRÅDER		STATUS				MÅL
	NN						
NN	Norge	Kostr 13	Fakta	Anslag	Mål	Mål	
		2011	2012	2013	2016		
Brukere: (Brukertilfredshet og kvalitet)							
Nasjonale kartleggingsprøver lesing og regning							
1 Lesing 2.trinn: Nasjonal kartleggingsprøve viser at færre enn 15 % skårer under kritisk grense	20	12,03	15,03		15 %	15 %	
2 Regning 2.trinn: Nasjonal kartleggingsprøve viser at færre enn 15 % skårer under kritisk grense.	20	11,32	10,97		15 %	15 %	
Nasjonale prøver lesing og regning							
3 Lesing 5.trinn: Andelen elever på mestringsnivå 1	24,7	23	25,2	□	*	*	

	<i>ligger på eller bedre enn nasjonalt snitt.</i>						
	<i>4 Regning 5.trinn: Andelen elever på mestringsnivå 1 ligger på eller bedre enn nasjonalt snitt.</i>	28	25,5	20,6	*	*	*
	<i>5 Lesing 8.trinn: Andelen elever på mestringsnivå 1 ligger på eller bedre enn nasjonalt snitt.</i>	7,7	7,4	11,7	*	*	*
	<i>6 Regning 8. trinn: Andelen elever på mestringsnivå 1 ligger på eller bedre enn nasjonalt snitt.</i>	6	5,7	9,9	*	*	*
	Eksamen						
	<i>7 Eksamen 10. trinn: Snittkarakteren for de skriftlige fagene ligger på eller over nasjonalt snitt.</i>						
	<i>Norsk hovedmål</i>	3,4	3,5	3,8	3,3	*	*
<i>Matematikk</i>	3,1	3,1	3,1	3,3	*	*	

Proessen i for og etterkant av medarbeiderundersøkelsen skal evalueres slik at læring og utvikling skjer. Leder gjennomgår undersøkelsen sammen øvrige ansatte, tillitsvalgte, vernetjeneste.

Proessen skal ivareta forankring og medvirkning. Forbedringsområder skal identifiseres og prioriteres, tiltak for forbedring skal nedfelles og iverksettes, rapport med hvem som er ansvarlig for iverksetting og tidsfrister skal utarbeides. For å sikre god forankring underskrives rapporten av leder, tillitsvalgt og verneombud. Nytt i undersøkelsen i 2011 var spørsmålene knyttet til heltid /deltid. Dette kommenteres under avsnittet deltidsstillinger.

Oppfølging av undersøkelsen og videre arbeid med nedfelte tiltak foregår også ut i 2013.

Det skal gjennomføres en ny medarbeiderundersøkelse i 2013. Det skal gjøres en evaluering av om denne skal gjennomføres tilsvarende de foregående eller om det skal tas i bruk en annen type undersøkelse. Kommunen har til nå brukt undersøkelsen fra "Bedre kommune".

<u>Mål:</u> FOKUSOMRÅDER: MÅLOMRÅDE R	STATUS				MÅL
	2009	2010 <i>landet</i>	2011 <i>NN</i>	2013:	2015
<u>Vs. NN kommunens medarbeiderundersøkelse:</u>					
<i>1. Samarbeid: I hvilken grad løser dere felles</i>	<i>L: 4,8 NN: 4,9</i>	4,8	4,8	4,8	4,8

<i>arbeidsoppgaver på din arbeidsplass på en god måte?</i>					
<i>1. Ledelse: I hvilken grad opplever du at din nærmeste leder gir deg tilstrekkelig tilbakemelding på den jobben du gjør?</i>	<i>L:4,1 NN:4,2</i>	4,2	4,2	4,5	4,5
<i>1. Utvikling: Alt i alt, i hvilken grad er du fornøyd med mulighet for læring i jobben?</i>	<i>L:4,2 NN:4,4</i>	4,2	4,4	4,5	4,5
<i>1. Helhet: Alt i alt, hvor fornøyd er du med arbeidssituasjonen din?</i>	<i>L:4,5 NN:4,6</i>	4,5	4,7	4,7	4,7

Systemene skal bidra til at behovet for å levere tjenester av god kvalitet blir ivaretatt på en effektiv måte – herunder å drive kontinuerlig forbedringsarbeid i en åpen og demokratisk organisasjon.

Systematisk benchmarking med andre kommuner vil fortsatt være viktig, og deltagelse i eventuelle KS-nettverk vil kunne hjelpe i dette arbeidet.”

KOMMUNE 2:

Handlingsplan 2013- 2016:

Innledning

Denne utgaven av Handlingsplan for NN kommune, er en ”underveisutgave”. Nytt i denne utgaven er en oppdatering av Kommuneplanens mål og strategier og en revisjon av styringskortene. Fra neste år vil kommunen igjen utarbeide Handlingsplanen på våren. Da vil Handlingsplanen gjennomgå ytterligere forbedringer, ved å utvide handlingsdelen av planen til å omfatte en oversikt over alle de viktige tiltak og prosjekter fra delplaner og temaplaner. Handlingsplanen for 2013-2016 er et skritt på veien til en bedre prosess og en bedre plan.

” Brukertilfredshet og tjenestekvalitet.

Innbyggerundersøkelsen i 2012, viser at innbyggerne i NN kommune er mer fornøyd enn gjennomsnittsnordmannen med de kommunale tjenestene, og med utviklingen i kommunen.

Forbedringen fra 2010 er stor. Utgangspunktet for den neste perioden må derfor være å opprettholde innbyggertilfredsheten.

Kommunen har utviklet styringskort som måler både objektive og subjektive indikatorer. Brukerundersøkelser er systematisk tatt i bruk innenfor alle tjenesteområder. Kommunen har satt mål som kan sammenholdes med målene i Kommunebarometeret til Kommunal Rapport. Utfordringen blir å videreføre de gode tjenestene og arbeide med forbedringer av arbeidsprosesser (bl.a. Lean) og resultater (for eksempel innenfor skolen). Det er naturlig å ha en vedvarende oppmerksomhet på oppgaver og organisering. Kommunen må, i lys av den økonomiske utfordringen fremover, fortsatt lete etter innsparings- og effektiviseringsmuligheter.”

”Del 2: Kommuneplanens handlingsdel

I følge planbestemmelsene i Plan- og bygningsloven skal det utarbeides en handlingsdel knyttet til kommuneplanens samfunnsdel. Samfunnsdelen ble vedtatt i sak 14/12 og har en langsiktig tidsramme fram til 2020. Handlingsdelen er en fireårig plan som rulleres årlig i tilknytning til økonomiplanen. Samfunnsdelen har vedtatte mål og strategier knyttet til sju fokusområder, samt tre andre viktige områder med betydning for kommunesamfunnet. Handlingsdelen skal angi hvordan de langsiktige mål og strategier skal følges opp de fire påfølgende år med konkretiserte tiltak innenfor kommunens økonomiske rammer. For å sikre best mulig tilknytning til økonomiplanen inngår begge planene i det samme dokumentet. Revidering av handlingsplanen skal fra 2013 flyttes til vårhalvåret slik at arbeidet ikke overskygges av fokuset på budsjettforhandlinger. I arbeidet med utarbeidelse av strategier og planer skal det være fokus på å sikre sammenheng mellom overordnet planlegging og prioritering av realistiske tiltak som skal implementeres i handlingsdelen.

Fokusområder

Skole og barnehage

Mål:

- Barn og unge skal ha trygge oppvekstvilkår, gode utviklingsmuligheter og god helse.
- NN skal være offensive når det gjelder barnehage og skoleutvikling.
- Barnehagen skal gi alle barn i førskolealder garantert plass og et sosialt og pedagogisk godt tilbud.
- NNskolen skal være et sted der elevene trives, får et godt læringsutbytte og utvikler sine sosiale ferdigheter.
- NN videregående skole skal være en attraktiv skole med høy kvalitet og interessante utdanningstilbud.

- Andelen av befolkningen som har høyere utdanning skal økes.
- Øke andelen elever som fullfører videregående opplæring.

Strategier: (Jeg har valgt og klippe ut dette da de ikke anses som relevante)

Del 3: Styringskort

Bakgrunn

Høsten 2009 utviklet NN kommune et styrings- og rapporteringssystem basert på utvalgte måleindikatorer for hvert tjenesteområde. Litt utsatt ble 1.generasjons styringskort vedtatt i januar 2010. Det ble gjort små endringer på målsetningene og noen styringsindikatorer som viste seg å ikke kunne måles eller som ikke fungerte som først antatt ble fjernet, men stort sett ble styringsindikatorerne beholdt uendret også for 2011 og 2012. Med styringskortene kom også gjennomføringen av brukerundersøkelsene. Å spørre brukerne av de kommunale tjenestene er viktig, og vil fortsatt være viktig fremover, uavhengig av formen på styringskortene. Dette er en viktig dimensjon i kvalitetsarbeidet i kommunen.

Styringskortene har blitt vesentlig forandret forut for handlingsplan 2013-2016. Nå har NN kommune hatt et styringssystem med resultatrapportering via styringskort såpass lenge at enhetslederne og de ansatte har fått en økt forståelse for hensikten med styringskortene og hva det faktisk er viktig at den enkelte enhet lykkes med for at det skal være god kvalitet på tjenestene som ytes. Men måling av kvalitet er vanskelig. Å finne styringsparametere hvor man kan lese eventuell måloppnåelse, er veldig utfordrende i mange enheter. Eventuell måloppnåelse er kanskje heller ikke det som best beskriver kvaliteten i de tjenestene som ytes. Som oftest klarer man ikke å måle kvalitet direkte, det må måles indirekte via parametere som man mener påvirker kvaliteten på tjenestene. Indirekte kvalitetsmalere finnes det mange av i KOSTRA, og det å klare å velge ut de som faktisk måler det som er viktig, er utfordrende. Det er uendelig mange nøkkeltall som kan være med å gi et bilde av de kommunale tjenestene, så man må velge ut de som man mener tegner dette bildet best. I fjor økte omtalen av Kommunal rapport sitt Kommunebarometer i media. Kommunebarometeret er utarbeidet med den hensikt å gi et oversiktlig bilde av hvordan kommunens nøkkeltall er, i forhold til resten av Kommune-Norge. Kommunebarometeret henter sin informasjon fra offentlig tilgjengelige data som KOSTRA, Skoleporten osv., tall som har vært mye brukt i styringskortene tidligere. Det er valgt ut hele 108 nøkkeltall som Kommunebarometeret mener forteller noe om kvaliteten på tjenestene som ytes i den enkelte kommune.

2. generasjons styringskort som presenteres i handlingsplan 2013-2016 har sin basis i de nøkkeltallene som er valgt ut i Kommunebarometeret. Ikke alle 108 nøkkeltallene i Kommunebarometeret er like påvirkbare for kommunen som tjenesteyter, og det er derfor valgt ut de nøkkeltallene som anses som best synliggjør kvalitetene i den kommunale tjenesteproduksjonen. I tillegg er det mål knyttet til brukerundersøkelsene som gjennomføres i den enkelte enhet. I noen enheter er det ansett å være gode

målepunkter for kvalitet som ikke er omfattet av Kommunebarometeret, og der er disse målepunktene tatt med i styringskortene. Medarbeiderperspektivet er likt for alle enhetene, det samme er økonomiperspektivet der målepunktet er regnskapsmessig forbruk i forhold til budsjett. Det er fortsatt mange faktorer ute i enhetene som sier mye om enhetene uten at det er hensiktsmessig å sette mål på det. Det er derfor lagt opp til at styringskortene fortsatt skal ha en faktatabell, der utviklingen over tid synliggjøres. Denne tabellen er et viktig supplement til styringsparameterne med målene, siden de er med på å beskrive enhetene og all den aktiviteten som foregår.

Nøkkeltallene i Kommunebarometeret gir et godt bilde av kommunen. Å måle kvalitet er vanskelig, og de nøkkeltallene de har valgt ut gir en indirekte måling av kvaliteten og tjenesteutøvelsen. Det er derfor viktig at disse nøkkeltallene suppleres med mål knyttet til brukerundersøkelser der det gjennomføres. Det er også viktig at områder i enhetene med utfordringer, løftes frem i styringskortene hvis det er mulig å utforme styringsparametere. Ellers er faktatabellen, som en opplysning eller som beskrivelse av enheten, også et alternativ. De målene som legges inn i et styringskort må være nyttige for enhetslederne og de ansatte i avdelingene.

Kommunedelplan, som den overordnede planen og veiviseren for de andre kommunale planen, er retningsgivende også for valget av nøkkeltall og mål i styringskortene. Det er viktig at det går en rød tråd fra kommuneplanen, handlingsplan og ned til styringskortene.

Med et styringskort basert på KOSTRA-tall og andre nøkkeltall som publiseres en gang årlig, vil det være lite hensiktsmessig å bruke styringskortene til kvartalsrapportering. Det vil derfor bli en mer verbal kvartalsrapport, hvor avvik knyttet til brukerperspektivet i styringskortene kommenteres og rapportering på sykefravær og økonomi ivaretas.

Styringskort er laget for grunnskolen samlet vedrørende resultater på hver skole, men for elevundersøkelsens har jeg valgt ut kun en av skolene som presenteres her:

Resultater på kommunenivå:

Kartleggingsprøve 2. trinn	Mål	2012	2011	2010	2009	Landet
Lesing	20,0		18,7	18,1	21,7	20,6 %
Regning	20,0		9,3	27,3	23,3	20,0 %

Rapporteres i % som er på eller under kritisk grense. Foreligger ikke tall for 2012. Resultatene rapporteres ikke til Utdanningsdirektoratets sentrale prøveadministrasjonssystem (PAS) eller til Utdanningsdirektoratet. Formålet med kartleggingsprøver er at resultatene skal brukes av skolen og lærerne til å få oversikt over elever som trenger ekstra oppfølging. Kartleggingsprøver er en del av skolen og læreres undervisvurdering. Kartleggingsprøvene er laget slik at de har mange lette oppgaver og få middels eller vanskelige oppgaver. Prøvene har derfor en såkalt "takeffekt". Kartleggingsprøvene forteller på den måten ikke noe om elever på ulike ferdighetsnivå, men gir bare informasjon om hvem av elevene som ligger under en bekymringsgrense. Resultatene er derfor dårlig

egnet som et styringsverktøy, men godt egnet som et redskap for lærere og skoleledere i deres planlegging av undervisning.

Nasjonale prøver 5. trinn	Mål			Status 2012			Status 2011			Status 2010			Landet		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Lesing	30	50	20	38,5	49,2	12,3	28,6	53,6	17,9	33,3	45,8	20,8	27,6	47,3	25,1
Regning	30	50	20				31,6	54,4	14,0	24,7	47,9	27,4			
Engelsk	30	50	20	48,4	35,9	15,6	-	-	-	21,1	53,5	25,4	26,3	49,2	24,5

Resultater fra engelsk ble ikke publisert i 2011.

Resultater i regning publiseres 04.12.2012.

Nasjonale prøver 8. trinn	Mål					Status 2012					Status 2011					Status 2010					Landet					
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Lesing	10	20	40	20	10	11,8	23,7	40,8	18,4	5,3	12,4	22,7	35,1	21,6	8,2	1,4	3,4	3,3	1,7	7,1	7,6	2,0	3,8	2,9	2,7	1,3
Regning	10	20	40	20	10						8,2	25,8	44,3	14,4	7,2	1,5	2,6	3,7	1,7	2,4	2,9					
Engelsk	10	20	40	20	10	24,4	28,2	30,8	11,5	5,1	16,5	24,7	39,2	12,4	7,2	2,0	2,5	2,8	2,4	3,0	9,6	1,9	4,9	1,4	1,9	9,9

Nasjonale prøver 9. trinn	Mål					Status 2012					Status 2011					Status 2010					Landet					
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Lesing	5	15	30	30	20	4,1	22,7	35,1	22,7	15,5	14,1	12,7	32,4	18,3	22,5	3,6	1,0	4,0	3,1	1,4	4,4	4,3	1,3	3,3	2,1	2,5
Regning	10	15	40	25	10						11,8	23,5	33,8	17,6	13,2	7,1	1,7	5,0	1,3	1,1						

På grunn av publiseringsreglene til Undervisningsdepartementet knyttet til kartleggingsprøver og Nasjonale prøver, kan ikke mestringsnivåene publiseres på skolenivå. Kommunens samlede tall er derfor oppgitt.

Brukerperspektivet	Mål	2012	2011	2010	Landet
NN barne- og ungdomsskole					
Grunnskolepoeng 10. trinn	38		37,5	37	39,8
Er du blitt mobbet på skolen de siste månedene (EU 6-1, der 1 er best)?	1,2		1,25	1,55	1,4
Forteller læreren deg hva du skal gjøre for at du skal bli bedre i fagene (EU 1-6, der 6 er best)?*	3,6	2,9	3,6	3,5	3,6
Hvor ofte forteller læreren deg hva du skal gjøre for at du skal bli bedre i fagene (EU 1-5)?	3,4	3,2	3,4	3,2	2,8
Andel foreldre som er helt eller delvis enig med kontaktlæreren om hvordan barnet mitt/vårt skal følges opp når det gjelder læring og utvikling (FU)	87,5	-	-	-	87,5
SFO					
I hvor stor grad er foreldrene fornøyd med trivselen til barnet sitt (BU 1-6)?	5,2	-	-	5,0	4,9
I hvor stor grad er foreldrene fornøyd med SFO som barnet går i samlet sett (BU 1-6)?	5,0	-	-	5,0	4,5

*Regnet som snitt av 7. og 10. trinn.

NN barn- og ungdomsskole						
Medarbeiderperspektivet	Mål	2012	2011	2010	2009	Landet
Korttidsfravær (i arbeidsgiverperioden)	1,5		1,1	0,9	1,2	-
Langtidsfravær (ut over arbeidsgiverperioden)	5,5		4,6	3,8	9,5	-
Alt i alt, hvor fornøyd er du med arbeidssituasjonen din? MU 1-6	4,6	4,6	-	4,6	-	4,6
Har du nødvendig kompetanse til å utføre dine arbeidsoppgaver? MU 1-6	4,8	4,7	-	4,5	-	4,9
Legger din arbeidsgiver til rette for kompetanseutvikling som er viktig for jobben din? MU 1-6	4,3	4,1	-	4,2	-	4,2

Økonomiperspektivet	2012	2011	2010	2009
Forbruk i % av budsjett		101,5	103,97	106,55
Enhetskostnader grunnskoleundervisning		77536	73093	67493

Vedlegg 4: Oppsummerende beskrivelser fra intervjukandidater om styringssystemet

Tjenesteområdeleder og kommunalsjefsvaret dette på spørsmålene:

Hva oppfatter du som de viktigste forholdene for å lykkes med mål og resultatstyringen?

Det må inn i en kontekst og knyttes inn mot mandatet, begrunnelsen. Hvilke hensikt skal det tjene? Jobbe mye med begrunnelser og ha mange åpne diskusjoner

- Hva er dine tanker om fallgruvene?

Svar: Å bli for opptatt av tall og resultater. Måten du bruker resultater på. Fallgruven er når det ikke brukes til utvikling og læring.

- Hva er dine råd til andre som står foran initiering av et slik system?

Svar: Et klart råd er å spørre seg: Hva er det vi faktisk holder på med? Hva er oppgaven vår, hva skal vi utvikle og hva skal vi måle? Hvordan skal vi måle det? Hva mener vi er fornuftig å måle og hva er vi pålagt å måle?. Hvordan skal vi dra det frem ut fra en faglig begrunnelse? Eks blir den generelle delen av læreplanen vektlagt eller blir det for mye pes på fagmål?

” Vi må ha en felles strategi om strategien!”

Kommunalsjef i kommune 2 svaret dette på spørsmålene: *Svar: Forankring er viktig. Det gir medarbeiderne lederlinjer for å gjøre jobben og lederne gis mulighet for å gjøre prioriteringer. Også for å føle at vi jobber i en og samme kommune er det viktig.*

Fallgruve kan være å sette feil mål og at vi da får et feil fokus.

Råd: Bruk god tid på å forankre og på å utarbeide hva slags mål. Tenke enkelt; Hva driver vi med i dag og hva er det vi måler. Ikke å tenke nye mål som da ikke er forankret i det vi driver med i det daglige

Utvalgsleder i kommune 1 svaret dette på spørsmålene: *” Jeg tror en må terpe det, bruke det aktivt og repetere hovedmålet til det kjedsommelige.*

Alle må skjønne at dette med resultater på nasjonale prøver osv må være delmål. ”

Hva er dine tanker om fallgruvene?

Fallgruvene vil være at det blir en eksersis, bare en gjennomgang.

Konsekvenser ved at en ikke greier måloppnåelse bør tas tak i i større grad og kanskje tidligere. Har du feks en skole med mye mobbing og rektor ikke greier å bruke verktøykassa han eller hun har må en skifte rektor litt oftere. Jeg mener også at det er en god ide å bytte rektorer. En rektor som lykkes og får til et godt system, kan ikke denne få prøve å få til dette på en annens skole?

Utvalgsleder i kommune 2 svaret dette på spørsmålene: *”Jeg tror det er avhengig av å ha rett person på rett plass. Det hjelper ikke hvor mange gode styringssystem vi har om vi har en rådmann som ikke fungerer. Eller en kommunalsjef.*

En rådmann og en ordfører som kommuniserer godt er avgjørende. En må ha en rådmann og en kommunalsjef som samarbeider og kommuniserer godt, som etterspør og har forventninger til enhetslederen. At en har en enhetsleder som kan inspirere og motivere lærere er viktig.

Et system der ledere er god til å gi tilbakemeling. Ting må komme ovenfra for at det skal gro nedenfra. Vi må ha en god bedriftskultur

Vi må ha politikere som etterspør og gir noe å stekke seg etter.

Politikere som holder seg på rett banehalvdel. Vi politikere skal bry oss, men vi skal ikke bry oss borti det rådmannen har råderett over. Vi må ikke bli for detaljerte. Politikerne må bevilge og vedta at satsninger skal gjøres, men administrasjonen må løse den praktiske gjennomføringen. ”

Hva er dine tanker om fallgruvene?

” En må sette realistiske målbare mål, men jeg har tro på dette.

Rektor i kommune 1 svaret dette på spørsmålene: *Det viktigste er det nære samarbeidet ledelsen har med lærer. Målene og tallene kan ikke være noe jeg har. At det er våre tall. Hvordan det formidles er viktig og kommunikasjonen underveis er det viktige!*

Alt henger sammen med alt. For eks å være trygg i jobben sin vil kunne påvirke ved bla å vurdere sammen og være trygg på vår felles pedagogiske kompetanse og lage en kultur for dette.

Hva er dine tanker om fallgruvene?

Hva er dine råd til andre som står foran initiering av et slikt system?

Det må være samsvar mellom måla i styringsdokumentet og hva som oppleves som viktig.

Ved en avstand mellom kommunenivået og skolen vil dette være vanskelig. Rektor sin rolle er her viktig for å tette dette hullet/minske avstanden.

Rektor i kommune 2 svaret dette på spørsmålene: *Det viktigste er å ha styringskort som vi føler er hensiktsmessige i forhold til vår drift. Slik at det ikke blir målt fra år til år på samme trinn, men på utvikling (mellom for eksempel fra 5. til 8. trinn feks).*

Bruke det vi har gjort som har virket når vi ser en god utvikling.

En må være obs på resultater som ikke er å stole på. Eks elevundersøkelsen der elever saboterer med å krysse feil, eller ikke så lett skiller for eksempel mellom en gang i mnd og sist uke ved de tre spørsmålene på kartlegging av mobbing.

Jeg ville ha ønsket at det var en prosess som tok lengre tid i oppstarten og at vi enhetslederne ble mer delaktige i beslutningsprosessen.

(Min kommentar: Som små rådmann burde dere kanskje ha deltatt i avgjørelsen og valget av styringssystem? Kan politisk krefter ha vært styrende på innføringsvalget?

”Ja jeg har en følelse av at det var stor enighet mellom ordfører og rådmann om at dette skulle innføres. ”

Kan det skyldes at det er en kommune med ett parti i flertall i posisjon som styrer? ” ja det tror jeg bestemt”)

En fallgrube at det gikk fort, og førte til at det ble litt feil målsettinger /fokus, feil mål, og det ble for lite involvering. Det ble noe vi jobbet med på ledernivå.