Kvalitetsstyringen av skoler i Oslo og Akershus i 2008 og 2018 – endringer og tilpasning til internasjonale føringer for styring av skoler

Sammendrag

I denne artikkelen presenteres funn fra en studie foretatt i 2008 (Colbjørnsen 2008) som sammenligner fortolkningen av statlige og regionale styringssignaler og bruk av kvalitetsstyring i Oslo og Akershus ved innføringen av Kunnskapsløftet. Funn fra denne studien sammenlignes så med funn fra en tilsvarende analyse i 2018 med bruk av kun regionale kvalitetsstyringsdokumenter. Analysen fra 2008 viste til dels store variasjoner mellom fylkene når det gjelder dialog, oppfølging av skoler og vurderingsstyring. Den nye studien viser at valgene som gjøres på fylkeskommunalt nivå har endret seg mye, særlig når det gjelder Akershus.

Nøkkelord: kvalitetsstyring, skoleeiere, utdanningspolitikk, masterideer, internasjonalisering

Introduksjon

Den norske skolereformen Kunnskapsløftet, som ble introdusert med Stortingsmelding 30 (2003-2004), er både en strukturreform og en innholdsreform. Da reformen ble introdusert, het det imidlertid også at nye samfunnsmessige utfordringer og utdanningspolitiske ambisjoner krevde et systemskifte i styringsforholdet mellom statlige myndigheter og skoleeiere og skoler. For å møte og innfri disse ambisjonene, var det nødvendig med endringer i skolens struktur og innhold. De samfunnsmessige utfordringene har bestått av en skjerpet internasjonal konkurranse, en mer ekspansiv markedskapitalisme og mer vektlegging av kunnskap som en del av konkurranseøkonomien. Det ble derfor argumentert for en deregulering av den statlige styringen av skolesektoren, og større grad av fristilling for skoleeiere og skoler for å bidra til mer fleksible organisasjonsformer. Fra 1980-årene har det foregått en moderniseringsprosess der offentlig sektor har blitt mer kostnads- og markedsfokuset i retning av bedriftsøkonomiske løsninger som er i tråd med en styringstenkning innen New Public Management (NPM) tradisjonen (Moos 2018). Utviklingen i grunnopplæringen har gått i retning av mer desentralisering ved at skoleeiernivået og skolenivået har fått mer ansvar. Skoleeiers ansvar for kvaliteten i

opplæringen i skolene, og plikt til rapportering for denne, ble vedtatt ved endringer av §13-10 i Opplæringsloven i 2003.

Økt internasjonalisering og samordning av utdanningspolitikken, særlig gjennom reformgenererende institusjoner som OECD og EU, har hatt stor påvirkning på norsk utdanningspolitikk (Røvik 2014; Moos 2018). Denne påvirkningen hadde vært til stede i 20-30 år, men fikk særlig utslag etter offentliggjøringen av resultatene på PISA-testene første gang i 2001. Norske skoleelever var middelmådige i lesing, matematikk og naturfag. Gjennom Kunnskapsløftet ønsket regjeringen og et samlet Storting å utvikle en skole som orienterer seg sterkere mot grunnleggende ferdigheter og arbeidslivets kompetanse- og effektivitetskrav. Målstyring og forventningsstyring skulle være dominerende styringsform. Staten skulle styre gjennom rammebevilgninger, informative virkemidler og tilsyn. Lover, reglement og øremerkede midler skulle erstattes av kontroll, evaluering, testing og rapportering. Når skoleeiere skulle stilles til ansvar skulle de stå til regnskap for beslutninger, pedagogisk praksis og resultater som ble oppnådd. Intensjonen var å gi rom til lokalt initiativ og skapertrang. Ansvarsstyring (accountability) ble innført som ledende styringsprinsipp.

Styringsformene nevnt over, mål- og resultatstyring, eksterne evalueringer, tilsyn og ansvarsstyring, innebærer en både sterk statlig og lokal/regional styring, samtidig med at brukerstyringen også er sterk blant annet gjennom rettighetslovgivningen. Desentraliseringen av myndighet fra statlige organer til lokale skal innebære et større ansvar for oppgaver til det lokale nivået, men statens økte bruk av tilsyn, kontroll, revisjon og oppfølging av skoleeiere og skoler ser i tillegg til sterkere lokal styring også ut til å bidra til en ytterligere sentralisering av makt og myndighet (Møller, Prøitz & Aasen 2009). Innføringen av Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) med nasjonale prøver, brukerundersøkelser og testing har ytterligere bidratt til dette, og nyere forskning (Jøsendal, Langfeldt & Roald 2012; Mausehagen, Prøitz & Skedsmo 2018) viser at denne i stor grad er retningsgivende for kvalitetsstyringen også lokalt og regionalt. Hensikten med denne studien er å foreta en ny analyse av kvalitetsstyringen i Oslo og Akershus 10 år etter den forrige. Grunnen til valget av å analysere styringssignaler og implementering av Kunnskapsløftet som styrings- og læreplanreform i 2008 i Oslo og Akershus, var først og fremst at de begge er store i størrelse rent innbyggermessig, men at de samtidig har forskjellige styringsformer. Oslo har et parlamentarisk system med en stor administrativ sektor, og Akershus hadde en 2-nivå organisering med en atskillig mindre administrativ sektor. Analysen i 2008 ga klare resultater

i retning av at det var til dels store forskjeller mellom fylkeskommunene, og det var et ønske om å undersøke eventuelle endringer i styringsform i 2018 etter at det i tiden etter 2008 hadde pågått mye diskusjon om styring av norsk skole nasjonal. Det er forsket lite på utvikling og trender når det gjelder styring av skoler fra skoleeiere, men forskning hos blant annet Røvik (2014) har vist at styring av skoler i Norge i stor grad er preget av internasjonale trender fra en NPM tradisjon og sterke globale aktører, noe jeg har ønsket å undersøke nærmere når det gjelder styringen i disse fylkeskommunene. Som analysegrunnlag i 2008 ble brukt regionale planer som tildelingsplaner/budsjett, ansvars- og kvalitetsdokumenter og kompetanseutviklingsplaner. I 2018 er det brukt tildelings- og budsjettplan for 2018 når det gjelder Oslo. Akershus utarbeidet en kvalitetsplan for skolene i 2015, «Den gode Akershus-skolen», som fremdeles er gjeldende, og som er brukt for analyse. Med bakgrunn i disse dokumentene, og teori om styring av skolesektoren internasjonalt og nasjonalt, ønsker jeg å besvare denne problemstillingen: «Hvilke styringsformer var gjeldende i Oslo og Akershus overfor skoler i 2008, og hvilke endringer av styring har skjedd fram til 2018?» Hensikten med å besvare en slik problemstilling er både å undersøke i hvilken retning den regionale styringen går, og om den er påvirket av internasjonale trender. Dette gjelder særlig påvirkning fra det Røvik (2014) kaller masterideer som kvalitet, evidensbasert praksis, ledelse og ansvarsstyring (accountability).

Internasjonale trender i styringen av utdanning

I følge Rørvik (2014) er det særlig noen ideer som har fått stor internasjonal spredning, og som nasjonale myndigheter og moderne organisasjoner må forholde seg til. Han kaller de for masterideer. En masteride er en ide som i en periode har fått særlig stor legitimitet og utbredelse, og som virker utløsende for lokale reformer på tvers av sektorer og nasjoner. Slike ideer er ofte selvbegrunnede og institusjonalisert, i den forstand at de tas for gitt og at det er vanskelig å argumentere mot dem. Disse ideenes enorme spredningskraft kan forklares ut fra et rasjonelt og instrumentelt grunnlag om at organisasjoner skal være målorientert, effektivitetssøkende og rasjonelt kalkulerende aktører. Man er på jakt etter ideer og løsninger som gir best resultater, best effektivitet og størst konkurransekraft. Røvik m.fl. (2014) beskriver 4 typiske masterideer som også har fått stor påvirkning i skoler. Den mest typiske er *kvalitet*, som det kan være vanskelig å komme opp med entydige definisjoner av. I skolen, og hos skoleeiere, har kvalitet fått gjennomslag på flere områder, blant annet kvalitetsstyring og hva som regnes som kvalitet i opplæring og skoleutvikling. Den andre ideen er *ledelse*, som er

utgått fra management teorien og i særlig grad har sammenheng med et fag. Men det er ingen standard for hva som er god ledelse, noe som gir stor frihetsgrad til å adoptere forskjellige modeller. Den tredje ideen, og som siden starten av 2000-tallet har fått stor gjennomslagskraft i skolen, er *accountability* eller ansvarsstyring. Kjernen her er at de ansvarlige i skolen skal gi innsyn i, gjøre rede for, begrunne og forklare overfor eksterne autoriteter hvordan ens mandat er ivaretatt, ressurser anvendt og resultater oppnådd. Den fjerde ideen er *evidensbasert praksis (EBP)*. Evidens er den kunnskap som produseres på ulike fagområder gjennom forskning og hvordan forskjellige intervensjoner virker, som igjen skal føre til mer treffsikker praksis.

Lejf Moos (2018) argumenterer i artikkelen «Når skolen bliver en forretning» for mye av det samme som Røvik når det gjelder internasjonale trender og påvirkning. Han mener at utviklingen, også i skolesektoren, tar form av en nyliberal globalisering som går i retning av en global markeds plass der økonomiske logikker hersker. Aktører som OECD og EU har økt sin innflytelse på nasjonal og lokal politikk, og at styringsinstrumentene som foreslås preges av New Public Management logikker med markeds- og produkttenkning, brukerstyring og nye ledelsesformer. De mest benyttede sosiale teknologier innen utdanningsfeltet og styring er evidensbaserte beslutninger, best praksis, styring gjennom indikatorer, standarder, sammenligninger, evidens, tall og kontraktstyring. Fokus skiftes fra undervisning og utdanning til fordel for ideer om målstyrt læring som kan måles med internasjonale og nasjonale tester (Moos 2018, s.63)

Kontraktstyring

Bruk av kontrakter, standarder og målstyrt læring kan føre til at tillitsrelasjoner mellom kommunal/fylkeskommunal ledelse og skolene kan utvikle seg til "low-trust" relasjoner (Roald 2010). Bruk av lederavtaler som verktøy for lokal kvalitetsutvikling er et eksempel på etablering av et snevert kontraktsforhold. Dette er foretatt ved de videregående skolene både i Akershus og Oslo, der skoleeier er opptatt av bruken av lederavtaler som styringsverktøy og etablering av et kontaktforhold mellom rektorene og fylkeskommunen basert på oppnåelse av mål og resultater (Jacobsen & Lund 2008). Et dilemma ved en slik kontraktfesting er om kontrakten mellom den som styrer og/eller gir ansvar, og den som er på kontrakt, er om kontrakten ansvarliggjør den som er på kontrakt for resultater som oppnås eller ikke. Dersom den styrende part, som i eksemplet ovenfor er fylkeskommunen, ikke følger opp et eventuelt kontraktbrudd ved sanksjon eller bruk av andre virkemidler, vil ikke kontraktfestingen få den

effekt den var tiltenkt å ha. Kontraktstyring omtales ofte som en motsetning til tidligere tiders byråkratiske organisering og regelstyring. Men som nevnt ovenfor er regelstyringen fremdeles gjeldende og kommer i tillegg til ansvarliggjøringen/kontraktstyringen (Olsen 2005).

Et nytt styringssystem som er gjort gjeldende ved innføring av Kunnskapsløftet med desentralisering av myndighet og ansvarliggjøring, innebærer at det må skje en form for oppfølging fra skoleeiers side. Kommunenes Sentralforbund (KS) viser i sitt hefte ”Intern kontraktstyring – redskap for ny styringsdialog” (2002) til at intern kontraktstyring gjerne innebærer at det vedtas målsettinger for tjenesteområdet, at det etableres et system for dialog mellom eier, utfører og bruker, at det bestemmes hvordan rapportering og tilbakemelding skal foregå og at det formuleres presise forventninger til de tjenestene som skal leveres. I Stortingsmelding 31 (2007/08) står det under 3.6.4 om oppfølging og dialog mellom skoleeier og skoler at kvalitetsutviklingen bør styres gjennom dialog mellom kommune- og skolenivå. Denne styringsdialogen bør preges av koordinering, støtte, veiledning og oppfølging fra kommunenivå.

Forskning (Finstad & Kvåle 2003) viser at i de kommuner hvor det er bygget broer mellom skoleeiere og skoler, har man oppnådd mer skoleutvikling og større engasjement og vilje til å prøve nye arbeidsmåter i skolen. I de kommuner der man har delegert ansvar til skolene, og hvor styringsdialogen primært er kontraktstyrt, har man i liten grad greid å samle skolene om en felles pedagogisk utvikling.

I en sammenligning av bruk av kvalitetsvurdering i to fylkeskommuner, som presenteres i denne artikkelen, har jeg valgt å skille mellom to tilnærminger til kontraktsutforming, en hard og en myk versjon (Jacobsen & Lund 2008, s.36, med henvisning til KS 2002). Den harde versjonen går under betegnelsen ”governance by contract”, mens den myke betegnes som ”governance by contact”. Governance by contact (soft governance) innebærer da at hensikten med kontrakten er at den skal være et verktøy for dialog, at det er muligheter for forhandlinger og dialog om ansvar, at graden av tillit er stor og at den som utformer kontrakten (skoleeier) har både administrativ og pedagogisk kompetanse. Den harde versjonen, Governance by contract, innebærer at hensikten er å oppnå spesifiserte resultater, at utformingen er detaljert og målstyrt, at ansvar for å oppnå avtale ikke er gjenstand for forhandlinger, at graden av tillit er liten og at den som utformer kontrakten har juridisk kompetanse

KS skriver i heftet (KS 2002) at styringsoppmerksomheten har dreid fra harde mot myke kontrakter, med den begrunnelsen at et for ensidig fokus på resultatmål innebærer en risiko for at virksomheten mister blikket for den effekt som de offentlige oppgavene skal ha for samfunnet.

På tross av disse ønskene om bruk av mykere kontrakter, viser en delstudie innenfor forskningsprosjektet ASAP (Achieving School Accountability in Practice) i 2008 at det var et begrenset omfang av kommunale arbeidsprosesser som kunne assosieres til organisasjonslæring, selvrefleksjon og kunnskapsutviklende arbeidsformer (Langfeldt, Elstad & Hopman 2008). ASAP studien viser at det fremdeles var en hierarkisk orientert kontakt og rapportering som preget samarbeidet mellom ledere ved den enkelte skole og kommuneadministrasjonen. En slik 'low-trust' orientert samhandlingsform synes i hovedsak å ha blitt forsterket av innføringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (Roald 2010).

Metode og design i egne undersøkelser

Hensikten med studien i 2008 var å undersøke om den tilnærmingen til styring som er valgt i Oslo og Akershus, representerte en "gammel" og mer direkte form for regelstyring, eller om den representerte en "nyere" og mer indirekte form for resultat- og målstyring.

Designet for undersøkelsen var en innholds- og formanalyse av Stortingsmelding 30 (2003-2004) og Stortingsmelding 31 (2007-2008) ut fra om signalene representerte en direkte form for regel/byråkratistyring, eller om de representerte en form for resultat/målstyring. De regionale styringsdokumentene som ble benyttet, var økonomiplaner/budsjetter, ansvarsdokumenter og kompetanseutviklingsplaner. I denne artikkelen er kun analysen av regionale kvalitetsdokumenter tatt med, både fra studien i 2008 og fra 2018. I og med at tolking av styringssignaler kan være vanskelig siden styringen kan synes diffus og motsetningsfylt, var det viktig for undersøkelsen å utforme noen kategorier innenfor hver av de to formene for styring som både de sentrale og de regionale styringsdokumentene kunne bedømmes i forhold til.

Styringsmidler stat og kommune benytter i skolesektoren kan deles i fem kategorier: de økonomiske, juridiske, ideologiske, vurderingsstyring og markedsstyring (Engeland 2000). Ideologiske styringsmidler dreier seg i skolesammenheng først og fremst om den nasjonale læreplanen, men også etter- og videreutdanning av skoleledere og lærere. Bruk av statlig

tilsyn og kontroll vil også være en del av en styringstenking som i større grad brukes som en kompensasjon for regelstyring ved innføring av nytt styringssystem.

Vurderingsstyring gjennomføres som kontrollmekanisme når det lokale planet er ansvarlig for resultater ut fra styringsprinsipper satt regionalt eller sentralt. Markeds- og brukerstyring har, som beskrevet ovenfor, oppstått i skolesektoren ved innføringen av mer konkurranse mellom skoler med tanke på offentliggjøring av resultater og bruk av insentiver som fritt skolevalg, og ved at brukere av skolen som elever og foreldre har fått flere rettigheter til å påvirke innhold og utvikling. Utvikling av skolene som lærende organisasjoner, innføring av kraftfull og tydelig skoleledelse, bruk av internasjonale tester og statistikk og tilrettelegging for kompetanseutvikling for lærere og skoleledere, er også indirekte styringssignaler innført ved Kunnskapsløftet.

Ut fra definisjonene ovenfor om bruk av styringsmidler er følgende *kategorier* brukt:

A: Bruk av regel/byråkratistyring

- Økonomisk styring
- Juridisk styring
- Ideologisk styring
- Tilsyn og kontroll

B: Bruk av resultat/målstyring

- System for vurderingsstyring/ansvarliggjøring
- Bruk av informasjon og statistikk, internasjonal orientering
- Ledelse som styringsvirkemiddel
- Vektlegging av organisasjonsutvikling (lærende organisasjon)
- Markeds- og brukerstyring, og bruk av insentiver
- Bruk av kvalitetskriterier og kompetanseutvikling

Presentasjon av resultater fra undersøkelsene

Når det gjelder *regel/byråkratistyring* på det regionale området i 2008, så er det en vektlegging på fylkeskommunenes økonomiplaner og de føringer som gis i disse for å realisere mål og resultatkrav. Styringen er basert på direkte anvisninger og instruksjoner fra den overordnede fylkeskommunen til underordnede organer. Tilbakemeldinger fra virksomhetene skjer først og fremst i form av rapporteringer, sammen med statistikk og data om tilstanden

innen enkeltområder. I Akershus Fylkeskommune (AFK) er vektleggingen av økonomiplanen som viktigste styringsdokument og rapporteringsplikter viktig for skolesektoren i 2008, og mye tydeligere enn i Oslo kommune.

Når det gjelder *vurderingsstyring/ansvarliggjøring* gis det i 2008 mer uklare signaler om en slik form for styring i AFK enn i Oslo. I AFK er det et generelt ønske om at fylkesrådmannen skal følge opp lederne i virksomhetene gjennom året, mens det i styringsdokumentene i Oslo sies klart fra at skolene kontinuerlig skal evalueres for å gjøre undervisningen bedre, og at utdanningsetaten disponerer verktøyet Kvalitetsportalen Oslo der de får dokumentasjon på skolenes resultater som igjen gir et godt grunnlag for vurdering. I AFK legges det vekt på ansvarliggjøring av virksomhetene ved eget ansvarsdokument, lederavtaler, medarbeidersamtaler og styringsdialoger, men det legges i stor grad opp til en delegering av egenansvar for analyse av undersøkelser, måloppnåelse og resultater fra den enkelte virksomhet. Skoleeier ønsker først og fremst å være i dialog med virksomhetene og gi støtte og veiledning ved behov. Etter innføring av kvalitetsdokumentet «Den gode Akershuskolen» i 2015, som også var gjeldende i 2018, er ansvarliggjøringen av skolene betydelig skjerpet. Som strategiske hovedmål er satt at flest mulig elever skal fullføre og bestå, og at det «skal være en kontinuerlig forbedring av kvalitetssikringen av undervisningen». Dokumentet beskriver kvalitet både innen undervisning og organisasjonsutvikling ut fra forskning, evidens, og ut fra det «man vet virker» og gir god effekt, i motsetning til skjønn. Skoleeier skal fremdeles ha tett dialog og oppfølging av skoler, men det er nå viktig å komme fram til felles kjennetegn for hva som virker og gir god kvalitet. Å skape gode resultater er nå et viktig kvalitetskjenne tegn, og det er utarbeidet en standard for hva som er god undervisning og 5 kjernekompetanser for god skoleledelse

I Oslo er det i 2008 en større grad av oppfølging av skolene ved at resultater offentliggjøres på Kvalitetsportalen Oslo, og at skolene må rapportere på og gi dokumentasjon på resultater og læringsutbytte. Skolene i Oslo har hyppige styringsdialoger med områdedirektører, og skolene er ansvarlige for selv å følge opp egne læringsresultater. Oslo tar i bruk insentiver som at skoleledere får tilbud om BI master, at balansert målstyring er innført som styringsprinsipp, og at rektorer som oppnår gode resultater får mer i lønn. Det er også innført en obligatorisk elevvurdering av lærere i Oslo, noe som av mange lærere og skoleledere oppfattes som et kontrolltiltak fra skoleeiers side mer enn et ønske om å bidra til å få i gang utviklingsprosesser på skolene, som er skoleeiers intensjon (Lien 2009). Den samme vurderingsstyringen og

ansvarliggjøringen av skoler for resultater er opprettholdt fram til i dag, men det har kommet politiske føringer fra det nye rødgrønne byrådet som ble valg inn i Oslo i 2015. I forventninger, krav og føringer fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (Tildelingsbrev 2018, s.5) har et av styringsprinsippene vært å utvikle en tillitsreform, og gi mer handlingsrom til rektorer. De skal kunne «ta beslutninger og valg ut fra faglige og lokale vurderinger». I dette dokumentet er det også understreket at «krav om rapportering og standardisering skal holdes på et minimum. Det skal tas sikte på å frigjøre mer tid til pedagogisk ledelse og utviklingsarbeid lokalt» (s.6)

Også i de regionale styringsdokumentene har bruk av *informasjon og statistikk* en viktig rolle i 2008. I AFKs dokumenter kommer det fram at statistikk og annen informasjon fra virksomhetene brukes aktivt, at det legges vekt på informasjonsoverføringer og at informasjon fra kvalitetsundersøkelsen gir et godt grunnlag for å bedømme kvaliteten på forskjellige områder. Oslo har en enda større åpenhet om informasjon om resultater og kvalitet ved bruken av Kvalitetsportalen Oslo og egne brukerundersøkelser. Virksomhetene i Oslo har et større krav om rapportering og oppfølging enn i AFK.

Når det gjelder *ledelse og organisasjonsutvikling*, legges det i AFK i 2008 vekt på at skolene skal utvikles som lærende skoler ved blant annet å videreføre lederopplæringsprogrammet i analysekompetanse og skoleledelse. Ledelsen skal få mer kompetanse til selv å analysere brukerundersøkelser, statistikk og styringsdokumenter for bedre selvledelse og utvikling av egen organisasjon. I «Den gode Akershuskolen» legges det stor vekt på pedagogisk ledelse som en av 3 søyler for målrettet utvikling av lederes kompetanse, og da med basis i Robinsons (2008) forskning om at «instructional leadership» gir best effekt. Rektor skal bidra til distribuerende ledelse, men det er også normative retningslinjer for hva rektor må gjøre med lærere som ikke oppnår forventede resultater: «de skal veiledes mot bedring». I Oslo gis rektor et særlig ansvar for skolens læringsresultater. Rektor skal være den tydelige lederen på skoler, og lærerne skal framstå som tydelige ledere og forbilder for barn og unge. Når det i Oslo er et mål at alle skoleledere skal ta en masterutdanning på BI, gir dette signaler om hva som er ønskelig kompetanse.

De regionale dokumentene er i 2008 i varierende grad tydelige når det gjelder *markeds- og brukerstyring*. Det er i begge fylkeskommuner et ønske om å skape bedre nettverk mellom skoler og andre aktører som arbeidsliv og lokalsamfunn, og å bedre skole-hjem samarbeidet.

Det har vært en stor diskusjon om bruken av fritt skolevalg og om pengene skal følge eleven i både AFK og Oslo. I Oslo har det vært fritt skolevalg og ”pengene følger eleven” i flere år, noe som i henhold til Lien (2009) har ført til mer konkurranse mellom skoler og en rangering som gjør at Oslo kan sies å ha en kvasi-markeds styring. Det har også vært visse motsetninger mellom byråden og skoleetaten i Oslo om endring av finansieringsmodell, om den skal være basert på stykkprisfinansiering eller gruppebasert finansiering. I AFK er det innført en mildere form for frihet til skolevalg og ”pengene følger eleven”.

Innenfor kategorien *kvalitetskriterier og kompetanseutvikling* var det i 2008 en betydelig forskjell på beskrivelse og vektlegging av kompetanseutvikling i forholdet mellom fylkeskommunene. I AFK beskrives generelle ønsker om kompetanseheving for lærere, mens det i Oslo stilles mer spesifikke krav og mål om kompetanseutvikling. Utdanningsetaten i Oslo hadde en svært omfattende plan i forhold til viktige prinsipper i Kunnskapsløftet. Alle barn skulle lære norsk før de begynner på skolen, alle skulle bli bedre i grunnleggende ferdigheter og alle skulle få tilbud om leksehjelp og om å gå på sommerskole. AFK delegerte det meste av kompetanseutviklingen til de enkelte skoler med kun et rapporteringskrav. I Oslo var kvalitetskriteriene struktur, prosess og resultat, som vi kjenner igjen fra St.melding 30 (2003/2004), satt i system og operasjonalisert gjennom offentliggjøring av informasjon på Skoleporten Oslo. Kvalitetsbeskrivelsene for skolene i AFK ble utformet i et eget kvalitetskart som inneholdt flere indikatorer for kvalitet enn kun resultat, prosess og struktur, blant annet innenfor læringsarbeid, kompetanse og miljø. I «Den gode Akershussskolen» er det lagt stor vekt på kvalitetskriterier, som nevnt over, og kompetanseutvikling. Særlig 3 begreper er her viktige: kvalitet, kompetanse og profesjonalitet, med en vektlegging på hva som er profesjonell lærer- og lederpraksis og hva som fremmer dette.

Diskusjon

Det er tydelig at sentrale myndigheter ved innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 fulgte New Public Management (NPM) inspirerte prinsipper om at den overordnede styringen av skolen skulle foregå gjennom en desentralisert modell der myndighetenes kontroll og kvalitetssikring først og fremst skulle innrettes mot mål og resultater. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS), innført i 2004, har først og fremst som formål å være informasjonssystemer som skal brukes lokalt og av andre brukere av skolen. NKVS er derimot ikke bare en informasjonskanal, men gir klare føringer ved at nasjonale prøver og

tester er utformet etter internasjonale standarder. I tillegg kommer økt bruk av tilsyn og kontroll.

Hyppigere bruk av forskjellige brukerundersøkelser gir også muligheten for sterkere sentral og regional kontroll. Mer offentliggjøring av resultater fra nasjonale og internasjonale undersøkelser gir større mulighet for andre aktører enn de som jobber i skolen til å komme med sine synspunkter. Dette øker muligheten for mer markeds- og brukerstyring der foreldre, lokalsamfunn, medier og næringslivet kan fremme sine synspunkter. Ansvarliggjøringen av skolene ved at det avkreves dokumentasjon for oppnådde resultater og oppfølging av disse, bidrar også til å sette skoler enda mer under press enn under den ”gamle” ordningen med regel- og innholdsstyring. Et slikt press avhenger i stor grad av hvilken kombinasjon det er mellom styringssystemet initiert sentralt fra, og skoleeierens egne styringssystemer og oppfølging av skolene.

Når skoleeier, som i Oslo helt fra innføringen av K-06, har en sterk resultatoppfølging og kvalitetssikring av skolens måloppnåelse, vil presset på skolene øke betydelig. Der skoleeier, som i AFK fra 2006 til 2015, i større grad delegerer ansvar til den enkelte skole, vil muligheten for større lokal handlefrihet være til stede. En slik forskjell synliggjøres ved om prioriteringene til skoleeier har form av en mer sentral vurderingsstyring, som i Oslo, eller om en skoleeier i større grad delegerer ansvar som i AFK i 2008. Slike prioriteringer avhenger også av hvor mye ressurser som brukes innen det administrative apparatet. Skal skoleeier ha muligheten til å drive effektiv vurderingsstyring og samtidig gi god veiledning til skolene, må de ha både penger og personer. Ut fra den beskrivelsen av kontraktliggjøring mellom skoleeiere og skoler som er beskrevet ovenfor, kan AFK i 2008 plasseres innenfor rubrikken ”myke kontrakter, eller Governance by contact”, mens Oslo har en hardere form for kontrakt ”Governance by contract”. Med innføring av en annen kvalitetsstyring i AFK med «Den gode Akershuskolen», er påvirkningen fra internasjonale trender blitt mer synlig, der særlig bruk av evidens/best praksis og standarder (Røvik 2014, Moos 2018) er tydelig for å komme fram til felles kjennetegn for alle skoler. I forhold til Oslo ønsker de derimot at samspill og utvikling av kollektivt samarbeid i skolene, samt utvikling av pedagogisk ledelse, skal være kvalitetskriterier. AFK preges i 2008 i stor grad av en myk kontraktstyring uten oppfølging. De overlater dermed prioriteringene til skolene, mens Oslo i større grad klarer å samle skolene om en felles pedagogisk utvikling. Samtidig preges Oslo mer av en hard kontraktstyring enn gjennom brobygging.

Forskning viser at det er viktig at det er en balanse mellom på den ene siden å skulle utøve en aktiv skoleeierrolle der man motiverer og ansvarliggjør rektorer til å utvikle en kvalitativ skole, og på den andre siden å unngå at utøvelsen av skoleeierrollen ikke blir for omfattende og styrende. Den forventningsbaserte ansvarsstyringen må baseres på gjensidige dialoger, og en ”stillasbygging” der skoler trenger støttende medhjelpere i form av skoleeiere og et administrativt ledelsesapparat (Jøsendal & Langfjæran 2009; Roald 2010).

Det meste av kvalitetsutviklingen i AFK i 2008 skjer i skolene ved stor grad av delegert myndighet og vektlegging av ledelsens bruk av eget handlingsrom. I Oslo drives kvalitetsarbeidet av skoleeier gjennom et styrt og regulert kvalitetsvurderingssystem. Men som vist ovenfor, er kvalitetsutviklingen i skolene i AFK i 2008 ikke basert på en felles pedagogisk utvikling og forståelse av kvalitetsutvikling, noe de har ønsket å få til med «Den gode Akershuskolen» fra 2015. Skolene kunne derfor utvikle seg svært forskjellig når den fylkeskommunale styringen var svak.

Konklusjon

Skoleeierne jeg har analysert, Akershus fylkeskommune (AFK) og Oslo kommune, har begge i stor grad fulgt opp styringssignalene fra sentrale myndigheter i 2008, men med forskjellig prioritering. I AFK var det i 2008 en større grad av balanse mellom styringssignaler innenfor regelstyring, som vektlegging på økonomistyring og rapportering, og ansvarsstyring enn i Oslo kommune. Ansvarsstyringen i AFK hadde mer preg av et ønske om veiledning, dialog og selvstyring og mer lokalt handlingsrom enn i Oslo kommune, noe den også har etter 2015 men med et større ønske om å komme fram til felles kjennetegn med bruk av standarder og evidensbasert praksis og kunnskap. I Oslo preges styringssignalene av et ønske om mer resultatoppfølging og kontroll med virksomhetene, ved siden av veiledning, dialog og selvstyring. En viktig årsak til forskjellene kan ligge både i organisasjonsmodellene til skoleeierne, og i den politiske styringen. I AFK, som 2-nivå kommune, er det relativt få ansatt i den sentrale skoleadministrasjonen i forhold til oppgavene tillagt etaten. Dette gir små muligheter til effektiv resultatoppfølging og veiledning. Mange oppgaver var i 2008 desentralisert, der rektorer og rektorkollegiene i de tre regionene i fylket hadde fått vide fullmakter. Etter 2015 har AFK nærmet seg Oslos styringsregime med innføring av områdedirektører og et ønske om en noe «hardere» kvalitetsstyring. I Oslo kommune, med en parlamentarisk styringsform, er det administrative apparatet representert ved utdanningsetaten betydelig større enn i AFK. Mer ressurser økonomisk og flere personer som

arbeider i etaten gir bedre grunnlag for planlegging og gjennomføring av styringsprinsipper som kompetanseutvikling, resultatoppfølging og veiledning.

Oslo har regnet seg selv som en drivkraft i utviklingen av skole-Norge, med dokumentert gode resultater på nasjonale prøver og en klar forbedring av elevenes leseferdigheter. Men i forhold til ønsket fra sentrale myndigheter, og blant annet KS, om at skoleeiere utvikler ”myke” kontrakter med skolene og i sterkere grad bygger kommunikasjonene på dialoger, støtte og veiledning, oppfattes regimet i Oslo som noe vel ”hardt” med manglende gjensidige dialoger. Med innføring av ny politisk ledelse i Oslo oppsto det i september 2018 motsetninger mellom skoleetat og politisk styring, der politisk ledelse ønsker mindre rapportering, standardisering, resultatorientering og frigjøring av tid til pedagogisk ledelse (Tildelingsbrev 2018 UDE). Situasjonen i AFK etter 2008 har derimot gått i retning av et ønske om å styrke ledelse og styring av skolene fra fylkeskommunen.

Litteratur

Akershus fylkeskommune (2008). *Økonomiplan – fylkesrådmannens forslag 2008-2011*. Oslo. Lastet ned 20.05.2008 fra <http://www.akershus.no>

Akershus fylkeskommune (2007). *Ansvarsdokument*. Oslo. Lastet ned 20.05.2008 fra <http://www.akershus.no>

Akershus fylkeskommune (2018). *Den gode Akershusskolen*. Oslo. Lastet ned 25.09.2018 fra www.akershus.no

Colbjørnsen, Tor (2008). *Overstyrt eller understyrt? En analyse av styringssignaler brukt i sentrale styringsdokumenter, og en sammenligning av bruk av styringssignaler og oppfølging av skoler i to fylkeskommuner i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet*. Masteroppgave i utdanningsledelse, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo

Engeland, Øystein (2000). *Skolen i kommunalt eie*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo, Oslo.

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

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

Jacobsen, Anne Marit Wolan & Lund, Svein Arild (2008). *Rektor på "kontrakt". Om bruk av lederavtaler som verktøy for lokal kvalitetsutvikling ved de videregående skolene i Akershus*. Masteroppgave i utdanningsledelse, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo, Oslo.

Jøsendal, Jan Sivert & Langfjæran, Dag (red.) (2009). *"Kom nærmere". Sluttrapport fra FoU-prosjektet "Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte"*. Pricewaterhouse Coopers/Kommunenenes Sentralforbund, Tønsberg/Oslo

Jøsendal, Jan Sivert, Langfeldt, Gjert & Roald, Knut (2012). *Skoleeier som kvalitetsutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*. Oslo: Kommuneforlaget

Kommunenenes Sentralforbund (2002). *Intern kontaktstyring – redskap for ny styringsdialog*. Oslo. Hefte.

Lien, Trond (2009). *Elevevaluering av lærere – utviklingsverktøy eller kontrollinstrument?* Masteroppgave i utdanningsledelse, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo, Oslo

Mausethagen, Sølvi, Prøitz, Tine & Skedsmo, Guri (2018). *Elevresultater-mellom kontroll og utvikling*. Oslo: Fagbokforlaget

Moos, Leif (2018). Når skoler bliver en forretning. I Taraldsen, Eldar & Kanestrøm, Endre (red.). *Marionetteskolen*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Møller, Jorunn, Prøitz, Tine & Aasen, Petter (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon*. Delrapport 2 Evaluering av Kunnskapsløftet. Oslo: Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling/NIFU-STEP

Olsen, Johan Peder (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Working paper No.10, Arena Centre for European Studies*, University of Oslo.

Oslo kommune (2008). *Budsjett, Barn og unge*. Oslo. Lastet ned 14.05.2008 fra <https://lextra.oslo.kommune.no/>

Oslo kommune (2008). *Kompetanseløftet Oslo – plan for kompetanseutvikling 2005-2008*. Oslo. Lastet ned 14.05.2008 fra <https://lextra.oslo.kommune.no/>

Oslo kommune (2008). *Kvalitetsportalen Oslo*. Oslo. Lastet ned 14.05.2008 fra <https://lextra.oslo.kommune.no/kvalitetsportalen>

Oslo kommune (2018). *Tildelingsbrev 2018 UDE*. Oslo. Lastet ned 25.09.2018 fra

www.oslo.kommune.no

Roald, Knut (2010). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. Avhandling for ph.d.graden. Universitetet i Bergen, Bergen.

Robinson, Vivian (2008). The Impact on Leadership on Students Outcomes: An Analysis of Different Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly*

Røvik, Kjell Arne (2014). Masterideer. I Røvik, Kjell Arne, Eilertsen, Tor Vidar & Furu, Eli Moksnes (2014). *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

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

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