

Skolen om organisasjon: belønning og tilpassing  
Eksamensoppgave STV2410

Sigve Indregard

14. mai 2008

## Innledning

Denne oppgaven vil drøfte to forklarings- og forbedringsmodeller for det som oppfattes som svake resultater i den norske skolen. Den ene modellen forklarer de svake resultatene ved lærernes svake kompetanse og motivasjon, og peker på av- og belønningssystemer som løsninger. Den andre modellen forklarer de svake resultatene ved at reformtrykket i skolen har vært for stort.

Spesiell vekt legges på hvilket av perspektivene som i hovedsak legges til grunn for de foreslåtte tiltakene for forbedring av skolen.

De to modellene vil bli drøftet innenfor rammeverket av tre analytiske perspektiver for skoleorganisasjonen – et instrumentelt, et kulturelt og et symbolsk. Dette rammeverket introduseres i den første avsnittet. De to neste avsnittene drøfter forklarings- og forbedringsmodellene, før det siste avsnittet konkluderer.

## De tre perspektivene

*Det instrumentelle perspektivet* forstår organisasjonen ut fra dens beslutningsstrukturer, både formelle og uformelle. Dette perspektivet kommer i to varianter; en hierarkisk, der hovedvekten legges på beslutningshierarkiet i organisasjonen; og en forhandlingsorientert, der hovedvekten legges på de relative maktforholdene mellom aktørene i “spillet” om beslutninger og handlinger. Det instrumentelle perspektivet preges av konsekvenslogikk, der idealet er at alle handlinger er rasjonelle i den betydning at de er det mest effektive handlingalternativet for å nå et mål. Hvilket mål som nås, blir dermed en funksjon av hvilke aktører som har størst innflytelse over valgene som gjøres. (Christensen et al. 2004)

*Det kulturelle perspektivet* forstår organisasjonens handlingsmåte ut fra dens institusjonaliserte kunnskap eller arv. I en slik institusjon er det fremste kriteriet for valg av handlingsmåte hva som er *passende* – hvordan vi “gjør det her”. I et kulturelt perspektiv forstås en organisasjon som en organisme med gradvis utvikling. De historiske linjene tilbake til opprettelsen av organisasjonen har betydning for hvilke veier som er åpne i fremtiden. (Christensen et al. 2004)

Skolen som institusjon er i stor grad preget av institusjonaliserte handlingsmønstre. Årsaken til dette kan være at mange av aktivitetene i skolen gjøres hver for seg, slik at kollegial refleksjon over handlingene er vanskelig. (UFD 2005:s. 13–14) Skolen er derfor et godt eksempel på hvordan det kulturelle perspektivet former en organisasjon. Til tross for svært lite samarbeid i selve undervisningssituasjonen, opptrer lærerne i tråd med de kulturelle normene som skoleinstitusjonen har etablert.

*Det symbolske perspektivet* analyserer organisasjonens valg ut fra symboler og myter. Disse symbolene og mytene er viktige i politikken, og i dette perspektivet tilpasser skolene seg til disse. Felles for disse mytene og symbolene er at de etablerer seg i organisasjonen uten at det eksisterer noen rasjonalitet bak dette. De begrunnes i organisasjonen ved hjelp av rasjonalise-

ringer, ikke som et veldokumentert for å nå et bestemt mål. (Christensen et al. 2004)

## Belønning i skolen

Skolen er en kunnskapsorganisasjon, det vil si en organisasjon der de ansatte i “stor grad er selv-gående og kunnskapsrike og utfører sitt arbeid basert på intellekt og profesjonsverdier heller en måldokumenter og skriftlige prosedyrer” (Irgens og Jensen 2008). En metastudie av 70 publiserte studier angående sammenhengen mellom lærernes kompetanse og elevenes læring, peker ut tre sentrale lærerkompetanser som gir bedre elevresultater: 1) Sosial relasjonskompetanse, 2) ledelseskompentanse og 3) fagdidaktisk og pedagogisk kompetanse. (Nordenbo et al. 2008) Samtidig viser analyser at det finnes en sammenheng mellom elevenes læring og skolens funksjonsmåte som organisasjon (Lindvig et al. (2005), UFD (2005)).<sup>1</sup> En kunnskapsorganisasjon er avhengig av å være en lærende organisasjon for å fungere optimalt. Målet for lønssystemet bør derfor stimulere endringer i retning av en lærende organisasjon, å stimulere til at lærerne opparbeider seg de angitte kompetansene og å rekruttere personer som innehar disse kompetansene.

I denne oppgaven drøftes to belønningssystemer. I begge systemene er lønnen i utgangspunktet fordelt etter objektive kriterier (gitt av en tariffavtale eller lignende). Deretter ser vi på et system som gir lønnstillegg mekanisk etter opp mot et annet system som gir ledelsen et visst beløp å fordele som individuelle lønnstillegg.<sup>2</sup> Det forutsettes at lønnstilleggene er relativt små i forhold til grunnavlønningen.

I det *instrumentelle perspektivet* analyseres belønningssystemer som ledelsens virkemidler for å lede virksomhetens medarbeidere i den retningen ledelsen peker ut. Belønningssystemet kan styrke ledelsens muligheter til å lede, det kan svekke mulighetene eller det kan forholde seg nøytralt. Systemet med individuelle lønnstillegg vil gi ledelsen den største friheten til å benytte lønn som virkemiddel, og således analyseres som det instrumentelt mest tilfredsstillende.

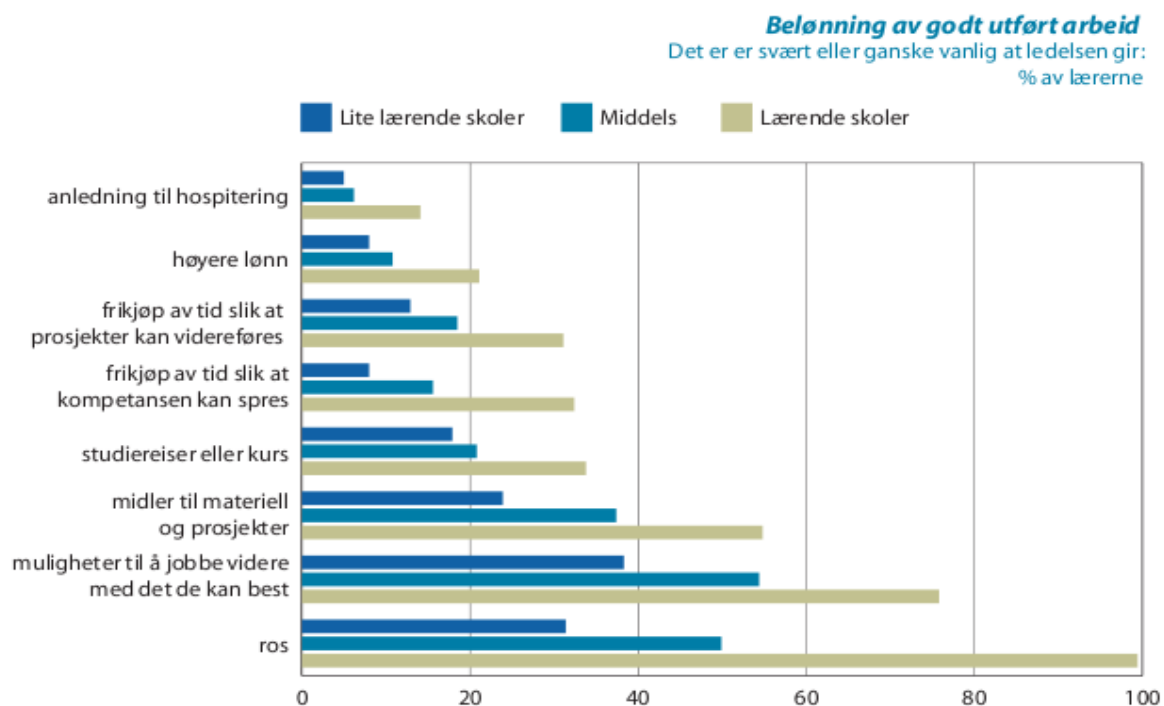
Det kan imidlertid stilles flere spørsmål ved en slik analyse. Fra en instrumentell synsvinkel kan et slikt system ha den samme svakheten som “management by numbers”, nemlig målefeil. I følge Hood (2007) er det fire kategorier av målefeil, og som jeg viser under vil skolens målesystemer være utsatt for alle fire:

- Enkle feil. Feiltellinger, regnefeil osv.
- Utvalgsfeil (*sampling errors*). Indikatorene, tidsperioden eller utvalget av aktivitet som måles er ikke representative for kvaliteten på lærerens opplæring.

---

<sup>1</sup>Mer spesifikt analyseres skolen som i større eller mindre grad en lærende organisasjon, gitt ved definisjonen i Kompetanseberetningen for Norge 2005: “en organisasjon som utvikler, forvalter og tar i bruk sine kunnskapsressurser slik at virksomheten totalt sett blir i stand til å mestre daglige utfordringer og etablere ny praksis når det er nødvendig” (UFD 2003).

<sup>2</sup>Dette vil omtales som individuell avlønning, resultatlønn



Figur 1: Belønning av godt utført arbeid, fra “Lærer elevene mer på lærende skoler?”, UFD (2005).

- Kategoriseringsfeil. Observasjoner tilordnes feil gruppe, f.eks. kan en lærer som er i konflikt med personalet gjøre at læreren får dårligere skår (i eksempelvis en kollegavurdering), mens disse konfliktene i realiteten har forbedret elevenes læring på skolen gjennom økt praksisbevissthet.
- Juks og *gaming*. Læreren tilpasser seg målesystemene og får derfor bedre betalt enn den underliggende kvaliteten skulle tilsi. Eksempelvis kan læreren fokusere uforholdsmessig mye på kunnskap og kompetanse som elevene blir målt i, eller på metodeopplæring i vurderingsmetoder (eksamenstrening).<sup>3</sup>

I det instrumentelle perspektivet er det også sentralt å peke på at aktørens begreper om skolens mål kan være ulike og motstridende. Fra et ledelsesperspektiv blir det derfor belønningssystemets oppgave å belønne de som deler ledelsens syn på disse målene.

UFD (2005) peker på at de lærende skolene (altså skoler som oppfører seg som lærende organisasjoner) i større grad enn andre skoler belønner godt utført arbeid, men at belønningssystemet varierer. Som figur 1 viser, er høyere lønn i liten grad benyttet. Det må påpekes at dette ikke sier noe om effekten av lønn som virkemiddel, eller i hvor stor grad ledelsen *ønsker* å bruke lønn som belønning. Det viser imidlertid at det er mulig å bli en lærende organisasjon uten å benytte lønn i stor grad som belønningssystem. Kuvaas (2008) peker på at resultatlønn ikke

<sup>3</sup>Grundige beskrivelser av ulike måter amerikanske lærere jukser eller bedriver uetiske testmetoder finnes i Cannell (1989), Gay (1990).

gir bedre resultater i kunnskapsorganisasjoner, fordi arbeidsoppgavene er indre motiverende og vanskelig å redusere til målbare kriterier. Det er derfor høyst usikkert at resultatlønn vil ha den ønskede instrumentelle effekten.

I det *kulturelle perspektivet* analyseres belønningssystemene ut fra deres evne til å spille på og utvikle skoleorganisasjonens nedarvede kulturelle normer, sett i sammenheng med skolens mål. Det sentrale spørsmålet for en kulturell analyse blir derfor: Hvordan påvirkes skoleinstitusjonen ved å benytte et bestemt lønssystem?

I det kulturelle perspektivet analyseres skolen som en institusjon med nedarvede kulturelle trekk. Det foreligger gode grunner for å anta at mange skoler har en sterk tradisjon med sti-avhengighet til “gamle dager”. I denne kulturelle tradisjonen forstås en endring av lønssystemet i retning av individuell, prestasjonsbasert lønn som en inngripen i den autonomien læreren har hatt i undervisningssituasjonen.

Et eksempel: I forbindelse med et innbyggerinitiativ som resulterte i at individuell avlønning opphørte i Oslo-skolen, redegjorde forslagsstillerne blant annet slik for forslaget: (Innbyggerinitiativ 2007)

Oslo-skolen har store utfordringer, og det er av største viktighet at lærerne ved den enkelte skole arbeider godt sammen for å skape et best mulig læringsmiljø og en best mulig skole for elevene. Lærerne har så langt ikke opplevd denne ordningen som verken stimulerende eller motiverende, snarere tvert imot.

[...]

Vi ber bystyret ta opp denne saken slik at Oslo kommune som arbeidsgiver avskaffer ordningen med individuelle lokale lønnstillegg for lærere i grunnopplæringa. Dette må til for å gjenopprette tilliten mellom lærerne og kommunen som arbeidsgiver og skoleeier.

Lærerne bak dette initiativet legger vekt på hvordan lærerne har opplevd ordningen, og hvordan ordningen representerer et brudd på tillit. Ordningen er ikke *passende* for skoleinstitusjonen, og oppleves derfor som et brudd på institusjonens normer. Dette resulterer i at ordningen ikke virker i tråd med intensjonene – “snarere tvert imot”.

I det *symbolske perspektivet* fremstår resultatlønn som noe som er typisk for næringslivet, og noe som representerer modernitet. Hernes (2007) analyserer bruken av resultatlønn i offentlig sektor som en effekt av *New Public Management*. På den andre siden fremstår ansiennitetsbasert lønn som traust, tradisjonelt og “typisk offentlig sektor”. NHOs president Erling Øverland uttaler at “Dette har vi gode erfaringer med fra det private næringsliv. Resultater kan måles, og belønning basert på resultatene vil motivere til ekstra innsats.” og “Jeg vil si at lønnsmessig differensiering blant lærerne er viktigere enn å heve lønnsnivået” (Hellesnes 2008). Disse sitatene er representative for den generelle myten om at organiseringen i privat sektor er mer effektiv og bedre for offentlig sektor. Her underlegges rasjonelle, instrumentelle vurderinger og

vurderinger av skolekulturen en enkel tese: “Dette har vi gode erfaringer med fra det private næringsliv”.

## Skolen under politisk press

En vanlig begrunnelse for at skolens resultater er dårlige, er at det nasjonale politiske nivået er for reformivrig.<sup>4</sup> Skolen har opplevd et stort offentlig fokus på innhold og resultater, og det politiske nivået har vært svært engasjert i spørsmål knyttet til skolens innhold og utforming.

Å få til organisasjonslæring i en krisestemning er vanskelig. Dekker og Hansén (2004:211-212) redegjør for noen årsaker til dette:

Not only does the high degree of uncertainty and ambiguity inherent in crisis situations make it difficult to draw clear-cut lessons from events, external threats also create defensive and introverted organizational behavior that inhibits learning (Hermann 1963, Janowitz 1959). This tendency may even be exacerbated if external pressures on a public organization or policy sector are combined with political criticism and condemnation concerning past and present performances.

Skolen kan sies å være i en slik situasjon av politisk kritikk og fordømming av resultater. Dette presset har medført større reformer i 1987, 1994, 1997 og 2006, tilsynelatende uten at resultatene er forbedret. Det er dette som gjør at skole-folk mener å se en “reformiver”.

Reformiveren er et resultat av å analysere skolen ut fra det *instrumentelle* og *symbolske* perspektivet. I det instrumentelle perspektivet fremstår statlige reformer som politikernes eneste virkemiddel for å oppnå endring i skoleorganisasjonene, og det blir følgelig konsekvensen av den store oppmerksomheten politikere og velgere har hatt på denne sektoren.

Innføringen av reformene kan også analyseres som symbolske handlinger, fordi de i liten grad endrer selve organiseringen av skolen.<sup>5</sup> Nye pedagogiske og organisatoriske ideer skal spres fra sentralt hold og nedover til skolene, og det forventes at skolene skal implementere ideene. Et eksempel på dette er at Reform 97 innførte prosjektarbeid og elevaktive læringsformer. Hver skole og hver lærer måtte deretter tolke innholdet i disse begrepene (mytene), og det ble gitt et inntrykk av at dette var *moderne* pedagogikk. (Haug 2004:33)

Den første evalueringsrapporten for Kunnskapsløftet (2006) kritiserer reformen for å i liten grad ha medført underliggende endringer på skolene: (Engelsen 2008:194)

I de lokale strategidokumentene finner man en stor mengde ren parafrasering, eller etterplapring, av sentrale styringssignaler. Det kan til tider minne om et papegøyespråk, med tomme fraser som gjentas og gjentas. Dokumentene vitner om lite

---

<sup>4</sup>For forskjellige argumenter av denne typen, se for eksempel Koritzinsky (2008), Solhjell (2007) og Tessem (2008).

<sup>5</sup>Et unntak her er reform 94, som medførte omfattende endringer i skolestrukturen for videregående opplæring.

selvstendig tenkning innenfor utdanning og opplæring. Det ser ut til at det gjelder å få sagt akkurat det samme som blir sagt fra sentralt hold. Derfor finner man også i disse dokumentene utsagn som må bli karakterisert som pluralistiske kompromissformuleringer og som harmoni/konsensusformuleringer. ...

Dekker og Hansén (2004) påpeker at en vellykket læringsprosess i en konkret krise i en offentlig organisasjon avhenger av at håndteringen fra det politiske nivået klarer å identifisere de strukturelle problemene og foreslå konkrete løsninger på problemene. Dermed blir det ikke åpnet noe rom for å bedrive meningsløs utpeking av syndebukker og å øke konfliktnivået. Hvis dette ikke skjer, hemmes den lærende organisasjonen ved at aktørene 1) går inn i en defensiv forsvarsposisjon, 2) prioriterer løsninger som er av symbolsk karakter foran de som faktisk utgjør en forskjell (for å vise at “vi gjør noe med det”) og 3) iverksetter hastverkstiltak etter hastverkstiltak uten å analysere nå-situasjonen eller effektene av tiltakene.

I rammeverket til Christensen et al. (2004) bærer denne situasjonen preg av å mangle den kulturelle analysen av skolen. I det symbolske perspektivet blir problemet med skolen mangelen på adoptering av pedagogiske “slagord”, og løsningen blir programmer, prosjekter og kampanjer for å spre slagordene. I det instrumentelle perspektivet legges skylden på strukturen og grunnlagsdokumentene, og løsningen blir reformer. Felles for dem begge er at de beveger seg på overflaten av det som faktisk foregår i skolen, de etablerte, institusjonaliserte normene og kulturelle trekkene.

## Konklusjon

I denne oppgaven har individuell, prestasjonsbasert lønn og skolens reaksjon på stort politisk press vært drøftet innenfor rammeverket av tre analytiske perspektiver; det instrumentelle, det kulturelle og det symbolske. Bakteppet for drøftingen har vært svake resultater i skolen.

Innenfor begge drøftingene karakteriseres tiltakene som svakt funderte i forståelsen av skolene som institusjoner med egne kulturer. Følgelig har tiltakene hatt mindre effekt på skolens resultater enn ønsket.

## Referanser

- Cannell, J. J. (1989). *How Public Educators Cheat on Standardized Achievement Tests: The “Lake Wobegon” Report*. Albuquerque, NM: Friends for Education.
- Christensen, T., P. Lægroid, P. G. Roness, og K. A. Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dekker, S. og D. Hansén (2004). Learning under pressure: The effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, 211–230.

- Engelsen, B. U. (2008). Kunnskapsløftet: Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter. Rapport, Pedagogisk Forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Gay, G. (1990). Standardized tests: Irregularities in administering of tests affect test results. *Journal of Instructional Psychology* 17(2), 93–103.
- Haug, P. (2004). Resultat frå evalueringa av reform 97. Rapport, Noregs forskingsråd, Oslo.
- Hellesnes, P. (2008, 3. januar). Vil gi lærere resultatlønn. *Klassekampen* (1), 4.
- Hermann, C. F. (1963, June). Some consequences of crisis which limit the viability of organizations. *Administrative Science Quarterly* 8, 61–82.
- Hernes, G. (2007). *Med på laget: Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Number 2007:09 i Fafu-rapport. Oslo: FAFO.
- Hood, C. (2007, April). Public service management by numbers: Why does it vary? where has it come from? what are the gaps and the puzzles? *Public Money and Management* 27, 95–102.
- Innbyggerinitiativ (2007, Mars). Ordningen med lokale individuelle lønnstillegg avvikes for lærerne i oslo-skolen fra og med neste hovedtariffoppgjør.
- Irgens, E. J. og H. S. Jensen (2008, 1. februar). Skolen som kunnskapsorganisasjon. *Utdanning* (3).
- Janowitz, M. (1959). *Sociology and the Military Establishment*. New York: Russell Sage foundation.
- Koritzinsky, T. (2008, 9. januar). 5 bud for bedre skole. *Aftenposten*, Del 2, side 4.
- Kuvaas, B. (2008). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser: evidensbasert HRM*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lindvig, Y., J. I. Wærness, og E. L. Dale (2005). Utvikling av skolen som lærende organisasjon. Rapport 12/2005, Læringslaben, Oslo.
- Nordenbo, S. E., M. S. Larsen, N. Tiftikçi, R. E. Wendt, og S. Østergaard (2008). Lærerkompetanser og elevers læring i førskole og skole. Teknisk review, Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, København.
- Solhjell, B. V. (2007, 17. desember). Reformpause i skulen. *Aftenposten*, Del 2, side 4.
- Tessem, L. B. (2008, 16. januar). Norsk skole forvirret av reformer - kunnskapskravet forsvant med ungdomsskolen. *Aftenposten*, del 1, side 20.
- UFD (2003). Har kompetansberetningen et grunnlag? Rapport i Kompetanseberetningen for Norge 2003.
- UFD (2005). Lærer elevene mer på lærende skoler? Rapport i Kompetanseberetningen for Norge 2005.