



Høgskolen i Innlandet

Reidar Bjerke

Masteroppgaven

En ny institusjonell analyse av kunnskaps reformen innenfor utdanningsfeltet med fokus på problemstillingene; myte, makt og struktur, en spenning mellom konsekvens logikk og passende logikk i praksisfeltet.

Oppgaven kombinerer to metoder; en diskursanalyse og en spørreundersøkelse blant tre kommuner i Norge i dag.

Master Public Administration

2024

Sammendrag

I denne oppgaven har jeg undersøkt gjennom en diskursanalyse av sentrale stortingsmeldinger innenfor kunnskapsløftet og ved å anvende empiri grunnlaget til Roald Nygård for å analysere Meyer og Rowans ny institusjonelle teori om hvordan myter kan dannes innenfor et felt og på hvilke måte det kan gjenspeile seg i praksis innenfor tre kommuner i Norge.

Jeg har stilt tre spørsmål som jeg har forsøkt å besvare gjennom min analyse. Disse spørsmålene er;

1) Det første omhandlet Meyer og Rowans tese om at jo mer et samfunn utvikler seg innenfor det rasjonelle og tekniske jo mer vil en organisasjon i den postindustrielle samfunn reflektere myter i sine institusjonelle omgivelser i stede for å møte de mer konkrete og praktiske krav i sin hverdag.

2) På hvilke måte kan den nye kunnskapsreformen sees på i lys av Meyer og Rowan s tese om isomorfe og dekoblingsprosesser i utdanningsfeltet?

3) En Ny institusjonell analyse av kunnskapsreformen og hvordan dette får betydning for hvilke praksis en får i skolen. Med praksis sikter jeg her til de to typer en praksis basert på konsekvens logikk eller en praksis basert på en mer passende logikk forståelse av kunnskaps reformen.'

I min analyse og konklusjon har jeg forsøkt å vise til at kunnskapsreformen og det nye kvalitetssystemet kan bli oppfattet som en myte i utdanningsfeltet, fordi denne reformen kun fokuserer på de instrumentelle aspekt i utdanningsfeltet. I analyse av Roalds svar har jeg forsøkt å vise til hvordan disse mytene blir gjenstand for diskusjoner rundt praksisbegrepet i tre kommuner og i den forbindelse har jeg skilt mellom en praksis basert på konsekvens logikk og en praksis basert på passende logikk. Jeg har i denne oppgaven forsøkt å belyse bedre hvilke konsekvenser kunnskapsløftet kan ha innenfor utdanningsfeltet.

Summary

In this thesis, I have investigated through a discourse analyses of central parliamentary document within the knowledge pledge and by applying empirical evidence the basis of Roald Nygård, to analyze Meyer and Rowan`s new institutional theory about how myths

can be formed within a field and in what way this can be reflected in practice within three municipalities in Norway.

I have used three questions which I have tried to answer through my analysis. These questions are;

The first dealt with Meyer and Rowan's thesis that the more a society develops within the rational and technical, the more an organization in post-industrial society will reflect in its institutional environment in order to meet the more concrete and practical demands of its weekday.

In what can the new knowledge reform be seen in the light of Meyer and Rowan's thesis about isomorphic and decoupling processes in the field of education?

A new institutional analysis of the knowledge reform and how this has an impact on what practices you get in school. By practice I refer to consequential logic or a practice based on a more appropriate logical understanding of the knowledge reform.

In my analyses and conclusion, I have tried to show that the knowledge reform and the new quality system can be perceived as a myth in the field of education, because this reform only focused on the instrumental aspect in the field of education. In the analysis of Roald's answer, I have tried to show how these myths become the subject of discussion around the concept of practice in three municipalities and, in these connections I have distinguished between a practice based on consequential logic and practice based on appropriate logic. In these theses, I have tried to better elucidate what consequences the knowledge boost can have within the field of education.

Forord

Etter å ha jobbet med denne masteren i mange år ser jeg nå slutten på denne prosessen. Jeg ønsker å takke min veileder Aksel Hagen ved Høgskolen innlandet som gav meg moralsk støtte til å forsøke å avslutte denne oppgaven. En takk også til min samboer som har hjulpet meg underveis i prosessen.

Lørenskog 14.05.24

Sammendrag.....	A
Forord.....	b
Innholdsliste.....	C
1.0 Problemstilling og organisering av oppgaven.....	7
1.1 Det overordnede teoretiske rammeverket.....	8
1.2 For å konkretisere mitt tema og spørsmål.....	9
2.0 Pedagogisk praksisvariasjon innenfor kunnskapsløftet.....	10
2.1 Pedagogisk praksis som retningslinjer for god praksis.....	10
2,2 Kvalitet i den pedagogiske praksis.....	14
2,3 Kvalitet og betydningen for de to ulike oppfattelse av praksis i denne oppgaven.....	16
2,4 Organisering av den statlige sektor og forholdet mellom de ulike forvaltningsnivåer.....	18
2.5 Kunnskapsløftet.....	18
2.6Forholdet stat og kommune; Styring/ Desentralisering og regulering.....	20
3.0 Den sosiologiske og Ny institusjonell forståelse av Kunnskapsløftet.....	23
3.1 Organisasjonsfelt.....	24
3.2 Rasjonalitet og konsekvens logikk.....	28
3.3Meyer og Rowan bruker betegnelsene Isomorfi og løst koblede systemer.....	31
3.4 Løst koblede systemer.....	32
3.5Hvordan skal en forstå den pedagogiske praksis innenfor et ny institusjonelt Perspektiv.....	36
3.6 Den nasjonale strategi for kvalitetsutvikling i utdanningsfeltet.....	39
4.0 Metode og metodevalg.....	40
4.1 Spennet mellom politikk og pedagogisk praksis.....	40
4.2 Metodetriangulering.....	43
4.3 Anvendelse av andres datamaterialet kombinert med min egen analyse.....	43
4.4 Om min anvendelse av andres forskningsdata.....	44

4.5 Utvalg av informanter i Roald sin undersøkelse og type intervju.....	46
4.6 Validitet og reabilitet.....	46
4.7 Formålet med en diskursanalyse	48
5.0 Presentasjon av data/empiri.....	50
5.1 Del analyse 1.....	60
5.1 En analyse av den første empiriske materialet i lys av min første spørsmål.....	60
5.1.1 Det ny institusjonelle perspektivet og dannelser av Myter.....	63
5.2 Del analyse 2.....	67
5.2.1 Om forholdet mellom kommunene og staten i denne analysen.....	69
5.2.2 Kommune A.....	70
5.2.3 Kommune B.....	72
5.2.4. Kommune C.....	78
5.3.1 Del 3	
5.3.2 En samlet diskusjon rundt mitt tema og min problemstilling.....	83
5.3.3. Lokalisering.....	88
5.3.4 Tidsmarkering.....	92
6.0 Kritiske betraktninger rundt analysen i denne oppgaven.....	95
Vedlegg	100
Litteraturliste.....	115

1.0 Problemstilling og organisering av oppgaven;

1; Introduksjon og problemstilling

I denne masteroppgaven ønsker jeg å se nærmere på pedagogisk praksis innenfor et ny institusjonelt perspektiv. Bakgrunnen er kunnskapsløftet som ble satt i gang i 2006 og som både var en læreplan reform og en styringsreform i utdanningsfeltet. Jeg ønsker videre å belyse bakgrunnen for kunnskapsløftet ved å analysere et sett av sentrale stortingsmeldinger knyttet opp til denne reformen. Jeg vil også anvende empiri fra Roald Dals undersøkelse.

2; Den sosiologiske ny institusjonelle teori som utgangspunkt for å analyse pedagogisk praksis innenfor kunnskapsløftet og jeg vil stille to konkrete spørsmål som skal undersøkes

3; I dette kapitlet diskuterer jeg valg av metodisk fremgangsmåte og det å kombinere to ulike metodiske fremgangsmåter til de samme temaet. Det er to forskjellige analyser som kan supplere hverandre i forhold til mine problemstillinger.

4; I dette kapitlet vil den første analyse av de valgte stortingsmeldinger bli gjennomført og en tråd trekkes opp til den andre undersøkelsen.

5; I dette kapitlet blir delanalyse 2 gjennomført med utgangspunkt i Roald s empiriske materiale

6; I dette kapitlet analyseres pedagogisk praksis og praksisvariasjon i lys av overnevnte analyse og et forsøk på å besvare oppgavens problemstillinger

7; Det siste kapitlet er å si litt om hvilke implikasjoner en kan trekke ut fra denne analysen.

1.1 Det overordnede teoretiske rammeverket;

Mitt ønske om på undersøke utdanningsfeltet og skolen som institusjon innenfor kunnskapsløftet har sin bakgrunn i at jeg har over 20 års erfaring med skole og har undervist på alle nivåer fra Grunnskole til og med Høgskolen. Jeg ønsker videre å se på skolen som en organisasjon innenfor et Ny institusjonelt perspektiv representert ved perspektivene til Meyer og Rowan og og denne innfallsvinkelen til utdanningsfeltet er ganske ny i og med at jeg kombinerer et Statsvitenskapelig perspektiv på pedagogiske spørsmål. Skolen som organisasjon har endret seg opp gjennom årene og det er disse endringene jeg ønsker å se nærmere på med utgangspunkt i Ny institusjonalisme. Disse endringene kan en finne igjen innenfor den politiske diskurs de siste årene og som jeg anvender som empiri i min oppgave.

Det empiriske grunnlaget i denne oppgaven er stortingsmeldinger samt empiri fra en undersøkelse Knut Roald (Roald;2010) utførte på Temaet; Kvalitetsutvikling som organisasjonslæring mellom skole og skoleeier. Stortingsmeldinger er meldinger til Stortinget der den sittende regjering ønsker og presentere en sak for stortinget, ute at det foreligger et vedtak i saken. En st.mld, er også en melding om fremtidig politikk som en ønsker og debatterer og som senere kan ende opp i et lovforslag. (proposisjon).

De ulike stortingsmeldinger som jeg ønsker å analysere nærmere i denne oppgaven må sees i sammenheng og kontekst. Den ene meldingen kan bygge på den andre og innenfor en tidslinje representerer de ulike bidrag til et ønske om å endre praksisfeltet innenfor utdanningsfeltet. På en måte trekker jeg tekstene ut av dets opprinnelige sammenheng ved at jeg fokuserer på temaer som jeg ønsker å analysere nærmere i forhold til mitt spørsmål og rekonstruerer innholdet knytte opp til mitt formål. Min hensikt er å se på hvilke endringer en kan finne i utdanningsfeltet og kvalitet i den offentlige skole og se disse endringene i lys av Ny institusjonell teori.

De ulike stortingsmeldinger representerer på den ene siden staten eller de sentrale myndigheters ønske om å påvirke eller styre utdanningsfeltet . Mens en gjennom politiske prosesser ønsker å sette rammer for praksisfeltet, representerer de ulike perspektiver innenfor institusjonell teori ulike teoretiske forslag til hvordan en kan forstå de politiske beslutninger og på den måten representerer de ulike perspektiver og teorier innenfor og ulike løsninger til hvordan de politiske målsetninger kan forsås når de skal løses i kommuner.

Som rammeverk for å analysere de utvalgte tekster ønsker jeg å anvende perspektiver innenfor Institusjonalisme og Ny institusjonalisme. (Meyer og Rowan og DiMaggio, P.J. & Powell, W.W). I denne oppgaven er dataene som jeg ønsker å anvende hentet fra Roald Nygårds oppgave fra 2010. (Nygård; 2010) innenfor utdanningsfeltet og det er staten representert gjennom stortingsmeldinger som setter føringer for praksisfeltet på ulike forvaltnings nivå som kommune og den enkelte skolenivået skal etterfølge i den daglige hverdag.

I oppgaven ønsker jeg først og presentere det teoretiske rammeverket for etter det å gå til den empiriske undersøkelsen. For å belyse det Teoretiske perspektivene har det i denne oppgaven vært mer hensiktsmessig å anvende flere metodiske fremgangsmåter, for på den måten å se på samhandlingen mellom de ulike forvaltningsnivåer innenfor skolefeltet. Jeg vil diskutere dette nærmere i metodedelen.

1.2 For å konkretisere mitt tema og spørsmål;

1)Det første omhandlet Meyer og Rowans tese om at jo mer et samfunn utvikler seg innenfor det rasjonelle og tekniske jo mer vil en organisasjon i den postindustrielle samfunn reflektere myter i sine institusjonelle omgivelser i stede for å møte de mer konkrete og praktiske krav i sin hverdag.

2)På hvilke måte kan den nye kunnskapsreformen sees på i lys av Meyer og Rowan s tese om isomorfe og dekoblingsprosesser i utdanningsfeltet?

3)En Ny institusjonell analyse av kunnskapsreformen og hvordan dette får betydning for hvilke praksis en får i skolen. Med praksis sikter jeg her til de to typer en praksis basert på konsekvens logikk eller en praksis basert på en mer passende logikk forståelse av kunnskaps reformen.'

Jeg har skissert to ulike praksiser med utgangspunkt i March og Olsen 1989, 23; som en praksis omtalt som konsekvens logikk og en passende logikk.

Med konsekvenslogikk menes en oppfattelse av atferd hos lærere som uttrykk for vurderinger knyttet til; hvilke alternativer har jeg, hvilke verdier følger jeg, hva er mine konsekvenser av mine valg og valg av det alternativer som gir best konsekvenser

Passende logikk som gir en atferd hos lærere som uttrykker; hvilke situasjon er dette, hvem er jeg, og hvor passende er forskjellige handlinger for meg i denne aktuelle situasjonen og valget mitt som er det mest passende for situasjonen.

2.0 Pedagogisk praksisvariasjon innenfor kunnskapsløftet;

2.0 Pedagogisk praksis som retningslinjer for god praksis.

Når en starter opp i skolen som elev innenfor utdanningsfeltet har en som både elever og foreldre noen forventinger til skolens mulighet for å gi en god undervisning og kunne realisere skolens overordnede formål. Opplæringslovens § 1-1 omhandler formålet med opplæringen mens § 1-3 vektlegger at opplæringen skal være tilpasset den enkelte elevs forutsetninger. Videre stilles det et ekstra krav til at kommunene har hovedansvaret for å realisere de generelle bestemmelser og politiske føringer i opplæringslovens § 13-10, og i den nye kommunelovens § 1-1 fremgår det at kommunens selvstyre skal yte tjenester som er til det beste sine innbyggere. Dette gjelder også innenfor utdanningsfeltet. En forventer at skolen eller utdanningsfeltet som et system skal møte den enkelte på en faglig og forsvarlig måte. På samme måte må de aktører som jobber innenfor ulike stillinger og roller i det offentlige utføre sine oppgaver på en betryggende og kvalitativt god måte. Med praksis innenfor utdanning feltet så mens det i denne oppgaven en planmessig fremgangsmåte, basert på pedagogiske prinsipper og regler for undervisning. (Kilde; Nasjonalt kompetansesenter for læring og mestring innen helse). Innenfor Didaktisk teori er pedagogisk praksis inndelt inn i ulike områder eller faktorer i en undervisnings situasjon som; målgruppen, Rammefaktorer, Innhold, Arbeidsmetoder eller former og evaluering. Denne måten å klassifisere de ulike elementer knyttet til pedagogisk praksis kalles for den didaktiske relasjonsmodell.

Med praksis så mener en her en form for standardisert praksis i utdanningsfeltet og når en leser de politiske føringer (Stortingsmeldinger) så legger en opp til at praksis skal være forskningsbasert og bygge på systematisk kunnskap. (Kvernbekk; 2018). Evidensbasert praksis er en betegnelse på denne praksisen og den har også fått fotfeste innenfor utdanningsfeltet.

Det finnes mange og ulike typer for praksis og tiltakskjeder for hvordan en skal håndtere ulike situasjoner og problemstillinger som kan oppstå i en undervisningssituasjon. Det kan være saker knyttet til skolemiljøet, det kan være frafalls problematikk og det kan være svare resultater på de Nasjonale undersøkelser og det kan være saker knyttet til forholdet mellom tilpasset undervisning og spesialundervisning. De ulike konkrete problemstillinger som kan dukke opp i en kommune eller skole kan både være av nasjonale interesser og/eller av mer lokale og kulturelle trekk. Felles for de ulike lokale problemstillinger som kan dukke opp på en kommune og skole er like forskjellige som det finnes skoler i Norge. Hvordan den enkelte lærer og skoler skal gripe fatt i de ulike utfordringer vil i denne oppgaven være en spenning mellom konsekvens logikk eller passene logikk i praksisfeltet. For å gi et eksempel på standardisert praksis innenfor utdanningsfeltet kan en tenke seg en klasse med 30 elever. Av denne gruppen elever vil kanskje noen ha behov for et mer tilpasset opplæringsbehov. En skiller i skolen mellom den ordinære undervisning og spesialundervisning. En standardisert praksis og tiltakskjede knyttet til denne problemstillinger kan være at det første steget er enten en lærers eller foreldres bekymring for en elevs utvikling og læring og denne bekymringer sendes inn til PPT og skolens rektor. PPT foretar etter det en sakkyndig utredning, som også er en form for standardisert praksis. PPT praksis ender opp i en sakkyndig vurdering, som er et enkelt vedtak etter forvaltningsloven og denne sakkyndige vurderingen skal si noe om hvilke problem eleven har og forslag til hvordan en kan tilrettelegge undervisningen.

Den videre prosessen blir da å tilrettelegge og organisere den aktuelle elevens læringsprosesser videre i skoleløpet, basert på en sakkyndig vurdering. I alle ledd i denne prosessen er det flere aktører som hvert på sitt område har bidratt.

Kjeden av handlinger skal ovenfor elevene være basert på logisk -rasjonelle prosesser i en lang rekke av beslutningsprosesser før det ender opp med det konkrete vedtaket. Felles for disse ulike tiltak på lokalt nivå skal sette i gang er basert på en praksis basert på konsekvenslogikk. Det er flere faktorer som i den forbindelse er med på å regulere og sette handlingsrammer for de ulike tiltak en kan anvende på skolenivå og kommunenivå og som knyttes til en konsekvenslogisk forståelse av praksisbegrepet. Et an disse faktorene er tanken eller ideen om *evidensbasert praksis eller kunnskap*.

Evidens basert praksis er en type standardisering av praksis, som skal gi oss et ønskelig resultat. (Kvernbekk; 2018). Innenfor utdanningsfeltet vil evidensbasert praksis bety en undervisning basert på metoder, prinsipper, programmer, tiltak eller teknikker som baserer seg på forskning på det som virker eller gir gode resultater. (Ogden; 2013). Dette er en type kunnskap eller metodikk, som skal bygge på vitenskapelig utprøvd kunnskap og standardmetoden her er kontrollerte eksperiment. Tanken er at fra hypoteser eller kunnskap som har blitt verifisert gjennom en eksperimentell undersøkelse, skal kunne anvendes ved at en avleder praksis eller handlingsregler for hvordan en skal gå frem i en konkret jobbprosess eller praksis. (Kvernbekk viser til Hargreaves;2018; 138).

Innenfor dette spekteret av kunnskap som virker, vil en finne mange ulike pedagogiske retningslinjer eller prinsipper en kan avlede. Tanken er at evidens er fundamentet eller aksiomet en kan anvende som utgangspunkt for å avlede praktiske handlingsvalg. Ideen om evidensbasert kunnskap kan knyttes til den tidligere positivisme debatten i Norge og instrumentalismen. (Dale; 1092). En finner ulike oppfatninger av hva en skal legge i at grunnlaget for praksis i skolen skal være forskningsbasert men jeg vil i denne oppgaven ta utgangspunkt i det skillet mellom Subjektiv vs. Objektiv oppfatning av pedagogisk praksis. Den subjektive dimensjonen i praksis kan knyttes til faglig skjønn og skjønns utøvelse, antagelser, hverdagsteorier, kontekstavhengighet, etiske og moralske vurderinger,..mens det objektive knyttes til det generelle, abstrakte, vitenskapelige. (Kvernbekk; 2018;137). Som eksempel vil en forskningsbasert praksis i undervisningen innebære at den kunnskapen en lærer anvender for å planlegge, gjennomføre og evaluere sin undervisningsprosesser skal baseres på spesifikke metoder, teoretisk forankring, klar begrepsbruk og en ambisjon om å levere så generaliserte resultater som mulig. (Rasmussen m.fl.2007 ;44). En annen oppfatning finner en i at forskningsbasert kvalifisering til å utøve rollen som lærer (praksis) betyr å bruke forskningsbasert kunnskap om det som virker og ikke virker i klasserommet. I denne oppgaven er dette omtalt som praksis basert på de konsekvenser det gir eller det som virker og ikke virker. I dette ligger det derfor også en antagelse om hvilke effekter eller mål en ønsker.

Kunnskapsløftet var på den ene siden en læreplanreform der krav og forventninger til elevenes lærings resultater ble sterkere fremhevet, men også en styringsreform, der en på statlig nivå ønsker en mer styring av praksis i skolen. I kunnskapsløftet er dette formulert

som opplæringsmål i de ulike fag men en ønsket også at den pedagogiske praksis skulle baseres på kunnskap om det som virker.

Det er vanlig å sette evidensbasert kunnskap i skolen inn i et evidenshierarki. Evidensbasert praksis har sin bakgrunn i en rekke studier som ble utført av David Sackett, og som undersøkte effekten av evidensbasert medisin. Målet med disse studiene var å øke kvaliteten i helsevesenet gjennom velfunderte beslutninger. (Finne og Malmberg – Heimonen; 2023; 3 viser til Drisko og Grady;2012). Et evidenshierarki begynner med at kunnskap om pedagogiske metoder eller prinsipper bygges på randomiserte forsøk, de neste steget var at gjennom metaanalyser, det vil si analyse av flere studier og med sammenlignbare populasjoner, kunne finne frem til pedagogiske tiltak som fungerer.

For å oppsummere dette avsnitte så knytter jeg i denne oppgaven en praksis basert på konsekvenslogikk opp mot på den ene siden lovgivningen innenfor opplæringsfeltet som skal sikre alle den samme juridiske rettighet til å få en opplæring tilpasset deres evner og på den andre siden ønsket om å standardisere den pedagogiske praksis gjennom å anvende evidensbasert kunnskap som utgangspunkt for undervisningsfeltet.

Loverket gjennom opplæringsloven danner utgangspunktet for elevenes rettigheter og en setter i den sammenheng tanken om at med utgangspunkt i evidensbasert kunnskap, skal en kunne sikre denne juridiske rettigheter som opplæringsloven bygger på. Jeg vil derfor se litt nærmere på dette forholdet mellom. I innledningen vil en som forelder og lokalsamfunn ha noen forventninger til at skolen skal behandle barn rettferdig og likt. Og at denne kollektive oppfatningen kan bli møtt med et svar som bygger på troen til at vitenskapen og forskning kan gi de beste resultater. Dette er en av hovedtanken bak evidenspraksisen som er kommet i skolen. I følge Kvernbekk som sier følgende i den forbindelse;

[...] (i) demonstrates conclusively that if teachers change their practice from x to y there will be a significant and enduring improvement in teaching and learning and (ii) has developed an effective method of convincing teachers of the benefits of, and means to, changing from x to y (1996a, s. 5)

Som et alternativ til evidensbasert kunnskap og pedagogisk praksis basert på at en på det lokale plan skal gjennomføre tiltak og prosesser, basert på generell og kontekstfri

evidensbasert kunnskap ønsker jeg gjennom oppgaven og også ta med en praksis basert på passende logikk i utdanningsfeltet. Det er ikke slik at den ene praksis utelukker den andre men ved å trekke inn det lokale og kommunale drøftinger rundt skolespørsmål også må anvende beslutninger som bygger på en passende logisk atferd.

2.2 Kvalitet i den pedagogiske praksis;

Jeg ønsker videre å knytte evidenstenkningen opp til kvalitet og kvalitetsbegrepet i undervisningen og utdanningsfeltet. Et sentralt element i kunnskapsreformen var at den i tillegg til at den var en læreplan reform også hadde som mål endre styringen av utdanningsfeltet. Jeg vil senere og i gjennomgang av datamaterialet gjennom diskursanalysen, komme nærmere inn på dette. Bakgrunnen for en endring av styringslogikken innenfor utdanningsfeltet må sees i sammenheng med OECD rapport om kunnskapsnivået og bekymring rundt dette og det at den norske skolen står ovenfor utfordringer når det gjelder opplæringslovens bestemmelser og resultater av ulike undersøkelser. (OECD; 1989). OECD rapport i sammen med kunnskapsløftet var en faktor i endring av styringsreformen i skolen over fra detalj styring til større frihet for kommunen til å organisere undervisningen, men også større vekt på kvalitetsvurdering i skolen. Kvalitet i utdanningsfeltet er kanskje ikke noe nytt men dette kom tydeligere mer inn i skoledebatten i forbindelse med OECD rapport og i forbindelse med kunnskapsløftet. (Dahl.m.fl.; 2015;27) NPM reformen setter også mer søkelys på kvalitetsbegrepet i den offentlige og på den måten kan en si at dette også rammer inn den praksis som er i utdanningsfeltet. (Kjær; 2004;24).Fra sentralt hold vil lovgivningen og formålsparagrafen sette føringer for at den praksis som skal føres i utdanningsfeltet skal sikre like rettigheter og muligheter men dette er den juridiske siden ved kvalitetsbegrepet. Den faglige og normative oppfatning av kvalitet er et mer åpent spørsmål.

Når en tenker på kvalitet innenfor offentlig sektor er det først og fremst Iso systemene, som er en form for standardisering av kvalitet i Norge. (Berg og Lauvdal; 2001; 23). I 1979 ble den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO) opprettet og som skulle samordne de ulike nasjonale kvalitetsstandardene til et internasjonalt standard for kvalitetssikring. I Norge

er det Norsk Akkreditering (Norsk Justervesen) som har den oppgaven og ISO definisjon av kvalitet er følgende;

«Helheten av egenskaper en enhet har og som berører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov». Eller «kvalitet er helheten av egenskaper og kjennetegn ved et produkt eller tjeneste, som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller behov som er antydnet». Med andre ord så referer kvalitet her til både selve prosessen eller rutiner og prosedyrer i en sak i forhold til et fastsatt krav eller behov. (Berg og Lauvdal;2001).

I statlig sektor og for den offentlige tjeneste blir kvalitet forstått som mange ulike sider ved tjenester;

- De politiske vedtak og lover og regler skal følges
- Tjenesten skal tilpasses de ulike behov en gruppe har
- Er tilgjengelig slik at det er enkelt for brukeren å møte og forholde seg til forvaltninger
- Tilbys med færrest mulige kontrakt punkter og køer og med en akseptabel saksbehandlingstid
- Produseres til en akseptabel kostnad

I denne oppgaven er kvalitet i utdanningsfeltet et spørsmål som omhandler kvalitet på flere nivåer i forvaltningen, fra det politiske føringer og reguleringer innenfor utdanningsfeltet og ned til hvordan kommuner og fylkeskommuner skal iverksette de statlige føringer i form av at de ulike enheter og profesjonsgrupper som jobber sammen skal utføre gode tjenester. De statlige retningslinjer og som jeg vil komme tilbake til senere, er lovverk og rundskriv knyttet til utdanningsfeltet og forvaltningsloven, samt læreplaner. Dette er rammer som den enkelte kommune og skoleeiere skal forholde seg til i sitt kvalitetsarbeid. På den andre siden er mye av kvalitets forståelsen knyttet til den profesjon eller yrkesgruppe som jobber innenfor et bestemt felt. På den måten er en del av kvalitet knyttet til profesjonsutøvelse og her vil en finne ulike oppfatninger av hvilke handlingsrom den enkelte profesjon opplever i sitt arbeid. I kunnskapsløftet og i de senere analyser av de ulike stortingsmeldinger vil de politiske signaler vise en ønsker en pedagogisk praksis basert på evidensbasert kunnskap. I spenningen mellom en praksis som bygger på konsekvenslogikk og passende logikk ønsker jeg å plassere begrepet Handlingsrom. I sin masteroppgave som Halvorsens Strand skrev

refererte han til tre ulike element handlingsrommet. (Strand; 2018). Dette er det formelle handlingsrommet, det subjektive handlingsrommet og det opplevde handlingsrommet.

I den første delanalysen der jeg gjennomfører en diskursanalyse av sentrale dokumenter knyttet til utdanningsfeltet vil fokuset være på det kunnskapsgrunnlaget som den enkelte kommune skal forholde seg til. I den delen vil derfor kunnskapsgrunnlaget for handlingsrommet og spenningen mellom en konsekvenslogikk og passende logikk komme sterkere frem på nasjonalt nivå. I og med kommunenes selvstyre og kommunenes ansvar for å videreføre de nasjonale styringssignaler vil jeg ved å henvise til empiri materialet til Roald, forsøke å analysere nærmere dette.

Dette sammen med at kommuner og fylkeskommuner oppfattes som selvstendige enheter i forvaltningen betyr at i spennet mellom stat og kommuner/fylkeskommuner kan oppstå spenninger og uenigheter i hvordan en skal iverksette sentrale kvalitetsmål. Dette vil jeg komme inn på senere i empiri delen når jeg ser på empiri fra den politiske diskurs og hvordan dette fortolkes eller oppfattes hos skoleeiere og rektorer i de tre ulike kommuner som en del av datamaterialet i denne oppgaven. I den analysen vil jeg gjennom fortolkninger av generelle mønstre i svarene se om hvordan en oppfatter dette og på hvilke måte en kan se ulike oppfatninger av den pedagogiske praksis.

Som en oppsummering ovenpå kan kvalitet i staten, slik det er skissert ovenpå deles inn i på den ene siden en prosess dimensjon, der lover/regler og retningslinjer og profesjonsgruppens faglige skjønnsutøvelse er det sentrale og på den andre siden de politiske mål og målsetninger en har for utdanningsfeltet. Og som jeg vil komme tilbake til senere i gjennomgangen av de ulike stortingsmeldinger, vil en der se en trend fra sterk statlig styring og kontroll av utdanningen til en mer innføring av NPM tenkning med resultat styring og målstyring som det viktigste mål i utdanningsfeltet.

2.3 Kvalitet og betydningen for de to ulike oppfattelse av praksis i denne oppgaven.

Kvalitet er ikke et entydig begrep slik jeg har kommet inn på ovenpå og det kan knyttes til både prosessen og resultatet eller mål for utdanningsfeltet.

Mellom de statlige føringer av kvalitetsbegrepet og ned til kommune og skoleeier nivået vil profesjonalitet komme inn som et sentralt aspekt i kvalitetsforståelsen og praksisbegrepet i skolen. Profesjonalitet er ikke en entydig fenomen men en kan si at graden av profesjonell handlings kompetanse eller handlingsrom blir styrt på den ene siden av objektive faktorer som lover, regler og retningslinjer og den kunnskapsbase eller profesjonelle base en forholder seg til i utøvelse av sitt yrke. Her ligger også kravet om at praksis skal baseres på kunnskap som virker eller er sann . Og erfaringsbasert kunnskap er idealet i den sammenheng. Dette i tillegg til en profesjonelle skjønnsutøvelse.

Utgangspunktet for den teoretiske delen og rammeverket jeg ønsker å anvende i analysen av den empiriske materialet er Meyer og Rowan s artikkel om den institusjonelle organisering; Formell struktur, myte og Sermoni. (Meyer og Rowan; 1977) Deres utgangspunkt er at mange organisasjoner og dens oppbygning og struktur er en refleksjon av de institusjonelle regler som utvikles over tid. Det er de formelle strukturer og troen på at beslutninger i det offentlige er rasjonelle, som på den ene siden er tiltakene en setter i gang, når en ønsker endring, men samtidig vil fungere som myter i en organisasjon. Praksis basert på konsekvenslogikk knytter jeg opp til Meyer og Rowans definisjon av institusjonaliserte regler og rasjonelle prosesser i utdanningsfeltet. Og slik jeg vil vise til senere og i empiri gjennomgangen, er det nettopp her en kan se et mønster i de nasjonale styringssignaler der en fokuserer mer på de rasjonelle prosesser på statlig nivå som løsning på lokale problemstillinger innenfor skole på kommunenivå. Og som jeg ved å vise til Meyer og Rowan vil vise til at troen på at økt styring av den rasjonelle delen av pedagogiske praksisfeltet er mer en myte i forhold til løsningen av pedagogiske utfordringer i skolen. Noen elementer i den rasjonelle og institusjonaliserte oppfatning av pedagogisk praksis, slik den er definert gjennom lovgivning og retningslinjer for utdanningsfeltet, kan en ikke betvile, men spørsmålet omhandler mer den ensidige vekt på kunnskapsgrunnlaget i den pedagogiske praksis. Er tanken om den erfaringsbaserte kunnskapen for pedagogisk praksis den eneste løsningen eller vil også en dreining mot en mer passende logikk også gi de resultater en ønsker i utdanningsfeltet?

2.4 Organisering av den statlige sektor og forholdet mellom de ulike forvaltningsnivåer:

2.5 Kunnskapsløftet;

Kunnskapsløftet ble innført i 2006 og blir betegnet som både en læreplanreform men også en styringsreform. Bakgrunnen for innføring av kunnskapsløftet må sees i en overnasjonal sammenheng og knytte til en internasjonal reformbølge de siste årene.

Kilde;; https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ufd/prm/2005/0081/ddd/pdfv/256458-kunnskap_bokmaal_low.pdf

New Public Management (NPM) beskrives som en bølge som kom inn i den skolepolitiske diskurs rundt styring av skolen. (Røvik;2007;34) Den preget mye av organisasjonstenkingen på 1980- og 90 tallet ligger til grunn for den styringslogikken som er gjeldende i norsk skole i dag (Roald, 2010). Innenfor Pedagogisk faglitteratur ble denne tenkingen beskrevet som det Instrumentalistiske mistaket. (Dale; 1992).

Røvik og Pettersen (Røvik; 66) sier om New Public Management at den også påvirket Accountability tenkingen ved siden av at synet på hva som kjennetegner gode politiske demokratier. (Røvik; 66) Folkets tillit til politisk styre organisasjoner går inn den forståelsen som ligger bak accountability tenkingen og med innføring av NPM så kom det også et større behov for kontroll og evaluering av effektivitet og kvalitet innenfor skolen. NPM innebærer et nytt syn på hvordan staten skal forvalte og organisere tjenester og denne styringslogikken baserer seg på ideer fra det private væringsliv og det frie marked. (Hernes; 2007;40).

NPM forfekter tro på ledelse gjennom desentralisering, delegering og resultatkrav. Den er inspirert av markedsteori ved at det overføres flere elementer fra markedets funksjonsmåte over til offentlig og politisk styring. De offentlige tjenester er rettet inn mot et marked og dette markedet er borgerne eller elever i skolen. På den ene siden står kjøperne som ønsker god betaling og uten over drevende krav. Begge har en felles av at en handel blir sluttet. (Hernes; 2007; 29). Men innenfor offentlig forvaltning vil også sær lovgivningen innenfor de ulike tjenester være med på å sette rammer for de tjenester som gis. Så innenfor NPM anvender enn betegnelsen kjøper og selger av varer og tjenester Dette innebærer også mer

indirekte bruk av kontroll gjennom målstyring, evaluering og kvalitetsstyring. Det ble et mye større fokus på ulike tester innenfor ulike sektorer i utdanningen.

Brukerperspektivet og brukermedvirkning er også et fremtredende kjennetegn ved NPM. Kritikken mot NPM har i hovedsak dreid seg om det er umulig å snakke om allmenngyldige prinsipper for styring og ledelse på tvers av ulike organisasjoner og sektorer. Styringslogikken i NPM markerer overgangen fra regelstyring til økt fokus på målstyring. Norsk utdanningspolitikk og den politiske diskusjon har i stor grad blitt preget av denne forståelsen. , som jeg vil komme tilbake til senere i metode delen og gjennomgang av datamaterialet i denne oppgaven.

Kunnskapsløftet kan sees som reform som kom i etterkant av NPM tenkningen og den er både en læreplanreform og en styringsreform. Det nye i denne læreplanreformen er at læreplanene i de ulike fag og på de ulike trinn er bygd opp rundt kompetansemål og forventet læringsutbytte i fagene. Dette betyr i praksis at lærerne nå skal fokusere mer på mål og resultater ved sin undervisning og mindre mot undervisnings prosessen. . I tillegg ble skolene gjenstand for et nytt test og prøveregime ved innføring av nasjonale prøver og kartleggingsprøver, som både var standardiserte og omfattet hele landet. Skolene selv innførte også egne kartleggingsundersøkelser og den enkelte lærer ble mer fokusert på måloppnåelse i sin undervisning enn selve prosessen. Dahl e. al. 2016 beskriver kunnskapsløftet som en overgang fra tidligere læreplaner som har vært preget av prosess styring og et tillitsforhold mellom profesjon og stat. Kunnskapsløftet innebærer en mer produktstyring av læreprofesjonen og et mer resultat og målstyring regime fra NPM bevegelsen. (Dahl. M.fl.2016 og Mausethagen og Mølstad; 2015).

På den måten ble målene for skolens oppgave formulert sentralt gjennom de nasjonale læreplaner og de ulike tester skulle anvendes for å forbedre praksis i skolen men samtidig ved at resultater ble tilgjengelig for andre, bidrog til at fokuset ble rettet mer om prestasjoner og mindre mot selve læringsprosessene. Myndighetene kunne da anvende resultatene for de ulike undersøkelsene videre for nye tiltak i skolen. På den ene siden fikk lærerne og læreprofesjonen støtte handlingsrom ved at det var den enkelte skole som fikk en større ansvar for å sette i gang tiltak men mindre handlingsrom ved at målstyring satte

begrensninger i lærenes handlingsrom. (Masutehgahen og Ganrlund; 2012 og Dahl. M.fl.2016).

2.6 Forholdet stat og kommune; Styring/ Desentralisering og regulering.

En sentral oppgave for Staten er at de utøver regulering av de fylkeskommunale og kommunale etater innenfor ulike områder/sektorer. Begrepet regulering stammer fra det latinske ordet «regulare» som betyr å kontrollere og herske». Innenfor statsforvaltningen er det først og fremst lover og forskrifter som skal regulere og kontrollere de ulike fylkeskommunale og kommunale oppgaver.

Når jeg i denne oppgaven omtaler forholdet mellom statlig sektor og kommuner og fylkeskommuner mener jeg organisasjoner innenfor kommunen og fylkeskommunen. Feltet eller temaene er utdanningsfeltet . Så hovedfokus mitt er på offentlige organisasjoner innenfor utdanning. Dette er organisasjoner som innenfor de ulike kommuner og fylkeskommuner variere i både størrelse og kompleksitet i arbeidsoppgaver og saker , men vil allikevel måtte forholde seg til de samme statlige styringsprinsipper som jeg vil komme inn på litt senere.

Tabell over oppgaver/Styringsnivåer og områder i den offentlige forvaltning mellom stat, kommune og Fylke;

Område eller fagfelt;	Kommune	Fylkeskommune	Stat
Utdanningsfeltet	Barnehage Grunnskole Skolefritidsordning Spesialundervisning for funksjonshemmede	Videregående skole Voksenopplæring	Læreplaner Statens lånekasse for utdanning Høgskoler
Helse og Sosial feltet	Allmennlegetjeneste Legevakt Skolehelsetjenesten		Sykehus Arbeid/Trygd og Pensjon (NAV)

	Jordmortjenesten Hjemmehjelp og Hjemmesykepleie Alders og sykehjem Barnevern Sosialhjelp (NAV)		
	Lokale veier	Fylkesveier	Riksveier

Kilde til tabell er fra; Styringsnivåer fra Nasjonal digital læringsarena. 10-08.23

Tabellen kan sies å utgjøre ulike forvaltningsområder og ulike forvaltningsnivåer. Kommune og Fylke er likeverdige forvaltningsnivåer, mens staten har det overordnede faglige/administrative og politiske ansvar.

Det har skjedd en gradvis endring fra en stat som ønsker å detaljstyre kommunen og fylkeskommunens oppgaver og over til en større frihet for den enkelte kommune og fylkeskommune til å løse oppgaver. Dette gjelder også innenfor utdanningsfeltet. Med stram statlig styring tenker en seg at staten

«Stram statlig styring, i form av utstrakt bruk av detaljert lovregulering eller øremerkede tilskudd, vil samlet sett kunne føre til et velferdstap, enten fordi tjenestene er dårlig tilpasset enkeltkommuners behov, enkelte grupper behov eller befolkningen som helhet, eller fordi summen av styringen gir for store kostnader». (Kilde; kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Som et alternativ til en stram statlig styring av kommune og fylkeskommuner er det innført et prinsipp om rammestyring.

Kommuneloven regulerer mye av dette forholdet mellom statlig sektor og den kommunale delen. I og med at den enkelte kommune og fylkeskommune er selvstendige juridiske og økonomiske enheter, betyr det at de har et stort handlingsrom i hvordan de skal løse de lovpålagte oppgaver. På statlig nivå deler en inn temaene eller områdene som staten har ansvar for sin sektor. Fagdepartementene har ansvar for faglige og politiske mål innenfor sine områder

Sektoransvarsprinsippet innebærer at fagdepartementene er ansvarlige for sine sektorspesifikke faglige og politiske mål og virkemidler også når det gjelder saker som kommunene har ansvaret for (Kilde; Kommunal og moderniseringsdepartementet).

Kommunen og Fylkeskommunen gjør inngripen eller utfører sine lovpålagte oppgaver og tjenester til sine innbyggere gjennom ulike vedtak eller enkelt vedtak. Dette er måter de ulike fagfelt utøver sin tjenesteutførelse eller oppgaver ovenfor sine innbyggere gjennom vedtak på sine fagområder. Ved siden av dette utfører og kommunen og fylkeskommunen oppgaver som undervisning og utdanning, med delt ansvars område. Innenfor utdanningsfeltet er undervisning og opplæring regulert gjennom de sentrale læreplaner Statens primære måte å regulere de lavere forvaltningsnivåer er gjennom lovverket og forskrifter. Lovverket er knyttet til legalitet og objektivitet i forvaltningen. De andre prinsipper som reguleres gjennom lovverket og som skal sikre best mulig tjenester for befolkningen er; Legalitetsprinsippet, Offentlighetsprinsippet, Kontradiksjon og Utredningsprinsippet, Forsvarlighets prinsippet, saklighet og foruberegnelig eller likebehandling (Flølo; 1994).. Lovverket er både statisk og gir en stor grad av forpliktelse og forutsigbarhet i hvordan en skole skal møte sine elever. Det faglige skjønn i en beslutning som omhandler en bruker eller elev er også begrenset. Lover og retningslinjer er det som kalles for en «hard form for regulering». (Veggeland; 2010.). Ved siden av at staten regulerer gjennom et lovverk finner en også en form for «myk regulering». Her står den enkelte skjønnsutøvelse som viktige premisser i tjenesteutførelsen. Det er lovverket, den harde reguleringen sammen med faglig skjønnsutøvelse, den myke reguleringen, som ligger bak handlingene eller atferden til ansatte innenfor kommunen eller skole. Den myke reguleringen omfatter alt fra argumentasjon (i en gruppe) og overbevisning, til tilslutninger og normer og verdier og holdninger til den enkelte saksbehandler eller lærer som gjør beslutninger. (Veggeland; 2010,s 18-19). I følge Veggeland omhandler de myke verdier også fremforhandlede programmer og avtaler, og har det til felles at de er lettere å endre og/eller tilpasse til skiftende bruk og situasjoner, (Ibid).

Veggeland formulerer videre 5 reguleringskonsepter, som hver for seg illustrerer viktige måter en kan regulere kommunen og fylkeskommunens aktivitet og med ulik forklaringskraft;

- Lovgivningsrettet konsept - regulering som autoritativ regelverk
- Økonomirettet konsept – regulering som et middel myndighetene bruker til å stabilisere økonomien
- Politikerrettet konsept – regulering som styringsmekanisme og grunnlag for demokratisk kontroll
- Partnerskapsrettet konsept – regulering basert på avtaler og kontrakter for å utøve nettverks koordinering og flernivå styring.

(Her kan anbudsordningen og det at kommuner og fylkeskommuner setter ut oppgaver på anbud komme inn))Mitt eksempel

- Bærekraft konseptet - regulering som middel til å eliminere økologiske trusler, sårbarhet og risiko generelt knyttet til «the risk society of the new modernity

(Veggeland, 2010 s. 24).

Tre av disse konseptene, som Veggeland kommer inn på) kan knyttes den tradisjonelle sterke sentrale styringen mens Partnerskapsrett konseptet kan kyttes til NPM og Governance. (Kjær; 2004)

Ved at oppgaver blir delegert ned til organisasjoner i kommuner og fylkeskommuner, vil spørsmålet om kontroll og oppfølging av Stortingets anbefalinger eller føringer gjennom sin til en hver tid politiske syn være gjeldende. Både kommuner og Fylkeskommuner er selvstendige enheter med et stort handlingsrom for hvordan de vil løse sine oppgaver og staten kan kun følge opp kommune og fylkeskommuners oppgaver gjennom det rapporterings systemet og gjennom ulike tilsyn av virksomheten.

3.0 Den sosiologiske og Ny institusjonell forståelse av Kunnskapsløftet

I starten av presentasjonen av Ny Institusjonell teori ønsker jeg først å si at valget av perspektiv kommer av egne erfaringer i praksisfeltet og i alle de ulike roller jeg har hatt opp gjennom årene. Jeg har erfaring fra hele tiltakskjeden innenfor utdanningsfeltet og på den bakgrunn ble min interesse for institusjonell teori vekket. I denne delen ønsker jeg å presentere ny institusjonell teori som ramme rundt min analyse av kunnskapsløftet og det

empiriske materialet. Jeg ønsker videre å se litt på både myte begrepet som er sentralt i forståelsen av denne retningen og få en større forståelse for de utfordringer en møter i dagens skole. Det er tre sentrale begrep som jeg ønsker presentere videre; for det første er det Rowan og Meyers oppfattelse av organisasjonsfelt, begrepet Isomorf og løst koblede systemer. Etter det vil jeg komme inn på DiMaggio, P.J. og Powell s tilnærming og etter det vil komme inn på Røviks Translasjonsteori.

3.1 Organisasjonsfelt;

Et sentralt begrep som går igjen innenfor institusjonelt perspektiv er det som kalles for organisatoriske felt. Tanken her er at for å forstå atferd i en organisasjon, som innenfor utdanningsfeltet, også må se på den større sammenheng en organisasjon befinner seg i. I den første delen vil dette omhandle Institusjonen (kommunene) og dets omgivelser men senere omhandler felt begrepet ikke bare lokalsamfunnet, som blir definert innenfor en bestemt tid og rom, men gruppene av alle organisasjoner som yter eller har ansvar for de samme tjenester. Dette betyr at et felt også inneholder utdanningsinstitusjoner, fagforeninger og lovgivende instanser, for å nevne noen. (Scott & Meyer 1991; DiMaggio & Powell 1991b). med felt så må en, for å forstå organisatorisk atferd se de i sammenheng med både historiske prosesser og nåtidens forhold. Den politiske diskusjon som blir presentert senere kan være et felt som påvirker nåtidens organisatoriske atferd mens nåtidens forhold er knyttet til organisasjonen og det lokalsamfunn en befinner seg i. I denne oppgaven representert med tre kommuner i Roalds spørreundersøkelse.

En av de første teoriene som så organisasjoner som åpne systemet fant en i Structural Contingency Theory og Scientific Management. (Yusel;;2016).

Hovedfokuset var på hvordan en skulle skille gode og ikke gode organisasjoner fra hverandre og hvor suksessfulle de var i sitt marked eller felt. Oppgaven ble å klargjøre hvilke empiriske trekk/aspekt ved en organisasjon som bidrog til suksess. Fokuset var rettet mot organisasjonsmessige variabler som funksjon, spesialisering, arbeidsdeling, beslutningskjeder, individuelle prestasjoner og effektivitet og ulike bonussystemer for å øke motivasjonen. (Yusel;;2016;4). Med dette så knyttet en Organisasjonens struktur, som ble operasjonalisert innenfor ulike variabler som; oppgavedeling, funksjonsdeling i

arbeidsoppgaver, hierarkisk struktur og ulike beslutningsledd, desentralisering av beslutningsprosesser, oppgave definisjon, individuelle prestasjoner og effektivitet og ulike bonusordninger for individuelle prestasjoner. (Yusel;; 2016). Med andre ord en så på sammenhengen mellom en organisasjon, målt på disse variablene og omgivelsene, det vil se måloppnåelse og resultater.

Dette betydde i praksis at de faktorer en så etter når organisasjon ikke oppnådde de ønskede resultater var knyttet til de målbare faktorer. (Sailar; 2016;42). Ved siden av dette perspektivet begynte en å se på organisasjoner som åpne systemer og ikke lukkede og dette betydde nye utfordringer i en organisasjons effektivitet og skapte nye spørsmål rundt dette. (Ibid).

En av de første som begynte å sette tvil om at en institusjon fungerte som legal – rasjonelle institusjoner kom i en artikkel skrevet av Philip Selznick 1948 med tittel; Foundation of Organization. (Selznick;1948). I den artikkelen gikk han til kritikk mot å se på offentlige organisasjoner som entydige rasjonelle systemet og han introduserte ideen om at organisasjoner også eksisterer i en kontekst eller sammenheng. Med kontekst mente han nærmiljøet og lokalsamfunnet en institusjon «fungerte innenfor».

I følge Selznick vil en som ansatt eller i en bestemt yrkesrolle, ikke kun handle ut fra rasjonelle prosesser eller rasjonell myndighetsutøvelse men at en også må ta i betraktning den enkelte ansattes verdier og holdninger. Og det er gjennom sosialiseringen (både den primære men også den sekundære sosialisering en som ansatt eller som profesjonsutøver også internaliserer verdier og normer i det lokalmiljøet en vokser opp i. Med sosialisering menes at en internaliserer det miljøet en vokser opp i sine verdier og holdninger.

I følge Selznick så kan en organisasjon ses på som et system av beviste handlinger (bestående av to eller flere) og som er koordinerte og rasjonelle og dette er betegnelsen på rasjonelle systemer i en formell organisasjon og ideen er at strukturen eller rasjonaliteten i organisasjonen skal være uavhengig av hvilke personer om besitter en bestemt rolle eller profesjon, nettopp for å sikre at organisasjonen handler rasjonalt, uavhengig av de ulike aktører eller enkeltindivid organisasjonen består av. Men han sier videre at ved nærmere inspeksjon så er det sjelden at en organisasjon fungerer i det virkelige, som rasjonelle enheter. Han lanserer to forklaringer på dette ved

the fundamental paradox arises from the fact that rational action systems are inescapably imbedded in an institutional matrix, in two significant senses; the action system - or the formal structure of delegation and control is its organizational expression - is itself only an aspect of a concrete social structure made up of individuals who may interact as wholes, not simply in terms of their formal roles within the system, and; The formal system, and the social structure within which it finds concrete existence, are alike subject to the pressure of an institutional environment to which some overall adjustment must be made. (Selznick;1948).

Det Selznick bringer inn til synet på organisasjoner og institusjoner er et nytt perspektiv som sier at for å forstå en organisasjons handlinger, så er ikke den rasjonelle og instrumentelle synet det eneste tilnærmingen (konsekvens logikk) men en må se på mennesket som en helhet. For å forstå dette skifte går Selznick til Psykologien og Psykologiske teorier for utvide forståelsen av mennesket. Personlighet blir en variabel for å forstå organisasjonsatferd, tilhørighet til ulike grupper og normer og forventninger, den lokale kulturen. (Selznick; 1948; 26). For Selznick var det viktig for å forstå og forklare atferden til en institusjon med å se den i sammenheng med det lokalsamfunnet institusjonen befant seg innenfor. Selv om en kan fra Politisk hold oppfatte en organisasjon som et verktøy i gjennomføringen av skolepolitikken så vektlegges det her også de ikke formelle prosesser eller ikke rasjonelle strukturer også må anvendes for å forklare hva som skjer i en organisasjon. Dette kan være holdninger og verdier enkeltpersoner bringer med seg inn i en yrkesrolle, det kan være motivasjon og meninger innad i ulike sub grupper, både i og utenfor der en jobber, med andre ord, det er også et element av ikke rasjonelle variabler som også må tas med i betraktning når en skal forklare og forstå den enkelte organisasjonens løsning av oppgaver. Det er en organisasjons kultur som også er sentrale når en skal forklare de prosesser som foregår på en skole. Det er ytre press og påvirkning fra omgivelser, endring for eksempel i ansatte i en organisasjon og flere interessekonflikter som også påvirker beslutninger.

Det neste jeg ønsker å ta med i min presentasjon av ny institusjonalismen er Meyer og Rowan sin artikkel; Institutionalized Organizations, Formal Structure as Myth and Ceremony. Der viderefører den ideen videre fra Selznick, ved at når en skal forklare atferden til organisasjons medlemmer eller ansatte i en organisasjon, så må en se organisasjonen eller institusjonen i sammenheng med nærmiljøet rundt. Men Meyer og Rowan går litt videre ved å nevnte at omgivelsene ikke kun er det miljøet en institusjon operer i, men også andre

institusjoner, som faglig jobber med det samme området. Dette beskrives av Meyer og Rowan ved å bruke begrepet organisasjonsfelt.

Med begrepet organisasjonsfelt så utvides også forståelsen av organisatorisk atferd, ved at for det første og for å forklare organisatorisk atferd også må ta med alle de ulike institusjoner som jobber med det samme tema (felt) inn når en skal forstå en institusjons atferd. Dette betyr at en innenfor utdanningsfeltet, vil ha flere og ulike aktører, som på sine måter påvirker et felt.

I denne oppgaven vil dette bli eksemplifisert i empirigjennomgangen av de utvalgte stortingsmeldinger men også i forbindelse med gjennomgang og analyse av empirimaterialet til Roald.

Dette innebærer en utvidet forståelsesramme i forklaring av en institusjons handlinger ved å ta inn samarbeidspartnere som innenfor en bestemt skole i en kommune, som samarbeider med PP tjenesten, NAV kontoret, Barnevernet og andre nærliggende institusjoner som jobber med det samme fagfeltet. (Mine eksempler). Det kan og innebære fagforeninger og andre foreninger som støtter opp under den aktuelle institusjon en har i søkelyset for en undersøkelse. Med organisasjonsfelt menes alle de ulike institusjoner som jobber med og har felles interesse innenfor et bestemt fagfelt.

Det er et skille mellom den institusjonelle forklaring og hvordan de definerer en organisasjons omgivelser og ny institusjonell teori. Mens en innenfor det institusjonelle perspektivet ser på forholdet mellom en skole og dets omgivelser, dvs de sosiale prosesser som foregår mellom skolen og lokalsamfunne når en skal forklare organisatorisk atferd går Meyer og Rowan lengre. I den ny institusjonelle perspektivet så retter en fokus på alle de ulike organisasjoner, på alle nivået i en beslutnings prosesser, og at en på alle nivåer i dette feltet, det skapes felles normer og standarder, som igjen setter rammen for praksisen i en konkret organisasjon. Det Meyer og Rowan sier er at det ikke kun er formelle struktur som alene kan forklare praksis i en organisasjon. Det vil si kun formell struktur og det miljøet eller sosiale nettverk en befinner seg innenfor: Roalds undersøkelse representerer en undersøkelse begrenset i tid og rom og mens en innenfor et institusjonelt perspektiv kun er fokusert på de rasjonelt formelle strukturer, så er dette elementet eller ideen, en oppfatning som er dypt integrert i våres bevisst het eller oppfatning av virkeligheten og som kommer fra en lang

påvirkningsprosess i samfunnet. De er blitt integrert som en form for sannhet eller korrekt virkelighetsforståelse. Og det henvises til ideen om isomorfe prosesser som bliver presentert senere. Det er gjennom den offentlige styring og regulering av et felt, en opplever at handlingslogikken innenfor et felt er riktige eller legitime og som manifisterer seg senere som rasjonaliserte myter og som er bindende for den enkelte organisasjon.. Den troen på at rasjonalitet skal gi den beste løsningen, fungerer mer som rasjonelle myter. (Meyer & Rowan (1983)

3.2 Rasjonalitet og konsekvens logikk.

Meyer og Rowan sier i den sammenheng, at troen på at rasjonalitet i tjenesteutførelse eller arbeidsoppgaver, i seg selv skulle representere det riktige handling, etter hvert ble en myte, fordi en blindt trodde på dette. (Meyer og Rowan; 1977; 341) Argumentet er at det i organisatoriske felter skapes felles normer og standarder som bestemmer praksis i den enkelte kommune (DiMaggio & Powell 1991a; Scott 2001).

Det det institusjonelle perspektivet ikke tok med i sine premisser, var at de ulike aktører eller profesjoner i den samme organisasjon også utfører arbeidsoppgaver etter sine egne verdier/normer/holdninger og vurderinger, som også kunne være av personlige art. Jeg kom ovenpå i forbindelse med presentasjonen av det Institusjonelle perspektivet på at de uformelle faktorer i en institusjon ofte ble ansett som irrasjonelle faktorer som måtte rettes på for at en skal passe bedre inn i den rasjonelle og formelle struktur, er det ved å legge til det irrasjonelle at den ny institusjonelle perspektiv utvider sin forklaringskraft for å forså organisasjonsatferd. I det følgende sitat kommer dette også til uttrykk;

A sharp distinction should be made between the formal structure of an organization and its actually day – to – day work activities. Formal structure is a blueprint for activities which include, first of all, the table of a organization, the listing of offices, departements, positions, and programs. These elements are linked by explicit goals and policies that make up a rational theory of how, and to what end, are to be fitted together. The essence of a modern bureaucratic organization lies in the rationalized and impersonal charcter of these formal elements and of the goal that link them». (Meyer og Rowan; 1977; 341-342).

I en rasjonell og formell struktur utgjør de ulike planene for hvordan arbeidsoppgaver skal utføres i organisasjonen. Planene inneholder også hvilke mål man har satte seg, hvordan disse målene skal rasjonelt skal nås. (Erikson – Zetterguist, m.fl.;250).

Det er mange elementer i en organisasjons struktur som, over tid, fungerer som rasjonaliserte myter. For det første er det politiske føringer og tiltak, slik det kommer til uttrykk i ulike stortingsmeldinger, som er et element i at det skapes rasjonaliserte myter. Disse nasjonale føringer kommer som ulike reguleringsmekanismer staten setter inn ovenfor den enkelte kommune og skole. Men også profesjonen i seg selv, er med på å skape slike myter. Profesjonen med dens fagforbund er med på å utvikle rasjonaliserte myter ved at de eksisterer, uavhengig av den enkelte som går inn i en profesjonsutdanning, arbeidsdeling, både vertikalt og horisontalt er å oppfatte som rasjonaliserte myter, programmer eller arbeids beskrivelser for ulike stillinger i en organisasjon er rasjonaliserte myter.

De politiske målsetninger om innføringen av et test og evaluering regime som mål på kvalitet, i seg selv skal lede til en bedre praksis i skolen, vil da innenfor en institusjonelt perspektiv bli oppfattet som en korrekt eller legitim tiltak for å rette på et problem, men vil innenfor ny institusjonalismen oppfattet som en myte, nettopp fordi generelle og universelle skolepolitiske tiltak ikke forbedrer en kommunes resultat. Det er den konkrete kultur og de indre spenninger innenfor den aktuelle kommune og mellom de ulike aktører som også setter rammen for hva som er riktig atferd og dermed en overgang til hva som er passende for denne skolen eller denne kommunen. Deres oppfatning er at mange av de nasjonale utdanningspolitiske føringer oppfattes mer som påtvungen for den enkelte kommune eller skole. På samme måte er også kunnskapsgrunnet for de ulike tiltak, utdannelsen til de ulike profesjoner og lover og regler, og disse elementer kommer til uttrykk i institusjonelle regler som igjen vil fungere som myter innenfor et felt. Det er både politiske føringer men også utdanning systemet som skaper slike myter og som vil oppfattes som bindende for de aktører som handler innenfor et felt, en handling basert på konsekvens logikk, men de er myter fordi de baserer seg på rasjonaliserende og upersonlige eller objektive oppskrifter på å gjennomføre undervisningsaktiviteter i en skole. En lærers vurdering og skjønnsutøvelse i forhold til et problem skal ta utgangspunkt i de strukturelle myter og ikke baseres mindre på egne profesjonelle skjønnsutøvelse for hva som er passende innenfor denne kommunen eller denne skolen.

Med formelle strukturer i en organisasjon, så henviser en først og fremst til arbeidsprosesser, som skal basere seg på arbeidsmetoder som er vitenskapelig funderte. Det vil si at i en arbeidsprosess skal følge tiltak eller metoder som baserer seg på

konsekvenslogikk og beslutninger tas ut fra abstrakte og formalisert kunnskap for å sikre objektivitet, likebehandling og de sentrale prosessuelle krav i en beslutning, slik den er regulert gjennom forvaltningsloven og empirisk basert kunnskap.. De ulike arbeidsmetoder og fremgangsmåter forstås som rasjonelle og formelle strukturer, en som ansatt skal følge og som skal være en formell ramme eller handlingsrommet en som ansatt jobber under. De er formelle i betydning av at de er objektive og «hvem som helst» med den riktige faglige profesjonsutdannelse, kan tre inn i en rolle og utføre arbeids prosessen, uavhengig av denne personens verdier til en sak. Denne troen på empirisk funderte arbeidsmetoder i en organisasjon blir etter hvert en myte i følge dem i denne artikkelen. Det er mange kilder til hvilke faktorer som skaper disse rasjonelle myter og i denne oppgaven er det primært gjennom analysen av de ulike stortingsmeldinger knyttet til kunnskapsløftet som er en kilde til myter og tanken om evidensbasert praksis i skolen, som jeg knytter til en praksis basert på konsekvenslogikk. Andre faktorer som er med å danne myter og som jeg ikke kommer inn på denne oppgaven kan være profesjonsutdanningen.

En lærer å anvende empirisk analytiske kunnskapsbase og arbeidsmetoder i en fremtidig rolle som yrkesutøver. Denne formelle sosialisering fortsetter videre ved at de arbeidsoppgaver og prosesser som læres innad i en institusjon, baserer seg på vitenskapelig fundert kunnskap.. Det blir en rasjonell myte i en befolkning fordi den er basert på og fundert i rasjonaliserende og upersonlige forskrifter, regler og arbeidsmetodikk.

Disse «byggeklosser» som en utvikler en institusjon med er ansett som riktige og rasjonelle og har sin legitimitet, både gjennom den sentrale styringen av offentlige forvaltning men også blant befolkningen, fordi hvis en inkorporerer disse «byggeklosse» unngår en å se en institusjon som ikke legitim i sine omgivelser. (Meyer og Rowan;1977; 345). Videre sier de at disse mytene er skapt gjennom en lengre historisk prosess og derfor er mytene gradvis blitt etablerte som sanne oppskrifter på hvordan en skal institusjonalisere et fagområder og Meyer og Rowan beskriver dette som en selvforsterkende utvikling. (Meyer og Rowan; 1977;345).

3.3 Meyer og Rowan bruker betegnelsene Isomorfi og løst koblede systemer.

For å forklare utviklingen av disse myer innenfor utdanningsfeltet viser Meyer og Rowan til begrepet Isomorfe prosesser og dekoblings prosesser. Røviks transaksjonsperspektiv vil jeg senere knytte til aktørene i de ulike kommuner som skal oversette kunnskapsløftet og innføringen av det nye kvalitetssystemet. Det er prosessvariabler fordi dette er fenomen som utvikles over tid og som vil bli empirisk belyst i gjennomgangen av stortingsmeldinger og svarene til fokusgruppen og de individuelle intervjuer senere.

Isomorf

Et av de moment som Meyer og Rowan tar opp kan sies å være et fenomen som har foregått over mange år. På den ene siden anvender de betegnelsen Isomorf som en prosess der organisasjoner innenfor det samme felt blir mer lik hverandre. Et av de første tegn på at organisasjoner innenfor et felt blir mer like hverandre er gjennom det Meyer og Rowan tar opp som tvungen Isomorfi. (Meyer og Rowan; 1977; 346 og Dimaggio og Powel;1991).

Den er tvungen fordi det er regulering og styring som staten iverksetter for å gjennomføre sin politikk. Noen av disse føringene er lovreguleringer og forskrifter og som Veggeland betegner som harde reguleringer, men andre er mer myke og griper ikke direkte inn i det lavere nivået i en beslutningsprosess.

Den neste prosess som beskrives som en mekanisme er Imiterende isomorfi. Den er i motsetning til den første ikke avhengig av direkte statlige føringene men kan være oppskrifter/metoder/tiltak en kommune eller fylkeskommune har innført og som har gitt ønskede resultater og som andre organisasjoner, som kanskje sliter med, imiterer eller tar etter, med den tro at de skal bli like effektive eller vellykkede som der den fungerte. Når det gjøres prøveprosjekt på nye tiltak innenfor et utvalg av kommuner som har vært vellykket, vil den kunne bli implementert i alle kommuner. (Mitt eksempel). Imiterende isomorfi kommer gjerne ut fra en norm eller forventning i samfunnet. Et eksempel kan være ideen om bærekraft, som etter hvert blir implementert som en del av organisasjonsstrukturen ved at det ansettes medarbeidere som skal jobbe primært med bærekraft. Et annet eksempel kan være universell utforming,.....

Den siste mekanisme, som sier er med på å føre til at et organisasjonsfelt blir mer like er Normativ Isomorfe. Dette er en prosess som først og fremst starter gjennom profesjonaliseringen av en yrkesgruppe og at en setter opp kompetansekrav for å kunne jobbe med bestemte yrker. Normativ isomorfe etableres allerede på utdanningsnivået gjennom profesjonsutdannelsen av lærerrollen til at den enkelte skole kun ansetter personer med den samme formelle kompetansen.

Det siste som Meyer og Rowan nevner er institusjonell isomorfi, og dette handler om at en innenfor et felt, utvikler etter hvert et felles «stammespråk» og som blir etter hvert en myte, som befolkningen tar for gitte sannheter, men som for organisasjonen gir rasjonelle og argumenter for de forslag eller argumenter eller vedtak som fremsettes. Som nyansatt i en skole blir du kanskje fortalt at i denne skolen så anvender vi den bestemte metoden eller innfalls vinkel for å løse det spesielle problemet og en lærer terminologien eller stammespråket, og på den måten gjør det samme som de mer erfarne medarbeidere i skolen. Eller et annet eksempel fra skolehverdagen er at en lærer henviser en elev til PPI i samråd med familien og Sosiallæreren på skolen, fordi de mener at den konkrete eleven ikke får det samme utbytte av undervisningen. Eleven blir da henvist til PPT som etter en utredningsprosess, kommer frem til et vedtak med et bestemt fagspråk, som da skal løse saken eller problemet. Det som går in under denne arbeidsprosessen, kan være det som blir beskrevet innenfor de første teorier på organisasjons atferd ved at en, for å forklare en organisasjons atferd måtte ta et rasjonalistisk perspektiv på beslutningsprosesser.

Det er en instrumentell eller konsekvenslogikk, som ligger bak atferden til organisasjonsmedlemmene og en stiller ikke spørsmål om andre forklaringer.

3.4 Løst koblede systemer

I følge Meyer og Rowan er med organisasjoner løst koblet til sine omgivelser.

Med løst koblede systemer så mente Meyer og Rowan at den formelle strukturen, den instrumentelle og hierarkiske struktur i en beslutningsprosess, frikobles fra den praktiske hverdag eller virkelighet, og denne frikoblingen kan være mer eller mindre sterk og bidra til å forstå praksis i en organisasjon, ikke som en lineær og logisk prosess, men som at det er

flere systemet som er mer eller mindre løst koblet til hverandre. Det som forklarer denne løse koblingen er det som benevnes som ulike dekoblingsprosesser. . Som jeg har kommet inn på tidligere mente en innenfor det institusjonelle perspektivet at de uformelle og irrasjonelle aspekt i en organisasjon forhindret rasjonaliteten mener Meyer og Rowan at disse faktoren skal tas med for å forstå praksis bedre. De er løst koblet først og fremst fordi en ikke går inn i en bestemt yrkesrolle objektivt men tar med seg holdninger, verdier og normer som en har fått fra andre sammenhenger, fra barndommen eller fra lokalsamfunnet eller som kulturelle forskjeller i hvordan en fortolker de formelle strukturer. De er på den ene siden stramt koblet ved at en del av de statlige reguleringer og føringer er beskrevet som harde reguleringer (Veggeland), men på andre områder løst koblet fordi det finnes kulturelle og samfunnsmessige variasjoner i hvordan en fortolker og oppfatter de formelle strukturer. Samtidig tar en i betraktning at beslutningsprosesser og praksis kan forklares med interessekonflikter og andre ikke rasjonelle faktorer som er med på å påvirke praksisfeltet. For å løse denne konflikten eller asymmetri mellom de institusjonelle forventninger og krav å den ene siden og det som faktisk skjer, anvender Meyer og Rowan ideen om dekoblingsprosesser.

I følge Meyer og Rowan fungerer dekoblingsprosesser fordi;

- 1) Aktiviteter eller beslutninger utføres ofte utenfor en leders synsvidde og en legger mer vekt på profesjonalisme og ansvar delegeres ned til den enkelte lærer og profesjon. Innenfor utdanningsfeltet kan en si at læreres relative store frihet i forhold til ledelse kan være en årsak. Den «den individuelle lærerrolle» er kanskje årsaken til den store grad av autonomi i læreryrket. ((Dahl.m.fl. 2016; 55).
- 2) Mål er flertydige eller innholdsløse og kategoriske mål erstattes av tekniske mål som for eksempel at skoler produserer studenter fremfor læring, dvs skolen produserer fremtidige arbeidstagere fremfor å fokusere på dannelse og læring
- 3) Integrasjon unngås, implementering av programmer neglisjeres og inspeksjon og evaluering gjøres til sermonier
- 4) Det legges vekt på menneskelige relasjoner. Organisasjoner kan ikke formelt koordinere aktiviteter på grund av, at dens formelle regler, hvis de anvendes, ville generer inkonsistens. Derfor overlates det til den enkelte lærer eller ansatte og

håndtere gjensidige tekniske avhengigheter, uformelt. Evnen til å koordinere ting på tross av regler dvs å kunne omgås andre mennesker, blir høyt verdsatt.

(Meyer og Rowan; 2008; 357, min oversettelse)

Fordelen med dekobling er at en organisasjon eller skole kan opprettholde eller følge de formelle og institusjonelle føringer innenfor et felt, som å iverksette mer testing og rapportering av resultater i skolen, men samtidig at deres tiltak blir tilpasset den lokale variasjon i hva som er passende for den enkelte skole og kultur slik at tiltak blir mer tilpasset den enkelte institusjons utfordringer og lokale behov. Det kan være at den konkrete skolen har lave resultater på de nasjonale prøver og en skulle ut fra en ren rasjonell begrunnelse for tiltak sette i gang et nytt leseprogram for den gruppen, men at vi ved denne skolen opplever og ha et større fokus på elevenes skolemiljø og det sosial pedagogiske arbeidet ved skolen. (mitt eksempel her).

Møller sier i denne forbindelse at dette kan i praksis vise seg ved at forventinger til en Rektor står i en spenning mellom forvaltningen ønske om rasjonelle og instrumentelle forventinger til at de nasjonale tiltak skal gjennomføres og lærernes forventninger og tradisjon eller profesjonelle kunnskapsgrunnlag.

- Lærernes forventninger kan til sin praksis kan gå i en annen retning en det som kommer fra rektor og skolelederen. Det er lærerne kjenner best til praksisfeltet og kan komme i spenninger mellom skolen fra rektorer og foreldre gjennom FAU.
- Den formelle styringen er ikke entydig og ved at det har blitt overført mer ansvar til den enkelte kommune kan det bli kryssende forventninger fra sine overordnede både fra kommunalt og statlig hold
- Som rektor forventer en å utøve en profesjonell og selvstendig lærerrolle på sin skole, men på den andre siden blir en utsatt for styring utenfra, gjennom nasjonale føringer, ovenfra, gjennom skoleeier og fra sine lærere eller kollegaer.

(Møller;1996;216)

Det neste bidraget jeg ønsker å komme inn på er Dimaggio og Powel (Dimaggio og Powel; 1983/1991) som utdyper påstanden om at organisasjoner innenfor det samme felt utvikler seg stadig mot homogenitet og i deres artikkel skisseres videre hvordan denne prosessen

foregår. De sier at et organisatorisk felt ikke er en gitt størrelse en gang for alle, men må empirisk defineres. Men i følge Dimaggio og Powel kan felt også innbefatte enda flere organisasjon, en det jeg anvender som empirisk grunnlag i denne oppgaven. Med organisatoriske felt sier Dimaggio og Powel er «.. de organisasjoner som konstituerer et anerkjent område for institusjonelt liv..» (Dimaggio og Powel; 1983/1991 ; 64).

Den prosess som best definerer homogeniseringen er isomorf. De henviser til Hawley (1968) som definerer en prosess som;»....en begrenset prosess som, som tvinger en enhet (Unit) i en populasjon til å ligne andre enheter, og som står ovenfor de samme betingelser i sine omgivelser. I min empiriske analyse senere vil de ulike stortingsmeldinger jeg anvender i min diskusjons analyse strekke seg fra 1990 til 2015/16 og som kan representere en begrenset prosess i de nasjonale styringskilder som i utgangspunktet er like for de tre ulike kommuner som Roar gjennomfører sin spørreundersøkelse innenfor. . På den ene siden, blir de innført som endringer i de strukturelle betingelser i en organisasjon og kan oppfattes som tvang, men som på den andre siden får sin legitimitet og rasjonelle betydning for omgivelsene. Og i dette mønsteret vil også troen på at det er gjennom å anvende evidensbaserte metoder som kan gi de beste resultater.

Dimaggio og Powel referer her til tre prosesser som er med på å forme praksisen innenfor et felt og disse er;

Tvungen isomorfe prosesser der institusjoner må følge både formelle og uformelle regler og prosedyrer og der en i praksisfeltet må forholde seg til disse føringer gjennom det jeg i denne oppgaven beskriver som en konsekvens logikk. Veggeland omtaler disse styringsformer som harde.

En normativ isomorf prosess, der institusjonaliseringen følges og oppfattes av aktørene i praksisfeltet som en samling av normer og verdier på riktige og gale handlingsvalg og som er knyttet til ulike roller i et hierarkisk system. Læreren forholder seg til skolens ledelse, skolens ledelse forholder seg til kommuneadministrasjonen og kommune administrasjonen forholder seg til lokale politikere og de nasjonale og politiske føringer. En forholdet seg til den normative isomorfe prosess ut fra den ide om passende logikk i praksisfeltet. Slik jeg ser poenget og det nye innslaget i teorien til Dimaggio og Powel er at institusjoner og moderne institusjoner ikke er fanget av et jernbur, slik det kanskje ble presentert innenfor tidligere

teorier på organisasjoner men at en institusjon er dynamisk og endrer seg hele tiden i takt med en samfunnsutvikling.

Det som er det sentrale forståelsen av deres bidrag er at det innenfor gruppen av organisasjoner, innenfor det samme feltet, som i denne oppgaven er utdanningsfeltet, jobber med de samme problemstillinger og at som et resultat av de ulike isomorfe prosesser skapes en felles norm og standard, for hva som er riktig og ikke riktige handlingsvalg. Mens en innenfor konsekvenslogikk forholdet seg til lokale og sosiale problemer eller utfordringer i utdanningsfeltet, ut fra en rasjonalistisk og mål-middel tenkning, vil en med utgangspunkt i en passende logikk tilnærme seg et pedagogisk problem, mer ut fra de kontekstuelle og kulturelle sammenhenger en ser det innenfor. Rasjonaliserte myter, er i følge Meyer og Rowan ofte upersonlige og metodiske måter å angripe et problem på som utgangspunktet kan være et lokalt eller kulturelt problem. Lokale og kulturelle problem, blir definert som et teknisk problem, og en forsøker å finne regellignende og metodiske modeller eller fremgangsmåter, som er bevist sanne, og som kan løse de aktuelle utfordringer. I denne oppgaven er rasjonaliserte myter, slik Meyer og Rowan presenterer det, aktuelt på flere nivåer. For det første er det de lover og regler som skal regulere utdanningsfeltet. Dette er harde reguleringsmomenter i følge Veggeland. For det andre er det politiske beslutninger og politiske føringer over tid, som er med på å skape myter. Innføring av et kvalitetsvurderingssystem i utdanningsfeltet og den politiske prosess bak den belyses i denne oppgaven. . Og det neste omhandler lærer profesjonalitet og anvendelse av metodiske modeller basert på evidensbasert praksis. (Kvernbekk; 2018).

3.5 Hvordan skal en forstå den pedagogiske praksis innenfor et ny institusjonelt perspektiv?

Jeg har ovenpå kommet inn på det institusjonelle retning innenfor organisasjonsfaget og jeg har vist til at en finner flere og ulike bidrag i denne retningen. Jeg vil nå videre knytte dette perspektivet inn til den andre delen i min problemstilling; Hvordan forstå praksis i utdanningsfeltet med utgangspunkt i en institusjonell analyse av Kunnskapsløftet?

Bakgrunnen er at kunnskapsløftet er på den ene siden en læreplanreform men den er og en styringsreform for utdanningsfeltet. Og bakgrunnen for reformen var og knyttet til spørsmål

om kvalitet i utdanningsfeltet og med henvisning til OECD Rapporten om at det var bekymring rundt dette.

Som styringsreform av praksis omhandler denne reformen det en kan kalle en Topp - Down regulering av utdanningsfeltet. Fra tidligere styringsform der en regulerte utdanningsfeltet gjennom regelstyring var kanskje ikke spørsmålet om kvalitet i utdanningspolitikken så aktuell og en la spørsmålet om pedagogisk praksis litt til side. (Dahl.m.fl. 2011). Ved innføringen av en styringsform der mer ansvar overlates til kommunene, samtidig som fokuset på kvalitet ble mer aktualisert i forbindelse med OECD rapporten og NPM bevegelsen, ble det også fokusert mer på den pedagogiske praksis. Et begrep som kommer igjen i den forbindelse er accountability. (Mausethagen;2013). Ansvarliggjøring av skolens oppgaver ble et tema og i følge Mausethagen, så skilte en mellom en ytre og indre oppfatning av ansvarliggjøring. I følge Mausethagen (Masutehagen; 2013; 425) er ansvarliggjøring av en profesjons prestasjoner knyttet til troverdighet og ansvarliggjøring av sine handlinger, noe jeg i denne oppgaven referer til som konsekvenslogikk og skillet mellom en konsekvenslogikk og en passende logikk i utdanningsfeltet. Mens en tidligere vektla mye større vekt på at lærerprofesjonen i seg selv, stod for god kvalitet og ansvarliggjøring av praksisen i skolen, ble det nå et større fokus på kontroll og rapportering av resultater og ansvarliggjøring av skolen mål. Den ytre ansvarlig gjøring av praksisen i skolen handler også om at det skjer en endring i hva politikere oppfatter skolens hovedmål. Det ble mer fokus på å «produsere» samfunnsborgere til et yrkesliv og med det mer konkurranse innenfor utdanningsfeltet. Med OECD rapporten og NPM, ble fokuset rettet mer mot resultatmål og mindre mot dannelsesaspektet i utdanningsfeltet. Med mer fokus på ansvarlig gjøring av praksis i utdanningsfeltet, ble det også et større fokus på kunnskapsgrunnlaget i undervisningen og med det fokus på at en skal anvende evidensbasert kunnskap. (Kvernbekk;2018).

Jeg har i denne oppgaven beskrevet praksis i skolen som spenning mellom konsekvens logikk og passende logikk men med mer eller mindre betoning på et områder. Jeg ønsker først å se litt på den oppfatning av praksis en kan avlede fra det institusjonelle perspektivet utgangspunkt for kunnskapsløftet for deretter å se på det ny institusjonelle synet på kunnskapsløftet og hvilke konsekvens dette kan ha for praksis.

Innenfor det institusjonelle perspektivet så en først og fremst på de ulike institusjoner som skolen, som et middel til å løse konkrete politiske mål i samfunnet. Med dette så tenker en seg at skolen som en samfunnsinstitusjon kunne klare å løse de komplekse utfordringer skolens oppgave har gjennom en formelt og rasjonell oppskrift. Grunnideen i den institusjonelle tilnærmingen er knyttet til Scientific management teorien og ved å avdekke den strukturelle betingelse, ville en kunne sikre gode resultater. Eksempler på politiske tiltak i dag i denne sammenhengen kan være lærer spesialiseringsordningen. Contingency representerer de variabler i en organisasjon som bestemmer kvaliteten i organisasjonen og knyttes til formelle strukturene. Opplever en kommune eller skole ikke oppnår de ønskede resultater på de nasjonale tester og det kommer for eksempel klage fra omgivelsene, vil en sette i gang tiltak innad i organisasjonens strukturelle funksjoner. Så lenge skolen fungerer som et rasjonelt system vil endringer i institusjonens forutsetninger være knyttet til den formelle organiseringen. En kan i denne sammenheng se at mye av de politiske tiltak, som jeg skal komme mer inn på i datapresentasjonen, har hatt hovedfokus på å endre de strukturelle betingelser i skolen som institusjon. De institusjonelle strukturer i en organisasjon skal kunne være målbare og observerbare variabler i en institusjon. Og dette fordi endringer i en organisasjon skal operasjonaliseres som endringer i en eller flere strukturer i en institusjon. Hvis en skole ikke presterer, så skal en kunne, gjennom utviklingstiltak identifisere de faktorer som hindrer skolens arbeid, for så å sette inn målrettede tiltak for å rette på praksisen. Er det behov for mer kompetanse oppbygning for lærerne? Er det behov for å ansette en ny sosiallærer for å løse et problem? Endringer og tiltak er knyttet til institusjonens formelle struktur. Praksis i skolen og endring av praksis knyttes til først en formulering av hva som er problemet (en diagnose), videre at en ønsker å sette inn et tiltak, som en vet fungerer, for på den måten å kunne måle eller evaluere resultatet av tiltaket senere, for å se om den ønskede endring har kommet. En praksis basert på atferden hos de ansatte som konsekvens av deres handlingsvalg. (Min fortolkning av Meyer og Rowan; 1977; 352-354)

Et av problemene med den institusjonelle teori og dens forklaring på praksis som begrunnet ut fra de konsekvenser de har, er at denne type praksis gir både skoleledere og lærere liten mulighet for variasjon og endring av praksis. De retningslinjer en følger i skolen og den kunnskapsbase en baserer de ulike tiltak på gir lite rom for andre fortolkninger av

hvordan en skal endre skolen. De statlige reguleringer og føringer for skolen virksomhet gir lite rom for en praksis som er knyttet mer til hva som passer best i den aktuelle situasjonen eller til hva som er aktuell i den bestemte situasjonen. Det den institusjonelle perspektivet holder fast ved er en oppfattelse av at så lenge en følger den praksis som er sentralt styrt og en undervisning basert på vitenskapelige metoder, så vil en holde fast på inngrodde praksiser i skolehverdagen. Det den ny institusjonelle teori tar med i tillegg er en bredere forståelse av praksisfeltet. Meyer og Rowan sier følgende;

Other conflicts between categorical rules and efficiency arise because institutional rules are couched at high levels of generalization (Durkheim 1933) whereas technical activities vary with specific, unstandardized, and possibly unique conditions. Because standardized ceremonial categories must confront technical variations and anomalies, the generalized rules of the institutional environment are often inappropriate to specific situations. (Meyer og Rowan;1977;355).

3.6 Den nasjonale strategi for kvalitetsutvikling i utdanningsfeltet;

I forbindelse med Kunnskapsløftet ble det igangsatt en nytt kvalitetsvurderingssystem for skolene og hovedformålet med dette systemet var at; Standardiseringen av elevenes kunnskap og motivasjon skal,.....,tjene flere formål. (Blømeke og Olsen;2018;10) . Vurdering i skolen har eksistert både før og etter kunnskapsløftet men det i forbindelse med kunnskapsløftet var ulike kartleggingsprøver og nasjonale prøver. Fra tidligere har utdanningsfeltet lang tradisjon med eksamener og standpunktkarakterer. (Blømeke og Olsen;2018). De nasjonale og sentrale gitt kan deles inn i ulike kartleggingsprøver, nasjonale prøver og elevundersøkelsen. (Ibid). Hensikten med de nasjonale prøver er at en på bakgrunn av disse prøver skal gi de sentrale myndigheter informasjon som de kan anvende til forbedring av praksis. En praksis basert på konsekvenslogikk. Her viser de til Tveit og Olsen 2018 som sier at kvalitetsvurderingssystemet skal ha tre formål; Sertifisering og styring og støtte av læring og undervisning. Mausethagen knytter utviklingen av en nasjonalt kvalitetsvurderings system opp til den ytre dimensjon i accountability og henviser i den den sammenheng til Abelman og Elmore; 1991. (Mausethagen; 2013; 426). Med det menes det at en gjennom den nasjonale kvalitetsvurderingssystemet holder de lokale og kommunale organisasjoner ansvarlige for resultater som oppnås i utdanningsfeltet. Dette vil yte en form for press på at de nasjonale resultater skal følges opp med tiltak for å gjøre undervisningen

mer effektiv. Jeg vil senere og i diskusjons delen knytte dette opp til Meyer og Rowan s isomorfe prosesser og dekoblings prosesser.

4.0 Metode og metodevalg;

4.1 Spennet mellom politikk og pedagogisk praksis

Avhandlingen peker på spennet mellom politikk og pedagogisk praksis. Det er derfor behov for å avklare hva som befinner seg i dette spennet. Jeg har videre anvendt et institusjonelt perspektiv som ramme for analyse av ulike stortings meldinger som jeg knytter til kunnskapsløftet og dets konsekvens for pedagogisk praksis. For å empirisk belyse de ulike nivåer i forvaltningen og de ulike styringsnivåer har jeg valg å bruke data fra forskjellige undersøkelser for best å empirisk belyse mitt tema og problemstilling. Begrunnelsen for å velge data og dataanalyse fra to ulike retninger innenfor den kvantitative metode bygger på kompleksiteten i den ny institusjonelle teori teoretiske påstander. For det første vil en innenfor ny institusjonell teori finne teoretiske variabler som omhandler historiske prosesser. En myte dannes ikke over natten og isomorfi er fenomen som tar lang tid å vise seg i den empiriske praksis. Derfor er de ulike stortingsmeldinger anvendt som empirisk grunnlag for å belyse den historiske dimensjonen i et ny institusjonelt perspektiv. Samtidig forsøker også ny institusjonell teori også å si noe om dagens praksis, eller samtidens praksis. Bakgrunnen for å velge et data sett fra Nygård undersøkelse begrunner jeg med følgende: Nygård anvender en kombinasjon av fokusgruppe intervju og individuelle intervju. På den måten får en i denne fremgangsmåten tidsånden eller nåtidens oppfatning av de sentrale politiske føringer innenfor utdanningsfeltet. Denne fremgangsmåten kan indikere relevansen av den ny institusjonelle teoris påstander og postulater på det empiriske plan med å fange inn nåtiden oppfatninger av de sentrale og historiske prosesser som de ulike stortingsmeldinger regulerer praksisfeltet med. Som Nygård sier; Sentralt står då informantane sine beskrivingar, forklaringar og grunngevingar for det dei gjer eller opplever. (Nygård:2012; 144).

Jeg har tidligere og ved henvising til Veggeland skissert ulike styringsnivå i forvaltningen og de ulike reguleringskonspeter. Mens de første reguleringskonspeter er knyttet til lovgiving,

som for eksempel forvaltningsloven og opplæringsloven, skisserte Veggeland to reguleringskonsepter, som ble definert som myke. Politiker konseptet og Partnerskap konseptet. Det empiriske materialet i denne oppgaven kan knytte til disse to konsepter. På Overordnet har vi tre styringsnivåer i Norge. På nasjonalt nivå har vi stortinget, regjeringen, departementet og de ulike direktoratene. På fylkesnivå har vi fylkesting, statsforvalter og fylkesadministrasjonen. Kommunalt finner vi kommunestyret, kommuneadministrasjonen og interkommunale samarbeid. Spørsmålet om hvilke oppgaver som skal ligge hvor og i så måte forholdet mellom sentralisering og desentralisering er vesentlig i organiseringen av offentlig virksomhet. Hvilke oppgaver som løses best og mest effektivt i de ulike nivåene har vært gjenstand for mange politiske debatter (Rønning & Lesjø, 2015, s. 243).

Temaet for denne masteravhandlingen finnes nettopp her: i spenningsfeltet som dannes ved at myndighet og avgjørelser finnes i øverste ledd i pyramiden, mens utøvelsen skjer i det nederste. Statlig styring av kommunene kan gi ulike forutsetninger for utførelse av tjenestene innenfor velferdsstaten. På 1990-tallet skisserte Kommunaldepartementet tre hovedperspektiver for denne styringen:

1. Hierarkiperspektivet

2. Partnerskapspektivet

3. Kommunal autonomi

Det første punktet omhandler i stor grad hvordan kommunene er iverksettere av statlig politikk. Dette punktet skimtes både i lovgivning og gjennom forvaltningspraksis. Det siste punktet vektlegger at kommunene har stor handlefrihet til lokal styring og for hvilke tiltak som igangsettes (Rønning & Lesjø, 2015, s. 291).

For å plassere Veggelands ulike reguleringskonsepter inn i en ny institusjonell forklaringsramme vil en kunne si at de første reguleringskonsepter kan representere Ny institusjonelle tese om mytedannelse og isomorfi i praksisfeltet ved at disse reguleringskonsepter har eksistert over en lengre tidsperiode enn slik praksisfeltet er på et gitt tidspunkt. Lovgivnings konseptet og politiker konseptet er føringer som over tid har påvirket praksisfeltet (Mytedannelser og Isomorfe prosesser) mens gjennom partnerskaps

modellen har den enkelte kommune stor grad av autonomi i sin styring, kan en se til hvilken grad en kan finne empiriske indiksjoner fra den ny institusjonelle teori. Og gjennom gruppe intervju og enkeltintervju vil en finne mønstre eller trekk i de ulike aktører som kommunal sjefer, politikere og Rektorer svar på intervjuene. Dette binger meg over til fordelene med et kvalitativt forskningsdesign i motsetning til en kvantitativ tilnærming.

Når en skal gjennomføre en undersøkelse er det vanlig at en skiller mellom to ulike fremgangsmåter. Den ene referer seg til som en kvantitativ fremgangsmåte der hovedmålet er å prøve ut en eller flere teorier for å se om den stemmer eller ikke med den empiriske virkelighet, mens den andre fremgangsmåten, kvalitativ metode, er mer en oppdagende og induktiv prosess, der en forsøker å forså et fenomen nærmere. I forhold til mitt tema og min problemstilling falt valget på en kvalitativ tilnærming der jeg anvender flere ulike teknikker for å samle inn data. Denne fremgangsmåten blir ofte definert som metodetriangulering.

Bakgrunnen for valg av å anvende to ulike fremgangsmåter i innsamling av data knytter jeg til at jeg mener dette gir de mest riktige bilde av de to hovedspørsmål jeg stiller i denne oppgaven. Det første omhandlet Meyer og Rowans tese om at jo mer et samfunn utvikler seg innenfor det rasjonelle og tekniske jo mer vil en organisasjon i den postindustrielle samfunn reflektere myter i sine institusjonelle omgivelser i stede for å møte de mer konkrete og praktiske krav i sin hverdag. Med institusjonelle omgivelser har jeg i denne oppgaven fokusert på de endringer i den statlige og politiske styringskjede av utdanningsfeltet som har utviklet seg fra 1990 tallet og frem til dagens samfunn. I følge Rowan og Meyer er dette prosesser, som har foregått over lengre tid og som etter hvert blir oppfattet som sannheter eller forhold som en tar for gitt innenfor en felt. I denne oppgaven utdanningsfeltet. Ved siden av de politiske styringssignaler som blir analyser i diskursanalysen vil også profesjonen og profesjonsbegrepet i utdanningsfeltet bli tatt opp som et annen variabel i de institusjonelle omgivelser. Den siste variabel i de institusjonelle omgivelser er lover og regler som han som formål og sette opp regler for et praksisfelt.

Det neste spørsmålet er avledet fra dette og det er i den forbindelse jeg ønsker å anvende en spørreundersøkelse fra Roald for å belyse hvordan det første spørsmålet kan avdekkes i praksisfeltet. Og hoved spørsmålsstillingen er da;

En Ny institusjonell analyse av kunnskapsreformen og hvordan dette får betydning for hvilke praksis en får i skolen. Med praksis sikter jeg her til de to typer en praksis basert på konsekvens logikk eller en praksis basert på en mer passende logikk forståelse av kunnskaps reformen.

4.2 Metodetriangulering;

Metodetriangulering innebærer at bestemte fenomener studeres fra ulike synsvinkler og synspunkter, og at problemstillingen belyses ved hjelp av forskjellige metoder .

(Røykenes;20089

4.3 Anvendelse av andres datamaterialet kombinert med min egen analyse;

I spørreundersøkelsen utført av Knut Roald var hans hovedtema Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeier. Han gjennomførte videre en spørreundersøkelse for både en fokusgruppe og individuelle intervju. Det hefter en del usikkerhet i forhold til det å anvende andres data til sin egen analyse. For det første er Roald sin undersøkelse og spørsmål knyttet til en konkret problemstilling og Tema . Selve spørsmåls formuleringen var åpne og knyttet til Kvalitet i skolen og det fremkommer ikke av spørsmålene at han knytter disse spørsmålene til Temaet organisasjonslæring. Jeg har ovenpå kommet inn på at kvalitet er ikke et entydig begrep og kan henvise til flere og ulike dimensjoner ved kvalitet i skolen. På den måten vil jeg anta at både i spørsmåls formuleringen fra Roald ligger rom for en ganske åpen fortolkning av spørsmålene som ble stilt til skoleeiere i de ulike kommuner. Det ligger implisitt en oppfatning av at kvalitet skal forstås innenfor kunnskapsløftet og på den måten kan spørsmålene og hvordan skoleeierne oppfatter spørsmålene være «farget» av det aspektet ved kunnskapsløftet men teoretisk dekker kvalitetsbegrepet både prosess dimensjonen og mål og resultatdimensjonen. Kvalitative intervjuer blir ofte oppfattet som eksplorative spørsmål og slik spørsmålene ble formulert fra Roald oppfatter jeg hans spørsmål som mer å fange opp forståelsen for eller nyanser i kvalitetsbegrepet slik de ble stilt. For eksempel er et spørsmål formulert på følgende; Jeg har i vedlegg gitt en oversikt over alle spørsmål Roald stilte i sin undersøkelse.

«kvalitet i skolen, kva assosiasjoner gir det? (spørsmålet blir fulgt opp ut fra assosiasjonene).

«kvalitetsutvikling, kva assosiasjoner gir det (

«tenk at du får en nytilsatt på din arbeidsplass. Du får i oppdrag og introdusere kvalitetsvurdering i skolen for den nye personen. Hva vil du fokusere på i din presentasjon?

I og med at spørsmålsformuleringene var såpass åpne med tanke på hvordan respondentene svarte vil jeg si at det for min oppgave og problemstilling kan anvendes som valide og reliable spørsmål til mitt tema. Med reliabilitet i kvalitativ forskning .

Det ligger en stor grad av fortolkningsmuligheter i både spørsmålsformuleringen og i svarene til respondentene og oppfølgings spørsmålene ble ikke styr at forskeren til en bestemt retning men forskeren lot svarene styre den videre spørsmål som ble stilt. Dermed kom forskeren ikke inn på den underliggende variabel i hans oppgave som var organisasjonslæring og kvalitet i spørsmålene. På den måten kan datamaterialet eller empirien brukes på nytt med andre underliggende variabler som fortolkningsgrunnlag og det er det jeg anvender i denne oppgaven. Temaet organisasjonslæring kan empirisk inneholde både prosess dimensjonen ved kvalitet og resultat aspektet ved kvalitetsbegrepet. Spørsmålene vil ant. Gi samme type svar hvis de hadde blitt gjentatt og de ville gitt samme type svar uavhengig av den underliggende teoretiske antagelsen og dette svarer til reliabilitet i kvalitativ forskning der reliabilitet handler om til hvilken grad måle eller forskningsinstrumentet gir konsistente resultater når de samme spørsmålene ville blitt stilt gjentatte ganger. Forskningsinstrumentet her var spørsmåls guiden som jeg henviser til i Apendix. Det andre kravet til data er Validitet.

4.4 Om min anvendelse av andres forskningsdata;

Deling av forskningsdata kan ha ulike formål, det kan omhandle nye undersøkelser der en ønsker å reprodusere eller verifisere tidligere forskning, gjøre offentlig finansiert forskning tilgjengelig for allmenheten, gi andre mulighet til å stille nye spørsmål fra eksisterende data og fremme ny forskning og innovasjon. (Borgmann, 2012; 1067) I denne oppgaven vil min

anvendelse av Roald sine data gi meg en mulighet til å stille nye spørsmål. Dette omtales som datagjenbruk.

Pasquetto et al., viser til at datagjenbruk kan være et vidt konsept som favner mange ulike aktiviteter, som for eksempel å returnere til ens egne data for senere sammenligninger. Det kan for eksempel også være å innhente datasett fra offentlige eller private kilder for å sammenligne med nylig innsamlede data, kartlegging av tilgjengelige datasett som bakgrunns forskning for et nytt prosjekt, eller utføre reanalyser av ett eller flere datasett for å adressere nye forskningsspørsmål (Pasquetto et al., 2019, s. 4). Forskere kan gjenbruke andres data for mange ulike formål.

I denne oppgaven innebærer gjenbruk slik jeg tolker det at data fra Roald blir anvendt av meg blir brukt av noen andre, eller den opprinnelige opphavspersonen. Pasquetto et al. hevder at i den vanlige dagligtalen (common parlance), når man snakker om forskeres datapraksiser, så impliserer gjenbruk vanligvis «usage of a dataset by someone other than the originator» (Pasquetto et al., 2017, s. 3) I forhold til min tema og problemstilling vil dette bety at vurderingen rundt validitet og reliabilitet også må knyttes til hvordan Roald samlet inn dataene og hvordan de ble skapt. I Roalds undersøkelse ble dataene hentet inn i ulike prosesser og tidsperioder. For det første ble det søkt om godkjenning fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste for å gjennomføre undersøkelsen. Dette for å sikre den etiske delen av prosjektet.

Det neste steget som Roald benevner er formuleringen av spørsmålene i intervju guiden. Han sier at intervju guiden ble utarbeidet på bakgrunn av den Teoretiske forståelsen og problemstillingen. Organisasjonslæring og kvalitetsvurdering. Som jeg har kommet inn på tidligere vil mitt teoretiske perspektiv også inneholde temaet organisasjonslæring og da kan data settet være relevant for mitt teoretiske perspektiv. Jeg har også kommet inn på tidligere at kvalitet og kvalitets arbeid i skolen kan empirisk inneholde flere ulike sider, både prosesser i det arbeidet som utføres men også resultater av et arbeid. Når respondentene svare på dette spørsmålet var det implisitt i forbindelse med kunnskapsløftet og de endringer som kom med det på praksis, men generelt kan kvalitetsarbeid også henvise til andre aspekt også.

4.5 Utvalg av informanter i Roald sin undersøkelse og type intervju.

Utvalg er et sentralt prinsipp innenfor forskning og har betydning for om de resultater en får i en undersøkelse kan generaliseres over til en større populasjon. Innenfor kvantitative undersøkelser anvender en som ofte tilfeldig utvalg, for på den måten å sikre at de respondentene er mest mulige like på alle de andre variabler en de ønsker å studere. Utvalget skal representere populasjonen. I denne oppgaven kan det bety at utvalget av de tre kommuner som Roald anvender skal representere alle kommune i Norge. Men utvalg innenfor kvalitative undersøkelser er ikke primært et ønske om å generalisere til alle i populasjonen og en er mer opptatt av at resultater skal kunne gjelde for de som undersøkes på den ene siden, men også for at en skal forsøke og forstå fenomenet bedre. I den kvalitative tilnærming ligger det både en fenomenologisk og hermeneutisk tilnæringsprosess i møte med empirien. Roald anvende i sin undersøkelse først tre fokusgruppe intervjuer og tolv oppfølgende individuelle intervjuer. Med fokusgruppe intervju så intervjuer enn en gruppe med respondenter over et bestemt tema (Kvalitetsvurdering): det er prosessen eller kommunikasjonen over spørsmålet og temaet mellom respondentene som danner grunnlaget for det empiriske materialet. Det er innholdet i samtalen mellom deltagerne som er selve datamaterialet en skal samle. (Halkier; 2010). Fokus intervjuet ble etterfulgt av individuelle intervju for å få en dypere forståelse i hva respondentene forstod som kvalitetsvurdering i skolen.

4.6 Validitet og reabilitet

Reliabilitet handler om hvorvidt svarene er får er konsistente og pålitelige og er et spørsmål om andre ville komme frem til det samme svaret. I den første delanalysen der jeg anvender en diskursanalyse av sentrale stortingsmeldinger, vil spørsmål om reliabilitet være vanskelig fordi denne delen omhandler min tolkningsprosess og forståelse fra utvalgte dokumenter. Jeg vil derfor senere beskrive diskursanalyse som fremgangsmåte og litt om hvordan jeg har valgt ut tekster/sitater fra de valgte politiske dokumenter som har som mål og styre utdanningsfeltet. I den andre undersøkelsen anvender jeg data/empiri fra Roald sin undersøkelse og min vurdering av reliabilitet vil være å henvise til Roalds omtale av dette.

På samme måte som reliabilitet er et viktig element i forskningen vil også spørsmål om Validitet også være sentralt. (Grenes;2021) Jeg har ovenpå kommet inn på at i selve spørsmålsutformingen og i intervju guiden kommer ikke Roald inn på den underliggende variabel i sin oppgave men den ble presentert i den generelle orienteringen om hans forskningsprosjekt. I forhold til mitt valg av Teoretiske ramme som er ny institusjonalismen, så kan spørsmålene og svarene også anvendes til mitt formål men ved noen kritiske bemerkninger. Spørsmålene Roald utarbeidet var som han sier logisk utledet av teorigrunnlaget, men samtidig og for ned betone den teoretiske før forståelsen under intervjuene, var ikke teoretiske perspektivet omtalt i intervjuguiden. Dette kan være en liten utfordringer i forhold til hvilke type undersøkelse en foretar. På den ene siden er et kjennetegn ved kvantitative undersøkelser at variabler blir logisk avledet fra teorien og på den måten blir undersøkelsen styrt av forskerens preferanser og teoretisk ståsted. Mens hovedhensikten med en kvalitativt forskningsdesign er at en ønsker å forstå og få en dypere kunnskap om det fenomen en studerer. Roald sier selv i forbindelse med sin undersøkelse at i selve spørsmåls formuleringen unngikk å henvise til Teori og på den måten forsøkte han å få frem respondentenes opplevelses og erfaringer, uten å bli styrt av forskerens teoretiske utgangspunkt. (Rolad;2012). Spørsmålene er derfor formulert som indirekte tilnærminger til temaet ved at respondentene skulle skildre hendelser og opplevelser i arbeid med kvalitetsvurdering. I forhold til min oppgave vil dette styrke validiteten fordi en så langt som mulig forsøkte å få respondentenes egne opplevelser og erfaringer med Kvalitetsarbeidet i skolen.

I utformingen av spørsmålene ble de samlet inn i 5 hovedtemaer;

- 1) Kvalitetsarbeid som faglig og politisk virksomhet
- 2) Verktøy og systemet i arbeidet med kvalitetsvurdering
- 3) Samhandling om kvalitetsvurdering mellom skolenivå og kommunenivået
- 4) Samhandling om kvalitetsvurdering mellom faglig og politisk ledelse
- 5) Oppfølging av arbeidet med kvalitetsvurdering.

Borgman påpeker at muligheten for å gjenbruke andres forskningsdata avhenger av kunnskap om disse dataene og kjennskap til hvordan de har blitt skapt.

Min anvendelse av data fra Roald ønsker jeg å se det i sammenheng med min egen analyse begrunner jeg ut fra at jeg i min valgte teoriramme undersøker et fenomen som må forstås på ulike forvaltningsnivåer. Både institusjonalismen og ny institusjonalismen omhandler en analyse av offentlig forvaltning og styring på flere nivåer, fra det politiske føringer og ned til den enkelte organisasjons implementering av de politiske føringer. Institusjonalismen innebærer en analyse på både det politiske, faglige og administrative nivået da en innenfor et institusjonelt perspektiv ser disse i en sammenheng knyttet til praksisfeltet. Hvert nivå i forvaltningen representerer et syn eller oppfatning og disse skal oversettes eller føres over til et lavere nivå i forvaltningen og videre nedover. På det øverste nivået finner en staten /politikk utformingens mens det neste nivået er kommune og fylkeskommuner, som skal oversette de ulike statlige føringer i sammenheng med sitt geografiske og kulturelle lokalmiljø. På de neste nivåene finner en den enkelte skole og skoler innenfor en kommune eller fylkeskommune og deres rektorer, lærerne som til slutt skal overføre disse styringssignaler til pedagogisk praksis i skolen og til slutt foreldre og andre interessegruppers opplevelse. Det kan være FAU, foreldreutvalg, fagforeninger og til slutt elevene selv. Mellom forvaltningsnivåene er det subjekter eller personer, som på den ene siden skal fortolke de politiske føringer. Og disse subjekter fortolker og oppfatter de nasjonale styringssignaler ut fra sine roller og posisjoner og det er i den forbindelse jeg vil referere til Røviks (Røvik; 2007) transaksjonsteori og lokalisering og tidsmarkering. For det første er det statlige nivået gjennom de valgte stortingsmeldinger, det andre nivået er mellom staten og den enkelte kommune og i Roald sin undersøkelse mellom kommune nivået og skolenivået. Kommunensnivået representert ved lokal politikere, rådmenn, kommunalsjefer og rektorer.

4.7 Formålet med en diskursanalyse

En diskursanalyse baserer seg ontologisk og epistemologisk på en påstand om at den sosiale virkelighet er konstruert og det er gjennom språket vi konstruerer denne virkeligheten. Denne forståelsen settes opp mot den ontologiske og epistemologiske oppfatning en har innenfor naturvitenskapen. Der oppfattes virkeligheten (empirien) som noe objektiv og A posteriori. Den baserer seg på at teorier og påstander/hypoteser må undersøkes mot erfaring eller data, for å kunne avgjøre om de er sann eller ikke sann.

En diskursanalyse baserer seg på en virkelighetsforståelse som et konstruert fenomen og har sitt grunnlag i den sosialkonstruktive tradisjon. Virkeligheten kan ikke oppdages eller avdekkes, objektivt, men den er konstruert gjennom språket og meningen med språket.

Videre er kunnskapen konstruert innenfor en kontekst. Dette betyr at en på den ene siden har vært gjennom en fagfornyelse innenfor utdanningsfeltet, men hvordan denne fagfornyelsen skal forstås teoretisk og praktisk er knyttet til den fortolkning av den prosess som har gått i forkant. Jeg ønsker å knytte denne diskursen en finner inn til et ny institusjonell forståelsesramme og diskutere denne diskursen inn en praktisk eller empirisk ramme med utgangspunkt i skille mellom konsekvens logikk og passende logikk.

Diskursanalyse er en fremgangsmåte som tar for seg språk og tekster som empirisk kilde. Innenfor diskursanalyse mener en at den empiriske virkelighet er en fortolkende virkelighet og har en mening innenfor vår identitet, historie og relasjoner til andre. (Bratberg;2016; 27-29) Tekster som jeg anvender her, er skapt innenfor en kontekst, som igjen var satt sammen av mange ulike diskurser. I denne oppgaven trekker jeg disse tekstene ut av deres opprinnelige meningssammenheng og rekonstruerer de for å belyse mitt tema i denne oppgaven. Jeg setter derfor sammen ulike diskurser knyttet til det samme tema i denne oppgaven ved at jeg frikobler meningsinnholdet fra det opprinnelige til en rekonstruksjon i forhold til min tema. Tekst og språk er videre ikke nøytrale og objektive fakta men gjenspeiler verdier, holdninger og perspektiver som igjen er med på å forme vårt virkelighetsbilde. (Bratberg; 2016; 29-31) Språket og teoriene korresponderer ikke objektivt med virkeligheten men en må og se på semantikken i vår forståelse av virkeligheten. De ulike tekster som anvendes i denne oppgaven vil da reflektere ulike verdisyn og oppfatninger. «Det fortolkende utgangspunkt innebærer at diskursanalysen har et annerledes syn på sannhet og mulighet for kumulativ forskning – at man kan stå på kjempers skuldre – en hva vi kjenner fra naturvitenskapelig inspirert forskning. Tolkning avløses av ny tolkninger, og diskursanalyse legger til grunn et syn på analyse som noe midlertidig og med et element av subjektivitet. (Bratberg;2016; 33).

Jeg kom inn på at gjennom å se på meningsinnhold i ulike tekster vil ulike verdi og perspektiver komme til uttrykk. Jeg ønsker i den sammenheng og vise til Foucaults diskursbegrep der forholdet mellom makt og kunnskap er relevant. Det er en relasjon

mellom makt og kunnskap og de ulike diskurser og tekster i forhold til mitt tema reflekterer også ulike kilder for makt. (Østensen viser til Foucault; 2020; 12-16) Dokumenter og empiri fra st. meld, representerer en type makt som igjen vil påvirke den virkelighetsoppfattelse en får av det aktuelle temaer, mens andre dokumenter og diskurser representerer mindre makt. Stortingsmeldinger gir en sterkere føring for både kunnskapsgrunnlaget men også den praktiske politikk som utformes enn andre dokumenter og som vil være premissleverandør for de forandringer som gjøres på empiri nivået eller skolenivået. Bratberg sier følgende; hvis vi tar en fortolkende vitenskapssyn som utgangspunkt, er det et viktig premiss at mening,....., ligger til grunn for handling. I diskursanalyse forstås dette som at mening styrkes og opprettholdes gjennom språklig kommunikasjon og derfor også må gripes gjennom å analysere språket. (Bratberg; 2016; 32). Analysen er dermed rettet mot hvordan bestemte representasjoner av virkeligheten skapes, opprettholdes og utfordres. (Ibid). I forhold til mitt tema vil st.mld være både sentrale dokumenter for å forstå praksis men også uttrykke en form for makt og verdioppfatninger av den praksis en ønsker i skolen i forhold med hensyn på mitt tema. Forskningslitteratur representerer også et aspekt ved virkeligheten men har mindre grad av makt i forhold til den praksis som blir anvendt.

I følge Bratberg vil derfor en diskursanalyse være tre leddet; den teksten som analysen bygger på, den diskursive praksis som de ulike tekstene legger grunnlag for, og den sosiale praksis som kan forstås som en implikasjon av de to første forhold. Tekst (i denne oppgaven min empiri, diskursive praksis (den utdanningspolitiske diskurs slik den kommer frem i ulike meldinger) og sosial praksis og i denne oppgaven knytte til pedagogisk praksis som konsekvenslogikk eller passendelogikk. Her med eksempler fra annen forskning og da med henvisning til datamaterialet som baserer seg på en spørreundersøkelse om kvalitetsbegrepet og organisasjonslæring innenfor kunnskapsløftet.

Tekstene og dokumentene som jeg ønsker å anvende i min oppgave kan videre plasseres inn i en diskursorden. (Bratberg;2016; 34).

5.0 Presentasjon av data/empiri.

I den første delen presenteres de utdrag av tekster fra de ulike st. mld. Knyttet til mitt tema. I den andre delen er data lagt ved i vedlegg.

De ulike stortingsmeldinger og utdrag av tekster/noter knyttet opp til min problemstilling, dette er tekster produsert i ulike tidsperiode fra 1990 og frem til 2016 og anvendes som empirisk dokumentasjon på Meyer og Rowan s første spørsmål og som presenteres som de institusjonelle signaler som er utgangspunkt for svarene fra de tre kommunene i Roalds undersøkelse.

Stortingsmelding nr 37, (1990 -91)

Stortingsmelding nr 37, (1990 -91) Om organisering og styring i utdanningssektoren ble et viktig dokument i den diskusjonen om forholdet mellom statlig styring og mer lokal styring. Den ble fremmet første gang 12.04.1991 og Grete Knudsen AP var saks ordfører. Det resulterte til en innstilling 06.09.1991. Bakgrunnen for denne meldingen var å konkretisere nærmere oppgave og ansvarsfordelingen mellom nivåene i utdanningssystemet (st. mdl. 37 s. 5). det pekes på at organiseringen av det nasjonale utdanningssystem er sterkt oppdelt nasjonalt og regionalt og at svak samordning mellom utdanningsnivåene. I innledningen til denne meldingen sies det at departementet må ha et generelt systemansvar for utdanningssektoren og definere klare og overordnede mål og prinsipper for skolen. Dette innebar at staten skulle definere de elementer i opplæringens innhold som er av betydning for et nasjonalt kunnskaps-, kultur – og verdigrunnlag, dimensjonering av antall elever og studieplasser, fastsette utdanningens grunnstruktur og generelle retningslinjer for den kompetanse utdanningen skal gi og sørge for nok utdannede lærere. En tenker og at å utvikle faglig og pedagogisk hjelpemidler til bruk i skoleverket. Styringsinstrumentene på Nasjonalt nivå er lover og forskrifter og formålsparagrafen. (St. Mld). Læreplaner skal også utvikles nasjonalt men med mulighet for lokale tilpasninger, gjennom lokalt læreplanarbeid. Det sies i denne meldingen at en større grad av mål og rammestyring forutsetter et godt evalueringssystem. På økonomisiden ønsket en å gå fra en detalj styring til mer lokal styring.

Et viktig innspill i denne meldingen var innføringen av målstyring som en overordnet styringsform i skole. Dette betyr at de nasjonale myndigheter formulerer mål for skolene og at disse formidles ned på kommunale og fylkeskommunale nivå. Det skal også føres tilsyn på om disse målene blir oppnådd. Det sies i denne meldingen at ideen om målstyring i utdanningssektoren er av ganske ny dato og har hat en kort historie innenfor

statsforvaltningen. Det sies i denne meldingen at kritikken er blitt rettet mot det at målstyring passer bedre for næringslivet og andre sektorer der målene er tydelige og klare mens en innenfor utdanning, der mål er mer mangfoldige og lite målbare. Da den nye kommuneloven ikke var blitt vedtatt i denne meldingen ble en del av ansvarsforholdet mellom den statlige sektor og kommunesektoren satt litt på «vent» til den nye kommuneloven skulle vedtas. Men det sies i denne meldingen at det sentrale premiss i denne meldingen er skolenivået (kommunene) bør få en større myndighet til organisering av utdanningen, ressursbruk og personalspørsmål.

Før jeg kommer inn på den neste meldingen ønsker jeg å ta opp tråden fra det første delspørsmål jeg skal besvare. De politiske signaler som denne meldingen gav uttrykk for var en begynnende prosess der en ønsket på den ene siden å delegere mer ansvar og oppgaver ned til kommunene. Dette skulle gjøres ved innføring av ny kommunelov og mindre detalj styring av utdanningsfeltet. Staten skulle fortsatt ha det overordna ansvaret for styringen og reguleringen av utdanningsfeltet men kommunene skulle ta over mer av hovedoppgavene. Ved siden av lovgivningen, som regulerte utdanningsfeltet, ønsker staten at gjennom en ny mål og resultatstyring, rammestyring og gjennom andre tiltak styre utdanningsfeltet og kommune fikk en mer rapporteringsplikt til staten. I denne meldinger kommer ikke så mye inn på styring av profesjonen, som arbeider innenfor utdanningsfeltet, med unntak av at det sies at staten fortsatt skal ha ansvar for den nasjonale læreplanen og innholdet i fagene på ulike trinn i opplæringsløpet. Ved innføring av mål og resultat styring begynte også en ny trend i hva en kanskje skulle oppfatte som kvalitativt gode skoler og i hvordan en skulle oppfatte hva som var god og ikke god praksis i utdanningsfeltet. I den eneste meldingen som jeg vil ta med er Stortingsmelding nr. 23 (1992 -93) om forholdet mellom stat og kommune. Denne meldingen fra Kommunal og arbeidsdepartementet ble godkjent i statsråd 26. Februar og omhandlet mer konkret forholdet mellom staten og kommunene. Meldingen er delt inn i to deler; den første omhandler samspillet mellom stat og kommuneforvaltningen og den andre delen omhandler en forenkling av inntektssystemet. Fra del 1 vil jeg trekke frem fra denne meldingen og som også påvirket utdanningsfeltet er at nå skisseres prinsippet om mål og resultatstyring mye tydeligere og at det skal settes i gang en praksis med rapportering mellom stat og kommunenivået. Det sies i denne meldingen at ved innføringen av en ny styringsmodell, fra detaljstyring til en mer rammepreget styringsmodell,

så blir det viktigere at kommuner rapporterer siden resultater til staten, slik at de kan endre sin politiske utforming for fremtiden. Det kommunale selvstyre kommer tydelig frem i denne meldingen som et viktig punkt og med de sentrale verdiene for statlig styring som frihet, demokrati og effektivitet. Sentralt i den statlige styringen er prinsippene om likhet, alle i arbeid og rettstryggheten til innbyggerne. Statens skal ha det overordna ansvaret med oppgavene og løsningen er delegert ned til det kommunale nivået. Men det pekes på i denne meldingen at forholdet mellom de statlige og kommunale felt kan ha spenninger på mange områder. I denne meldingen pekes det på at den viktigste styringsformen som staten har er gjennom lover og regler. Ved siden av dette er det gjennom kontroll og tilsyn og forskning og utdanning. (For å nevne noen) I forhold til min problemstilling vil lover og regler, styring gjennom tilsyn og rapportering og gjennom utdanningsfeltet, være de føringer jeg ønsker å trekke frem fra denne meldingen.

St. mld. 30 2003 -2004

Kunnskapsløftet kom i St. mld. 30 2003 -2004 mens den nye læreplanen for kunnskapsløftet ble innført i 2006. Så i etterkant av Kunnskapsløftet, som var en skolereform, kom det også en ny læreplan. En innførte kompetansebaserte læreplaner for fagene dvs; mål for den kompetansen elevene skal sitte igjen med etter endt utdanning. Dermed ble elevens læringsprosesser regulert gjennom tydelige målformuleringer. Kunnskapsløftet omfattet hele grunnskoleopplæringen, både grunnskolen og den videregående skole.

I den meldingen uttrykkes det bekymring rundt reformen fra 1997 og at skolen ikke ha lyktes med å tilpasse opplæringen til den enkelte elev, slik det er formulert i opplæringsloven og det pekes på mulige årsaker til at skolen ikke har lyktes med å gi godt læringsforhold til alle elevene. I den meldingen pekes det på blant annet en melding fra OECD som etterlyste et system for vurdering for kvalitet i norsk skole som kunne anvendes som utgangspunkt for en situasjonsbeskrivelse og utforming av utdanningspolitikken. Det vises til svakheter på flere ledd i norsk skole som samarbeid skole – hjem, læreres oppfatning av utsagnet; ansvar for egenlæring og at læreplanene er for omfattende og uklare. (Ibid; 15).

I Meldingen sies det at en av de viktigste faktorene for elevens læring er lærernes kompetanse. Med kompetanse i denne meldingen pekes det på både den formelle kompetanse lærere får gjennom sin formelle utdanning, *men også på kompetanseutvikling i det daglige lærerarbeidet i skolen. (Ibid; 94).* det vises til kompetanseberetningen som forklarer skolen relative lave læringsintensitet med tradisjonelle organiserings- og arbeidsformer, manglende tradisjoner for refleksjon og spredning av kunnskap mellom medarbeidere i skolen, og tradisjonelle oppfatninger av hva kompetanseutvikling er. (94).

Meldingen tar først og fremst for seg behovet for etterutdanning og videreutdanning som del av kompetansegrunnlaget og benevner i liten grad hva en skal legge vekt på når den benevner kompetanseutvikling i den daglige i skolen.

St. mld. 30 (2003-2004 Kultur for læring) sier om den nye kvalitetsvurderingssystemet et tydelig signal om at en ønsket mindre sentralstyring og regelstyring og mer målstyring.

Kvalitet i skole knyttes opp til tre sentrale sider ved kvalitetsvurdering; : "Elevenes og lærerens resultater bygger på kvaliteten i prosessene og strukturene" (NOU 2002: 10 kap 3 s. 3)

Dette betyr at det sentrale i dette kvalitetsvurderingssystemet er elevenes lærings resultater (som overordnet) i sammenheng med prosesskvalitet og strukturkvalitet.

- 1) Struktur kvalitet
- 2) Prosess kvalitet
- 3) Resultat kvalitet

En nærmere presisering av kvalitetsbegrepet finner en i St. mld, 31 2007 .2008 om kvalitet i grunnskoleopplæringen der kvalitetsbegrepet også blir knyttet opp til lærere og Lærernes kompetanse og praksis har stor betydning for elevenes læring.

I denne meldingen legger departementet vekt på lærernes kompetanseutvikling etter at de har fullført grunnutdanningen , og på hvordan lærerne kan få mer hjelp og støtte til en kunnskapsbasert praksisprofesjonsutvikling etter endt utdanning;

”Det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering og – utvikling er en viktig del av et større systemskifte. Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og styring erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres innen rammen av nasjonale mål” (Stm. 30 2003/04 s. 25).

Senere i denne meldingen understrekes det at «Lærernes kompetanse er den aller viktigste enkeltfaktoren for elevenes læring når en ser bort fra elevenes bakgrunn. Lærerne må ha både faglig og pedagogisk kompetanse».

St. Mld. Nr. 31, 2007 – 2008

Som et eksempel ble det våren 2008 lagt frem en stortingsmelding med navnet; Kvalitet i skolen (st. mld. Nr. 31, 2007 – 2008), der den sittende regjering kom inn på ønske om en sterkere nasjonal styring av skolen. (St. mld. 31 s 13) En ønsket i denne meldingen og se på den generelle delen av læreplanen i forbindelse med stortingets behandling av ny formålsparagraf. I den meldingen settes det opp noen generelle og klare mål for hva en skal oppfatte som kvalitet i skolen. (Grunnopplæringen). Det sies at målene er gjennomgående for alle nivåer i sektorene i skolen og for hver av målene er det indikatorer som skal gi grunnlag for å vurdere hvor langt kommunene og landet si helhet har kommet i å nå målene. (Kilde; St. mld. Nr.31). Det legges også i denne meldingen klarere føringer for en sterkere nasjonal styring av skolen. (Ibid).

«kvalitet i grunnopplæringen kjennetegnes av i hvilke grad de ulike målene i grunnopplæringa i samfunnsmandatet virkeliggjøres». (S,9) og mandatet for grunnskolen blir konkretisert ytterligere gjennom kompetansemålene i de ulike læreplaner for fag. Kompetansemålene er definert innenfor hvert hovedområde og angir hva elever og lærlinger skal kunne etter endt opplæring på ulike trinn». (St.Mld. s 10).

Formålsparagrafen og den generelle delen av læreplanen er en del av konkretiseringen av skolens mandat samt kompetansemålene for opplæringen. Kompetansemålene som elevenes skal jobbe mot er en konkretisering av mandatet for grunnskoleopplæringen.

St. mld. 31 sier om mål for grunnskoleopplæringen og som mål for kvalitet i opplæringen følgende punkter;

1) Alle elever som går ut av grunnskole skal meste grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta videre i utdanning og arbeidsliv.

2) Alle elever og lærlinger som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller arbeidsliv.

Indikatorene som brukes for å vurdere om disse indikatorene er nådd;

A) Andel som fullfører ordinær videregående opplæring fordelt på yrkesforberedende og studieforbereidende opplæringsprogrammer.

b) Andelen som oppnår planlagt kompetanse på lavere nivå blant de som ikke gjennomfører ordinær videregående opplæring.

På den andre siden har en også vært gjennom perioder med desentralisering av skolen og at kvalitet i skolen har blitt knyttet opp til at kommunene og skolene har fått mer lokal styring større ansvar for kvaliteten i skolen. Jeg har tidligere kommet inn på de ulike reformer i kommesektoren.

Meldingen tar videre for seg utdanningen på de ulike trinn og det kommer med bekymring rundt kvalitet i skolen på bakgrunn av målinger innenfor ulike områder og sammenligning med andre land. *Men denne meldingen sier og at en av de viktigste faktorene i er lærernes kompetanse og mulighet etterutdannelse.* Det legges også vekt på i denne meldingen at *praksisfelleskapet har en betydning for læreres kompetanseutvikling; «Lærerens mulighet for videre kompetanseutvikling og samarbeid i et profesjonsfelleskap,.....»* blir vektlagt, uten at det sies noe mer om hva dette praksisfelleskapet innebærer eller til noe forankring i teori.

Det som vektlegges i denne meldingen er videre lærerens kompetanseutvikling og praksis etter endt lærerutdanning og dette blir innlemmet som en del av kvalifikasjons begrepet.

Og det er ulike aspekt ved lærerens kompetanse som blir vektlagt. For det første legger en inn lærerens kompetanse i samspill med elevene læring som viktige med fokus på godt

sosialt miljø, ro og orden i undervisnings situasjonen, legge vekt på læring, varierte undervisning, gode tilbakemeldinger og skole og hjem-samarbeidet. (Kilde; st. mld. 31)

Meldingen legger videre vekt på at det er viktig med å etterutdanne lærere med formell kompetanse gjennom kurs og andre etterutdanningsprogram men sier også at den læring som finner sted i organisasjonen kanskje er like viktig for læreres kompetanseutvikling som den formelle utdanningen. Det vises til evaluering av reform 97 som konkluderte med at kurstilbud til enkeltlærere i liten grad gir gode betingelser for endring av praksis. Mange lærere husker ikke at de har deltatt på kurs, og evalueringen kan tyde på at satsningen satte få varige spor. Systematisk etter- og videreutdanning fungerer best når lærere samtidig deler og utvikler kunnskap i et profesjonsfelleskap på skolen». (Kilde; St. Mld. 31 s 54).

Til forskjell fra tidligere meldinger blir kvalitet også forbundet med læreres kompetanseutvikling og kompetanse blir i denne meldingen oppfattet bredere en tidligere. Kompetanse innebærer, i tillegg til den formelle etterutdannelse av lærere, også vektlegging av læring i det daglige eller som jeg har kommet inn på tidligere, erfaringslæring i et praksisfelleskap. Begrunnelsen vises det til følgende i meldingen;

evaluering av allmennlærerutdanningen har vist at utdanningene er relativt svake på utvikling av profesjonskunnskap. Nyutdannede lærere har dermed ofte dårlige forståelse av hvordan de skal håndtere den praktiske delen av læreryrket. Evaluering av programmet for veiledning av nyutdannede lærere viser at de som har deltatt i programmet, er mer positive til egen utdanning, og at programmet bidrar til en lettere overgang til yrket». (Kilde; st.mld.31; 44).

Ved siden av at det i denne meldingen legges ved på at kvalitetsbegrepet knyttes til læreres formelle og ikke formelle kompetanse sies det også at en i utviklingen av den praksisorienterte kompetansen også skal tas i bruk forskningsbasert og evidensbasert kunnskap som grunnlag for å utvikle seg som lærer. Dette innebærer å anvende kunnskap om det som virker i klasserommet og dette skal være en integrert del av den kompetanse en lærer utvikler innenfor et praksisfelleskap i skolen. Det legges vekt på at læring også innholdet læring i det daglige og at det handler om å få tilbakemelding fra kollegaer og ledere som kan utfordre en på sin egen praksis og kan gi støtte i arbeidsutførelsen. (Kilde; 44).

«Lærernes egen læring er først og fremst basert på personlige erfaringer, arbeid med skolefaget og erfaringsutveksling med kollegaer på arbeidsplassen». (Kilde; st. mld. 44).

I meldingen er det et eget avsnitt som omhandler prioritering av ressurser som utvikling av læreres kompetanse i klassen;

Dersom samarbeid og felles utvikling i lærerkollegiet skal få effekter for opplæringen i klasserommene, må fellestiden benyttes til å diskutere og utvikle profesjonskunnskap som er nyttig for lærerens arbeid og som kan redusere tiden læreren bruker individuelle forberedelser og etterarbeid. Undersøkelser tyder på at samarbeid i mange skoler i dag ofte handler om å planlegge året heller enn å drøfte hvordan opplæringen kan forbedres mer direkte. En kvalitativ studie av lærere på ungdomstrinnet gir en indikasjon på at det er relativt uvanlig at lærere sitter sammen og drøfter faglige begrunnelser for hvordan de kan løse konkrete utfordringer i klasserommet. (Kilde; st.mld. 47).

St. mld. 28 2015 -16

St. mld. 28 2015 -16; Fag – Fordypning – Forståelse, en fornyelse av kunnskapsløftet omhandlet en fornyelse av innholdet i grunnskoleopplæringen innenfor rammen av Kunnskapsløftet. Den nasjonale læreplanen er den sentrale virkemiddel for Den Nasjonale styringen av opplæringens innhold og hvilke kompetanse eleven skal utvikle.

Læreplanen har status som en forskrift, skal definere fagets struktur og innhold og danner fundamentet for skolens planlegging og gjennomføring av opplæringen. Det sies her at den nasjonale læreplanen ikke skal forstås som Nasjonal styring men som et redskap lokale skolemyndigheter har for å iverksette de nasjonale intensjoner. Lokalt læreplanarbeid er her sentrale i denne prosessen.

Generelt i denne meldingen pekes det på svake resultater i flere fag sammenliknet ned andre land og at en ikke har fått den ønskede effekt av skolen.

I denne meldingen sies det ikke så mye om mulige årsaker til de svake resultater i skolen og hovedvekten av meldingen omhandler utviklingen av nytt innhold i grunnskoleopplæringen og en mulig årsak til de svake resultater er knytte opp til innholdet i opplæringen.

I den neste meldingen vil fokuset rettes mer mot kompetanseutvikling i skolen og læreres kompetanse som et viktig element i å forbedre undervisningen for elever;

Det er ulike aspekt ved denne meldingen som jeg ønsker å trekke frem videre i denne diskursen. For det første ble denne meldingen presentert av en høyre regjering og der legges

det vekt på at skoleledelsen har ansvar for at skolen utvikler seg som en lærende organisasjon der lærerne som et kollegium samarbeider om å gi elevene en opplæring som er i tråd med målene i læreplanverket.

Fagfornyelsen var forslag til endringer som innbefattet innholdet i opplæringen med fokus på både den generelle delen og fagdelen i læreplanen. På den måten var det en sentralt styrt dokument som hadde som hovedmål å forandre og endre innholdet i opplæringen. Men selv om dette var en sentralt styrt dokument legges det i denne meldingen et mye større ansvar på den enkelte skoles implementering av den nye læreplanen. «styring gjennom læreplaner og endringer i læreplaner kan ikke forstås utelukkende som prosesser som foregår ovenfra og ned. Skolen består av ulike aktører som fortolker og tar i bruk læreplanen ut fra sin forståelse og sin eksisterende praksis. For å lykkes med implementeringen av læreplanen og andre tiltak må det være viktig å sette noen tydelige mål for hva endringen kan bidra til, samt skape større forståelse blant alle aktører for behovet for endring». (Kilde; mlsd 28; 67).

Med andre ord så betyr dette at den enkelte skole har et større ansvar for å iverksette de statlige føringene og på den måten legger deler av ansvaret over på lærernes kompetanse i og iverksette den nye planen til konkret undervisningspraksis i klasserommet. Det legges vekt på at de som skal gjennomføre det i praksis, får et eierskap til kunnskapsløftet og analysere hvordan de an imøtekomme dem eller iverksette planen i praksis og for elevenes læring. (Ibid).

En profesjon har en rekke formelle kjennetegn hvorav det tydeligste er de formelle kravene. I lærernes tilfelle er dette lærerutdanningen, for uten den kan man ikke bli tilsatt som lærer i skolen. Men en profesjons rolle er noe mer. *En profesjon er også et felleskap bundet sammen av en faglig tradisjon og felles normer. Lærerne på den enkelte skole utgjør et profesjonsfellesskap. De er ikke bare ansatt av den samme arbeidsgiver, men utgjør et faglig felleskap som selv bidrar til å lage felles standarder og utvikle profesjonelle normer som skal ivareta skolens brede mandat.* I tillegg inngår lærerne også i ulike felleskap, som for eksempel å være norsk lærer, matematikklærer, kroppsøvlingslærer osv.. som gir en felles identitet på tvers av skoler. (Kilde; St.mld 28; 68).

Læreres kompetanse og profesjonsfellesskap er nøkkelen til å omsette læreplaner til god undervisning som bidrar til læring hos elevene.det er viktig at lærerne tar aktiv del i endringsprosessene og at de ikke oppfatter seg selv som passive mottakere. For det andre er det viktig at det organiseres gode prosesser lokalt slik at lærerkollegiene får god kjennskap til de nye læreplanene. (Ibid)

lærernes evne til å videreutvikle egen praksis, både alene og i felleskap med kollegaer, har betydning for elevenes læring. Læreres kompetanse utvikles gjennom grunnutdanningen, videreutdanning, og gjennom utviklingsarbeid og kollegialt samarbeid på egen skole. Gode lærere er aktive bidrags ytere i et profesjonelt faglig felleskap som utvikler skolen som en lærende organisasjon. (Ibid)

5.1 Del analyse 1

En analyse av den første empiriske materialet i lys av min første spørsmål;

Det første spørsmål jeg stilte var knyttet til Meyer og Rowan s tese om at de institusjonelle regler som over tid bygges inn eller overføres til samfunnet og utdanningsfeltet blir tatt for gitte eller blir formulert som lover og regler og tatt for gitt på løsninger i praksisfeltet. Og disse institusjonelle regler begynner mer å reflektere myter i dets institusjonelle omgivelser i stede for å løse de problemer og utfordringer en kan oppleve i praksisfeltet. I denne oppgaven har jeg forsøkt gjennom en diskursanalyse og empirisk trekke ut noen sentrale styringsvariabler som har påvirket og påvirker praksisfeltet innenfor utdanningsfeltet. I de to første stortingsmeldinger fra 1990 ønsker jeg å trekke frem de politiske føringer om at en ønsker at styring av utdanningsfeltet skal gå over fra den tidligere regelstyring til en mer rammestyring. Det var ulike begrunnelser som lå bak en slik overgang men noen felles begrunnelser ønsker jeg å trekke frem. For det første var det et ønske om at en skulle delegere flere oppgaver ned til det kommunale nivået og slik gi kommuner mer frihet til å organisere og gjennomføre de mål en har for utdanningsfeltet. Men ved å delegere mer ansvar og myndighet ned til det kommunale nivået ble det et større behov for å kvalitetssikre den kommunale forvaltninger. Innføring av mål og resultatstyring var et virkemiddel staten tok i bruk for på den ene side å gi litt mer frihet til kommunene men samtidig regulere på nye måter.

Opplæringsloven er den viktigste styringsdokumentet staten pålegger den enkelte kommune å følge men som det vises til st. mdl, er også den nasjonale læreplan et sentralt styringsdokument og har rang som en forskrift til opplæringsloven. Det sentrale er den enkelte elevs rettigheter til å få en opplæring tilpasset deres evner og behov. I følge opplæringsloven og den generelle del av læreplanen skal utdanningssektoren bidra til både utdanning og dannelse. I den neste stortingsmeldingen St. mld. 30 (2003 -2004) ble blant annet bekymringen rundt det forhold at skolen (utdanningsfeltet) ikke har lyktes med sitt opplæringsmandat og det vises i denne meldingen om svakheter på flere ledd i skole eller

utdanningsfeltet. Det vises også til en rapport fra OECD der det etterlyses et system for vurdering av kvalitet innenfor utdanningsfeltet. Et slikt system for kvalitet vil være viktige styringsdokumenter som utdannings politikken videre kan utformes fra. Forhold som relativ lav læringsintensitet med tradisjonelle organiserings og læreres oppfatning av utsagnet; «ansvar for egen læring». Det pekes og på at læreplanene er for omfattende og uklare. (Ibid;15). I denne meldingen viser en til en NOU rapport fra 2002; som definerer kvalitet og kvalitetsarbeid i skolen som både prosess og struktur. Som jeg har kommet inn på i forbindelse med kvalitetsbegrepet, kan kvalitet henviser til mange ulike sider, men i denne meldingen knytter en kvalitet og kvalitetsutvikling opp til både 1) struktur 2) prosess og 3) Resultat. Ved siden av at kvalitetsbegrepet fikk en et nærmere innhold henvises det til den endringen i den offentlige styringsform fra deljstyring til mål og resultatstyring og at den viktigste faktoren i et kvalitetsarbeid blir knyttet opp til lærernes kompetanse. Det viser til både den grunnutdannelsen lærerne får men også til den etterutdannelse og kompetanseutvikling senere i sitt yrke. Denne kompetansen blir i denne meldingen omtalt som kunnskapsbasert praksisprofesjonsutvikling. Det er først i den neste meldingen en ønsker fra statlig hold å tydelig gjøre sterkere hva en legger i kvalitet i utdanningsfeltet.

I den neste stortingsmelding 31 (2007-08) med tittel kvalitet i skolen, signaliseres i den meldingen en enda strammere styring av utdannings feltet. Denne meldingen kom i forbindelse med ny formålsparagraf for skolen. (Kilde; rundskriv dato 25-05-09 nr; F-10-09).

Det kan i denne meldingen kanskje se at de de tidligere innsatser i utdanningsfeltet ikke har gitt den effekt og virkning på kvaliteten en ønsker og bakgrunnen for st. mld. 31 er at en nå ønsker å ta for seg kvalitetsbegrepet enda tydeligere.

Og det kan synes som om i den neste meldingen så fortsetter en arbeidet på statlig nivå med å gå enda tydeligere inn på hva en skal legge vekt på i kvalitetsbegrepet og hvilke nasjonale tiltak en ønsker å sette i gang for å gi en bedre skole. I den første delen av meldingen sier st. mld følgende;

Veien fra nasjonale styringsdokumenter til praksis i klasserommet, er lang. Det er om lag 620 000 elever i grunnskolen og 225 000 elever og lærlinger i videregående opplæring. Det er 4 436 parter som har kontrakt med lærlinger. Det er 51 000 lærerårsverk i grunnskolen og 21 000 i videregående opplæring og om lag 3700 rektorer til sammen. 430 kommuner og 19 fylkeskommuner i tillegg til private skoleeiere er ansvarlige for at opplæringen skjer i tråd med regelverket. Utdanningssystemet er komplekst både fordi mange aktører er involvert, og fordi skolen stilles overfor en rekke krav og forventninger fra sentrale

myndigheter, skoleeiere, foreldre og elever og samfunnet for øvrig. Disse forventningene kan være sammenfallende, men de kan også være motstridende.

Som en ser fra dette sitatet anerkjennes det at avstanden fra de sentrale styringsdokumenter og hvordan dette blir overført til praksis er lang. Og det er flere og mange ulike styringssignaler en skal forholde seg til underveis i en slik prosess.

Det den neste meldingen tar opp er at det fortsatt er utfordringer med å oppfylle de sentrale målsetninger for utdanningsfeltet og en ønsker i den neste meldingen og sette inn flere tiltak på nasjonalt nivå. Med utgangspunkt i Meyer og Rowan som sier at tiltak som omhandler organisering og koordinering av det som skal skje i praksisfeltet tar utgangspunkt i at praksis forholder seg til de formelle organisering og regler for styring. Dette gjøres med den idee at praksisfeltet kan forbedres gjennom å innsette mere formelle styringsprinsipper;

Prevailing theories assume that the coordination and control of activity are the critical dimensions on which formal organizations have succeeded in the modern world. This assumption is based on the view that organizations function according to their formal blueprints: coordination is routine, rules and procedures are followed, and actual activities conform to the prescriptions of formal structure. But much of the empirical research on organizations casts doubt on this assumption. (Meyer og Rowan;1977;342)

I den neste stortingsmelding omhandler kap 3 hvilke forhold som fremmer læring hos elevene og en kommer der inn på en rekke faktorer som omhandler det strukturelle og funksjonelle sider ved utdanningsfeltet. Dette gjelder forhold i klasserommet som lærer-elev forholdet, det sosiale læringsmiljø, hjem -skole samarbeid, ledelse og lærernes kompetanse. Det kan virke som at denne meldingen tar for seg alle de ulike faktorer som kan ha betydning for praksisen i skolen og tiltakene som settes opp på nasjonalt nivå blir omhandlet i kap 4 i meldingen. Jeg skal ikke nevne alle men ønsker å trekke frem at en ønsker å organisere bedre ressursene eller timene i skolehverdagen, mer fokus på kartlegging og det siste som omhandler kunnskap om det som virker og lærere og skolelederes kompetanse. Denne meldingen støtter opp under det Meyer uttaler som veien til suksess i skolen også er tiltro til endringer som omhandler den formelle organisering og struktur i utdanningsfeltet tiltro til at disse tiltak skal løse opp i de utfordringer en møter i praksisfeltet.

Formal structures are not only creatures of their relational networks in the social organization. In modern societies, the elements of rationalized formal structure are deeply ingrained in, and reflect, widespread understandings of social reality. (Meyer og Rowan;1977;343).

I følge Meyer og Rowan og som jeg har henvist til ovenpå vil en på statlig nivå møte nye utfordringer innenfor et felt men tiltak som baserer seg på en rasjonelle og formallogisk tankegang. Det er den formelle strukturen som endringer og tiltak først retter seg mot og denne politiske praksisen er godt integrert i og ansett som den beste løsning en på statlig nivå kan løse utfordringer. Slik vi også den siste stortingsmelding som jeg ønsker å anvende for å empirisk vise til Rowan og Meyer tese og den første problemformuleringen i denne oppgaven. Da stortingsmelding 28 (2015 -2016) Fag – Fornyelse og Forståelse ble godkjent i statsråd 15. april 2016, var det gått ca 10 år siden innføring av kunnskapsløftet og denne meldingen var rettet mot læreplanverket, som har status som en forskrift innenfor utdanningsfeltet. I starten av denne meldingen pekes det på at det fortsatt er store utfordringer i grunnskoleopplæringen som ikke er løst og det vises til at mange elever har et for svalt dårlig utbytte av opplæringen. I denne meldingen viser en også til undersøkelser som sier at elevenes læringsutbytte varierer mye, både mellom kommuner og skoler. Og det vises til at kommunenes evne og kapasitet til å ta ansvaret for utviklingen av skolesektoren varierer. Det denne meldingen her viser til er at til tross for innføring av kunnskapsløftet, innføring av et kvalitetssystem og mer fokus på lærere og skolelederes kompetanse, viser undersøkelser til at det fortsatt er store utfordringer med Norsk skole. Den siste meldingen er en fornyelse av kunnskapsløftet men da med fokus på endringer i den generelle læreplanen. Det utarbeides en ny generell del med utgangspunkt i formålsparagrafen og en ny del som skal bidra til en bedre sammenheng i hele læreplanverket.

5.1.1. Det ny institusjonelle perspektivet og dannelser av Myter?

På hvilke måte oppstår det myter i utdanningsfeltet i følge Meyer og Rowan? Meyer og Rowan sier at myter innenfor et felt utvikles gradvis og over lang tid. Og det er de ulike aktører og organisasjoner som jobber innenfor det samme felt, som over tid utvikler myter på hva en skal gjøre (middel) for å oppnå bestemte mål (Mål). De ulike aktører innenfor de samme feltet er med å "bidra til å utvikle slike myter. Deres utgangspunkt er formelle organisasjoner forstått som et system av koordinerte og kontrollerte aktiviteter operer i samhandling med hverandre og organisasjoner som dannes, dannes innenfor en

institusjonalisert kontekst. Det som bidrar til denne institusjonelle kontekst er i følge Meyer og Rowan; ...

professions, policies,, and programs created along with the products and services that they are understood to produce rationality. This permits many new organization to spring up forces existing ones to invorporate new practices and procedures. That is, organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and Institutionlized in society». (Meyer og Rowan;1977;340-341)

I denne oppgaven er det stortingsmeldinger som representerer en kilde til hvordan rasjonelle myter innenfor utdanningsfeltet viderefører og er de politiske føringer mens jeg videre har fokusert på informasjon hentet fra en spørreundersøkelse på skole eier nivå og kommunale nivået. I følge Meyer og Rowan er det gjennom de isomorfe prosesser myter dannes og det er med vektlegging av de rasjonelle og instrumentelle tiltak innenfor et felt. Innføring av et kvalitetssystem, bidrar i seg selv ikke til at kommuner og skoler automatisk utvikler en bedre praksis, men det er gjennom de tvungne prosesser som en gradvis kan dannes myter, det starter med tvang og blir pålagt av kommuner å gjennomføre men som over tid kan oppfattes som det eneste metode å endre praksis. Men myter kan også dannes gjennom ulike holdningsskapende og diskursive praksiser, slik de kommer frem i de ulike kommunen der skolelederne og de profesjonelle i utdanningsfeltet sosialiseres inn i bestemte måter å tenke over hva som forbedrer pedagogisk praksis og at en gjennom diskusjoner på flere nivåer i en kommune kan utvikles felles forståelser for hva en skal anvende av tiltak for å forbedre pedagogisk praksis, som kan være utgangspunkt for mytedannelser.

En kan si at forventningen til at så lenge en følger de institusjonelle regler, koordinerte regler og kontroll og føringer for hvordan en skal organisere, planlegge og gjennomføre skolens virksomhet eller som utgangspunkt for å regulere praksis i skolen ut fra en konsekvens logikk, så vil en oppnå de politiske mål med skolen hovedoppgave. Det er denne myten de mener skaper en falsk tro på at rasjonalitet er den riktige løsningen for å løse ulike problem i en organisasjon og de forsøker å peke på andre forklaringsfaktorer som og må legges til grunn. Og de begrunner dette med å vise til at selv om en har gjennomført mange rasjonelle tiltak har det vist seg å ikke fungere i praksis.

Deres første påstand er at de institusjonelle myter danner nye områder eller tiltak for rasjonell aktivitet og det skjer en overføring av den formelle organisasjonsstruktur.

Jo mer modernisert samfunnet blir, jo flere rasjonelle systemer oppstår innenfor et område og i min oppgave knytte til utdanningsfeltet, fordi troen på rasjonalitet spres videre til nye områder innenfor det samme feltet. Og prosessen eller dynamikken i etablering og dannelse av nye institusjoner skjer gjennom de prosesser jeg har nevnt ovenpå som ulike isomorfe prosesser. I analysen av kommunalsjefenes svar på hvordan de oppfatter forholdet mellom organisasjonslæring og effektivitet er det først noen trekk som går igjen i deres svar. For det første nevner kommunalsjef A og B endringen i statens styringspolitikk på den økonomiske og administrative plan. En har gått over fra øremerka tilskudd og detalj styring til rammestyring og mer lokal frihet. Men samtidig er den nye kvalitetsbegrepet vanskelig å få tak i og det kan synes som om fortolkningen av kvalitetsbegreper og den oppfatning av kvalitet kommunalsjefen har er farget av innføringen av resultatmålinger av læringsprosessen. Kvalitet blir oppfattet i sammenheng med større vekt på læringsresultater og som igjen medfører en instrumentell tilnærming til endring av skolens praksis. Kommunalsjef A sier også at til tross for innføringen av nye styringsstrategier, som jeg plasserer som en konsekvenspraksis i skolen, ikke har gitt noen endringer i skolen og svakhetene der. Samtidig peker han på at resultatfokus også kan gå ut over den tverrfaglige diskusjonen i kommunen ved at det blir større vekt på konkurranse enn konstruktive samtaler. Kommunalsjef C forbinder også arbeidet med kvalitetsvurdering som et fokus mot resultat og målstyring og dette betyr at temaene om skolens kvalitet handler om konkurranse og mindre på andre aspekter i kvalitetsarbeidet. Det sies videre at fokuset på kvalitetsvurderingsarbeidet hindrer mer konstruktive samtaler rundt andre aspekter for å skape en god skole. Denne kommunalsjefen sier om kvalitetsdebatten at den kan bryte ned lærernes profesjonskultur i skolen mer enn å bygge den opp.

Samtalene rundt dette temaet hadde også noen positive aspekter og kommunalsjef A sier at når kommunikasjonen mellom rektorer og kommuner bygger på en konstruktiv tilnærming til resultat og målstyring kan en jobbe bedre med både planlegging og tiltak. Denne kommunalsjefen gir og inntrykk av at ved å publisere resultater til brukergrupper i kommunen åpner for å utvikle skolen videre. Kommunalsjef B gir uttrykk for at arbeid med mål og resultater i skolen kan ha både en positiv og negativ effekt, litt avhengig av den enkelte skoles erfaring med utviklingsarbeid. Kommunalsjef B nevner spesifikke vurderingsformer som nasjonale prøver, brukerundersøkelser og eksterne konsulenter..,

Den andre moment eller eksempel på myter i utdanningsfeltet kan en finne i troen og oppfatningen av at så lenge en anvender prinsipper og metoder fra erfaringsbasert kunnskap, så vil en kunne finne de beste løsninger på konkrete problemstillinger som en kommune eller skole jobber med. Jeg har blant annet henvist til Tone Kvernbecks artikkel om evidensbasert praksis innenfor utdanningsfeltet og den skepsis en finner der i det synet at den beste praksis i utdanningsfeltet får en ved å anvende metoder/prinsipper og fremgangsmåter basert på evidensbasert kunnskap. Det er den pedagogiske forskning på ulike sentrale problemstillinger og temaer, som skal danne utgangspunkt for den evidensbaserte kunnskapsbase som en kommune eller skoleleder kan anvende for å løse konkrete problemstillinger i sin praktiske skolehverdag og i den enkelte kommune. Den evidensbaserte kunnskap som en kan finne i de nasjonale føringer og som ifølge Veggeland kan knyttes til en politikerrettet konsept og som kan være eksempel på normativ isomorf fordi som kommune, kan velge mellom mange ulike pedagogiske tiltak. St. mld, 16 (2006-2007) sier at med erfaringsbasert kunnskap er den kunnskap som gir best resultater i klasserommet og som er basert på resultater fra forskningsbaserte intervensjoner i praksisfeltet. Dette er da planverk, innhold og læringsaktiviteter skal da velges ut fra hva forskningen har vist virker. Og ved innføringen av det nasjonale vurderings systemet, som de ulike respondentene i Roald undersøkelse har henvist til i sine svar, kan det komme en oppfatning om at skolens mål er knyttet opp til resultater på de ulike målinger. Det kan skapes en myte gjennom de nasjonale styringssignaler om at skolens hovedmål er å produsere gode resultater og hvis ikke denne oppnås i en kommune vill tiltakene som i de nasjonale styringsdokumenter tilsier; at en skal anvende forskningsbasert kunnskap, for på den måten å sikre god kvalitet i utdanningen og i den enkelte kommune. Jeg argumenterer ikke med i denne sammenhengen at forskningsbasert kunnskap for å løse lokale utfordringer i en kommune (konsekvenslogikk) er en feil vei å gå, men min argumentasjon gjennom oppgaven er at sett i lys av ny institusjonell teori kan dette bygge opp under mytedannelse ved at og uansett hvilke problem en skole møter i en kommune, så er den beste medisin forskningsbasert kunnskap. Troen på at vitenskapen og den forskningsbaserte kunnskap og prinsipper for pedagogisk praksis kan i stede skape nye normer og forventninger som de ulike aktører i de ulike kommunene, tar for gitt for å løse mer lokale utfordringer i sin kommune. Kanskje kan tolkningen av noen av politikernes svar i Roalds undersøkelse tas som et symptom på dette når de henviser til hvordan forholdene det var så mye bedre før

når en hadde mer styring og detalj regulering av skolens oppgaver. (Jmf svar fra politiker tidligere i oppgaven) Jeg har heller forsøkt å argumentere for en mer passende logikk for på den måten å argumentere for at ikke alle problem i skolen og i den enkelte kommune lar seg løse gjennom generelle og universelle kunnskaps baser. En må i tillegg ta med seg de mer lokale forhold og kombinere den konsekvenslogiske praksis opp mot en vurdering av praksis som tar utgangspunkt i de mer lokale og kulturelle rammer som skolen og utdanningsfeltet eller institusjonen befinner seg innenfor, og på den måten anvende en mer passende logikk, på de nære rammer rundt en problemstilling. De metoder og pedagogiske retningslinjer og prinsipper som baserer seg på systematiske oversikter, slik en får gjennom meta-analyser av et tema, og som en gjennom randomiserte kliniske forsøk kan gi gode prinsipper for pedagogisk praksis men må kombineres med en passende logikk. Og mitt ønske med denne oppgaven er å sette mer fokus på dette aspektet og kanskje skape en litt annen diskusjon rundt skolepolitiske spørsmål.

5.2 Del analyse 2 og svar på spørsmål 2

I denne delen ønsker jeg å analysere svarene med utgangspunkt i de isomorfe og deklingsprosesser som er beskrevet tidligere i oppgaven. I del 3 i analysen vil jeg se på distinksjonen mellom konsekvenslogikk og passende logikk som organisatorisk atferd i de tre kommunene. Hypotesen som undersøkes er Meyer og Rowan påstand om at det kan oppstå løse koblinger mellom organisasjonsatferd og de strukturelle og nasjonale føringer i utdanningsfeltet. Og som en konsekvens av de løse koblinger vil en innenfor praksisfeltet finne løsninger som spenner seg mellom konsekvenslogikk og passende logikk i praksisfeltet.

Jeg har tidligere kommet inn på at det siden 1990 og frem til kunnskapsløftet ble innført, foregått en kontinuerlig endrings prosess i den offentlige forvaltning. Innføringen av ideer fra NPM og med OECD rapporten skapte en ny diskurs om kvalitet i utdanningsfeltet og en tilpasning til markedsorienterte prinsipper om målstyring og kvalitet. I delen som omhandlet kvalitet, viste jeg til at forståelsen av kvalitet i utdanningsfeltet ikke er entydig, men at i st. mld, skilles mellom tre typer. I forbindelse med innføring av NPM og i forlengelsen av OECD rapporten kan en se en dreining mot at en vektlegger mer mål og resultatstyring i kvalitetsbegrepet mens prosessbegrepet er lite omtalt. Den nevnes som et aspekt ved

læreres formelle kompetanse, etterutdanning i omtalen om det profesjonelle læringsfelleskapet.

Med innføringen av en ny styringsprinsipp der en gikk fra detaljstyring til rammestyring og delegering samt den nye kommuneloven, fikk de ulike kommuner en større frihet til å implementere de nasjonale og politiske føringer. Men samtidig vil en i en slik prosess ha «fortolkere eller oversettere» i de ulike kommuner som vil få det ansvaret I denne oppgaven er disse representert med de utvalgte intervju subjekter som Roald spurte i sin oppgave. Det er i prosessen her, fra de nasjonale og politiske styringssignaler og ned til implementering i kommunal virksomhet, en kan finne eksempler på dekoblingsprosesser.

I følge Røvik så vil de ulike aktører som Roald har intervjuet i sin undersøkelse rollen som personer med translatørkompetanse.(Røvik; 2007). Innføringen av et nytt kvalitetsvurderingssystem i utdanningsfeltet var et nasjonalt tiltak og for å kunne implementeres, så måtte iden om det nye kvalitetsvurderingssystemet også oversettes og translaksjonsteorien til Røvik forsøker å beskrive denne prosessen. Det handler om oversettere og hvilke virkninger oversettere har i de mottakende organisasjoner. I Røviks teori vil en ny idee gå gjennom en prosess der den vil bli gjenstand for tolkning og som kan føre til at ideen blir gjenkjennbar i sin egen lokale versjon. I spørreundersøkelsen til Roald vil jeg forsøke å finne mønster på dette i både gruppe intervjuet men og i de enkelte intervjuene. Svarerne representerer empiriske trekk eller mønstre på Røviks translaksjonsteori men også i forhold til Meyer og Rowans teori om isomorfe og dekoblingsprosesser. Røvik skiller mellom generelle innskrivingsregler og spesifikke oversettelses og omformingsregler. I min del analyse 1 der jeg gjennomførte en diskursanalyse av sentrale styringsdokument og representere Røviks generelle innskrivingsregler. (Røvik; 2007;301).

Det finnes mange og ulike eksempler på hvordan dekoblingsprosesser oppstår i praksisfeltet i de tre kommuner og skape utfordringer med å implementere de politiske styrte endrings prosesser. Som jeg vil komme inn på i analysen er knyttet til kvalitetsmålinger og når dårlige resultater på målinger ender opp med at kommunen foretar enda flere målinger, uten å overføre resultater til konkrete og logiske tiltak. Når dårlige resultater fra de nasjonale målinger blir presentert, blir de mer oppfattet som en trussel mot den praksis som viser seg i

kommunen, mer en å anvendes som forbedring av praksis, slik intensjonen er fra de politiske styringssignaler.

5.2.1 Om forholdet mellom kommunene og staten i denne analysen;

I den første del analysen forsøkte jeg å trekke frem noen sentrale utviklingstrekk innenfor utdanningsfeltet, slik det ble lagt frem gjennom de utvalgte stortingsmeldinger i denne oppgaven. Jeg har kommet inn på noen sentrale endringer i styring og ansvarsfordeling der en går fra regelstyring til en mer mål og ansvarsstyring. Delegering av ansvar synes å være et mønster i denne utviklingen men samtidig så er det innført nye kontroll rutiner. I kunnskapsløftet ble innføringen av detaljerte læringsmål for elevene i de ulike fagene en måte en kan kontrollere kommunenes rolle gjennom måling av lærings resultatene. På den måten vil staten få ny styringsinformasjon som de senere kan anvende for nye politiske tiltak, noe som jeg har forsøkt å få frem gjennom de utvalgte stortingsmeldinger i denne oppgaven.

Det store spørsmålet er hvordan denne overgangen fra det statlige til det kommunale skal analyseres. Det er i den forbindelse jeg har anvendt Røviks translasjonmodell som en ramme for å forstå hvordan en på kommunalt nivå oversettes de ulike politiske styringssignaler slik de ble presentert i de ulike stortingsmeldinger. De tre kommunene som Roald anvender i sin oppgave vil være utgangspunkt i del analyse to for å se nærmere på dette og det sentrale er at hver kommune skal ha en aktiv skolelederrolle og logikk for praksis, når de nasjonale og politiske tiltak skal iverksettes. Men hver av de tre kommunene viser også ulike mønster eller trender, slik transaksjonsanalysen vil vise.

I dag vil en finne løsning på de kommunale oppgaver gjennom formansksmodellen og/eller parlamentarismen. Formansks loven ble innført i 1837. Det kommer ikke frem av Roalds undersøkelse om de tre kommuner har en formansksmodell eller parlamentarisk styringsform, men i forhold til denne oppgaven vil fokuset mer bli rettet mot at oppgaver blir mer delegert i sammenheng med innføring av NPM i utdanningsfeltet.

I Roald sin undersøkelse var kvalitet i utdanningsfeltet den avhengige variabel og den var videre knyttet opp til endringer i styringslogikken. Spørreundersøkelsen og formuleringen av

spørsmålene som respondentene svarte på ble også utarbeidet med minst mulig vektlegging av deres teoretiske ramme. Jeg vil derfor mene at de aktuelle spørsmålene også kan være valide for mitt tema. Slik jeg har kommet inn på i min gjennomgang av kvalitetsbegrepet, er kvalitet ikke noe entydig begrep med som stortingsmelding ...viser til så skiller en mellom tre elementer i kvalitet. Det er både resultat delen og prosessedelen som er interessant i denne oppgaven, da prosessdelen i kvalitetsbegrepet har jeg knyttet til skille mellom konsekvens logikk og passende logikk i utdanningsfeltet. Kvalitet innebærer både fokus på resultat og prosess og der er disse to mønstrene jeg ønsker å se nærmere på i min analyse av svarene Roald fikk inn i sin undersøkelse.

Kvalitet i utdanningsfeltet er viktig og regulert gjennom opplæringsloven som en rett en elev skal ha. Og når en får høre om de negative siden ved utdanningsfeltet er det kvalitet og tiltak som skal forbedre kvalitet en etterspør. Hvordan denne diskusjonen blir oppfattet i de tre kommunene er også utgangspunktet i denne oppgaven. Og det er hvordan dette blir oppfattet på i spenningen mellom det politiske nivå, det administrative nivået og på profesjonsnivå representer ved Rektorene i Roalds undersøkelse. Jeg har i empiri delen presentert alle svarene i Roalds undersøkelse men vil i min oppgave analysere kun svarene fra Fokusgruppene, de lokale politikerne, Rådmannen, Kommunalsjefen og profesjonsnivået representert med Skolelederne/rektorene.

5.2.2. Kommune A

Fokusgruppe A

I fokusgruppe intervjuet A vil jeg trekke ut eksempler på mønster eller empiriske trekk på deklingsprosess 2 som sier at hvis kvalitet forstås ut fra å se det i forhold til en bred forståelse av kvalitet så blir det en mer konstruktiv debatt om hvordan en kan forstå det i praksis enn hvis kvalitet kun blir oppfattet som resultater på internasjonale og nasjonale tester. Da blir diskusjonen dekket ved at kvalitet blir redusert til tekniske mål. Mens en senere i svaret kan finne eksempel på deklingsprosess 3 ved at når kvalitet diskuteres så blir det oppfattet slik at integrasjonen eller implementeringen og hensikten med den nasjonale kvalitetsvurdering neglisjeres fordi innholdet i samtalene om kvalitetsvurdering omhandler en forvaltnings retorikk som sier styrka kvalitet gjennom lokal frihet men dette blir overkjørt av overvåking og nasjonale prøver. Det gjøres til sermonier.

Både lærarar, leiarar og politikarar snakkar om kvalitet, men det synest som om det blir lagt ulikt innhald i omgrepet i ulike situasjonar. I nokre samanhengar kjem det fram ei brei forståing ut frå t.d. formålsparagrafen og den generelle delen i læreplanen. Då blir både faglege og sosiale perspektiv diskutert. Men når utgangspunktet for samtalanene er internasjonale og nasjonale testar, har vi diskusjonar som gir inntrykk av at skolens einaste oppgåve skulle vere å nå visse målbare standardar i nokre få fag”.

Vi opplever ein nasjonal forvaltingsretorikk som legg vekt på å styrke kvalitet gjennom auka lokal fridom, men den lokale fridomen fortonar seg som skodebrød når staten meir enn nokon gong overvakar kommunane gjennom m.a. nasjonale prøver og dei tilsyna fylkesmannen står for.

Det er eigentleg ikkje spesielt ressurskrevjande å sette i gang brukarundersøkingar og ulike former for lokale og nasjonale kunnskapstestar. Men satsinga på kvalitetsvurdering har kanskje ikkje så stor verdi dersom skolefolka ikkje blir engasjerte i å omsette funn frå kvalitetsvurderingar til dagleg læringsarbeid mellom elevar og lærarar (...) Kanskje har vi ikkje trekt lærarane våre tilstrekkeleg med i planlegging, gjennomføring og bearbeiding av dei ulike kvalitetsvurderingane?

Positivt

Vi har vore på leiting etter korleis kvalitetsvurdering skal føre til utvikling av skolane våre. Fellesmøte mellom politikarar, administrasjonen og rektorane ved alle skolane har vist seg å fungere betre enn om desse nivåa arbeider med funn frå kvalitetsvurderingane i kvar sine møte (...) Vi har også erfart at slike samhandlingsmøte må leggest opp på måtar som gjer at flest mogleg deltar aktivt. Det er då eit vesentleg poeng at det ikkje blir lagt fram tradisjonelle saksførebudde dokument frå administrasjonen. Slike møte fungerer langt betre når det i staden er formulert viktige problemstillingar som deltakarane blir bedne om å førebu seg ut frå. Arbeidsforma i møta varierer mellom plenums- og gruppediskusjonar, og vi har gode erfaringar med gruppesamansetting på tvers av både politiske parti og ulike faglege funksjonar.

Det er i dei kommunale rektormøta vi truleg har lagt grunnlag for dei største framstega i vårt arbeid med kvalitetsvurdering. Her har vi jamleg fruktbare diskusjonar om korleis ulike evalueringstiltak kan førebuast, gjennomførast og følgjast opp. (...) Men godt arbeid i rektorgruppa føreset at alle har ansvar for å bidra. Den enkelte møtedeltakar må førebu seg på å legge fram vurderingar og forslag til aktuelle felles utviklingstiltak i kommunen.

Det har variert kor godt vi lukkast med å skape gode dialogmøte mellom skole- og kommunenivået. Best får vi dette til når det fungerer som ein felles arena for å utvikle strategiar som kan styrke både skole- og kommunenivået. Det har verka positivt inn at det deltar fleire både frå skolen og kommuneadministrasjonen i desse møta. (...) Det kan høyrast noko banalt ut, men møte lagt til rådhuset får ei anna ramme enn dialogmøte lagt til skolen.

Bruk av ekstern vurderingskompetanse kan fungere godt når leiinga og dei tilsette ved den enkelte skole er med på å avklare utgangspunktet, men det fungerer mindre godt når den eksterne instansen arbeider ut frå eit vurderingskonsept som er ferdigstilt på førehand. Fast opplagte vurderingsverktøy er gjerne fagleg solide, men det ein vinn gjennom fagleg styrke kan fort gå tapt i manglande engasjement frå dei som skal vurderast.

Lokalpolitiker A

For det første vil en på politisk nivå måtte forholde seg til de nye styringssignaler fra staten, og på den måten eksemplifiserer dette tvungen isomorfe prosesser. Kvalitet i form av resultater blir lagt frem og som ut fra de statlige signaler skal kunne anvendes for å forbedre resultater på skoene i denne kommunen, men som politiker A også kommer inn på en dekobblingsprosess ved at når en skal kunne anvende disse resultater i praksis er det vanskelig å omsette dette til skolens formål og læreplaner. Når resultatet drøftes i kommunene vil en og se en antydning til en dekobblingsprosess ved at diskusjonen om mulige tiltak eller praksis ender opp med at en går fra den ene grøfta til den andre.. Det som og signaliserer en vis dekobblingsprosess i svaret er at en på den ene siden ser at det er en økende interesse for skole spørsmål, gjennom de nasjonale resultater men at dette gir seg utslag i lavere interesse for hvordan skolen skal avspeile lokalt arbeids og kulturliv og gi elevene en lokal identitet.

Kommunalsjef A og Rådmann A sine svar er også basert på en tvungen isomorf prosess, mens kommunal sjef A nevner både finansieringen og kvalitetsutvikling som isomorfe prosesser, sier han at overgangen fra øremerka tilskudd til rammetilskudd har gått raskere mens innføringen av kvalitetsstyringssystemet har gått saktere men ser for seg at ved å fokusere bedre faglig samarbeid mellom fagpersoner, driftsenheter og de ulike tjenesteområder (utdanningsfeltet) som viktig for den videre utvikling og bedre drift, noe som indikerer også at en normativ isomorf prosess mens dekobblingsprosess til denne kommunalsjefen kommer til uttrykk ved at hvis en ser på lærings resultat som en konkurranse mellom skoler, kan en få en instrumentell oppfatning av den pedagogiske praksis og dette frikobler de nasjonale intensjoner fra den lokale praksis, ved det kan utvikles destruktive skillelinjer.

Rådmann A

I sitt svar sier også at diskusjonen om kvalitet i skolen ikke blir så mye prioritert på grunn av at fokuset blir mer rettet mot en stram økonomi og mer mot hvordan en skal kunne tilrettelegge skoletilbudet med en stram økonomi. På den ene siden finner en enn tvungen isomorf prosess men på den andre siden en dekobblingsprosess når det gjelder hvor mye en

fokuserer på kvalitet i utdanningsfeltet som ikke omhandler økonomi styring. Rådmannen sier at utdanningsfeltet er et av de sentrale tilbud i kommunen men sier og at ved innføringen av de nasjonale tester så vil diskusjonen om kvalitet fokusere mer på de dårlige resultater og mindre mot de positive. Som en kan se her kan dette være tegn på en dekoblingsprosess ved at når kvalitet blir diskutert, er det fokusert for mye på de negative resultater noe som hindrer en mer konstruktiv dialog om de positive siden og den lokalpolitiske debatten i skole spørsmål. Rådmannen etterspør mer kompetanse til skolen. Et annet aspekt som jeg ønsker å trekke ut er at det foregår en dekoblingsprosess også her ved at kvalitetsvurderingen ofte blir koblet til en tilsynspraksis der en leter etter feil (mekanisk feilsøking) og som fører til at kanskje kvalitetsarbeidet blir mer en sermonier (jmf punkt 3 tidligere i oppgaven). Denne rådmannen uttrykker seg så sterkt ved å si at innføring av kvalitetssystemet har ført til en dekbloingsproses ved at fokuset har blitt mye mindre rettet mot de lokale og vanskelige skole spørsmål som frafallsproblematikk og læringsmiljøet.

Rektor A

Rektor A svar knytter jeg til på den ene siden isomorf prosess 1 mens den normative isomorfe prosess blir mindre aktuelt. Rektor A er tydelig på at selv en på den ene siden skal gjennomføre kvalitetsvurderingen, slik det er pålagt i de politiske prosesser, går det ikke uten videre å overføre dette til pedagogisk praksis. I stede blir resultater fra kvalitetsvurdering diskutert på et retorisk plan noe som kan eksemplifisere dekoblingsprosess 3 som sier at integrasjon unngås, implementering av programmer neglisjeres og inspeksjon og evaluering gjøres til sermonier (eller retoriske diskusjoner, uten at en anvender dette til konkrete problemstillinger som frafalls problematikk (som er en lokalt problem, med sine egne passende måter å løse på, og i forhold til svake basisferdigheter og manglende tilpasset opplæring.

Rektor A kommer også inn på et eksempel på dekoblingsprosess 2 ved at hensikten med kvalitetsvurderingene eller målene, som fra politisk nivå skal være et ønske om å forbedre kvalitet i den pedagogiske praksis, oppleves av rektor A som flertydige i forhold til hvilken rolle kommunenes lederrolle skal ha.

Men det interessante i denne rektorens svar er et eksempel på en dekolingsprosess og isomorf prosess (normativ isomorf) ved at, ved at i starten da de gjennomførte de nasjonale tester så på det som et pliktlop og integrasjon med den pedagogiske praksis unngås (Dekobling 3) men senere i tid, og når det ble satt i gang en mer konstruktiv diskusjon rundt hvordan en kan nyttiggjøre seg av disse resultater, både hvilke forventninger en har til det og hvilke etterarbeid en kan sette i gang og jeg tolker det da som hvordan en kan forbedre den pedagogiske praksis. (Isomorf 2).

Mens denne rektoren ser faren ved dekolingsprosess 1 i betydning av at en legger mer vekt på lærernes profesjonalisme og at ansvar for å anvende kvalitetsvurdering for å forbedre pedagogisk praksis er overlatt til profesjonen og mindre vekt på at kvalitetsvurdering kan være utgangspunktet for en konstruktiv dialog mellom flere parter og kanskje skape et grunnlag for en isomorf prosess 2, ved at det også blir en norm for kvalitetsarbeidet å diskutere dette i felleskap med flere aktører.

5.2.3 Kommune B

Fokusgruppe B

Vi har ikkje luktast fullt ut med å skape god samanheng mellom det kvalitetssystemet som vi har bygd opp gjennom mange år, og den informasjonen vi dei seinare åra har fått tilgang til gjennom nasjonale prøver og den statlege elevundersøkinga. I tillegg blei det ei utfordring at dei nasjonale prøvene førte til at politikarane våre bortimot mista interessa for det kommunale kvalitetsvurderingssystemet som vi hadde arbeidd med tidlegare.

Det kan fort bli trekt for vide slutningar ut frå statistisk informasjon vi skaffar oss. Vi trekk stundom konklusjonar om årsaker og samanhengar utan å gå grundig nok inn i materialet. På den andre sida er det vanskeleg å oppsummere og konkludere ut frå kvalitetsvurderingar som bygger på intervju, observasjonar eller skriftlege tekstar.

Vi må ha med oss lærarane i alle fasar av kvalitetsarbeidet. Det er lærarane som står i fronten for å gjere skolen vår best mogleg, og då må vi sikre oss at dei ser meining i dei kvalitetsundersøkingar vi gjennomfører. Det får vi best til ved å trekke alle lærarane med alt frå planleggingsfasen (...) Men så har vi ei utfordring når vi legg opp til kollegiale møte: Vi har mange gongar omfattande kvalitetsdiskusjonar som det er vanskeleg å sjå resultatata av. Vi er ofte skjønt samde om kva som er bra og ikkje bra, men vi kjem oss ikkje vidare av den grunn.

I det neste eksemplet kan en se mønster på en dekoblingsprosess 4 ved at når møter blir organisert som i en hierarkisk struktur med en formell presentasjon av en sak der administrasjonen informerer om nye styringssignal (isomorfe prosesser) og der rektorene diskuterer utfordringer med de nye og tvingende styringssignaler og de dårlige rammevilkår uten å komme inn på hvordan dette kan implementeres i praktiske tiltak i skolehverdagen, men hvis møtene blir organisert slik at det er rektorene selv som kan ta opp lokale problemer kan diskusjonen rundt kvalitet oppfattes mer konstruktivt ved at en fjerner inkonsistens. Inkonsistens oppstår igjen når møteformen går over igjen til at administrasjonen kun orienterer om nye regler og rektorene kommer med uforpliktende innspill om sitt syn, noe som kan eksemplifisere dekoblingsprosess 3 ved at diskusjon om kvalitet gjøres om til sermonier og retorikk.

Vi har tidlegare opplevd at rektormøta i kommunen fungerte som ein arena der administrasjonen informerte om nye regelverk, og kvar enkelt rektor problematiserte statlege styringssignal og dårlege rammevilkår ved eigen skole. No er møta i sterkare grad prega av at det er rektorar med utvida fullmakter og ansvar som kjem saman. Vi har då sett nokre få tendensar til at rektorane blir enno meir opptatt av eigne problemstillingar. Andre gongar fell vi tilbake i gamle spor der administrasjonen orienterer og rektorane kjem med uforpliktande innspel om sitt syn i saka. Men i hovudsak har rektormøta blitt ein arena for å lære av kvarandre og utvikle både faglege og administrative strategiar som kan kome alle skolane til gode.

I det neste svaret vil en og finne eksempel på dekoblingsprosess 4 ved at organisasjoner ikke kan formelt koordinere aktiviteter på grunn av at dens formelle regler og formelle hierarki, hvis de anvendes skaper inkonsistens; «den hierarkiske styringen gir rektorer og ledere på kommunenivå ulike roller og dermed kan en vanskelig etablere en reel kollegial kommunikasjon. Det overlates da til den enkelte å håndtere da denne tekniske avhengighet, som et hierarki oppfattes, uformelt og en må koordinere kvalitetsvurdering og resultater uformelt.

Men hvis en skiller mellom saker som ikke behøver å legges frem i en hierarkisk struktur og saker som skal legges frem hierarkisk (dvs informasjon om nye retningslinjer eller pålegg) kan kvalitetsvurdering drøftes bedre sammen og finne gode utviklingstiltak som kan forbedre praksis. (Normativ Isomorfi)

Det er ikkje ukomplisert å tillegge dei kommunale rektormøta ein sentral plass i det kommunale kvalitetsarbeidet. Representantar for kommuneadministrasjonen er som oftast med på møta ettersom det er gjensidig nyttig at leiarar frå skole- og kommunenivået har ein felles arena for diskusjon og refleksjon. Den hierarkiske styringslina gir rektorar og leiarar på kommunenivå ulike roller og dermed kan det vere vanskeleg å etablere ein reell kollegial kommunikasjon. (...) Gjennom å skilje mellom saker

som føreset hierarkisk styring og saker der felles diskusjonar om utviklingstiltak er hovudpoenget, har vi langt på veg funne ein måte å balansere denne utfordringa på.

Vi har sett at deltaking frå fleire enn rektor og inspektør har vore positivt for vidare oppfølging av desse møta. Ideen var i utgangspunktet gjensidig informasjon, men etter kvart har det blitt klårt at desse møta også kan vere ein nyttig arena for styring og utvikling. Men for at møta skal gi gode diskusjonar om kvalitet i skolen, må dei førebuast med vel gjennomtenkte spørsmål. Viss ikkje blir økonomiske og organisatoriske rammevilkår diskuterte om og om igjen – utan at ein kjem inn på utvikling av det faglege arbeidet i skolen.

Tidlegare tok mange av oss det for gitt at kommunalsjefen skal kalle inn, leie og referere møte mellom skole- og kommunenivået. Vi har etter kvart gjort gode erfaringar med å snu på dette slik at rektor og hans medarbeidarar har eit vesentleg ansvar for å definere viktige problemstillingar før møtet. Vi har blitt meir opptatt av at endringskrafta i hovudsak ligg på den enkelte skole og prøver å avklare korleis kommunenivået kan støtte opp under skolen sitt utviklingsarbeid.

Nasjonale prøver har bidrege til at diskusjonar om kvaliteten i skolen har fått større plass i politiske fora, men oftast som enkeltsaker som skaper mykje støy utan eigentleg å påverke kommunes overordna målsettingar og økonomiske prioriteringar. (...) Viktig informasjon frå kvalitative vurderingsprosessar mellom elevar, foreldre og lærarar er det langt vanskelegare å få presentert med like stor klårleik og tyngde.

Gjennom ei slik arbeidsform får vi grunnlag for å sjå informasjon frå skoleinterne vurderingsprosessar i samanheng med resultat som ligg føre frå t.d. nasjonale prøver, kartleggingsprøver og elevundersøkinga.

Lokalpolitiker B

Tar utgangspunkt i den nye kommuneloven og nevner en mer effektiv drift og saksgang i kommunen som er eksempel på tvungen isomorfe arbeidsprosesser, men samtidig uttrykker at en dekoblingsprosess fra de nasjonale intensjoner med kvalitetsvurdering som grunnlag for å iverksette tiltak med at denne politikeren uttrykker at det lokalpolitiske interessen for skolespørsmål blir utarmet og dermed interessen for gode intervensjoner i skolen fordi det er for mye fokus på resultatmålinger.

Rådmann og kommunal sjef B

I rådmann A ser en både eksempler på dekoblingsprosesser, slik det er i punkt 2 og 4 ved at denne rådmannen uttrykker at de statlige signaler er flertydige og innholds løse i utsagnet; « frå min synsstad opplever eg uklare og til dels doble signaler frå dei statlege styringsmaktane og at dette får konsekvens for det lokale kvalitetsarbeidet. Rådmannen sier

videre at når en diskuterer skolepolitiske spørsmål i toppledelsen handler kvalitet mer om fordeling av resurser og lite om kvalitetsbegrepet. Her kan en kanskje se en deklingsprosess ved at aktiviteter eller beslutninger om kvalitet blir delegert ned til et lavere nivå i skolen og utenfor rådmannens og kommunalsjefens synsvidde fordi en der er mer opptatt av å fordele resurser. En kan og se antydninger til deklingsprosess 4 ved at i denne kommunen blir fokuset når en tar opp kvalitet for mye på fordeling av økonomiske ressurser og organisasjonen kan ikke formelt koordinere aktiviteter, fordi, hvis en anvender den økonomiske siden ved kvalitetsbegrepet ville genere inkonsistens. Staten sender doble signaler ved at en på den ene siden skal gi kommunen større selvstyre men på den andre siden ser en i praksis at utdanningsdirektoratet og kunnskapsdepartementet gjennom økt målstyring og utviklingsstrategier, som blir kontrollert helt ned til den enkelte skole, gjennom tester og brukerundersøkelser skaper en deklingsprosess når det gjelder de egentlige nasjonale intensjoner. De statlige signaler og mål er tvetydige ved at en fokuserer på den ene siden tekniske prosesser ved kvalitetsarbeidet og mindre på det som er skolens hovedoppgave; læring og dannelse. (jmf deklingsprosess; 3) i det siste delsvaret som denne rådmannen kommer inn på et eksempel på deklingsprosess 4 som sier at organisasjoner kan ikke formelt koordinere aktiviteter på grund av dens formelle regler, hvis de anvendes, ville genere inkonsistens. Rådmannen svarer....»Eit aktivt skoleeigarfelleskap føreset at vi har rutinar og prosessar både for å fange opp utviklingsbehov og for å initere målretta utviklingstiltak....men dette føreset en ein dynamikk som ikkje utan vidare samsvarar med kommunane si hierarkiske oppbygging og dei klåre skilja som finst mellom politikk, administrasjon og profesjon. Og den løsnig som denne rådmannen kommer inn på at det overlates til den enkelte ansatte, gjennom uformelle møter, på tvers av disse hierarkiske skillelinjer, å skape møteformer og dette har ført til at en har kommet enda dypere inn spørsmål rundt kvalitetsvurdering. «...Djupare diskusjonar og noko større kreativ kraft..»

Kommunalsjef B kommer også inn på et eksempel på den ene siden en isomorf prosess basert på normativ isomorf ved at de skoler som har hatt gode erfaringer med egen kvalitetsarbeid også ser bedre verdien av den ytre kvalitetsvurderingen i form av tester og at dette skaper en positiv holdning til de ansatte mens skoler som ikke har så mye erfaring med interne kvalitetsarbeid ikke opplever den samme nytte. Med andre ord ulikhet mellom de enkelte skoler i denne kommunen med tradisjon for skolebasert vurdering også oppøver å

gjøre seg bedre nytte av ekstern kvalitetsvurdering, men en ser også i denne kommunalsjefens svar eksempler på dekoblingsprosess 4 ved at i de skoler som har hatt lite erfaring med lokal kvalitetsarbeid (intern), på den ene siden, opplever at når de får resultater fra de nasjonale tester, som er pålagt gjennom tvungen isomorfi, skal bli brukt som utgangspunkt å forbedre skolen lokalt, vil genere inkonsistens og et overlates mer til den enkelte lærer eller ansatt og håndtere gjensidige tekniske avhengighet, uformelt...»de har ikke ettablert en solid for og etterarbeid i rundt de nasjonale prøver, elevundersøkelser og de nasjonale kartleggingsundersøkelser som er pålagt at kommuner skal anvende i sitt kvalitetsarbeid.

Rektor B

Rektor B er sier at det er en ganske positiv holdning til de nasjonale prøver men samtidig uttrykker bekymring hvis kvalitet skal ensidig knyttes til resultater på tester, og rektoren er og bekymret for at lokalsamfunnets oppfatning av kvalitetsarbeid kun assosieres md resultater og ikke de videre mandat skolen har i samfunnet. Rektoren er og bekymret for at det kan føre til selvsentrerte elever. På den ene side svarer denne rektoren svar til både de to første isomorfe prosesser, men en kan og se en antydning til en dekoblingsprosess nr 2 ved at det ensidig vektlegger mer resultater enn skolens brede samfunnsmandat.

En annet aspekt i den dekoblingsprosess nr 2 jeg kan finne her er at i starten ble resultater oppfattet mer som dommer over skolens praksis mer enn å kunne anvende denne informasjonen til å videreutvikle praksis. Målet med diskusjonen rundt resultater ble i starten oppfattet som et teknisk mål på skolens prestasjoner og mindre på de muligheter resultatene kunne støtte opp under den pedagogiske praksis med fokus på læring og danning.

5.2.4.Kommune C

Fokusgruppe C

Utfordringa vår er å kombinere dei nye nasjonale vurderingsverktøya med eigne undersøkingar om skolens indre liv. Det vil vere negativt for kvalitetsutviklinga i skolen om vi ikkje også kan bygge på informasjon frå m.a. elevsamtalar, foreldrekonferansar, lærarmøte, foreldreråd og samarbeidsutval.

I dette eksemplet kan en se mønster på en dekolingsprosess ved at en her ser at en ikke finner noe korrelasjon mellom den eksterne kvalitetsvurderingen og egne undersøkelser av skolens indre liv. De nasjonale undersøkelser, som skolen er pålagt å gjennomføre (tvungen isomorf) får ikke god nok verdi som lokale styringsverktøy, når en skal forbedre praksis (skolens indre liv) som kan være eksempel på dekoling. Og tendensen til en dekolingsprosess kommer også til uttrykk i den neste eksemplet;

Vi slit med å skape gode arbeidsprosessar når vi har oppe til diskusjon spørsmål om kvalitet. Både foreldra, lærarane og politikarane våre diskuterer skolespørsmål basert på det dei les om internasjonale undersøkingar meir enn ut frå informasjonen frå kvalitetsvurderingar som verkeleg er gjennomførte i våre skolart

Dei rapportane vi får frå fylkesmannen tar utgangspunkt i feil og manglar ein finn i kommunens kvalitetssystem. Politikarane blir då mest opptatt av å diskutere kva feil administrasjonen kan ha gjort, og administrasjonen blir mest opptatt av å påvise skolane sitt ansvar for dei manglar som utdanningsdirektøren har funne. Slik blir forholdet mellom nivåa fort meir prega av konflikt enn samhandling i det arbeidet vi må gjere for å lukke avvika som er påviste.

Vi kjenner ikkje NOKUT-systemet fullt ut, men det er interessant at NOKUT rekrutterer inn faggrupper med høg teoretisk og praktisk innsikt til dei tilsyna som blir gjennomførte. (...) Vi har inntrykk av at NOKUT er meir opptatt av å vurdere innhald og arbeidsmåtar i undervisninga enn det fylkesmannen er.

I det neste svaret ser en både det Røvik omtaler som kontekstualisering og hvordan ideen om de nasjonale kvalitetsvurderingen blir forsøkt implementert i kommunen som en generell innskrivings regel (Røvik;2007) fordi innføringen av de nasjonale kvalitetsvurderings systemet utfordrer flere aktører som er knyttet til utdanningsfeltet i denne kommunen, I i følge Røvik skal en ny idee gjennom en prosess blir tolket av flere før den får virkning i den konkrete kommunen. Regler for Lokalisering er det Røvik beskriver som den prosess der flere aktører innenfor et felt er med på å bli en den av denne kommunens praksis og identitet. Med lokal kontekst mener Røvik eksempel lokale aktører til lokale myndigheter og ulike lokale oppfatninger av hvordan en skal anvende de i praksis. Slik fokusgruppe C svarer i det neste eksemplet henviser de til både elever, foreldre og lærere, fagforeningen men samtidig så ser en at når så mange blir involvert i diskusjonen, kan se tegn på dekolingsprosess ved at diskusjoen kanskje tar et mønster av en sermoni og ikke til konkrete forslag for å endre praksis i denne kommunen.

Både elevar, foreldre og lærarar må vere aktivt med i ulike former for kvalitetsundersøkingar, analysar og planlegging av utviklingstiltak". Også fagforeiningane blir framheva som vesentleg i dette

samarbeidet. Men ein åtvarar mot at arbeidsgjevar- og arbeidstakarrepresentantane åleine skal ta hand om utviklingsspørsmål som krev engasjement og tilslutning frå fellesskapet. Samtidig blir det peika på at "... det er ei klår utfordring å gjere dei viktige fellesmøta gode. Det blir ofte diskutert og diskutert utan at det på nokon måte endrar kvardagen i skolen". Både semje og usemje kan ligge på eit så generelt nivå at ein eigentleg ikkje utfordrar kvarandre i forhold til endringar av læringsarbeidet i skolen. Det er ein type ufruktbar diskusjon som gruppa meiner å sjå også innanfor faglege og politiske arenaer på kommunenivået.

I det neste kan en de eksempler på flere dekoblingsprosesser som er nevnt av Meyer og Rowan.

Integrasjon unngås, implementering av programmer neglisjeres og inspeksjon og evaluering gjøres til sermonier

Mål er flertydige eller innholdsløse og kategoriske mål erstattes av tekniske mål som for eksempel at skoler produserer studenter fremfor læring, dvs skolen produserer fremtidige arbeidstagere fremfor å fokusere på dannelse og læring

Ut fra det første svaret kan en kanskje se antydninger til at integrasjon av kvalitetsvurderingssystemet ikke har fått den samme plass i som andre sider ved planleggingen av utdanningsfeltet og integrasjon av kvalitetssystemet med de andre temaene som er relevante i utdanningsfeltet ikke er blitt fulgt opp eller neglisjert men når resultatene av de nasjonale kvalitets vurderingen ble en integrert del av de andre temaene i den politiske diskusjon, så ble en mer interessert i å se sammenhengen mellom resultater eller kvantitative data og kvalitetsvurdering tatt opp i å endre den pedagogiske praksis, men samtidig ser en at når fokuset blir rettet mot resultater som kategoriske mål i debatten om kvalitet, kan en se en dekoblingsprosess

Det legges vekt på menneskelige relasjoner. Organisasjoner kan ikke formelt koordinere aktiviteter på grund av, at dens formelle regler, hvis de anvendes, ville generer inkonsistens. Derfor overlates det til den enkelte lærer eller ansatte og håndtere gjensidige tekniske avhengigheter, uformelt. Evnen til å koordinere ting på tross av regler dvs å kunne omgås andre mennesker, blir høyt verdsatt.

Vi har sidan 1990-åra arbeidd med utvikling av system for kvalitetsvurdering, men dette har på mange måtar levd sitt eige liv utanfor dei basale planprosessane i kommunen. (...) Første åra såg vi på skolebasert vurdering som eit internt spørsmål. Då vurderingane etter kvart blei presenterte for politiske fora, opplevde vi ikkje at dette skapte same engasjement som økonomiske og organisatoriske spørsmål. Når vi dei siste åra har kopa kvalitetsvurdering tettare til ordinære plan- og økonomiprosessar, har interessa mellom politikarane blitt større". Det blir gitt uttrykk for at den kvantitative informasjonen frå dei nasjonale prøvene auka den politiske interessa for kvalitetsvurdering i skolen. "Utfordringa er no å gi den kvalitative informasjonen frå andre typar vurderingsverktøy ei presentasjonsform som kan engasjere politikarane til ein breiare skoledebatt", blir det hevda med tilvising til at skolens mål er vesentleg vidare enn det ulike testar kan måle. Det blir også peika på at gode samhandlingsprosessar mellom skole- og kommunenivået er avhengig av at kommuneadministrasjonen ikkje er bygd for fragmentert opp. Det kompliserer kvalitetsarbeidet når kommunalt leiaransvar for skolen er fordelt på ulike avdelingar som t.d. økonomi, personale, plan- og vurdering og kompetanseutvikling:

Det har til tider vore problematisk at plan- og vurderingsfunksjonane er skilde frå utviklings- og rettleiingsfunksjonane i kommunen vår. Dei ulike avdelingane legg ulike idear til grunn for korleis vi skal arbeide med kvalitetsspørsmål. (...) Men det har vist seg mogleg å etablere fruktbare samhandlingsprosessar innanfor ein slik oppdelt struktur. Når vi etablerer team av folk frå dei avdelingane som samla utgjer det kommunale leiaransvaret, har vi ofte raskt kome målretta på sporet av gode utviklingstiltak.

På det kommunale nivået kan en i denne diskusjonen se eksempel på dekoblingsprosess 2 ved at når kvalitet blir diskutert, så finner en ulike oppfatninger av hvordan en skal forstå kvalitetsbegrepet, men når samhandlingen blir organisert som team fra de de ulike avdelinger, som utgjør lederansvaret, vil diskusjon om kvalitet gi bedre forslag til utviklingstiltak.

Når rektormøta er prega av dynamisk samhandling, har vi ei oppleving av stor lokal fridom for utvikling av skolane våre. Men møta kjem også inn i spor som er mindre konstruktive. Då blir den lokale fridomen opplevd som meir avgrensa enn då staten i sterkare grad styrte gjennom detaljerte forskrifter. (...) Dersom kommuneadministrasjonen kjem i ei reint kontrollerande rolle på desse møta, er ikkje det gunstig for arbeidet med kvalitetsvurdering. Dei ulike vurderingsverktøya blir då fort oppfatta som instrument i eit testregime med rangering som det viktigaste verkemiddelet.

I det neste svaret kan en og se en tendens til dekobling når en knytter spørsmål om kvalitet opp til en opplevelse av testing er et instrument til å rangere skoler og på den måten ikke ser det som en mulighet til å endre praksis, men og når dialogen blir mer prege av en diskusjon om de statlige forskrifter og den lokale friheten til å diskutere lokale relaterte skoleproblem blir mindre i fokus og dermed til konkrete forslag til løse de mer lokale spørsmål.

Det er viktig å avklare korleis eksterne vurderingar skal gjennomførast i samarbeid med skolane, ikkje minst fordi dei vanskelege delane av vurderingsarbeidet finn stad etter innsamlinga av data. Vi har hatt lite utbytte av statistiske opplysningar frå t.d. brukarundersøkingar når desse blir presenterte som

fullstendige vurderingar – sjølv om dette eigentleg berre er oppsummeringar av dei innkomne svara. Det skjer ikkje kvalitetsutvikling av seg sjølv fordi det ligg føre oppstillingar av tal frå ei undersøking.” Det blir gitt uttrykk for at eksterne kompetansmiljø kan medverke til å skape sterkare samanhengar mellom kvantitative og kvalitative vurdeingar. Men føresetnaden må vere at dette inngår som del av eit heilskapleg kvalitetsvurderingsopplegg som styrkar både skolane og kommunenivået sitt plan- og utviklingsarbeid

I dette svaret ser en og en dekoblingsprosess ved at en ikke ser helt sammenhengen mellom vurdering og hvordan en skal implementere det i praksis og til å forbedre praksis og en etterlyser en bedre forståelse av sammenhengen mellom kvalitetsvurdering definert som tester og forbedring av praksis. Slik det ble løst i en annen kommune kan en komme i en situasjon der resultatet fra de nasjonale kvalitetsvurderinger blir etterfulgt med mer lokale tester og dermed en mer fokusert på konsekvenslogisk praksis.

Lokalpolitiker C

Lokalpolitikker C forholder seg også til de nasjonale undersøkelser og resultater som en del av den tvungne isomorfe prosessen, men fokuserer også i sitt svar på at skal en få mer utbytte av resultatet av de nasjonale undersøkelser så må dette trekkes bedre frem dialogen mellom det politiske miljøet, administrasjonen og profesjonsgruppen, noe som indikerer også en normativ isomorf prosess, mens en potensiell dekoblingsprosess en kan finne hos denne politikeren er at når kvalitet blir diskutert så ender det ofte at dette blir assosiert med diskusjon rundt ligatabeller men en å diskutere hva en ønsker med utdanningstilbudet i kommunene.

Rådmann og Kommunalsjef C

I rådmann c tolker jeg svaret der med utgangspunkt i dekoblingsprosess 2 kommer inn på flertydige og/eller fortønes som innholdsløse i det rådmannen sier følgende;

etter mitt syn gir staten uklære styringssignaler om korleis vi skal utvikle skolen lokalt. Det er til dømes ikkje lett å forstå kunnskapsløftet ide om lokalt læreplanarbeid når utdanningsdirektoratet og samtidig er i ferd med å utarbeide detaljerte kjenneteikn på måloppnåing innanfor det enkelte fag og klasstrinn..

Kommunalsjef C

Kommunalsjef C er også positiv til de nye styringssignaler rundt kvalitetsvurderingen som er blitt innført fra politisk hold (Tvungen Isomorf) men samtidig uttrykker at det ikke er enkelt å

overføre dette til praksisfeltet. Det sies at en får bedre kjennskap til den enkelte skole og lærernes arbeid (praksis) men kommenterer at dette kan være både positivt og negativt. Hvis dette oppleves negativt kan en få en dekolingsprosess, slik det er omtalt i punkt 4 ved at de skolene som har lite erfaring med kvalitetsarbeid vil oppleve dette som inkonsistens med deres oppfatning av hva som kan gi en kvalitativt bedre skole mens de skoler som har god erfaring med eget kvalitetsarbeid, ser på dette som en del av flere virkemidler for å forbedre skolen. Kanskje vil da kvalitetsarbeidet ved de skolene som opplever det som negativt ikke ha den samme gode dialog med ledelsen men heller at disse skoler overlates mer til seg selv og den enkelte profesjon, slik det er beskrevet i dekolingsprosess 1.

Ovenpå har jeg kommet inn på det politiske og administrative plan i analysen og det neste nivået er rektorene og de som har den daglige ansvaret for den enkelte skole.

Rektor C

Rektor C uttrykker også at det nasjonale kvalitetssystemet er lite relevant for skolens praksis og utviklingen av den pedagogiske praksis i skolen fordi de oppfatter formålet med resultater mer som tekniske dommer og ikke som grunnlag for å ha en dialog rundt læringsarbeidet ved skolen. Og dette støttes igjen ved at en på kommunenivået gjennomfører enda flere undersøkelser. Det er uklare mål og intensjoner og som kan eksemplifisere dekolingsprosess 2. Det kan også synes som at når resultater fra kvalitetsvurderingen skal diskuteres, knyttes det i liten grad til den lokale skole spørsmål, men mer mot generelle diskusjoner som nevnt i svaret til rektor c.

5.3.1. Del 3

En samlet diskusjon rundt mitt tema og min problemstilling og svar på spørsmål 3;

Jeg har i denne oppgaven forsøkt å besvare tre spørsmål. Det første spørsmål jeg ønsket å se på var gjennom en analyse av sentrale stortingsmeldinger rundt kvalitetsreformen og der finne mønster i hvilke institusjonelle ideer en kunne avdekke. I denne delen valgte jeg en diskursanalyse, for på den måten å trekke ut de mest sentrale aspekt ved kvalitetsreformen.

Slik jeg har forsøkt å kombinere i de to første analysene og vise til at på det politiske nivået har hatt en diskurs rundt innholdet i den nye styringslogikken der en har gitt kommunene en større lokal frihet men at dette kan oppfattes ulikt når disse nye ideer møter realiteten i kommunene og i svarene til de ulike skoleeierne og kommunen. Jeg har og forsøkt å vise til at implementeringen kan ta flere retninger og at Meyer og Rowans teori er et godt utgangspunkt for å analysere det. Kvalitets arbeidet er viktig men når en på det kommunale nivået skal diskutere det mellom de ulike aktører ser en at diskusjonen spriker i flere retninger. Og det er samhandlingsprosessen mellom det politiske nivå, administrative nivået og mellom profesjonsgrupper som skaper denne diskursen.

Den ny institusjonelle teori er valgt som ramme for å se på forholdet mellom de statlige føringer innenfor utdanningsfeltet i Norge og hvordan dette blir operasjonalisert til praktiske handlingsvalg i den enkelte kommune og skole. Den ny institusjonelle teori kan forklare og sette fokus på hvordan de ulike skoler (organisasjoner) og organisasjonsatferden i de ulike kommuner og skoler er preget av en ennsretning i den organisatoriske atferden gjennom de sentrale statlige føringer og med innføringen av et nytt kvalitetsvurderingsverktøy og med mer fokus på evidensbasert praksis knyttet til å løse lokale utfordringer i skolen, så legges det et press på at de ulike kommuner skal bli mer like hverandre. Disse prosessene har jeg med henvisning til Meyer og Rowan omtalt som isomorfe prosesser. Organisasjoner, som operer innenfor det samme feltet og har de samme juridiske og politiske føringer, er påvirket av at praksis også skal være mest mulig den samme, uavhengig av hvor i Norge en befinner seg. Det er dette som innenfor denne teorien omtales som at organisasjoner blir mer like hverandre i sin praksis gjennom etterligning, tvang og normativ påvirkning fra de statlige og politiske føringer på utdanningsfeltet. Røvik sier følgende om reformer og som jeg ønsker å knytte inn i den sammenheng; «med reformer menes aktive og beviste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle og eller kulturelle trekk ved organisasjoner, mens endring er det som faktisk skjer i med slike trekk».(Røvik,m.fl.; 2009;150). Det er i analysen ovenpå jeg har forsøkt å tekke ut fra svarene og tolkningen av svarene fra tre kommuner hva som faktisk skjer og da henvist til det som skjer som et skille mellom konsekvenslogikk og passende logikk i praksisfeltet.

Hvis jeg går til de utvalgte stortingsmeldinger i denne oppgaven som vil påvirke praksisfeltet vil jeg først trekke frem de elementer som berører kvalitetsoppfattelsen i skolen. Jeg har

tidligere kommet inn på at en deler kvalitet inn i tre hovedområder. Struktur, Prosess og resultat, men med ulike vektlegging av de ulike områder. Det er først og fremst i prosess og resultat en har på politisk hold satt nye rammer og føringer for praksisfeltet. Den første meldingen, St.mld. 37 (1990-91) representerer et skifte i styringen av utdanningsfeltet ved at en ønsker en mer lokal tilpasning av praksisfeltet men samtidig ønsker at staten skal ha de overordnede ansvaret. Mye av denne «friheten» til skolene operasjonaliserer gjennom den sentrale læreplanen. Ved siden av at den nasjonale læreplanen skal kunne gi rom for mer lokale løsninger settes det nå fokus på mål og resultatstyring av utdanningsfeltet. Mål og resultatstyring skulle erstatte den tidligere detaljplanleggingen, som statens viktigste styringsmekanisme. I st. Mld. 30 (2003-2004), kan en se trekk der en ønsker å desentralisere læreplanarbeidet og gi den enkelte kommune og skoleleder større handlingsrom til å tilpasse innholdet til sin kontekst. De ulike kompetansemål på de ulike trinn og i de ulike fag er generelle og gir den enkelte kommune og skoleledere mulighet til å operasjonaliseres innenfor kommunenes rammer og en mer passende logikk i praksisfeltet.

Kunnskapsløftet kom med St. mld. 30(2003-2004) og den nye læreplanen som kom med kunnskapsløftet ble lansert i 2006. Den tvungende isomorfi som omtales ble her i den nye læreplanen operasjonalisert inn i at det nå skulle formuleres klare kompetansemål for de ulike fag i skolen og på de ulike trinn. Kompetanse målene er nasjonale men som jeg nevnte ovenpå og som kom igjen i st. Mld. 30, kan operasjonaliseres innenfor den enkelte kommunes rammer. Men på den andre siden kan denne lokale frihet og passende logikk i praksisfeltet begrenses ved at det og i en senere politisk melding fokuserer mer på sentralisering og styring slik det kommer til uttrykk i st. Mld. 31, (2007 – 2008) der det sies at staten ønsker å gi ut veiledende læreplaner.

Kvaliteten i utdanningsfeltet blir i denne meldingen knytte resultatet av utdanningen. Og dermed en mer fokus på kvalitet i utdanningsfeltet som effektive skoler. Og dette forsterkes ved at det nasjonalt legges vekt på pedagogikk som virker eller på effektive tiltak og eller pedagogiske metoder som virker i praksisfeltet og mer konsekvenslogikk. Her kan en knytte Erling Lars Dales betegnelse instrumentelle tiltak eller i boken til Hellesnes; det instrumentelle mistaket.

Ved siden av at en fokuserer nå mer på at det skal formuleres klare opplæringsmål så ønsker myndigheter å sette i gang et omfattende evaluering og rapporteringssystem. Både

gjennom lokale prøver og nasjonale prøver ønsker enn å måle kvalitet i utdanningsfeltet gjennom ulike undersøkelser. NOU 2002;10 med tittel; Førsteklasses fra første klasse, satte utgangspunktet for en utredning om et nytt kvalitetssystem i Norsk skole. I denne utredningen kommer det med et forslag til nytt rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem mens en i St. mdl. Nr 31 (2007-2008) ble dette satt i verk gjennom tittelen Kvalitet i skolen. Det pekes i denne meldingen på at en skal sette i verk tidlig kartlegging for å gi de sentrale myndigheter tilgang på resultater for på den måten å iverksette tiltak for bedre gjennomføring.

Fra sentralt hold ønsket en på den ene siden å gi mer frihet til de lokale skolemyndigheter ved at en i den sentrale utgitte læreplanen gav rom for mer lokale tilpasninger, men på den andre siden innførte nye kvalitets mål i utdanningsfeltet og formulerte tydeligere resultatmål innenfor de ulike fag og på ulike trinn. For en læreres praktiske skolehverdag betydde dette at mer av arbeidstiden ble avendt til dette arbeidet og er eksempel på en praksis som kan knyttes til konsekvens logikk i skolehverdagen.

Når en anvender et ny institusjonelt perspektiv på st. mld. 31 (2007 – 2008) er det også andre sentrale tilpasninger (tvungen Isomorfi) som presenteres der og det er at ansvaret og oppgaven på de som skal iverksette de statlige politiske føringer på utdanningsfeltet er delt mellom på den ene siden skoleledere og skoleeiere og på den andre siden lærerne og lærerstanden som profesjonsutøvere. Mens en i de meldingene jeg har tatt opp frem til nå har fokusert på resultat og målformuleringen som en tvungende isomorf innenfor utdanningsfeltet og som setter mer fokus på en konsekvenslogikk, så rettes det i de neste meldingene på de som har ansvaret for å realisere denne politikken. I st. mld; 31 om kvalitet i utdanningsfeltet er det først og fremst skole eiere som har den direkte ansvaret for å gjennomføre praksisen mens det er lærerne som står for den praktiske gjennomføringen. I forbindelse med denne meldingen ble det etablert en egen utdanning for Rektorer og skoleledere. Dette er vil igjen og innenfor et ny institusjonelt perspektiv være en videre føring av den tvingende isomorfi som beskrives her og som skal sørge for at alle de ulike kommuner og skoler skal ble mer like hverandre i sin praksis.

Når Stortingsmelding nr. 31 omhandler både en økt nasjonal styring men samtidig større lokalt handlingsrom kan Meyer og Rowans isomorfe og deklings prosesser skissere den spenningen en opplever slik jeg har forsøkt å vise til i del to av analysen. NPM ideen

innebærer en tilnærming der en ønsker mer lokal frihet og med dette mer handlingsrom for kommunene og skolene i sin praksis, men som en kan se i st. mdl 31 er det en trend der til stadig å innskrenke handlingsrommet gir den og utrykk for mer testing og oppfølging av resultatmål, noe som på den andre siden begrenser handlingsrommet i hverdagen. Dette kom til uttrykk i den ene kommunen der de som en konsekvens av de nasjonale kvalitets arbeidet begynte å jobber mer med sitt eget kvalitetsarbeid.

Det tas også opp i denne meldingen om utdanning av lærere og etterutdanning men legger vekt på at det skal være et nasjonalt system for etterutdanning og kompetanseheving av lærere. Med andre ord mindre fokus på kompetansetiltak på det lokale nivået. I den ene kommunen omtalte de også dette som at for at de nasjonale kompetanseprogram skal ha sin virkning må det deles med de andre i skolen og få en mer lokal preg og en mer passende logikk i utdanningsfeltet. Kvalitetsarbeidet har både en nasjonal og konsekvens logisk side men for at det skal implementeres må bli en del av kommunens interne kvalitetsprogram og passende logikk.

I den andre analysen, anvendte jeg en undersøkelse og svarene fra Roald undersøkelse for å belyse i Meyer og Rowans ny institusjonelle retning om at når de politiske tiltak og intensjoner skal implementeres i praksisfeltet, vil en for det første kunne belyse deres idee om løst koblede systemet, isomorfe og deklingsprosesser. Som et resultat av disse prosesser ønsket jeg å se på skillet mellom konsekvens logikk og passende logikk.

Her har jeg forsøkt å trekke frem at både de isomorfe prosesser og deklings prosesser er fenomen som empiriske kan finne igjen i svarene fra fokusgruppene og de individuelle intervjuene. Og jeg kobler disse prosesser til Røvik transaksjonsteori. Fra de politiske intensjoner med kvalitetsreformen til de ulike stortingsmeldinger, vil de for alle kommuner i Norge som skal oversette disse politiske tiltak, finne sted aktører eller nøkkelpersoner som skal oversette de til konkrete tiltak i en organisasjon.

Det er i den sammenhengen jeg har valgt å anvende Røviks (Røvik;2007) translaksjons teori og ut fra denne teorien trekke frem sentrale aspekt som jeg ønsker å analysen av svarene fra spørreundersøkelsen.

Når det gjelder de isomorfe prosesser og deklingsprosesser er dette fenomen som må analyseres over tid fordi dette er mønster som en kan finne igjen i når de ulike kommuner

skal oversette de nasjonale og politiske tiltak innenfor et felt. Og innenfor den institusjonelle teori er disse prosesser nesten å ansees som aksiomer i hvordan en skal forstå praksis i de ulike kommuner. Røviks transaksjonsteori forsøker å beskrive denne oversettingen og han benevner to oversettingsregler i den sammenheng. I denne oppgaven er aktørene som skal stå for oversettingen representert i både de aktører som var med i gruppe intervjuene men også de ulike aktørene som var med i de individuelle intervjuene. I følge Røvik (Røvik;2007; 301) skiller han mellom to innskrivingsregler. Utgangspunktet til Røvik er at innskrivingsregler kan oppstå når en ny idee eller nye tiltak skal innføres og i denne oppgaven i de tre kommunene som jeg har anvendt i min analyse. Innskrivingsregler eller ideen fører til at en må fortolke de nye signaler og gjøre den mer forståelig i sin lokale versjon. Det er i den sammenheng spørreundersøkelsen på både gruppe nivå og de individuelle spørsmål kommer til anvendelse i min analyse. Røviks utgangspunkt i forståelsen av hvordan en implementerer reformer og nye ideer ned til kommunene er gjennom en prosess Røvik beskriver som kontekstualisering

Den første innskrivingsregelen er regler for lokalisering. Den andre innskrivingsregelen er regel for tidsmarkering. (Røvik;2007;301). I Ideen om lokalisering skal en forsøke å sette inn det nasjonale kvalitetsvurderings systemet inn i en organisatorisk kontekst som her er representert ved de tre kommunene. Her har jeg forsøkt, ut fra en analyse av svarene og finne mønster på kontekstualisering i svarene.

5.3.3Lokalisering

På det lokalpolitiske plan vil en se at diskusjonen rundt praksisen i de ulike kommuner omhandler forholdet mellom statens føringer på praksis innenfor en konsekvens logikk ved at lokal politiker A ser utfordringer med å etterfølge presset fra media og statlig hold med å innføre løsninger fra sentralt hold fordi en da vil svekke den lokale tilhørighet og identitet i praksisfeltet og en mer passende logikk, mens politiker B gir uttrykk for at lokal politiske spørsmål blir utarme ved de statlige føringer og at en får en praksis som er mer fokusert på at skolen blir opplevd av elever som et individuelt prosjekt mer enn en skole der elever skal lære seg samfunnsbygging. Mens den siste lokal politiker C sier at det nå blir for stor vekt på nasjonale målinger og at kommunen og kommunens ansvar ovenfor skolen blir mer å regne

om iverksetter av den statlige utdanningspolitikk. Her ser en også at diskusjonen dreier seg mot en skepsis til en praksis i skolen som er basert på instrumentelt kunnskapsgrunnlag og en konsekvens logikk og bekymring for at denne praksis skal gå foran en mer passende logisk praksis i skolen.

Men når denne diskusjonen fokuserer mot det som er positivt i de statlige føringer ved at en nå har gått vekk fra at detalj styring av sentrale og lokale skoles spørsmål og over til en større frihet for kommunene og de lokale kommunepolitikerne kan velge av ulike tiltak for å løse mer lokale skolespørsmål. Mens det ved innføring av statestistiks materiale på ulikheter mellom skoler får en bedre oversikt over hvilke skoler som Lykkes men mindre innsikt i hva som er årsakene til disse forskjellene. Her synes det som om Politiker A etterspør en standardløsning eller empirisk baserte modeller på lokale skolespørsmål og en dreining mot en mer konsekvens logisk løsning på lokale skoleproblem i motsetning til en passende logikk. Politiker B sier at det en nå får mer begrensede informasjon om skolehverdagen som helhet med kun å få kunnskap om de individuelle prøver men at dette kan stimulere til mer bruk av brukerundersøkelser, for på den måten å få en bedre helhetsforståelse, mens politiker C gir uttrykk for at han ønsker en mer dreining igjen mot en mer nasjonal styring av innholdet i skolen og mindre vekt på testing og rapportering av skolens resultater. Politiker C ønsker også en mer tverrfaglig diskusjon rundt de lokale skolespørsmål mellom politiker, administrasjonen og fagfolk i skolen.

Analyse av Rektorenes svar;

I den neste delen vil jeg analysere rektorenes svar innenfor en ny institusjonelt perspektiv. Innføring av tester kan innenfor et ny institusjonelt perspektiv være empirisk eksempler på tvingende isomorfi ved at en i praksisfeltet kanskje opplever dette som mer en tvang for skolen heller en et nyttig verktøy i skolens kvalitetsarbeid. Her kommer Rektor A inn på konkrete utfordringer i skolehverdagen som svake basisferdigheter i fag, manglende tilpasset opplæring og frafalls problematikk. Han tolker videre kvalitets spørsmålet som en oppfattelse av at dette handle om målinger og resultater på tester. Rektor sier videre at det er vanskelig å overføre funn fra kvalitetsvurderinger over til den praktiske skolehverdagen. Denne Rektoren setter en likhetstegn mellom vurdering og kvalitet og kommer ikke inn på selve prosessene i skolen som en del av kvalitetsbegrepet, det interessante her er at i de neste svarene gir rektor A uttrykk for at Kvalitetsvurdering i form av tester/prøver vanskelig

lar seg overfør til lærernes praksis ved at det oppleves som en overkjøring av lærernes fagprofesjon og praksis som profesjonsgruppe. Rektor A gir også uttrykk for at det er en dårlig forståelse blant ledelsen i kommunen om hvordan en skal forså rektor rollen.

Mens en hos Rektor B opplever de nasjonale prøver og ulike former for kartlegging positivt fordi resultater kan overføres ned til den praktiske skolehverdagen og en kan få nyttig informasjon om resultater, ser denne rektoren utfordringer med at resultatene kan svakke deltagelse i felleskapet. Rektoren her setter kvalitetsvurderingen opp mot en tendens mot mer individualistiske elever og mindre fokus på felleskapet og de verdier et sosialt felleskap har.

Rektor C Opplever at kvalitetsarbeidet er lite relevante for utviklingen for skolen og ser ikke verdien av å knytte resultater opp til selve læringsarbeidet i skolen. Kvalitetsvurderingen gir heller ikke rom for god dialog i skolen ved en oppfatter resultater som dom over skolens kvalitet mer en som grunnlag for utvikling av profesjonsfellesskapet. Denne rektoren opplever også at dårlige resultat på testing bare fører til mer tvingende isomorfi ved at kommunen pålegger enda mer testing av elevens læreprosesser. Diskusjonen i profesjonsfellesskapet bærer mer preg av generelle diskusjoner knyttet til ungdomskultur, pedagogikk eller utdanningspolitikk i generelle ordelag og mindre mot utviklingspotensialet i egen praksis. Med andre ord gir denne rektoren uttrykk for at den tvingende isomorfi som følger med mer testing ikke gir seg utsalg i at dette blir brukt som nyttige verktøy i diskusjon av egen praksis.

Når diskusjonen i skolen går i mer konstruktiv retning legger den første rektoren (Rektor A) fokus på at når lærergruppen kunne anvende resultater fra kvalitetsvurderingene konstruktivt i diskusjonen i lærergruppen så var det positivt. Resultater kunne da brukes til hvilke forventninger en har til undersøkelsen og hva slags etterarbeid en kunne gjøre med disse vurderingene.

De nasjonale prøver er i utgangspunktet et eksempel på tvungen isomorfi, ved at den er pålagt at alle skoler i Norge skal gjennomføre disse testene, men i svaret fra Rektor A kan også tyde på at de nasjonale prøver og kan være eksempler på Imiterende isomorfi, ved at hvis finner hvordan en kan benytte den praktiske betydning av resultatene i forbindelse med dialogen mellom lærerne, så vil ikke den interne motstanden mot disse testene være like

store. Nøkkelen er hvordan en kan overføre de Nasjonale prøver og resultater i den enkelte kule til grunn for en mer konstruktiv dialog om hvilke forventninger en har til undersøkelsen, det vil si hvordan en kan anvende resultater i skolens praktiske hverdag og hvilke type etterarbeid en ønsker seg.

Rektor A uttrykket også at det er krevende å føre konstruktive dialoger om hvordan en skal kunne anvende resultater fra de Nasjonale prøver fordi en fort går med i skyttergraver, og ikke klarer å legge opp til å stille de gode spørsmål. En går fort i en forsvarsposisjon ved at når diskusjonen rundt resultater fra de nasjonale prøver kommer skal en forsøke å finne løsninger. Denne rektoren ser også de nasjonale prøver som en trussel mot lærernes profesjonelle autonomi ved at en forstår dette som individuelle fristilling og mindre fokus på at det er i felleskap en skaper en god skole. Mens Rektor A svarte med å henvise til de Nasjonale undersøkinger som en oppfattelse av hva kvalitet i skolen omhandlet var Rektor B også opptatt av de ulike underveis og sluttvurderinger i skolen også kan bidra til bedre dialog rundt metode og faglige spørsmål for å skape ny innsikt og bedre læringsarbeid i klassen.

I motsetning til Rektor A knytter Rektor B også kvalitetsbegrepet også til etterutdanning og kompetansehevede tiltak så lenge disse tiltakene retter seg etter lærere som gruppe og ikke til den enkelte lærer. Og at disse kompetansetiltak etterfølges av det utviklingsarbeidet som allerede er i gang ved skolen. Men selv om det er enkelte lærere som er på et kompetansetiltak, så settes det i gang en utviklingsgruppe rundt de som har vært med å kompetansehevingen for på den måten å dele av sine erfaringer med resten av kollegene.

Rektor B gir også uttrykk for at den økende vektlegging av kvalitetsarbeid også gir en økende behov for mer konstruktive møter ved å bli mer kritiske og skapende i møteformen. Med andre ord kan kvalitetsarbeid som testing og vurdering, som i utgangspunktet er det Ny institusjonalismen beskriver som tvungen isomorfi også etter hvert oppleves som en konstruktiv arbeidsform og dermed gå inn som mer frivillig baserte i skolen.

Dette blir mer bekreftet av Rektor C ved at der brukes resultater fra tester og utredninger mer konstruktivt til å forbedre alle siden ved undervisningen, både de metodiske fremgangsmåter og den praktiske skolehverdagen, men også til mer overordna diskusjoner rundt skolen rolle og mandat i samfunnet og mot en barne og ungdomskultur som endrer seg fort. Denne rektoren vektlegger også at lærerne behøver mer kompetanse i

vurderingsarbeidet generelt. Både skolevurderingskompetanse men også kompetanse i underveisvurderinger i løpet av skoleåret. Rektoren etterspør med andre ord mer kompetanse i vurderingsarbeidet og hvordan en skal bruke dette vurderingsarbeidet i møte med elevene.

5.3.4 Tidsmarkering;

Mens med ideen om tidsmarkering, så mener Røvik at dette er knytte til at ideer med stor utbredelse ofte er også et globalt og internasjonalt fenomen. Dette er belyst gjennom å trekke inn OECD rapporten og påvirkning fra andre kilder.

Et av hovedargumentene bak innføringen av kunnskapsløftet var en endring mot en mer resultat og målstyrings ideologi av utdanningsfeltet og innføringen av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering var med tanke på at dette skulle gi politikere ny styrings informasjon med den tanke og endre praksisfeltet. På den måten tenker en seg en direkte logisk sammenheng mellom den kunnskapen som resultater gir og mulige tiltak eller intervensjoner på nasjonalt nivå. En tenker ut fra en konsekvenslogikk i praksisfeltet. Men når de politiske intensjoner skal iverksettes, så vil en innenfor et institusjonelt perspektiv se at det er et gap mellom de politiske intensjoner og realiteten, slik den utspille seg innenfor de ulike kommuner. Det er her Meyer og Rowans ny institusjonelle teori med isomorfe og dekobling blir anvendt for å forstå dette fenomenet bedre. Og med å ta utgangspunkt i Røviks transaksjonsteori vil en se at for å forstå praksisfeltet, må dette også forstås i lys av en passende logikk i praksisfeltet. Og det er dette jeg har forsøkt å belyse gjennom den empiriske delen av denne oppgaven.

Tanken om at Pedagogisk praksis skal være evidensbasert og bygge på kunnskap om hva som virker i utdanningsfeltet, kommer til uttrykk i de politiske intensjoner og flere steder i den førstediskursanalysen av de ulike stortingsmeldinger, ser en at lærerprofesjonalitet og det profesjonelle felleskap tas opp men med henvisning til en

Men når en ser ut fra svarene i de ulike fokusgruppene og de individuelle intervjuer kommer dette til uttrykk på ulike måter når kvalitetsbegrepet skal diskuteres

I fokusgruppe A blir prosessdelen i diskusjonen rundt kvalitet ikke vektlagt så stor betydning men ser en på de individuelle intervjuene vil en se ulike vektlegging av prosessdelen i

kvalitetsdiskusjonen. Det som går igjen som et felles mønster i alle kommunene er behovet for å igangsette gode diskusjoner innad i kommunen om hvordan en skal kunne anvende resultater fra de nasjonale målinger til konkrete pedagogiske tiltak i skolene.

Stortingsmelding legger også vekt på å utvikle skolenes profesjonelle felleskap. I kommune B ser en også at en der knytter kvalitets opp til etter og videreutdanning men at hvis disse tiltakene skal få en mer lokal tilhørighet i kommunen må denne kunnskapen dels med de andre innenfor en profesjonelt felleskap, noe som kan vise til eksemplet med passende logikk i praksisfeltet. Generelle etterutdannings tilbud, slik kommune B nevner, må få sin lokale tilhørighet gjennom at kunnskapen spres for de andre ansatte. Med en slik oppfatning av hvordan en best kan anvende generelle etterutdannelse for ansatte, kan dette også eksemplifisere normative isomorfe prosesser.

På rektornivå ser en også tegn på dekoblingsprosesser mellom nivåene i utdanningsfeltet i kommunene.

Rektor A uttrykker i sitt svar at det ikke går å overføre resultater fra undersøkelser ned til lærerne og elevens arbeid, det vi si praksisfeltet og når kvalitetsarbeidet blir diskutert blir det på et retorisk nivå ute konkrete forslag til pedagogisk praksis. Dette kan og tolkes i sammenheng med at en i starten å se den direkte relevansen i den pedagogiske praksis. De opplevde de nasjonale prøver som et pliktløp uten i lærer kollegiet (det profesjonelle felleskap) diskuteres det både overordna mål og praktisk pedagogiske utfordringer men det er ikke noe tradisjon for at disse diskusjoner er forpliktende for lærerne og ender med konkrete forslag til endring av undervisningen, Men denne rektoren oppgir et ønske om å knytte diskusjonen bedre opp til lærenes praksishverdag. Det er også en uklarhet hos denne rektoren i hvilke rolle kommunen har ovenfor den enkelte rektor og det etterspør mer veiledning og avklaring fra kommuneledelsen på deres rolle-

Men etter en tid opplever en mer at en kan anvende disse prøver i det konkrete arbeidet gjennom diskusjoner hvis en i lærerkollegiet har diskutert både forventninger til de men også det etterarbeidet en kan gjøre med å forbedre praksis i skolen. På den ene siden oppleves det vanskelig i lærergruppa å diskutere kvalitet og en kommer ofte i skyttegraver Fare som denne rektoren påpeker ert at hvis en opplever kvalitet som et individuelt

profesjonelt prosjekt eller profesjonell fristilling så er det uheldig for fordi kvalitet i praksis er et felles problem.

Rektor B uttrykker at de er positive til de nasjonale undersøkelser til forskjell fra Rektor A, ved at resultatene kan gi nyttige tilbakemeldinger om den pedagogiske praksis, men faren er når en som foreldre opplever resultatene som mer en konkurranse mer enn å anvende det som gode utgangspunkt for diskusjoner i den profesjonelle felleskapet. Denne rektoren benevner og etter og videre utdanning som et viktig element i kvalitetsarbeidet men at denne kompetansen også bør deles med det felles lærerkollegiet. Med andre ord så sier denne rektoren at en overføring av kunnskap fra den generelle etter og videre utdannelsen, fingerer best når den blir delt med de andre kollegaer for å løse lokale utfordringer og en passende logikk i praksisfeltet.

Rektor C uttrykker at når kvalitet blir et tema så ender det ofte opp med et ønske om enda flere undersøkelser og en får ikke knyttet kvalitet til det praktiske pedagogiske arbeidet, slik rektor C kommenterer;

Det kan nok vere ein tendens hos oss til at kommunenivået følgjer opp mindre gode vurderingsresultat med enno fleire undersøkingar. Det kunne vore meir riktig å arbeide grundigare med planlegging og gjennomføring av utviklingstiltak ut frå dei vurderingsresultata vi alt har.”

Dette kommer også til uttrykk i det neste svaret ved at Rektor C sier;

Mange av lærarkollegiet sine diskusjonar har ei tendens til å handle om forhold utanom klasserommet. I staden for å rette merksemda mot utviklingspotensialet i eigen praksis, glir diskusjonane over i rimeleg lause diskusjonar om barne- og ungdomskultur, pedagogikk eller utdanningspolitikk i nokså generelle ordelag. Det blir også fort slik at kollegiet rettar merk-semda mot dårlege rammevilkår for undervisninga eller svake sider ved dei vurderingsverktøya som har vore nytta.

Når Rektor C skal si noe om hvordan en skal kunne anvende de nasjonale undersøkelser i det praktiske arbeidet fokuseres det på kompetansetiltak på de områder som viser dårligst måling. Og med dette den generelle kunnskapsutvikling i blant aktørene i kommunen.

Mange av lærarkollegiet sine diskusjonar har ei tendens til å handle om forhold utanom klasserommet. I staden for å rette merksemda mot utviklingspotensialet i eigen praksis, glir diskusjonane over i rimeleg lause diskusjonar om barne- og ungdomskultur, pedagogikk eller utdanningspolitikk i nokså generelle ordelag. Det blir også fort slik at kollegiet rettar merk-semda mot dårlege rammevilkår for undervisninga eller svake sider ved dei vurderingsverktøya som har vore nytta.

Rektoren nevner også at hvis en skal tilpasse/lokalisere de nasjonale undersøkelser ned til et mer praktisk og passende logikk for den aktuelle skolen, så må en styre debatten mer ned på den lokale planet og unngå mer generelle diskusjoner;

Kvalitetsdebattene våre blir stundom svært lite fruktbare. Når vi arbeider med å analysere visse resultat, kjem det samtidig ulike innspel om kva som er bra og mindre bra med arbeids og organiseringsmåtene våre – og nokon tar opp problemstillingar på skolenivået, medan andre problematiserer kommune- eller statsnivået. Møta våre har då etter kvart fleire parallelle diskusjonar gåande, noko som hemmar analyse- og skaparkrafta i forsamlinga. Med rimeleg små styringsgrep har det vist seg at vi kan gjere slike møte meir fruktbare. Vi kan t.d. avtale å halde debatten berre på skolenivå samtidig som vi legg vekt på forståinga av sjølve resultatata før vi drøftar moglege årsaker eller aktuelle tiltak.

I Røviks translasjon teori fokuserer han på de aktører som skal oversette de nasjonale og politiske styrings signaler ned til den enkelte kommune. Som jeg har kommet inn på kan se en se ulike utfordringer i de tre kommuner når det gjelder hvordan de tre kommuner oversetter dette på. Det er de tre kommunenes skrevne og uskrevne regler som danner utgangspunktet for kontekstualisering og aktørene i denne prosessen er fokusgruppene og de individuelle intervjuer. I regler for lokalisering ser en i de ulike svarene at de er ulike praksis rundt hvordan en skal implementere i kommunene.

Jeg kom inn i starten på oppgaven på mytebegrepet til Meyer og Rowan og slik jeg ønsker å vise til i denne oppgaven er at kanskje fokuset på de nasjonale prøver og måling av elevenes læringsresultater for å øke kvalitet er en myte. Dette kan også kanskje gjelde det fokuset en har primært på troen på evidensbasert pedagogikk og den generelle etterutdannelsen, slik den er nevnt i de ulike stortings meldinger og som jeg knytter til en konsekvenslogikk. Mens de lokale problemer blir til side satt når fokuset i diskursene og svarene tar utgangspunkt i de sentrale styringssignaler som kvalitetssystemet. En mer passende logikk er et alternativ til i denne oppgaven. Med fokus på mer testing og mer standardisering av handlingsrommet til lærerne jo mindre tid blir det til mer lokal variasjon over temaer som kanskje er sterkere i den enkelte kommune.

6.0 Kritiske betraktninger rundt analysen i denne oppgaven.

I denne oppgaven har jeg kombinert data fra to ulike analyser. Den første fra en diskursanalyse og det andre datasettet fra en spørreundersøkelse utørt av Roald. Det

empiriske undersøkelsen, det vil si tema, problemstilling, spørsmålsutforming og svar er gjennomført av andre en forfatteren av denne oppgaven og «gjenbruk» av andres data kan være problematisk med tanke på Reliabilitet og Validitet i mine egne drøftelse av mitt Tema og problemstilling. Gjenbruk av andres data innenfor kvantitativ forskning er mindre problematisk enn innenfor kvalitativ forskning, fordi data eksisterer uavhengig av forskeren eller de som samler inn data. Innenfor statsvitenskap er det alltid med et subjektivt element i hele innsamlings prosessen, ved at svarene fra de ulike respondentene i den undersøkelsen kan være påvirket av interaksjonen mellom forskeren og respondentene. (Lillo;2022; 77 viser til Fry et. All 2008). Jeg ønsker derfor å reflektere litt rundt disse forhold i min oppgave. Det er vanlig at en fra Teori og teoretisk ståsted utleder variabler eller spørsmål ut fra det teoretiske begrep apparat en skal undersøke med. Dette omhandler sider ved Validitetsbegrepet i en undersøkelse. I forhold til min oppgave kan dette by på noen problemer fordi Roalds utforming av spørsmål i hans spørsmåls guide omhandlet et annen tilnærming til kunnskapsløftet en det utgangspunktet jeg har i denne oppgaven. I starten av Roalds dr. grads arbeide var en undersøkelse av Organisasjonslæring og kvalitetsutvikling mens mitt tema er en ny institusjonell analyse av kunnskapsløftet og hvordan dette kunne oppfattes som pedagogisk praksis. Roald problematiserer dette forhold at valg av teoretisk ramme rundt hans oppgave kunne påvirke eller sette føringer for hvordan respondentene svarte på spørsmålene. (Roald; 2010; 148). Han formulerte derfor spørsmålene og spørsmåls guiden som indirekte tilnærming til tematikken ved at informantene skulle skildre hendinger og opplevelser i arbeidet med kvalitetsutviklingen. (Roald; 2010;148 -149). Med dette la han ikke noe føringer på i hvilke retning respondentene skulle svare ved at de ikke tok i bruk samfunnsvitenskapelige innsikter og begreper og endre sine fortolkninger, handlinger og forhold til dette. Dette kan styrke validiteten i denne oppgaven ved at Tematisk så omhandler spørsmålene og svarene kvalitetsutvikling generelt uten noen teoretiske føringer og dette kan styrke troverdigheten (Reliabiliteten) til min undersøkelse. Tematisk omhandler spørsmålene og svarene det samme temaet; Kvalitetsutvikling, mens det teoretiske rammeverket er forskjellig for å analysere svarene. Det andre forhold som Respondentene fikk kjennskap til under intervjuet var at spørsmålene var knyttet til kvalitetsvurdering mellom kommune og skolenivået og ble utformet som 5 hovedtema. I Roalds oppgave ble dette formulert innenfor tema som omhandlet organisatoriske forhold, forståelsen av kvalitetsbegrepet og spørsmål om samhandlingsprosesser i kvalitetsarbeidet.

Spørsmålene og intervjusituasjonen ble tilrettelagt slik at respondentene kunne svare det de ønsket rundt spørsmålene og at forskeren forøkte minimalt å påvirke respondentene minst mulig, hensikt var å skape et romm for kommunikativ relasjon mellom de som en forskningsamtale og en søkte å finne mening i svarene og deres språk og handlinger. Og på bakgrunn av e forestillinger som respondentene sier skapes det mening underveis og Roald sier selv at tolkningen av disse svarene og konstruksjonen av mening ikke er entydige. (Rorald;2010; 173). Og jeg tolker det slik at en kan knytte flere teoretiske forståelsesrammer opp til svarene. Roald sier; « som forskar konstruerer jeg egne fremstillinger og teorier». (Ibid).

Intervjuene ble gjennomført i tre forskjellige kommuner som antageligvis er forskjellige på demografiske variabler og på den måten vil svarene fra kommune til kommune være unike i forhold til tolkningen. Samtidig sier Roald at han ønsker at i den kommunikative dialogen skulle få frem mest mulig av respondentenes livsverden, slik det ble levd. (Min fortolkning av Roald; 2010; 173). I forhold til min anvendelse at teoretisk referanseramme som er institusjonalismen vil spørsmålet om validitet og reliabilitet være mer styrket i hvordan spørsmålene ble fremført og slik Roald selv uttrykker det ved at han startet med åpne spørsmål med en viss grad av styring i spørsmålene. I de ledende spørsmålene var Roald opptatt av en utdyping av en veksling mellom beskrivelser og vurderinger. Med hvordan spørsmål ble det beskrevet både opplevelser og prosesser i kvalitetsarbeidet mens i hva spørsmål henviste mer til spørsmål rundt fakta og rasjonelle aspekt. Ut fra denne måten å spørre på mener jeg at spørsmålene og svarene kan belyse både det institusjonelle perspektivet og det ny institusjonelle perspektivet med fokus på isomorfe prosesser og deklingsprosesser, som er beskrevet i Teoridelen ved å henvise til Rowan og Meyer og Dimmagio og Powell. Når det gjelder min fortolkning av meningen i svarene knyttet opp til skille mellom konsekvens logikk og passende logikk, bygger jeg denne fortolkningen en rekonstruksjon av mening i svarene. Feilmarginen for meg var at det var ikke jeg selv som samlet inn dataene og på den måte gikk glipp av mye annen informasjon en kun kan få tilgang til med selv å ha ansvaret med innsamlingen. Jeg forholder meg kun til den digitale siden ved svarene og ikke de analoge. (Watzlawick; pragmatic of communication).

I forhold til min andre problemstilling som omhandlet skille mellom konsekvens logikk eller passende logikk, forsøkte jeg ut fra svarene og trekke frem eksempler som kunne henvise til

en forståelse av hvordan kvalitetsarbeidet ble oppfattet i den pedagogiske praksis mellom skoleledere og administrasjonen/politikerne i kommunene. I og med at Roald i innsamling av svarene, forsøkte å la diskursen rundt kvalitetsbegrepet i kommunen, være minst mulig påvirket av han egen teoretiske referanseramme, kan en tolke dette som at i svarene fokusgruppen og i de enkelte intervjuene, ble minst mulig påvirket av forskerens teoretiske ramme. Samtidig er praksisen med kvalitetsarbeidet i kommunene ikke et entydig arbeid og i teoridelen tidligere i oppgaven kom jeg inn på at forståelsen av kvalitet i utdanningsfeltet fortsatt er et arbeid som ikke er ferdig. Det er mange og ulike forståelser av kvalitetsbegrepet. I Rolads undersøkelse poengterer han også at hans innsamling av svarene ikke innebar noen føringer på intervensjoner, det vil si at en påvirket respondentene til å komme med forslag til pedagogisk praksis, men mulige endringer av den pedagogiske praksis, som er beskrevet i de tre kommuner. Og Roald sier i den forbindelse at både skolenivået og kommunenivået ser på dagens arbeid med kvalitetsvurdering som uferdig, og at en er på leting etter forståelses og handlingsmåter som kan være til hjelp for å navigere i uklart farvann. (Roald; 166).

Roald anvendte videre semistrukturerte intervju med først en fokusgruppe og etter det individuelle intervju. Formålet med fokusgruppeintervju er at en da fikk innsyn i problemstillinger og prosesser rundt kvalitets spørsmålet. I forhold til min første delanalyse der jeg ønsket å se på forholdet mellom de politiske føringer og regulering av utdanningsfeltet, gjennom stortingsmeldinger fra 1990 til 2015, ville jeg på den ene siden få frem hvordan en skulle forstå disse føringer innenfor en institusjonelt perspektiv med fokus på isomorfe prosesser og dekoblingsprosesser i utdanningsfeltet. Og ved å anvende svarene fra fokusgruppe intervjuene kunne jeg se etter empiriske symptom eller trekk som omhandlet både isomorfe prosesser og dekoblingprosesser ved å tolke svarene fra fokusgruppene og de individuelle svar. Den videre analysen fra det første delproblemstilling i oppgaven til forholdet mellom konsekvenslogikk og passende logikk fortolket jeg empirisk ut fra svarene fra både fokusgruppe intervjuet og de individuelle intervjuene.

I Denne oppgaven har jeg forsøkt å anvende en institusjonell analyse av kvalitetsreformen på tre nivåer. Det første nivået omhandlet de politiske styringssignaler slik de kommer til uttrykk i de ulike stortingsmeldingene, det andre nivået var den administrative og politiske delen i

hver av de tre kommunene og det tredje nivået var skoleledere og rektorenes svar og hvordan dette kunne fortolkes i den pedagogiske praksis. Mens en på det statlige nivået og gjennom de politiske styringssignaler gir de samme styringssignaler til de tre ulike kommunene vil hvordan kommunene oppfatter og fortolker disse signalene representere forskjellen mellom det institusjonelle perspektivet og ny institusjonelle perspektivet. De politiske signaler om utdanningsfeltet representerer de rasjonelle og konsekvenspedagogiske styrings signaler, mens hvordan kommunene fortolker eller oppfattet disse signalene knytter jeg mer til den ny institusjonelle forståelse og da gjennom isomorfe og deklings prosesser og igjen til et skille i praksisfeltet mellom en konsekvenslogikk og en passende logikk.

Om hvorvidt en kan generalisere fra denne undersøkelsen til en større populasjon, det vil si ikke bare fra de tre kommuner som i denne oppgaven ble analysert, men til alle kommuner i Norge er knyttet til både den ytre validitet og den indre validitet. Jeg har tidligere definert validitet i metoddelen og vil problematisere det nærmere i denne delen. Det første omhandler den indre validitet og henviser til i hvilken grad resultatene er gyldige for det utvalget og det fenomenet som er undersøkt. (Monica Dalen; 2024). Med andre ord omhandler den indre validitet et spørsmål om min analyse er gyldige for de kommuner jeg har sett på i denne oppgaven. Jeg har videre anvendt en kvalitativ tilnærming. Det er et skille med tanke på den indre validitet i kvalitativ og kvantitativ metode. Men en innenfor kvantitative metoder ansers spørsmålet om indre validitet som et spørsmål om det er en korrespondanse mellom det teoretiske perspektivet og den operasjonelle definisjon vil en innenfor kvalitativ forskning omtale dette forholdet mer som en semantisk relasjon. Jeg anvender i denne oppgaven et institusjonelt perspektiv på kunnskapsreformen og videre fortolker svarene fra de ulike kommuner og respondenter som empiriske eksempler på både den rasjonelle forståelsen av svarene men også som eksempler på isomorfe og deklingsprosesser i den pedagogiske praksis men fokuset på skillet mellom konsekvens logikk og passende logikk. Mens en i forholdet mellom Statlig og kommunal nivå i oppgaven, var fokuset rettet mot hvilke nasjonale styringssignaler, som i utgangspunktet gjelder alle kommuner i Norge, ble oppfattet innenfor tre utvalgte kommuner, vil den indre validitet kanskje spille en mindre rolle her sammenliknet med den ytre validitet. De nasjonale styringssignaler gjelder for alle kommuner, slik jeg har kommet inn på i diskursdelen av min

oppgaven, mens i de tre kommuner har jeg fortolket meningen i deres svar opp til min teoretiske referanseramme. Dette fortolkninger jeg selv har anvendt i min analyse.

Vedlegg til oppgaven.

Empiri

Spørreundersøkelsen og svarene fra de tre fokusgruppene og de individuelle intervjuene;

Presentasjon av datamaterialet fra Fokusgruppe intervjuene og de individuelle intervju i de tre kommuner.

Fokusgruppe A

Både lærarar, leiarar og politikarar snakkar om kvalitet, men det synest som om det blir lagt ulikt innhald i omgrepet i ulike situasjonar. I nokre samanhengar kjem det fram ei brei forståing ut frå t.d. formålsparagrafen og den generelle delen i læreplanen. Då blir både faglege og sosiale perspektiv diskutert. Men når utgangspunktet for samtalanene er internasjonale og nasjonale testar, har vi diskusjonar som gir inntrykk av at skolens einaste oppgåve skulle vere å nå visse målbare standardar i nokre få fag”.

”Vi opplever ein nasjonal forvaltingsretorikk som legg vekt på å styrke kvalitet gjennom auka lokal fridom, men den lokale fridomen fortonar seg som skodebrød når staten meir enn nokon gong overvakar kommunane gjennom m.a. nasjonale prøver og dei tilsyna fylkesmannen står

”Det er eigentleg ikkje spesielt ressurskrevjande å sette i gang brukarundersøkingar og ulike former for lokale og nasjonale kunnskapstestar. Men satsinga på kvalitetsvurdering har kanskje ikkje så stor verdi dersom skolefolka ikkje blir engasjerte i å omsette funn frå kvalitetsvurderingar til dagleg læringsarbeid mellom elevar og lærarar (...) Kanskje har vi ikkje trekt lærarane våre tilstrekkeleg med i planlegging, gjennomføring og bearbeiding av dei ulike kvalitetsvurderingane?

Vi har vore på leiting etter korleis kvalitetsvurdering skal føre til utvikling av skolane våre. Fellesmøte mellom politikarar, administrasjonen og rektorane ved alle skolane har vist seg å fungere betre enn om desse nivåa arbeider med funn frå kvalitetsvurderingane i kvar sine møte (...) Vi har også erfart at slike samhandlingsmøte må leggest opp på måtar som gjer at flest mogleg deltar aktivt. Det er då eit vesentleg poeng at det ikkje blir lagt fram tradisjonelle saksførebudde dokument frå administrasjonen. Slike møte fungerer langt betre når det i staden er formulert viktige problemstillingar som deltakarane blir bedne om å førebu seg ut frå. Arbeidsforma i møta varierer mellom plenums- og gruppediskusjonar, og vi har gode erfaringar med gruppesamansetting på tvers av både politiske parti og ulike faglege funksjonar.

Det er i dei kommunale rektormøta vi truleg har lagt grunnlag for dei største framstega i vårt arbeid med kvalitetsvurdering. Her har vi jamleg fruktbare diskusjonar om korleis ulike evalueringstiltak kan førebuast, gjennomførast og følgjast opp. (...) Men godt arbeid i

rektorgruppa føreset at alle har ansvar for å bidra. Den enkelte møtedeltakar må førebu seg på å legge fram vurderingar og forslag til aktuelle felles utviklingstiltak i kommunen". "Det har variert kor godt vi lukkast med å skape gode dialogmøte mellom skole- og kommunenivået. Best får vi dette til når det fungerer som ein felles arena for å utvikle strategiar som kan styrke både skole- og kommunenivået. Det har verka positivt inn at det deltar fleire både frå skolen og kommuneadministrasjonen i desse møta. (...) Det kan høyrast noko banalt ut, men møte lagt til rådhuset får ei anna ramme enn dialogmøte lagt til skolen. "Bruk av ekstern vurderingskompetanse kan fungere godt når leiinga og dei tilsette ved den enkelte skole er med på å avklare utgangspunktet, men det fungerer mindre godt når den eksterne instansen arbeider ut frå eit vurderingskonsept som er ferdigstilt på førehand. Fast opplagte vurderingsverktøy er gjerne fagleg solide, men det ein vinn gjennom fagleg styrke kan fort gå tapt i manglande engasjement frå dei som skal vurderast.

Lokal Politiker A

Både i media og mellom politikarar og foreldre registrerer eg på ein måte ei auka interesse for skole spørsmål, noko som ser ut til å henge saman med rangeringar på nasjonale og internasjonale testar. På den andre sida meiner eg å sjå ei avtakande interesse for korleis skolen skal spegle lokalt arbeids- og kulturliv og bidra til å gi elevane ein lokal identitet. Læreplanens intensjonar om lokale opplæringsperspektiv kjem i bakgrunnen. Det kan få djuptgripande verknader dersom siktemålet blir å utdanne ein standardelev som skal bo og arbeide i Oslo eller Brussel.

Det lokale skolepolitiske engasjementet er avhengig av engasjement også for lokalt kultur og arbeidsliv. Når utdanningspolitiske saker får ein mindre lokal profil, blir det gjerne slik at administrasjonen sine saker ikkje blir kommenterte eller justerte i vesentleg grad frå politikarane si side. Endringar som kommunen vår har gjort i politisk utvalsstruktur og saksgang, har nok også ført til at enkelte av politikarane våre opplever å ha mindre reell innverknad.

Produktivt

Enkelte gongar tenker eg at vi ville kome lengst med å gå tilbake til særlovgivinga før 1993. Dei statlege reglane for kommunale skolestyre og skolesjef gav tyngde til skole spørsmåla også i lokalpolitikken. Men i dag vil det vere noko paradoksalt om ei meir detaljert lovgiving skal vere løysinga på behovet for sterkare lokalpolitisk engasjement. Då må det vere meir riktig å sjå etter kva tiltak kommunane sjølve kan sette i verk som bidrag til ei brei utdanningspolitisk aktivitet på kommunenivået. Så langt har vi nokre lovande erfaringar med utprøving av møtearenaer på tvers av politikk, administrasjon og profesjon. Men det er for tidleg å seie i kva grad vi her ser konturane av reelt nye arbeidsformer i lokalpolitikken.

Vi har på mange måtar gått frå den eine grøfta til den andre i debatten om kvalitet i skolane våre. Før tusenårsskiftet la skolane fram meldingar som kunne vere så omfattande at tekstomfanget vanskeleggjorde ein målretta politisk debatt. No legg administrasjonen fram

statistikk som tydeleggjer resultatsskilnader mellom skolane, men det kan skorte ein god del på utfyllande opplysningar om korleis dette skal forståast i forhold til skolens formål og læreplanar.

Rektor A

Det går ikkje av seg sjølv å overføre funn frå kvalitetsvurderingar til lærarane og elevane sitt arbeid. Ofte er det slik at vurderingsresultat blir diskuterte på eit retorisk nivå, utan at det i særleg grad slår inn i den daglege pedagogiske praksisen. (...) Det er absolutt ein viss fare for at vi vurderer og vurderer utan å kome lenger med dei store utfordringane vi har i forhold til svake basisferdigheitar, manglande tilpassa opplæring og ikkje minst fråfallsproblematikken som er ei stor samfunnsutfordring

Både i samla kollegium og i mindre fora har vi ofte faglege diskusjonar om både overordna mål og meir praktisk-pedagogiske spørsmål. Men vi har ikkje så sterk tradisjon for at slike diskusjonar er forpliktande for den enkelte læraren.

Det er viktig at vi legg opp alle undersøkingar slik at dei blir følgd opp med skikkeleg analyse og dialog mellom arbeidstakar og arbeidsgjevar. Viss ikkje er det stor fare for at delar av kvalitetsvurderinga framstår som om administrative instansar overkøyrer den solide fagutdanninga og praksis som profesjonsgruppene i skolen har. (...) Lukkast vi ikkje i dette, kan arbeidet med kvalitetsvurdering bidra til å desimere allereie velfungerande faglege og miljømessige kvalitetar innanfor skolen.

Eg opplever at vi eigentleg ikkje har avklara kva vi legg i kommunens skoleeigarrolle. Ut frå den auka tilgangen på samanliknbare resultat, kan kommunenivået sjå det som ei hovudoppgåve å tydeleggjere kva utfordringar den enkelte skole står overfor. Men kommuneadministrasjonen kan også velje å legge mest vekt på spørsmålet om korleis dei skal støtte skolane. Og det er støtte vi treng, å analysere den tilgjengelege informasjonen klarer vi stort sett sjølve.

Konstruktiv;

I Kunnskapsløftet er det mykje snakk om at læringstrykket i skolen bør aukast. Etter mitt syn er det eit omgrep som ikkje fungerer dersom det er meint som generelt auka press på lærarane og elevane. Men dersom vi ser på læringstrykk som ei utviding av lærarane og elevane sitt repertoar i undervisnings- og læringsarbeidet, vil vi kunne oppnå meir varierte og utfordrande arbeidsformer i klasserommet og ei styrking av lærarens autoritet.

Første gongen gjennomførte vi nasjonale prøver som eit pliktløp vi måtte gjennom. Sidan har vi erfart at vi får langt større nytte av informasjonen frå desse prøvene dersom lærargruppa har felles diskusjonar om kva forventningar vi har til undersøkingane, og kva etterarbeid vi ønskjer å legge opp til. Vi har også sett at vi kan gjere eit langt betre arbeid med elevane og foreldra gjennom førebuing, gjennomføring og oppfølging av prøvene. I

tillegg har vi sett kor viktig det er at elevane og foreldra får raske tilbakemeldingar etter prøvene. Vi kan faktisk ikkje vente på tilbakemeldingane frå Utdanningsdirektoratet, då desse kjem alt for seint.

Vi har arbeidd med å utvikle kommunens for- og etterarbeid i tilknytning til fylkesmannens tilsyn. Den kommunale administrasjonen og rektorane søker no i forkant å klårlegge styrkar og svakheiter vi sjølve ser innanfor det aktuelle tilsynsområdet. I etterkant jobbar vi oss som leiargruppe gjennom kva endringar vi meiner er mest aktuelle å ta tak i.

Det er krevjande å jobbe konstruktivt med kvalitetsspørsmåla anten det er på skolenivået eller på kommunenivået. Vi kjem fort ned i skyttargravene når resultat blir diskuterte, anten det er innanfor eit enkelt lærarteam eller i større møte for heile skolen eller heile kommunen. Men kvalitetsutfordringane gir eit auka behov for samhandlingsorientering i møta våre. Dette kjem ikkje av seg sjølv, så vi har måtta arbeide mykje med korleis vi førebur og gjennomfører diskusjonar om kvalitet. Det er på mange måtar enkle, men bevisste tiltak som skal til; som at vi stiller gode spørsmål i staden for å lansere løysingsforslag, og at vi får presentert alle innspel før vi diskuterer kva vegval som kan eigne seg best.

Stundom sit eg med ei kjensle av at profesjonell autonomi blir forstått som individualisert fristilling utan fellesansvar. Det ser eg på som lite fruktbart ettersom arbeidet med kvalitetsvurdering må baserast på felles ansvar, kritisk refleksjon og openheit både mot kollegaer og omverda.

Kommunalsjef A

Utfordringer

Rektorane har fått utvida økonomi- og forvaltningsansvar etter bortfallet av øyremerka statstilskott på 80-talet og endringane i kommunelova på 90-talet. Kvalitetsstyring representerer også nye utfordringar for skoleleiarar. Endringane har kome gradvis, men samla sett er dei omfattande. Endringane i økonomiforvaltninga har kanskje gått greiast, medan kvalitetstenkinga har vore meir utfordrande å ta tak i. Den skolebaserte vurderinga før tusenårsskiftet fortøna seg som eit noko uklårt konsept, medan dagens fokus på læringsresultat har ei vel instrumentell tilnærming til skoleutvikling. Det er også vanskeleg for rektorane at omleggingane i dei statlege styringsstrategiane så langt ikkje har gitt klårt positive resultat. Svakheitene ved den norske skolen ser ut til å vere dei same no som før tusenårsskiftet.

Eg ser fagleg samarbeid mellom fagpersonar, driftseiningar og ulike tenesteområde som viktig for utvikling av kommunen vår. Gjennom fagleg og tverrfagleg samarbeid kan vi oppnå både betre tenester og ei meir effektiv drift. Innføringa av ulike former for kvalitetsvurdering er dermed ikkje ei eintydig positiv sak. Fagfolka og institusjonane kan kome i eit konkurranseforhold som bidrar meir til destruktive skiljeliner enn til stimulerande samarbeid

Rådmann A

Utfordringar i arbeidet med kvalitetsvurdering

Frå mitt synspunkt er skolesektoren ein svært sentral del av det kommunale tilbodet, både i forhold til opplæring, busetnad og næringsutvikling. Men vi arbeider truleg ikkje så mykje med innhalds- og kvalitetsspørsmåla i skolen som vi burde gjere. I ein pressa økonomisk situasjon blir det mykje snakk om korleis skoletilbodet kan tilpassast avgrensa økonomiske rammer. (...) Eg registrerer samtidig at det kan vere vanskeleg å skape ein engasjert lokalpolitisk debatt om skole spørsmål når det ikkje gjeld pengar eller kringsgrenser. Meir komplekse spørsmål om nye læreplanar og nye arbeidsmetodar i skolen kan det vere vanskeleg å sette seg inn i - for ikkje å snakke om korleis vi skal få til ein skole der flest mogleg lukkast og ikkje fell ifrå dei siste åra i skoleløpet.

Det er ei vesentleg utfordring å skaffe kommunen vår godt kvalifiserte medarbeidarar. Dei komande åra gjeld det ikkje minst innanfor undervisningssektoren. Men eg er uviss på om diskusjonane om kvalitet eigentleg er til hjelp for oss her. Det blir fort slik at negative funn i kvalitetsvurderingar tiltrekk seg langt meir merksemd enn positive sider ved skolen og læraryrket. Våre eigne lokalpolitikarar og lokalpressa ber ofte ved til bålet i ein negativ diskusjon om skolen. Då forstår eg godt at ungdomar ikkje søker seg til læraryrket.

Auka fokus på kvalitet i skolen ser eg i utgangspunktet svært positivt på. Men statens måte å ta tak i dette på, ser diskutabel ut frå min synsstad. Finansdepartementet og Fornyingsdepartementet signaliserer deregulering og rammestyling for kommunane, men Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet kjem stadig med detaljerte bestemmingar for både fag, klassetrinn og enkeltelevar.

Fylkesmennenes utdanningsavdelingar intervenserer i aukande grad i kommunane gjennom tilsyn. Det blir påpeika feil og manglar, men utan at fylkesmannens folk har eit forhold til korleis skolen skal utviklast i beste mogleg retning. Viktige utviklingsspørsmål frontar departementet og direktoratet sjølve, m.a. gjennom utpeiking av demonstrasjonsskolar, skoleeigarprisar og utdeling av økonomiske midlar til prosjektskolar.

Vi treng ein ekstern dialogpartnar for korleis vi skal utvikle skolane våre og vil gjerne bli utfordra av staten. Men det ligg avgrensa verdi i den statlege utfordringa når tilsynsverksemda har ei tilnærming basert på mekanisk feilsøking. Dei statlege styresmaktene har dei siste åra også lagt auka vekt på å samle inn og samanlikne testresultat, men eg er usikker på i kva grad dette bidrar til løysingar på dei utfordringar skolen står overfor både lokalt og nasjonalt. Stundom undrar eg meg difor på om norsk skole rotnar på rot medan myndighetene samlar inn data. Vanskelege skole spørsmål som fråfallproblematikken og læringsmiljøet i kvar klasse, kjem vi eigentleg ikkje vidare med.

Fokusgruppe B

B

Vi har ikkje lukt fullt ut med å skape god samanheng mellom det kvalitetssystemet som vi har bygd opp gjennom mange år, og den informasjonen vi dei seinare åra har fått tilgang til gjennom nasjonale prøver og den statlege elevundersøkinga. I tillegg blei det ei utfordring at dei nasjonale prøvene førte til at politikarane våre bortimot mista interessa for det kommunale kvalitetsvurderingssystemet som vi hadde arbeidd med tidlegare.”

”Det kan fort bli trekt for vide slutningar ut frå statistisk informasjon vi skaffar oss. Vi trekk stundom konklusjonar om årsaker og samanhengar utan å gå grundig nok inn i materialet. På den andre sida er det vanskeleg å oppsummere og konkludere ut frå kvalitetsvurderingar som bygger på intervju, observasjonar eller skriftlege tekstar”.

”Vi må ha med oss lærarane i alle fasar av kvalitetsarbeidet. Det er lærarane som står i fronten for å gjere skolen vår best mogleg, og då må vi sikre oss at dei ser meining i dei kvalitetsundersøkingar vi gjennomfører. Det får vi best til ved å trekke alle lærarane med alt frå planleggingsfasen (...) Men så har vi ei utfordring når vi legg opp til kollegiale møte: Vi har mange gongar omfattande kvalitetsdiskusjonar som det er vanskeleg å sjå resultat av. Vi er ofte skjønt samde om kva som er bra og ikkje bra, men vi kjem oss ikkje vidare av den grunn.

Vi har tidlegare opplevd at rektormøta i kommunen fungerte som ein arena der administrasjonen informerte om nye regelverk, og kvar enkelt rektor problematiserte statlege styringssignal og dårlege rammevilkår ved eigen skole. No er møta i sterkare grad prega av at det er rektorar med utvida fullmakter og ansvar som kjem saman. Vi har då sett nokre få tendensar til at rektorane blir enno meir opptatt av eigne problemstillingar. Andre gongar fell vi tilbake i gamle spor der administrasjonen orienterer og rektorane kjem med uforpliktande innspel om sitt syn i saka. Men i hovudsak har rektormøta blitt ein arena for å lære av kvarandre og utvikle både faglege og administrative strategiar som kan kome alle skolane til gode.

Det er ikkje ukomplisert å tillegge dei kommunale rektormøta ein sentral plass i det kommunale kvalitetsarbeidet. Representantar for kommuneadministrasjonen er som oftast med på møta ettersom det er gjensidig nyttig at leiarar frå skole- og kommunenivået har ein felles arena for diskusjon og refleksjon. Den hierarkiske styringslina gir rektorar og leiarar på kommunenivå ulike roller og dermed kan det vere vanskeleg å etablere ein reell kollegial kommunikasjon. (...) Gjennom å skilje mellom saker som føreset hierarkisk styring og saker der felles diskusjonar om utviklingstiltak er hovudpoenget, har vi langt på veg funne ein måte å balansere denne utfordringa på.

Vi har sett at deltaking frå fleire enn rektor og inspektør har vore positivt for vidare oppfølging av desse møta. Ideen var i utgangspunktet gjensidig informasjon, men etter kvart har det blitt klårt at desse møta også kan vere ein nyttig arena for styring og utvikling. Men

for at møta skal gi gode diskusjonar om kvalitet i skolen, må dei førebuast med vel gjennomtenkte spørsmål. Viss ikkje blir økonomiske og organisatoriske rammevilkår diskuterte om og om igjen – utan at ein kjem inn på utvikling av det faglege arbeidet i skolen”.

Tidlegare tok mange av oss det for gitt at kommunalsjefen skal kalle inn, leie og referere møte mellom skole- og kommunenivået. Vi har etter kvart gjort gode erfaringar med å snu på dette slik at rektor og hans medarbeidarar har eit vesentleg ansvar for å definere viktige problemstillingar før møtet. Vi har blitt meir opptatt av at endringskrafta i hovudsak ligg på den enkelte skole og prøver å avklare korleis kommunenivået kan støtte opp under skolen sitt utviklingsarbeid.

Nasjonale prøver har bidrege til at diskusjonar om kvaliteten i skolen har fått større plass i politiske fora, men oftast som enkeltsaker som skaper mykje støy utan eigentleg å påverke kommunes overordna målsettingar og økonomiske prioriteringar. (...) Viktig informasjon frå kvalitative vurderingsprosessar mellom elevar, foreldre og lærarar er det langt vanskelegare å få presentert med like stor klårleik og tyngde.

Gjennom ei slik arbeidsform får vi grunnlag for å sjå informasjon frå skoleinterne vurderingsprosessar i samheng med resultat som ligg føre frå t.d. nasjonale prøver, kartleggingsprøver og elevundersøking

Politikker B

Eg synest på mange måtar at det lokalpolitiske engasjementet i skolespørsmål har blitt utarma. Vi må sjølve gripe utfordringa med å revitalisere den utdanningspolitiske diskusjonen, men dette ser eg ikkje på som noko enkel sak. Vi har nytta den nye kommunelova til å skape meir effektiv drift og saksgang i kommunen vår. Det har truleg bidrege til å svekke det skolepolitiske engasjementet i brei forstand. (...) Skoledebatten handlar no i hovudsak om måling av elevane sine læringsresultat. Eg er difor uroleg for at vi er i ferd med å skape ein skole der utdanning i mindre grad handlar om samfunnsbygging og i sterkare grad er i ferd med å bli eit reint individuelt prosjekt.

Produktivt,

Før dei nasjonale prøvene kom, rapporterte skolane til kommunenivået ut frå vurderingar som skolane sjølve gjennomførte. Det blei lagt fram skriftlege og munnlege orienteringar som ofte var meir ordrike enn presise i si utforming, og den politiske debatten blei gjerne tilsvarande ordrik og upresis.(...) No får vi lagt fram klårare statistiske opplysningar om elevresultat, men samtidig har dei vurderingane som søker heilskaplege analysar i forhold til skolens mål og læreplanar, mest blitt borte. Eg ønskjer meg meir informative kombinasjonar av skolebasert vurdering og data som ein får gjennom ulike former for testar og brukarundersøkingar. På ein del vellukka møte mellom politikarane og rektorane har vi også eit stykke på veg fått til å sjå på fleire typar vurderingsinformasjon samtidig.

Rektor B

Ved skolen vår er det ei ganske positiv holdning til både nasjonale prøver og ulike former for kartleggingsprøver. Det kan gi både lærarane, elevane og foreldra nyttige tilbakemeldingar. Men samtidig er vi uroa over tendensar til at nokre foreldre blir meir opptatt av resultat og taper interesse for deltaking i fellesskapen. Eg ser det som svært uheldig dersom kvalitetsvurdering medfører meir sjølvsentrerte elevar og foreldre. Det er fleire og fleire foreldre som er i kontakt med skolen berre når dei skal etterspørje kva rettar barna deira har i skolen.

Den raske IKT-utviklinga opnar etter mitt syn for nye moglegheiter og nye vanskar for kvalitetsarbeidet i skolen. Både statlege og kommunale instansar kan legge opp til eit breitt sett undersøkingar som det for få år sidan ville vere teknisk eller ressursmessig umogleg å sette i gang

Skoleeigarrolla er kanskje meir utfordrande enn vi er merksame på. Ein skal styre over rektorar og lærarar med høg formell kompetanse, samtidig som ein skal støtte deira faglege utvikling. Då kan det nok bli lagt mest vekt på styring fordi den støttande rolla er langt meir krevjande. Frå min ståstad opplever eg også at Utdanningsdirektoratet hovudsakleg bidrar til å stimulere kommunenivået si revisorrolle framfor ei skoleeigarrolle som tar ansvar for å støtte og utvikle lærarprofesjonen.

Når arbeidet med kvalitetsvurdering synest produktivt

Dei av lærarane våre som er sterkt opptatt av å utvikle ulike former for undervgs- og sluttvurdering overfor elevane, utviklar ei forståing for vurderingsarbeid som dei også har med seg inn i vaksenmiljøets arbeid med kvalitetsvurdering.

Eg ser på lærartema våre som ei stor ressurs i arbeidet med kvalitetsvurdering og – utvikling. Det er i konkrete faglege og metodiske diskusjonar mellom grupper av lærarar det kan oppstå ny innsikt og engasjement for å skape enno betre læringsarbeid.

Dei nasjonale prøvene har blitt nyttigare for oss etter kvart. Det viktigaste grepet har vore å utvikle eit nært samarbeid mellom lærarane før og etter prøvene for å avklare korleis ein kan dra lærdomar av resultatata.

Vi har sett at vi får mest ut av kompetansetiltak som er gruppebaserte framfor å vere individuelt innretta. Både etter- og vidareutdanning fungerer best når det blir kopla til praktisk utviklingsarbeid som alt er i gang ved skolen. Sjølv om det berre er ein lærar som deltar i eit formelt vidareutdanningstilbod, bygger vi ei utviklingsgruppe rundt denne læraren.

Skolane i kommunen vår blir ikkje utan vidare betre gjennom fylkesmannens tilsynsverksemd. Men vi har blitt opptatt av å få mest mogleg ut av dette gjennom egne

leiarmøte knytt til tilsyna. Vi drøftar kva vi ønskjer å få avklara og kva det kan vere aktuelt å samarbeide om i etterkant. Slik kan kommunen sjølv sette tilsynet i ein kontekst som er mest mogleg læringsorientert. (...) Eg finn det elles litt interessant at statens tilsyn synest å ha gjort kommunenivået vårt meir opptatt av om kvalitetsvurdering har nokon læringseffekt. I dei første åra med nasjonale prøver presenterte kommunenivået sjølv prøveresultata til skolane meir som dommar enn som grunnlag for felles diskusjonar om utviklingsarbeid.

Auka vektlegging av kvalitetsvurdering aukar behovet for at vi er både aktive, kritiske og skapande i arbeidsmøta våre. Dette er ei krevjande utfordring i møte der deltakarane tradisjonelt har vore mest opptatt av eigne interesser som partar. Det er viktig at vi klarer å kome fram til felles strategiar samtidig som vi er tilstrekkeleg opne for ulike synsmåtar. (...) Mykje ligg i kva forarbeid vi legg opp til. Har vi definert gode problemstillingar i forkant, opplever vi også at deltakarane førebur seg godt – og dermed får ein både fleire og djupare perspektiv på spørsmåla som blir tatt opp. I større fora har vi også lagt meir vekt på å gjennomføre gruppevise diskusjonar.

Kommunalsjef B

Omleggingane i rektorane sitt arbeid har vore store etter at dei øymerka statstilskotta blei endra til rammetilskott. Skolane har blitt nærare knytt til den kommunale økonomi- og verksemdplanlegginga, samtidig som kvalitetsvurdering har blitt eit sentralt tema. Men vi har kanskje ikkje vore tilstrekkeleg merksame på at økonomirapportering og kvalitetsvurdering krev ulike tilnærmingar. Handsamar vi kvalitetsspørsmåla på grunnlag av tall på same måten som dei økonomiske sakene, vil rapporterings- og diskusjonsgrunnlaget bli avgrensa til kvalitetar som lar seg måle kvantitativt.

Det hjelper oss lite å sitje med fleire data om skolane våre dersom vi ikkje maktar å bruke dette i eit konstruktivt utviklingsarbeid. Stundom tenker eg at vi berre oppnår å gi media grunnlag for å sette skolar og kommunar opp mot kvarandre, utan å kome i inngrep med fagfolka våre om korleis opplæringstilbodet vårt kan utviklast vidare. Eg opplever vel også at vi har ein veg å gå før vi har funne gode nok måtar å legge fram kvalitetsvurderingar på overfor politikarane våre.

Etter kvart har det etter mitt syn kome fram nokre interessante skilnader mellom skolane våre. Skolar med tradisjon for skolebasert vurdering synest å ha størst evne til å gjere seg nytte av eksterne vurderingar, anten dette gjeld nasjonale prøver, brukarundersøkingar eller eksterne konsulentar. (...) Det uroar meg at skolar som tidlegare var lite opptatt av skolebasert vurdering, ikkje synest å ha like lett for å etablere eit solid for- og etterarbeid rundt t.d. nasjonale prøver, elevundersøking og ulike nasjonale kartleggingsverktøy som finst.

Kontakten mellom skole- og kommunenivået har tidlegare hatt hovudvekt på økonomi- og forvaltningsspørsmål, men no står ulike spørsmål om kvalitetsanalysar og kvalitetsutvikling sentralt. Dette taklar rektorane på svært ulike måtar. Nokre av dei har nærast blomstra opp i

sitt samarbeid både med egne tilsette og oss i kommuneadministrasjonen, medan andre gir uttrykk for at dei føler seg meir kontrollerte enn stimulerte.

Avhengig av kor vi ser det, er fagforeiningane i ferd med å få mindre eller større innverknad på drift og utvikling av skolane våre. Det blir stadig færre detaljerte reglar for organiseringa av elevane og lærarane sitt arbeid, noko som kan forståast som svekking av arbeidstakarorganisasjonane sin posisjon. Men på den andre sida kan denne endringa forståast som ein utviding av feltet arbeidsgjevar og arbeidstakar samarbeider om, og då kan den enkelte skole og kommune si faglege utvikling etter kvart bli viktigaste samhandlingstemaet mellom partane.

Rådmann B

Vi kan ikkje berre vere tilskodarar til at kommunane misser både fagleg og politisk handlekraft. Eg ønskjer derfor å sjå meir på korleis saker og møte kan byggast opp slik at dei i sterkare grad styrkar utviklingsevna i kommunen. Ønsket vårt er å finne fram til arbeidsformer som forhåpentlegvis kan mobilisere skaparkraft både ovanfrå og nedanfrå i den kommunale organisasjonen på same tid. Dette kan høyrast både uklårt og vanskeleg ut, men vi må vere på utkik etter korleis kommunale prosessar kan bli meir vitale. Då må vi sjå til fleire virkemidlar enn berre å diskutere organisatoriske omleggingar, økonomiske omprioriteringar eller ei oppfordring til administrasjonen om å sjå nærare på saka.

Frå min synsstad opplever eg uklare og til dels doble signal frå dei statlege styresmaktene. Mange offentlege utredingar snakkar om auka lokalt sjølvstende, men i praksis registrerer eg at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet i tiltakande grad formulerer spesifikke mål og utviklingsstrategiar som deretter blir kontrollerte heilt ned til den enkelte skole, klasse og elev gjennom testar og brukarundersøkingar. Då ser eg grunn til å spørje om den statlege skoleforvaltninga eigentleg ønskjer å styrke kvaliteten i skolen gjennom å gi den enkelte kommune større fridom og ansvar.

Eg vil tru at fylkesmannen sine skolefolk gjennomfører tilsyn ut frå ei tanke om styrking av norsk skole. Men det kan vere vanskeleg å sjå utviklingskrafta i dette når kommunane ikkje blir gitt fullt innsyn i grunnlaget for tilsyna. Så langt eg forstår utarbeider Utdanningsdirektoratet hemmelegstempla instruksjonar til fylkesmennene om desse skoletilsyna. (...) Særleg betre blir det ikkje når den nasjonale rettleiinga for kommunale kvalitetssystem er bygd opp slik at det berre er dei reint tekniske lovspørsmåla det er gjort utfyllande greie for.

Fokusgruppe C

Utfordringa vår er å kombinere dei nye nasjonale vurderingsverktøya med egne undersøkingar om skolens indre liv. Det vil vere negativt for kvalitetsutviklinga i skolen om vi

ikkje også kan bygge på informasjon frå m.a. elevsamtalar, foreldrekonferansar, lærarmøte, foreldreråd og samarbeidsutval

Vi slit med å skape gode arbeidsprosessar når vi har oppe til diskusjon spørsmål om kvalitet. Både foreldra, lærarane og politikarane våre diskuterer skole spørsmål basert på det dei les om internasjonale undersøkingar meir enn ut frå informasjonen frå kvalitetsvurderingar som verkeleg er gjennomførte i våre skolar.

Vi kjenner ikkje NOKUT-systemet fullt ut, men det er interessant at NOKUT rekrutterer inn faggrupper med høg teoretisk og praktisk innsikt til dei tilsyna som blir gjennomførte. (...) Vi har inntrykk av at NOKUT er meir opptatt av å vurdere innhald og arbeidsmåtar i undervisninga enn det fylkesmannen er.

Vi har sidan 1990-åra arbeidd med utvikling av system for kvalitetsvurdering, men dette har på mange måtar levd sitt eige liv utanfor dei basale planprosessane i kommunen. (...) Første åra såg vi på skolebasert vurdering som eit internt spørsmål. Då vurderingane etter kvart blei presenterte for politiske fora, opplevde vi ikkje at dette skapte same engasjement som økonomiske og organisatoriske spørsmål. Når vi dei siste åra har kopla kvalitetsvurdering tettare til ordinære plan- og økonomiprocessar, har interessa mellom politikarane blitt større

Det har til tider vore problematisk at plan- og vurderingsfunksjonane er skilde frå utviklings- og rettleiingsfunksjonane i kommunen vår. Dei ulike avdelingane legg ulike idear til grunn for korleis vi skal arbeide med kvalitetsspørsmål. (...) Men det har vist seg mogleg å etablere fruktbare samhandlingsprosessar innanfor ein slik oppdelt struktur. Når vi etablerer team av folk frå dei avdelingane som samla utgjer det kommunale leiaransvaret, har vi ofte raskt kome målretta på sporet av gode utviklingstiltak.

Når rektormøta er prega av dynamisk samhandling, har vi ei oppleving av stor lokal fridom for utvikling av skolane våre. Men møta kjem også inn i spor som er mindre konstruktive. Då blir den lokale fridomen opplevd som meir avgrensa enn då staten i sterkare grad styrte gjennom detaljerte forskrifter. (...) Dersom kommuneadministrasjonen kjem i ei reint kontrollerande rolle på desse møta, er ikkje det gunstig for arbeidet med kvalitetsvurdering. Dei ulike vurderingsverktøya blir då fort oppfatta som instrument i eit testregime med rangering som det viktigaste verkemiddelet.

Det er viktig å avklare korleis eksterne vurderingar skal gjennomførast i samarbeid med skolane, ikkje minst fordi dei vanskelege delane av vurderingsarbeidet finn stad etter innsamlinga av data. Vi har hatt lite utbytte av statistiske opplysningar frå t.d. brukarundersøkingar når desse blir presenterte som fullstendige vurderingar – sjølv om dette eigentleg berre er oppsummeringar av dei innkomne svara. Det skjer ikkje kvalitetsutvikling av seg sjølv fordi det ligg føre oppstillingar av tal frå ei undersøking.

Politiker C

I det lokalpolitisk arbeidet med skole bygger vi no i stor utstrekning på målingar som er gjort innanfor eit statleg oppbygd prøvesystem. Resultatinteressa gir i og for seg eit engasjement, men denne interessa gir også ei forsterka kjensle av at kommunane i hovudsak fungerer som ein iverksettar av statleg utdanningspolitikk.

Produktivt

Vi kan ikkje vere nøgde med den form vi no har på vårt arbeid med kvalitetsvurdering. Eg opplever at vi diskuterer ligatabellar mellom skolane meir enn å diskutere kva ein vil med utdanningstilbodet i kommunen. Det kan på sikt bli ei alvorleg utarming av skolens funksjon, så eg har vore inne på tanken at vi bør gå tilbake til ei sterkare nasjonal særlovgiving som krev ei meir innhaldsorientert styring av skolen. Skal kommunane lukkast med det lokale skoleeigaransvaret det er lagt opp til, må vi utvikle nærare former for dialog mellom det politiske miljøet, administrasjonen og profesjonsgruppene i skolen. Det er truleg ikkje sjølve den politiske handsaminga, men dialogar på tvers av tradisjonelle skilje som ber i seg det største potensialet for kvalitetsutvikling.

Rektor C

Lærarane og elevane opplever delvis at kvalitetsarbeidet i kommunen i liten grad er relevant for utviklinga av skolen. Det gjeld for eksempel når resultatane frå brukarundersøkingar og elevtestar blir presenterte som dommar meir enn som grunnlag for dialog om utvikling av læringsarbeidet i skolen. (...) Det kan nok vere ein tendens hos oss til at kommunenivået følgjer opp mindre gode vurderingsresultat med enno fleire undersøkingar. Det kunne vore meir riktig å arbeide grundigare med planlegging og gjennomføring av utviklingstiltak ut frå dei vurderingsresultata vi alt har.

Mange av lærarkollegiet sine diskusjonar har ei tendens til å handle om forhold utanom klasserommet. I staden for å rette merksemda mot utviklingspotensialet i eigen praksis, glir diskusjonane over i rimeleg lause diskusjonar om barne- og ungdomskultur, pedagogikk eller utdanningspolitikk i nokså generelle ordelag. Det blir også fort slik at kollegiet rettar merksemda mot dårlege rammevilkår for undervisninga eller svake sider ved dei vurderingsverktøya som har vore nytta.

Funna vi gjer i kvalitetsvurderingane bør leggast til grunn for dei kompetansetiltak vi vel å satse på. Men det er ikkje heilt enkelt å halde fast på den logikken når det samtidig blir presentert eit brokete bilete av statlege og kommunale kurs, konferansar og andre former for etterutdanning som trekk fokus vekk frå dei områda kvalitetsvurderingane viser at vi bør arbeide med. Dette kan til tider sprike så mykje at det er grunn til å spørje om kommunane og staten eigentleg trur på eigne idear om kvalitetsvurderingens verdi for den enkelte skole.

Produktivt;

I lærarteama lukkast vi ofte med å skape gode analysar av funn i kvalitetsvurderingane. Gjennom faglege diskusjonar søker vi å vidareutvikle det metodiske mangfaldet enkeltlærarar og lærargrupper rår over i møte med elevane. Dette er ikkje berre eit spørsmål

om praktisk-metodiske grep. Vi arbeider også med å refortolke skolens oppgave innanfor eit samfunn og ein barne- og ungdomskultur som endrar seg svært raskt.

Slike tversgåande møte kan bidra til fagleg innsyn og fornying som er vel så god kompetanseutvikling som kurs, konferansar og vidareutdanningar. Med utgangspunkt i heilt konkret informasjon frå undersøkingane, kan vi få meir relevante diskusjonar om opplæringstilbodet vårt enn i dei meir generelle debattane som ofte pregar skolemøta. Gjennom konkret fagleg samarbeid kan vi verkeleg lukkast å mobilisere yrkeskulturens utviklingskraft.

Når vi skal arbeide så mykje med kvalitetsvurdering, treng fagpersonalet vårt vurderingskompetanse. Her ser eg satsing på elevvurdering som ein av dei beste måtane å styrke personalet kompetanse i skolevurdering. Særleg meininga bak undervegsvurdering vil då kunne bli klårare. Får profesjonsgruppa eit sterkare forhold til framovermelding overfor elevane, vil det bidra til auka forståing for arbeidet med kvalitetsvurdering og –utvikling på organisasjonsnivå. (...)Når vi noko på veg har klart å styrke den grunnleggande forståinga av vurderingsproblematikken, har vi også fått auka forståing i personalet for at både etterog vidareutdanning bør vere ein følgje av dei kvalitetsvurderingar vi gjer

Kvalitetsdebattane våre blir stundom svært lite fruktbare. Når vi arbeider med å analysere visse resultat, kjem det samtidig ulike innspel om kva som er bra og mindre bra med arbeidsog organiseringsmåtane våre – og nokon tar opp problemstillingar på skolenivået, medan andre problematiserer kommune- eller statsnivået. Møta våre har då etter kvart fleire parallelle diskusjonar gåande, noko som hemmar analyse- og skaparkrafta i forsamlinga. Med rimeleg små styringsgrep har det vist seg at vi kan gjere slike møte meir fruktbare. Vi kan t.d. avtale å halde debatten berre på skolenivå samtidig som vi legg vekt på forståinga av sjølve resultatata før vi drøftar moglege årsaker eller aktuelle tiltak.

Kommunal sjef C

Eg ser det som vesentleg å vere opptatt av kvalitetsvurdering, men det er ikkje utan vidare enkelt å finne dei beste måtane å gjere dette på. All offentleg informasjon bør etter mitt syn vere open, men eit sterkare resultatfokus medfører ein forsterka konkurransesituasjon som kan undergrave det faglege samarbeidet mellom skolane og kommunane. Nyansar i t.d. ulike sosio-økonomiske forhold blir gjerne underkommuniserte, og vi sit att med ein forenkla debatt som kan svekke samarbeid som vi treng for å skape ein god skole.

Gjennom resultatoppfølging kjem vi som kommunale leiarar nærare inn på den enkelte skole og lærar sitt faglege arbeid. Dette kan gi seg både positive og negative utslag, avhengig av om vi lukkast å gjere dette på ein konstruktiv måte. Lukkast vi ikkje, kan vi som leiarar vere med på å bryte ned lærarane sin profesjonskultur meir enn å bygge den opp.

Når arbeidet med kvalitetsvurdering synest produktivt

Arbeidet med kvalitetsvurdering føreset eit tettare fagleg samarbeid mellom kommuneleiinga og den enkelte rektor. Vi må samarbeide både om planlegginga og analysane av kvalitetsundersøkinga. Men eg opplever at rektorane ser ulikt på ei slik nærare kontakt. Nokre rektorar ser primært på dette som tilsyn og kontroll som avgrensar skolens handlingsrom, og desse rektorane førebur seg forholdsvis lite til å diskutere kva utviklingspotensial ein kan sjå ut frå dei data som ligg føre. Men vi har også rektorar som ser på møta mellom skole- og kommunenivået som eit høve til å kome lenger både i analysar av resultat og planlegging av utviklingstiltak ein kan samarbeide om.

Eg opplever at vi står overfor eit utfordrande vegskilje i samarbeidet mellom arbeidsgjevar og arbeidstakersida. Når staten bygger ned regel- og økonomistyring til fordel for mål- og resultatstyring, blir mange av dei tradisjonelle medverknadsområda mellom arbeidsgivar og arbeidstakar mindre sentrale. Dette kan gi arbeidstakarorganisasjonane ei mindre viktig rolle, eller det kan opne for at fagforeiningane går inn i nye viktige former for samarbeid med rektorane og kommunalsjefane.

Etter mitt syn ligg det store moglegheiter for utvikling av dei kommunale tenestene ved å vere enno meir open overfor brukargruppene våre. Tilliten til skolane blir styrka når det blir informert ope om hovudtrekk i resultat frå ulike kvalitetsvurderingar og dei tiltaka som blir starta opp for å utvikle skolen vidare. (...) Vi arbeider i vår kommune med eit felles opplegg for korleis skolane skal legge ut informasjon om kvalitetsarbeid på egne heimesider. For det første ser eg det som et godt tiltak overfor elevar, foreldre og lokalmiljø. For det andre synest eg at ei slik openheit er i samsvar med tanken om å delegerer mest mogleg mynde til den enkelte driftseining.

Rådmann C

Kvalitet i kommunale tenester kan vi fremje på mange måtar. Gjennomføring av vurderingar er eitt av dei verktøya vi kan nytte oss av, men gode planleggings- og vedtaksprosessar kan i seg sjølv føre til styrka kvalitet. Difor må vi vere opne for at forma på dei faglege og politiske møta våre må kunne utviklast.

Etter mitt syn gir staten uklåre styringssignal om korleis vi skal utvikle skolen lokalt. Det er til dømes ikkje lett å forstå Kunnskapsløftets ide om lokalt læreplanarbeid når Utdanningsdirektoratet samtidig er i ferd med å utarbeide detaljerte kjenneteikn på måloppnåing innanfor det enkelte fag og klassetrinn. (...) Det er heller ikkje lett å forstå at staten vel å bruke fylkesmennene til tilsyn utan å bruke dei aktivt i statlege satsingar på skoleutvikling.

No møter vi eit fylkesmannsembete som til tider er forbausande lite oppdaterte på vesentlege sider av utviklingsarbeidet i norsk skole.”

Kvalitet i kommunale tenester kan vi fremje på mange måtar. Gjennomføring av vurderingar er eitt av dei verktøya vi kan nytte oss av, men gode planleggings- og vedtaksprosessar kan i seg sjølv føre til styrka kvalitet. Difor må vi vere opne for at forma på dei faglege og politiske møta våre må kunne utviklast.

Litteraturliste

Argyris, Chris; (1990) Bryt forsvarsrutinene. Hvordan lette organisasjonslæring. Universitetsforlaget.

Argyris and Schön, D. A.(1979). Organizational learning 11. Theory, method and practice. Reading., Massachusetts: Addison -wesley. Blunden, Andy and Schmolce;1939;

Berg. Marie Anne og Torunn, Lauvdal (2001) Kvalitetsarbeid i staten. Arbeidsforskningsinstituttet. Rapport 1/2001

Blømecke, Sigrid og Olsen, Rolf Vegard (2018) På vei mot et sammenhengende nasjonalt kvalitetssystem. Ad Notam.

Britt Ulstrup (1990) Kan læring planlegges. Læreplanarbeid – hva – hvordan - hvorfor. AD Notam Gyldendal.

Bratberg, Øyvind.(2016) Tekstanalyse for samfunnsvitere. Cappelen Damm Akademisk.

Bråten, Ivar (red) (1996) Vygotsky i pedagogikken. Cappelen Akademisk forlag.

Berg, Anne Marie og Lauvdal, Torun; (2001/1) Kvalitetsarbeid i staten. Arbeidsforskningsinstituttet.

Birkemoe, Asbjørn (1999) opplæringskvalitet i Skolen. Universitetsforlaget.

Briseid, Lars Gunnar (2019) Det nasjonale kvalitetsvurderings systemet – en trussel mot skolens dannelsesoppdrag. Bedre skole. I Utdanningsforskning.no

Busch, Tor og Ramstad, Lone Sletbakk; Modernisering av offentlig sektor. Endringsprosesser, legitimitet og løse koblinger.

Cyert, R.M. og March, J.G (1963) A behavioral theory of the firm. Stanford Business.

Chance, Paul (1988) Learning and Behaviour, Second Edition. Wadsworth Publishing Company Belmont California.

Dalin, per; Skoleutvikling. Universitetsforlaget

Dahl, m.fl, Eskpertgruppa om lærerollen; (2016) Om lærerollen. Et kunnskapsgrunnlag. Fagbokforlaget.

DiMaggio, P.J. (1988). Interest and agency in institutional theory. I: L.G. Zucker (red.), Institutional patterns and organizations (s. 3-21). Cambridge: Ballinger.

Dale, Lars Erling (1992) Pedagogikk og samfunnsforandring 2. Om betingelser for en frigjørende pedagogikk. Ad Notam Gyldendal.

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991b). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. I: W.W. Powell & P.J. DiMaggio (red.), The new institutionalism in organizational analysis (s. 63-81). Chicago: University of Chicago Press.

DiMaggio, P. (2001). The twenty-first-century firm: changing economic organization in international perspective. Princeton, N.J.: Princeton University Press. Helgøy, I., & Aars, J. (2008). Introduksjon. I I. Helgøy, & J. Aars (red.), Flernivåstyring og demokrati (ss. 5-24). Bergen: Fagbokforlaget

Drageset; Sigrunn og Ellingsen, Sidsel)2011) Å skape data fra kvalitativt forskningsintervju. Sykepleien forskning.

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991a). Introduction. I: W.W. Powell & DiMaggio.P.J. (red.), The new institutionalism in organizational analysis (s. 1-38). Chicago: University of Chicago Press.

Dahl, Thomas, m.fl. 2016; Om lærerollen. Et kunnskapsgrunnlag. Fagbokforlaget.

Enderud, H. (1976) Beslutninger I organisasjoner. I atferdsteoretisk perspektiv. Fremad.

Engelsen, Britt Ulstrup. (2020) Læreplanens generelle del – et historisk perspektiv. Norsk Pedagogisk tidsskrift. Årgang 104. Universitetsforlaget.

Engelsen, Britt Ulstrup (2020) Læreplanens generelle del - et historisk perspektiv. Norsk Pedagogisk tidsskrift. Årgang 104. Universitetsforlaget.

Egeberg, Morten og Lægred, Per; Organizing political institution.

Easterby -Smith, Mark og Lyles, Marjorie A, Lyles (2011) Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management. Second Edition.Wiley.

Essay for Johan P Olsen. Egerberg, Morten and Olsen, Jan P (2000) Organizing Political Institutions. Essay for Johan P. Olsen. Scandinavian University press. Engelsen,

Flølo, Ottar (1994) Enkeltvedtak, begrunnelse og klage. Håndbok i kommunal saksbehandling.. 3. utg Kommuneforlaget.

Grenes, Tor(2021) Innføring I vitenskapsteori og metode. 2. Utgave. Universitetsforlaget.

Grue, Jan (2017) Diskursanalyse; Hvorfor og hvorfor. Cappelen Damm. Undervisning.

Haslestad, Karl – August (2005) Utdanning i Pedagogikk og Pedagogisk praksis. En drøftning. Høgskolen i Hedemark. Notat nr. 6.

Hernes, Gudmund. (2007). Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen. Fafo – rapport 2007:09.

Hoem. Anton (1978) Sosialisering. En teoretisk og Empirisk modellutvikling. Gyldendal Akademiske.

Holkier, Bente (2010) Fokusgrupper. Gyldendal.

Jacobsen, D og Thorsvik, J, (2016) Hvordan organisasjoner fungerer. Fagbokforlaget.

Kjellemo; Bjørn Tore (1995) Rett til spesialundervisning i grunnskolen. Ad Notam Gyldendal.

Kunnskapsløftet; reformer i grunnskole og videregående opplæring. Utdannings og forskningsdepartementet.

Kjær, A. M. (2004). Governance (Key Concepts). Cambridge: Polity.

Kvale, S. (1997). InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview. København: Hans Reitzels Forlag.

Lave, Jean og Wenger, Etienne: (2008); Situated Learning. Legitimate Pheripheral Participation. Cambridge University Press

Lov om Grunnskole og den videregående opplæring. 1988. Lovdata

Lesjø, John Helge og Rønning, Rolf (2015) Vårt politiske Norge. En innføring i stats og kommunalkunnskap. 4. utg. Fagbokforlaget.

Mausethagen, Sølvi (2013) *Accountable for what and to whom? Changing representations and new legitimation discourses among teacher under increased external control*. Publishes Online; 6. april. 2013, Springer Science+Business Media Dordrecht.

Meyer, John W og Rowan, Brian (1977) *Intitutionalized Organizations: Formal structure as Myth and Cermony*. *The american journal of Sociology*, vol. 83, no 2. University og chicago press.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1983). *Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony*. I: P.J. DiMaggio & W.W. Powell (1991), *The new institutionalism in organizational analysis* (s. 41-62). Chicago: The University of Chicago Press.

Molander, A. (2013). *Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: Mekanismer for ansvarliggjøring*. I Molander, A. & Smeby, J.C. (red.). *Profesjonsstudier II*. s. 44-54. Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, J. (2013) *Ledelse og kvalitetsutvikling i skolen*. I Krumsvik, R.J. & Säljö, R. (red.) *Praktisk-pedagogisk utdanning. En antologi*. s. 257-277. Bergen: Fagbokforlaget.

Møller, J. (2016). *Opplæringsloven og kommunal styring*. I Andenæs, K. og Møller, J. (red). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 229-244. Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, J. & Karseth, B. (2016). *Profesjonell skjønnsutøvelse og kravet til tilpasset opplæring*. I Andenæs, K. & Møller, J. (red). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 199-215. Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, J. & Ottesen, E. (2016). *Et godt psykososialt skolemiljø – rettslig regulering og yrkesetiske normer*. I Andenæs, K. & Møller, J. (red). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*, s. 182-198. Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, J. (1996): *Lære og lede. Dilemmaer i skolehverdagen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag AS

Møller, J. (2006) "Nyere forskning om skoleledelse i gode skoler". *Pedagogisk tidsskrift*-2006-nr. 2

Møller, J., T.S.Prøiz, P. Aasen (2009): *Kunnskapsløftet-tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. Rapport 42/2009. UIO/NIFU STEP

OECD. (1989). Ekspertvurdering fra OECD. I KUD, KVD og OECD, OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Norsk rapport til OECD. Ekspertvurdering fra OECD (s. 111-196). Oslo: Aschehou

Olsen, J. P. (1988). Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget

Ogden, Terje (2013) Fra forskningskunnskap til Pedagogisk praksis. Paideia Vol 6, 2/2013.

Pedersen, Thor Helge, Lesjø, Jon Helge og Veggeland, Noralv (2010) Organisasjonsutforming i offentlig sektor. Høgskolen Lillehammer.

Powell, W.W. (1991). Expanding the scope of organizational analysis. I: W.W. Powell & P.J. DiMaggio (red.), The New Institutionalism in Organizational Analysis (s. 183-203). Chicago: The University of Chicago Press.

Roald Knut (2010) Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar
Avhandling for graden philosophiae doctor (PhD) Universitetet i Bergen Norge

Røvik, Kjell Arne (2007) Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner. Univertsitetsforlaget.

Røvik, Kjell Arne, Roness, Paul, G, Læg Reid, Per og Christensen, Tom (2009)
Organisasjonsteori for offentlig sektor. Univsersitetsforlaget.

Røykenes; Kari (2008) Metodetriangulering - et metodisk minefelt eller berikelse. Forskning 04/08. skoleledelse. NTNU;2015.

Selznick, Philip (1948) Foundation of Organization. Amreican Sociology Review. Vol. 13. No. 1

Skrefsrud, Thor-Andre (2010) Evidensbasert praksis i skolen. Norsk Pedagogisk tidsskrift. Årgang 94.

Veggeland, N. (2010). Den nye reguleringsstaten. Idebrytninger og styringskonflikter. Oslo: Gyldendal Akademisk

Wittek, Line og Habib, Laurence (2012) Undervisningskvalitet som praksis. Norsk Pedagogisk tidsskrift. Årgang 96.

Yucel, Sayilar (2016) The past, the present and Future of Structural Contingency Theory. Researchgate.

Stortingsmelding 37 (1990-91) Om organisering og styring av utdanningssektoren
Regjeringen.no

Stortingsmelding 23 (1992 -93) Om forholdet mellom staten og kommunen. Regjeringen.no

Stortingsmelding 30 (2003 – 2004) Kultur for læring Regjeringen.no

Stortingsmelding 31 (2007 -2008) Kvalitet i skolen Regjeringen.no

Stortingsmelding 28 (2015 – 2016) Fag – fordyping, forståelse en fornyelse av kunnskapsløftet Regjeringen.no

Kilde til tabell er fra; Styringsnivåer fra Nasjonal digital læringsarena. 10-08.23

