

Barnehagemyndighet og skoleeier som kvalitetsdrivere i barnehager og skoler – hva skal til for å få de gode resultatene?

**Innledning Høstkonferanse for ordførere og rådmenn 23-24.11.2016**

**I regi av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder**

Professor Morten Øgård  
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Universitetet i Agder



## Disposisjon

- Utfordringsbildet knyttet til det å forstå en offentlig sektor i søken etter utvikling og endring (kvalitet)
  - Ulike måter å beskrive det på
- Derneft vil jeg trekke opp linjene for en ny teoretisk tilnærming til å forstå faktorer som er sentrale for å vurdere organisasjoners evne til å skape endring og innovasjon
- Neste ledd i presentasjonen blir å legge data på de ulike faktorene som vi argumenterer for er sentrale for å utvikle innovative organisasjoner sett fra et ledelsesperspektiv
- Til slutt vil jeg trekke fram to utviklingsprogrammer som fylkesmannen sammen med UiA har utviklet for å arbeide med kvalitetssikring og utvikling

## Utfordringsbildet: ulike måter å beskrive det på

1) Vi kunne her ha tatt en tradisjonell tilnærming og snakket om utfordring knyttet til:

- Globalisering, teknologiske utviklingen, det grønne skifte, økt konkurranse, folkevandringer og demografiske utfordringer, «drop out», kvalitetsbrister osv.

Alternativt

## • **Versjon 2 Mot den komplekse oppvekstsektor**

- Barnehage og skole blir stadig mer sentral på den politiske dagsorden (økte læringskrav, samspill mellom barnehage og skole, måling, ledd i å bekjempe frafall i skolen osv.)
- Økt konkurranse
- Etablering av store enheter (fusjonsbølge)
- Des flere barn i barnehagene og i skolen jo større grad av forskjellighet i omsorgsbehov og sosiokulturelle referanserammer
- Kommuner som tar steg i retning av full privatisering eller kommunalisering av barnehagefeltet og begynnende tendenser innen skoleområdet
- Stadig mer krevende og serviceforventede foreldre

## Utfordringsbildet: Versjon 3: Alt handle om økonomi og legitimitet

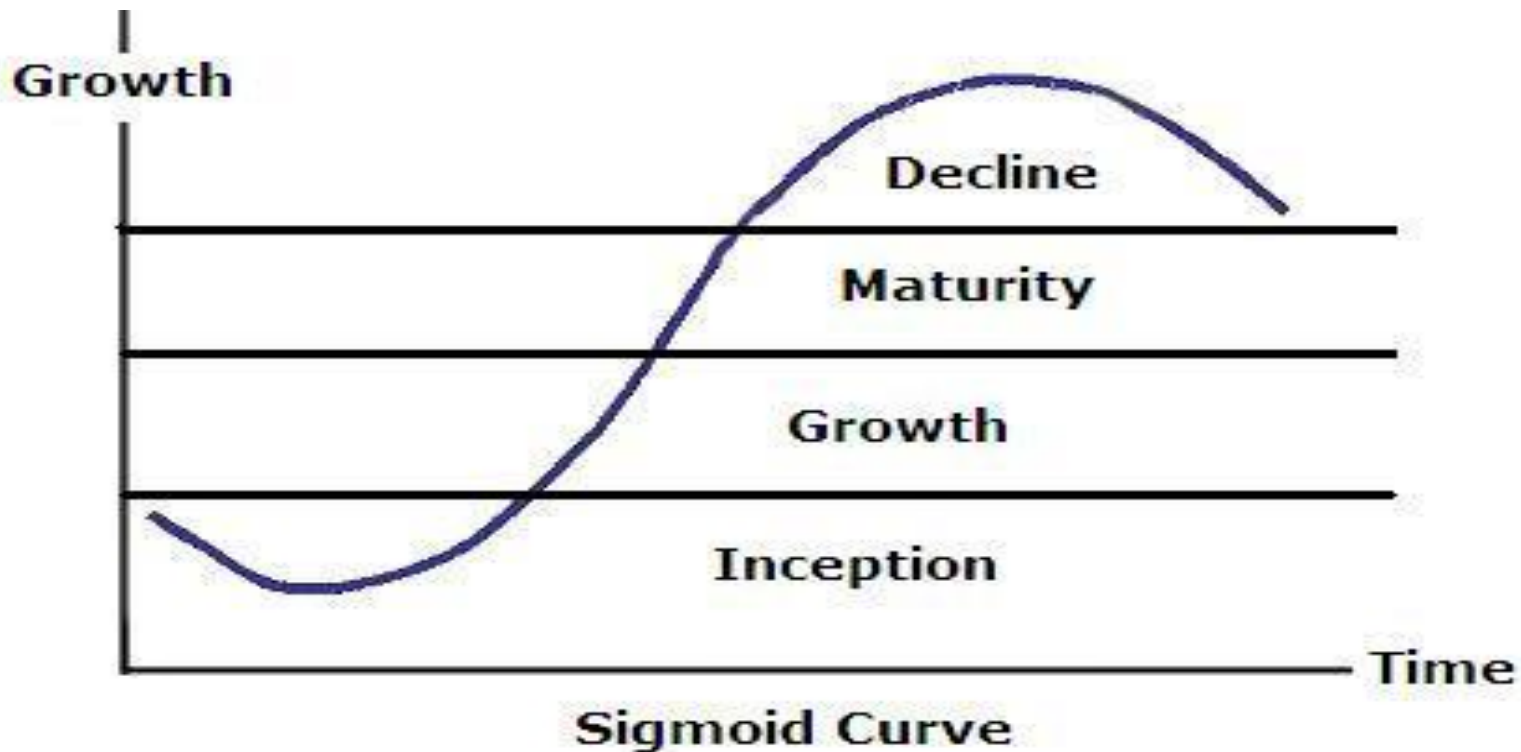
- Økonomiske

og

- Legitimitets

} utfordringer

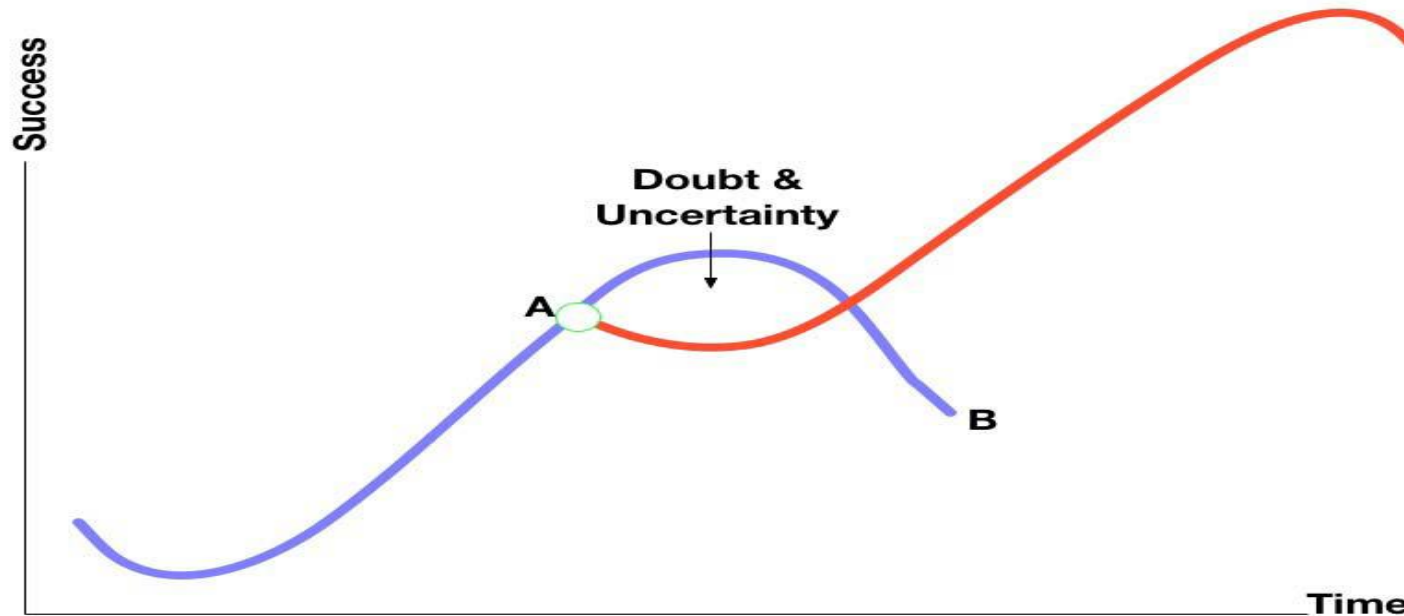
## Utfordringsbildet: Versjon 4 Det handle om livssyklus



I denne første kurven beskrives en normal livssyklus for nesten alt ikke minst organisasjoner, tjenester og produkter:

- Stødig vekst avtar og går over i nedgang.
- Det som varierer er hvor lang tid det tar for å nå de ulike fasene i kurven

## Det handle om å restarte organisasjoner/sektorer



I first came across this in Charles Handy's "The Empty Raincoat"

I den andre kurven viser vi at den eneste måten å forlenge levetiden til f.eks. en organisasjon er å starte en ny kurve. Utfordringen er imidlertid at den andre kurven må startes før den første når sin topp.

På den måten oppstår det et paradoks for suksess – når ting går godt er det vel ingen grunn til å endre.

- Skal vi tro regjeringen, produktivitetskommiten, næringslivsguruer, og ikke minst samfunnssynsere er veien ut av de utfordringene som vi står overfor i dag **innovasjon og entreprenørskap**. Vi må finne morgendagens tjenester og produkter.



- Veien videre handler m.a.o. om innovasjon – innovasjon – innovasjon.....
- Alle sier vi må det, men det få stiller spørsmålstegn ved er i hvilken grad vi har offentlige organisasjoner som pr. i dag har ledere og organisasjonskulturelle forutsetninger som matcher en slik dreining?
- Dette er en problemstilling som vi i den neste delen av innledningen skal se litt nærmere på

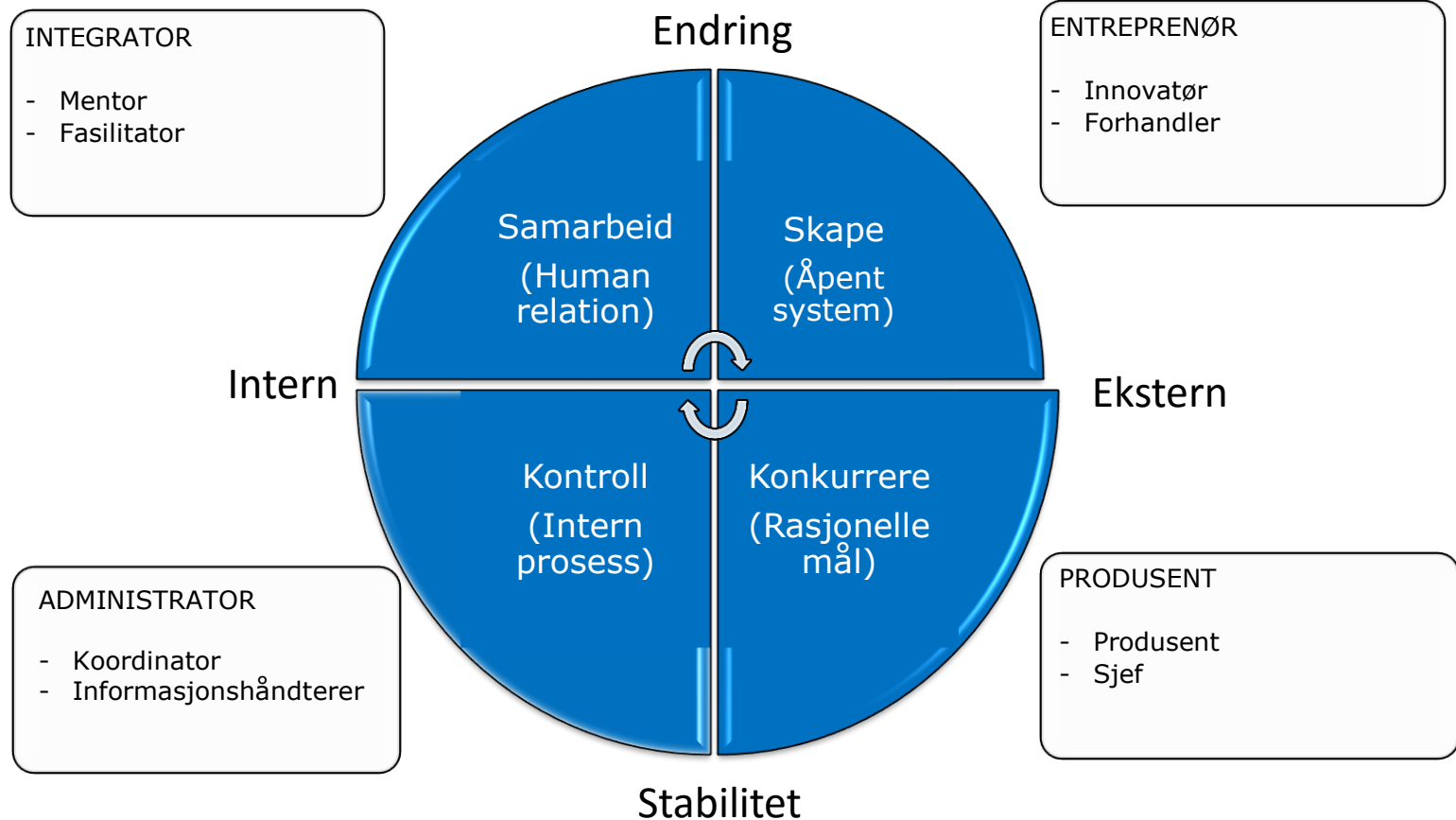
- **Elementer i kimen til en ny teori om utviklingsdynamoer i offentlig sektor**

- Fire faktorer som man ut fra organisasjonsteorien – strategilitteraturen – innovasjonslitteraturen kan trekke ut som sentrale faktorer som må ivaretas for å ha organisasjoner som er i stand til kontinuerlig å tilpasse/innovere i forhold til stadig skiftende krav og forventninger i omgivelsene:
  - **I hvilken grad** vektlegger kommunale mellomledere **lederfunksjoner** som faller inn under det som betegnes som entreprenørskap og innovasjon?
  - **I hvilken grad** driver norske mellomledere en form for **problemløsning** som faller inn under entreprenørskap og innovasjon betegnelsen?
  - **I hvilken grad** er kommunale mellomledere **nettverksorienterte**, som i mange studier blir trukket fram som en forutsetning for innovasjon og nytenkning?
  - **I hvilken grad** kjennetegnes kommuner av en **organisasjonskultur** som kan betegnes som å bygge på verdier som nytenkning og entreprenørskap?

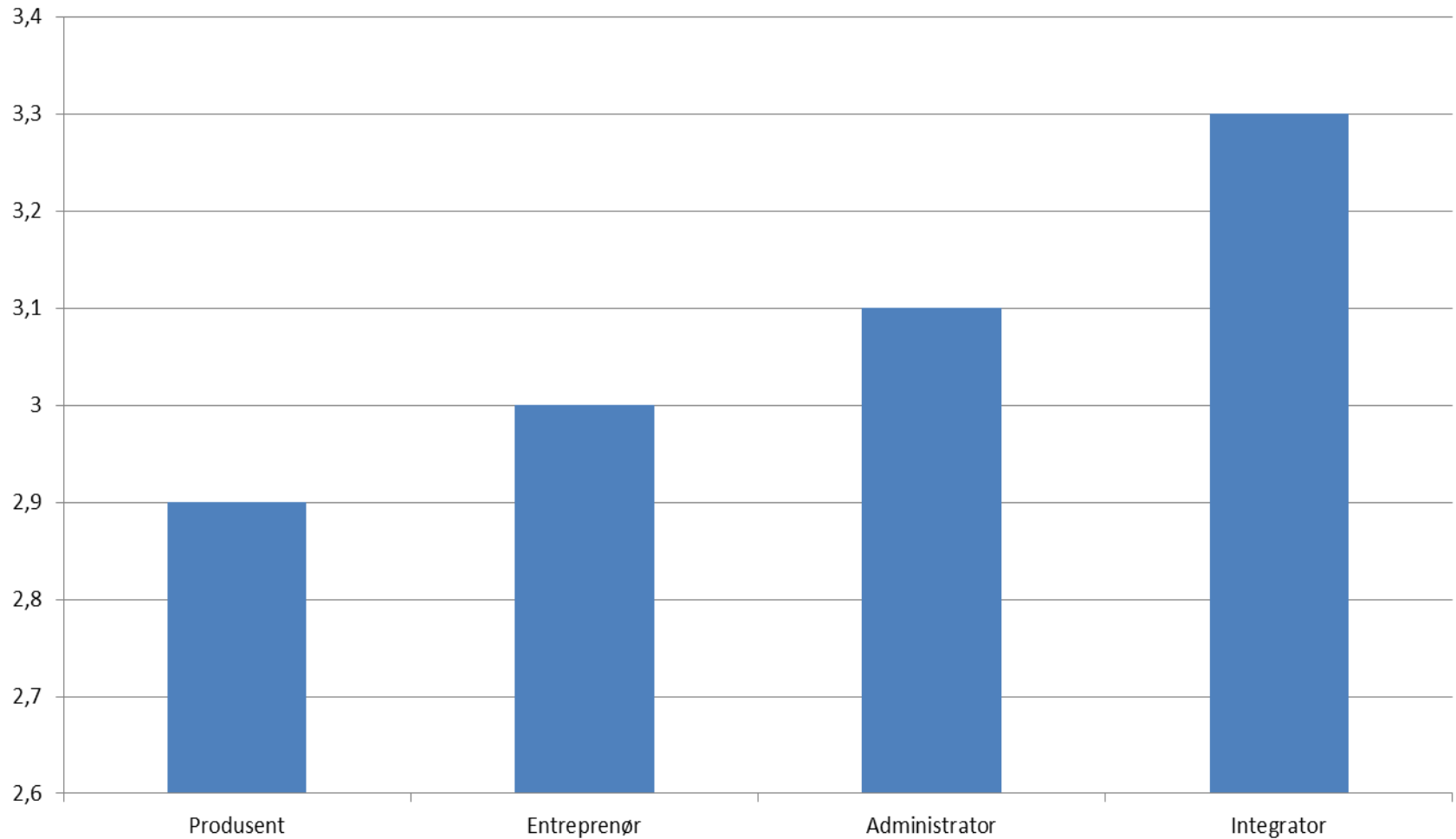
- **Hva vet vi så empirisk om hvordan disse forutsetningene slår til når det gjelder kommunale organisasjoner inklusive barnehager og skoler?**

# • **Vektlegging av lederfunksjoner**

# Lederroller i ulike organisasjonsmodeller



## Ledervektinger blant kommunale mellomledere



Rangerte oppfatninger av viktighet og faktisk vektlegging.  
Skala fra 1 til 4 der 1 = høyest rangert og 4 = lavest rangert

| <b>Ledelsesfunksjon</b> | <b>Viktighet</b> | <b>Faktisk vektlegging</b> |
|-------------------------|------------------|----------------------------|
| Produksjon              | 3                | 3                          |
| Administrasjon          | 4                | 2                          |
| Integrasjon             | 1                | 1                          |
| Entreprenørskap         | 2                | 4                          |
| N = 1241                |                  |                            |



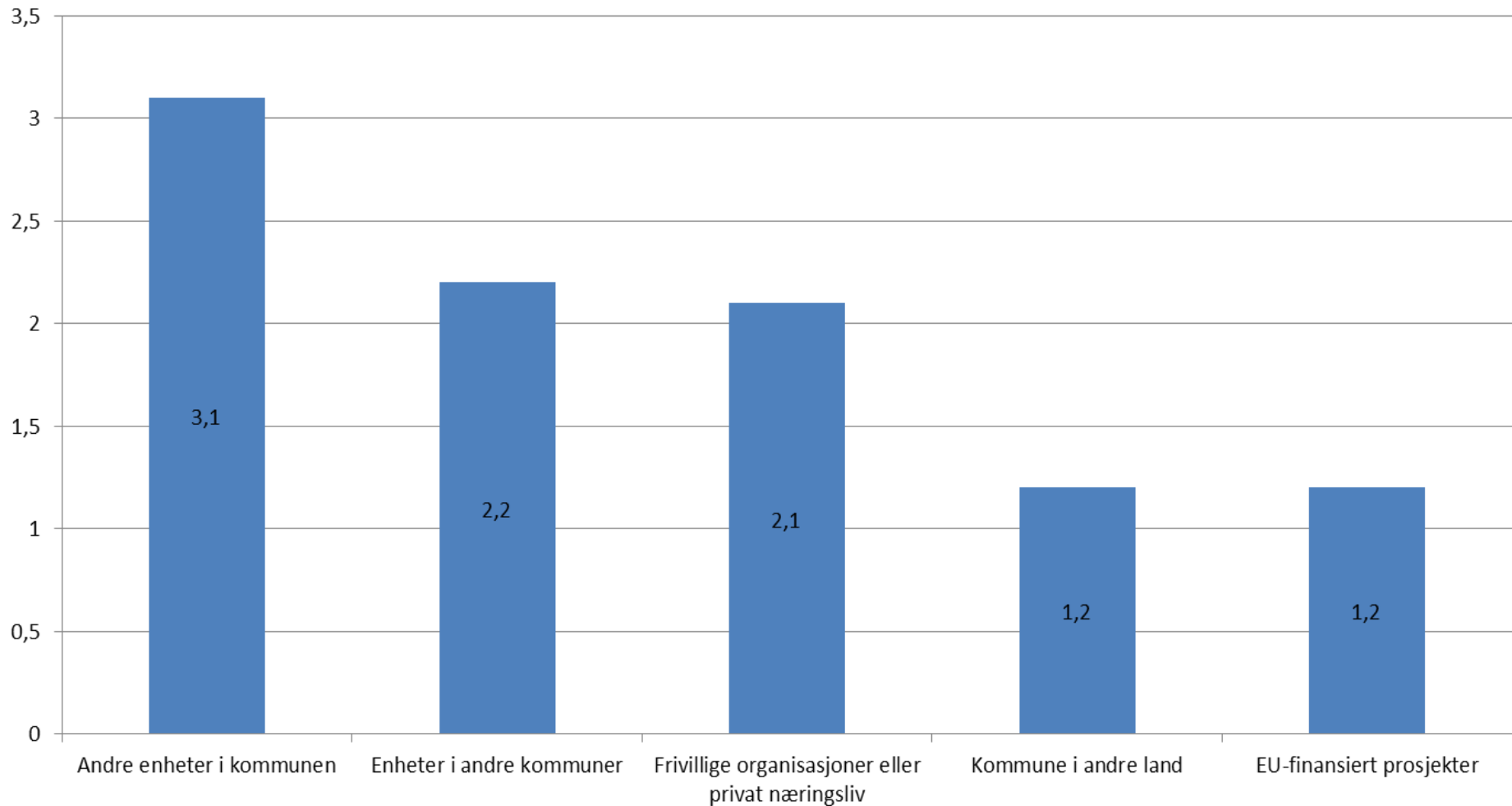
# • **Nettverkstilbøyelighet**

# Nettverkslogikk

$$2 + 2 = 5$$

Logikken om «added value» eller «more value»

## Nettverkstilbøyelighet blant kommunale mellomledere



# • Problemløsningsstrategi

## 4 ulike problemløsningsstrategier

- **Absolve** the problem.  
Ignorerer problemet – overse det. Det forsvinner eller løser seg selv.
- **Resolve** the problem.  
Gå for tilfredstillende løsninger hvor du gjentar atferd som er benyttet tidligere eller lærer fra andres erfaring med tilsvarende problemer.
- **Solve** the problem.  
Optimaliserer løsningene på problemet gjennom at du søker nye løsninger.
- **Dissolve** the problem  
Eliminerer problemet eller årsakene gjennom at du redesigner systemer/organisatoriske oppbygningen.

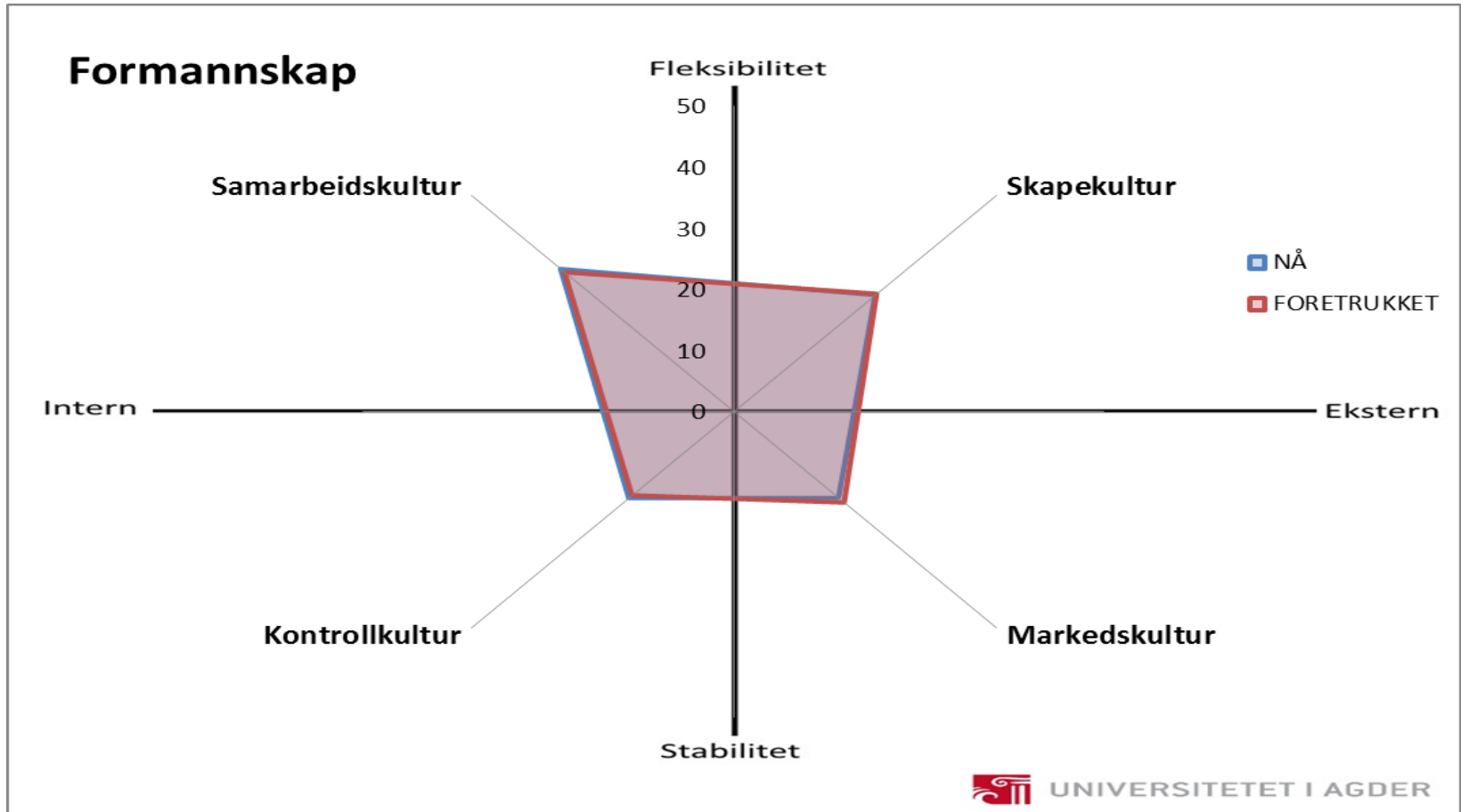
(Ackoff 1991)

## Hva sier dataene oss om problemløsningsatferd?

- Kommunale mellomledere møter en rekke ulike problemer som spenner fra enkle til veldig sammensatte og såkalte ekle «wicked problems»
- Overraskende å konstatere at problemløsningsatferden i så liten grad varierer gitt de mange ulike problemene de håndterer
- I problemløsningsatferden domineres av enten: Jeg løser det selv – går til overordnet sjef – går til lederkollegaer
- Dette tilsier at de er veldig konservative i deres problemløsningsatferd
- De beveger seg i liten grad oppover i problemløsningstrappen (søke tilfredsstillende ikke optimale løsninger)

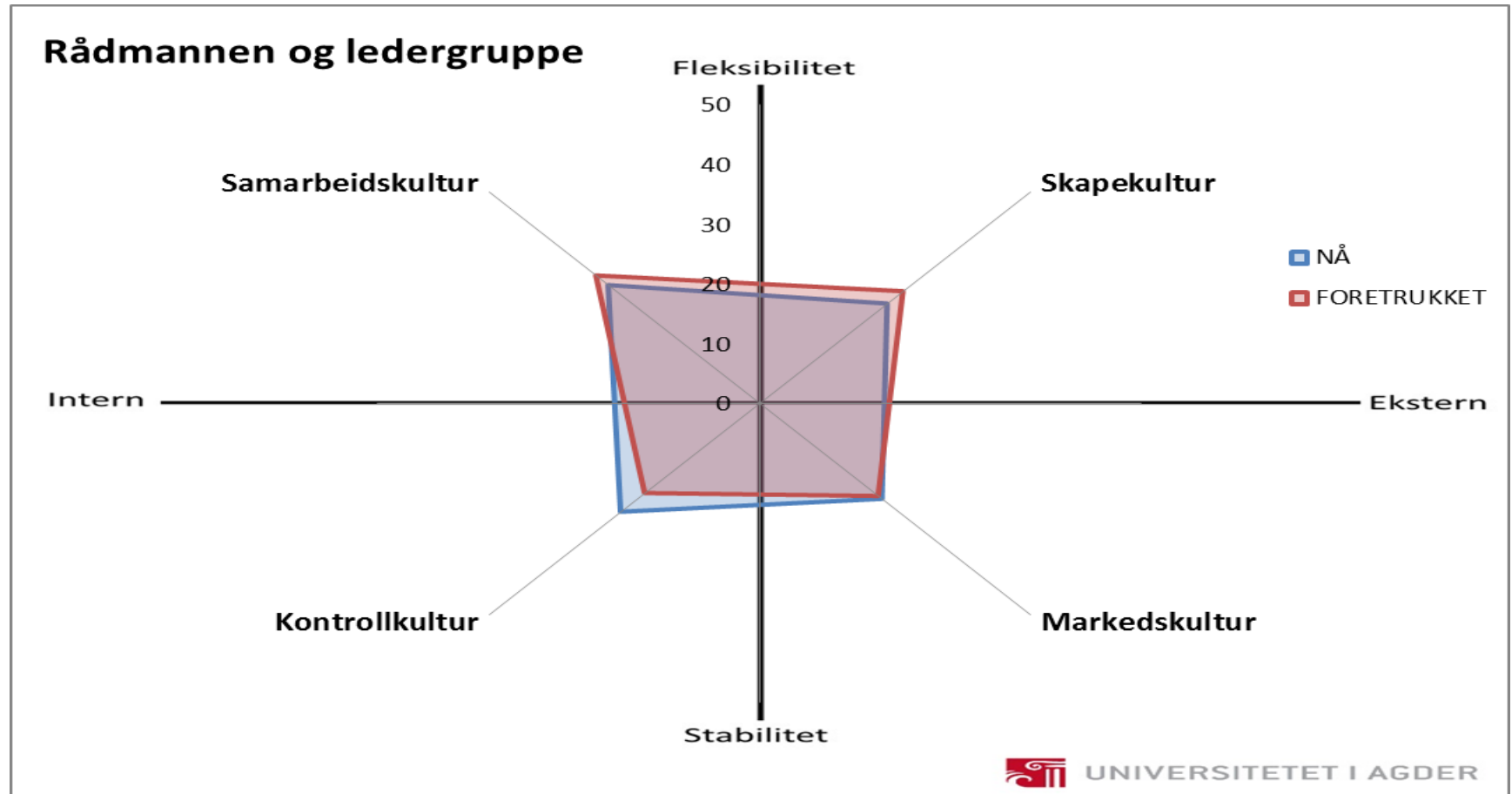
# • Organisasjonskultur

# Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå

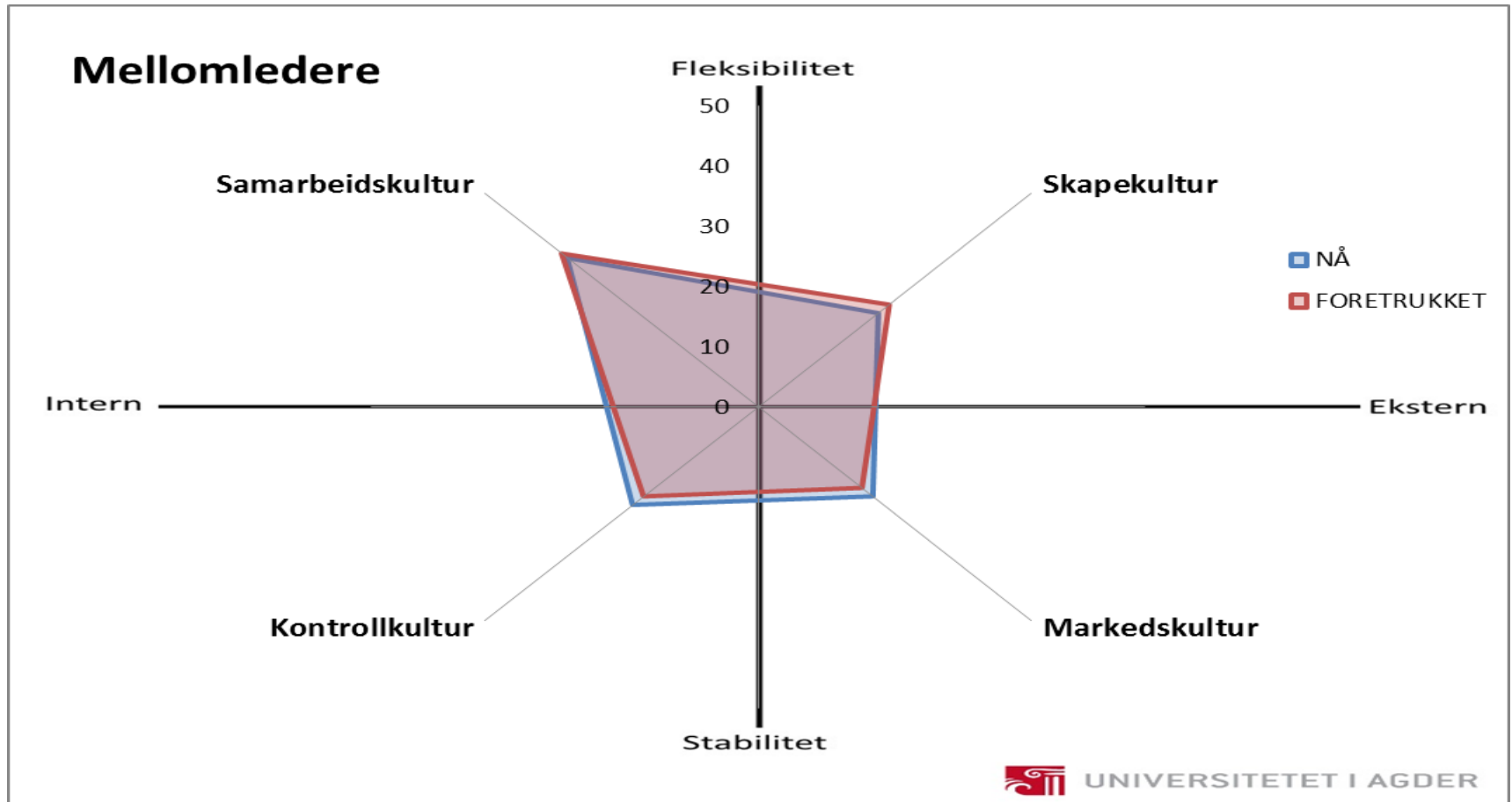




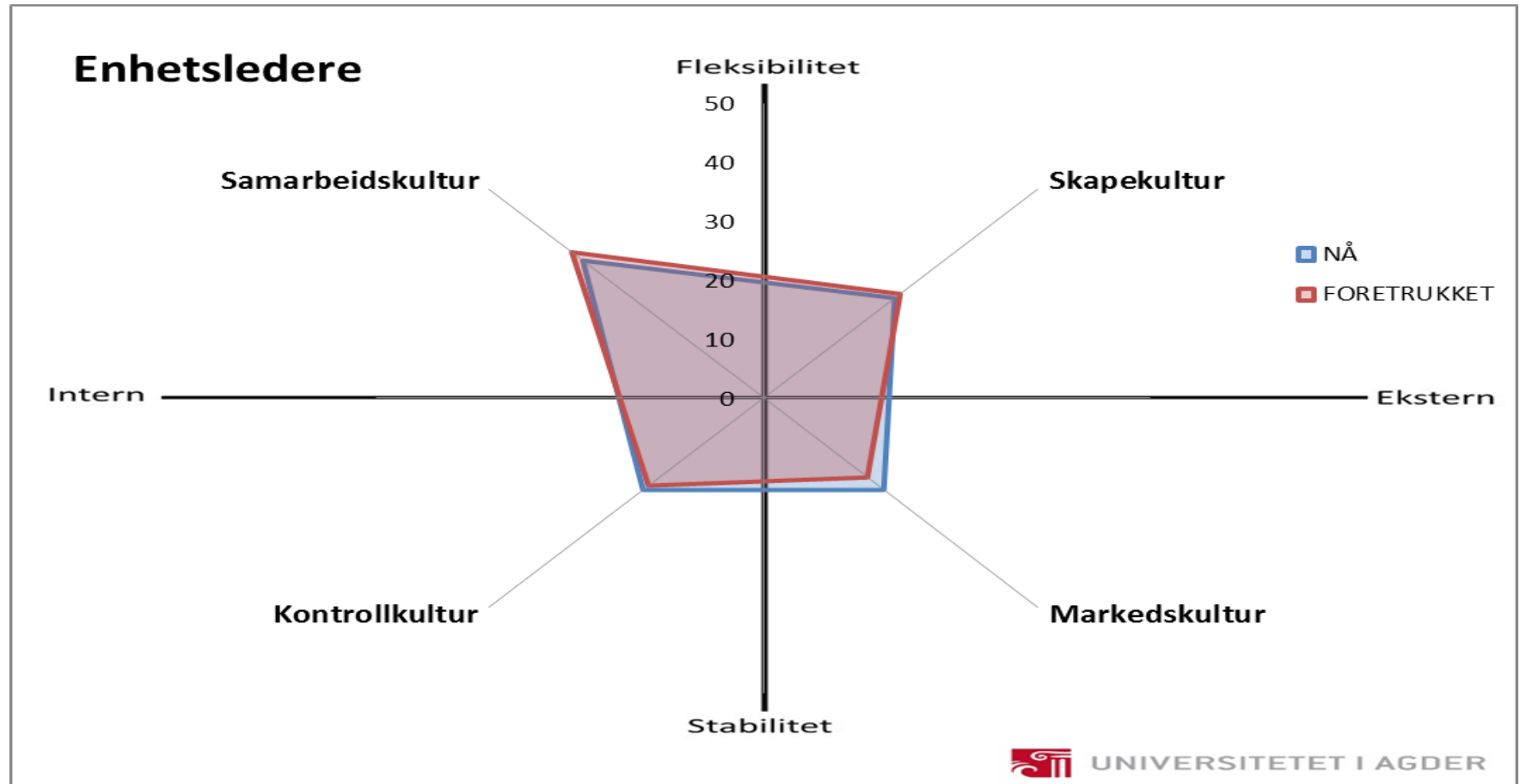
## Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå



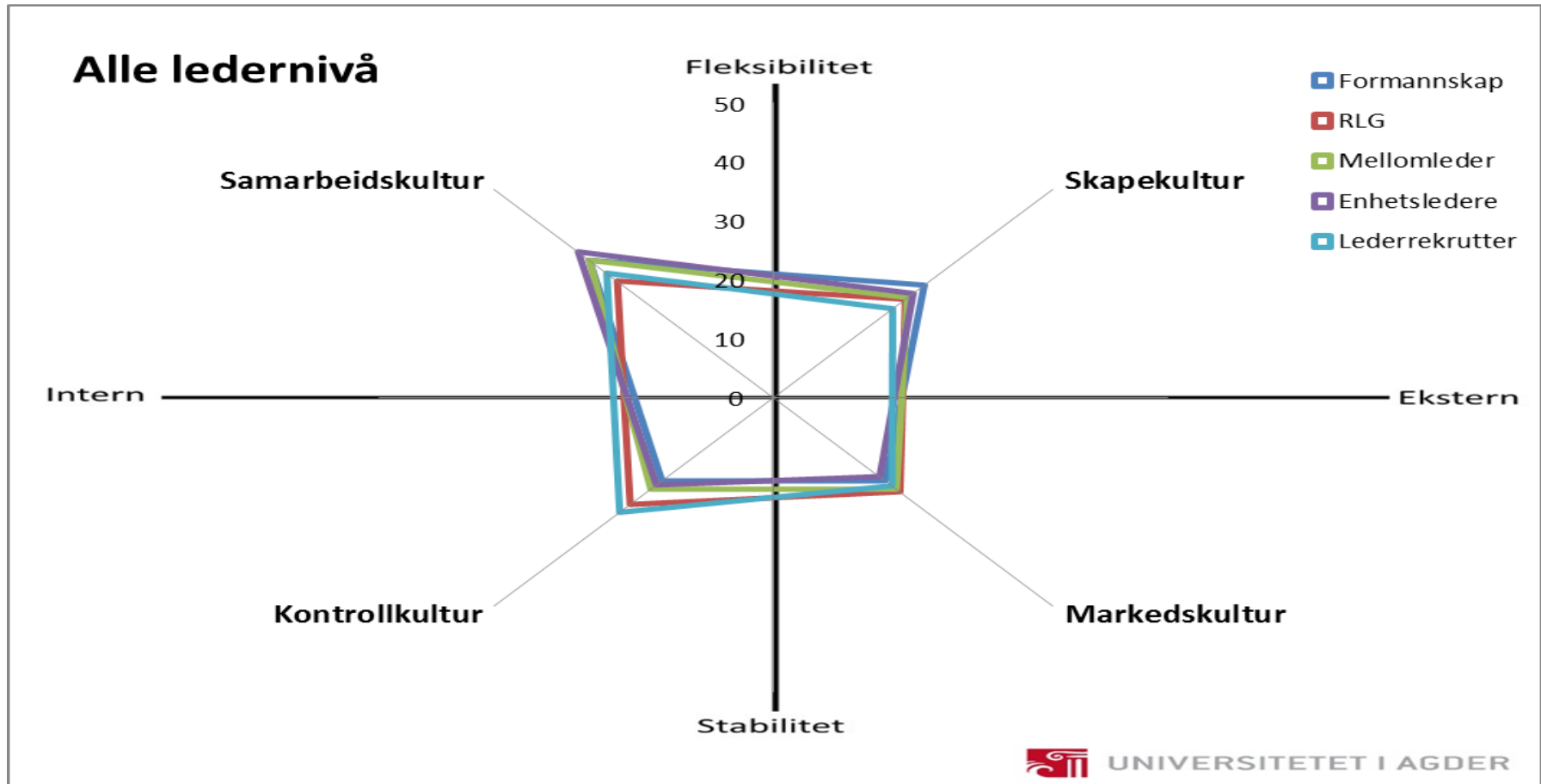
## Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå



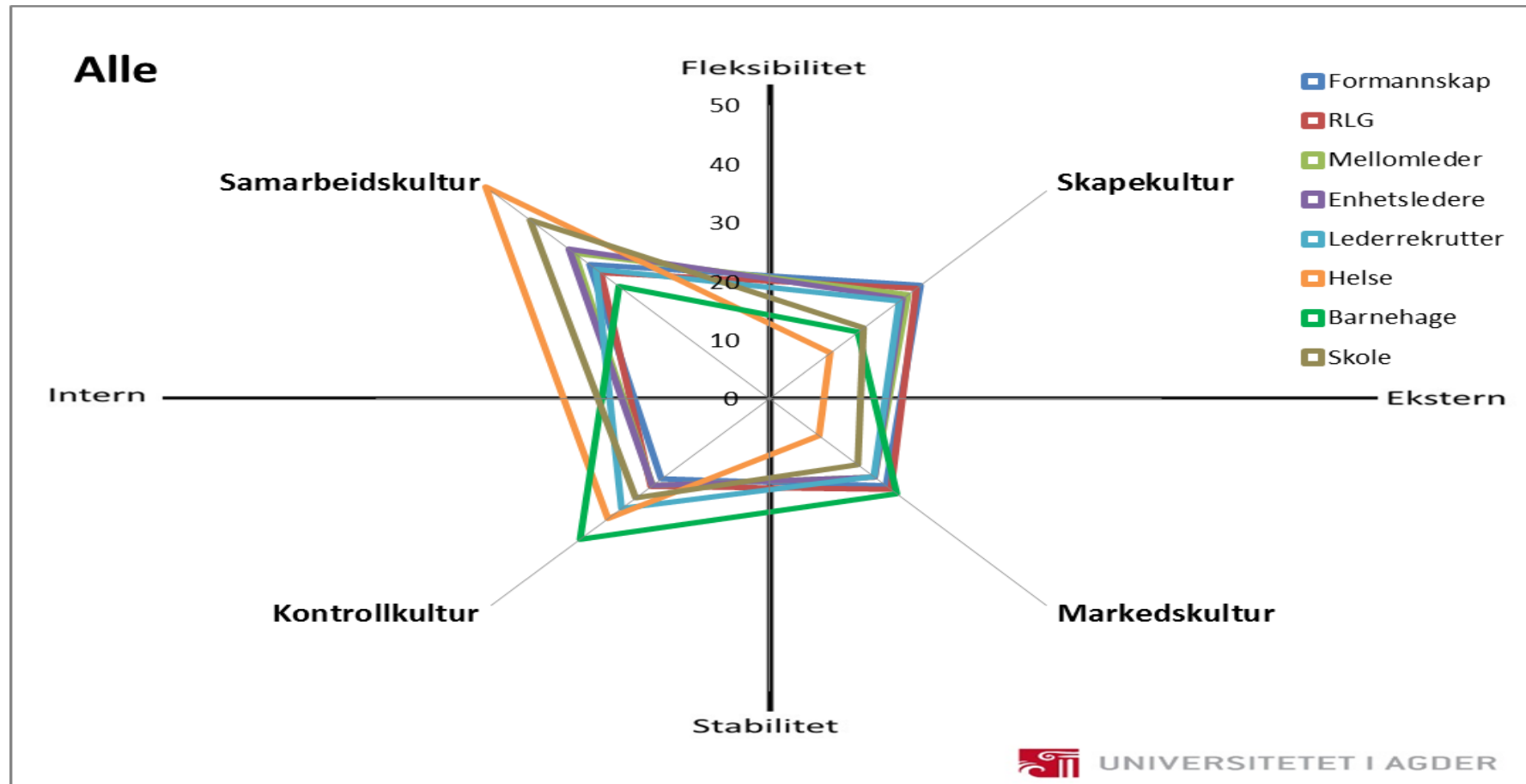
## Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå



## Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå



## Lyngdal kommune som eksempel på en kulturanalyse med tilhørende ledelsesutfordringer - En gjennomlysning fra topp til tå



Oppsummering av spørsmålene;

- **I hvilken grad** vektlegger kommunale mellomledere **lederfunksjoner** som faller inn under det som betegnes som entreprenørskap og innovasjon?

- **I hvilken grad** driver norske mellomledere en form for **problemløsning** som faller inn under entreprenørskap og innovasjon betegnelsen?

- **I hvilken grad** er kommunale mellomledere **nettverksorienterte**, som i mange studier blir trukket fram som en forutsetning for innovasjon og nytenkning?

- **I hvilken grad** kjennetegnes kommuner av en **organisasjonskultur** som kan betegnes som å bygge på verdier som nytenkning og entreprenørskap?

**Vi har et stykke å gå, men hva vil det fordre for å ta steget fullt ut?**

## Ledelsesmessige utfordringer i en innovasjonssøkende organisasjon

- Unngå tradisjonell ledelsesfilosofi (management)
- Nedtone individuelt ansvar
- Ikke sett kvantitative mål og ha for stort fokus på budsjett
- Ikke straff feil
- Nedtone intern konkurranse og stimuler til gjensidig læring
- Fremhev det å være annerledes og gi rom for å feile
- Anerkjenn uten å stjele tid
- Belønning
- Gi handlingsrom (økonomisk/tidsmessig)

## Ledelsesmessige utfordringer i en innovasjonssøkende organisasjon

Innovasjoner har sjelden med direkte involvering fra ledelse å gjøre. Det handle om at ledere tilrettelegger for at innovasjon kan finne sted gjennom indirekte involvering  
(fasilitering for innovasjon).



To utviklingsprogrammer som fylkesmannen sammen med UiA har utviklet for å rette søkelys mot problemstillinger jeg her har reist

- **Utøvelse av barnehagemyndighet i kommunene**

- Omhandler kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet og hvordan barnehagemyndigheten kan være en lokal pådriver og sikre best mulig kvalitet i barnehagene i tråd med barnehageloven og rammeplanen

- **Med ledelse i sentrum:** Rammer for et topplederprogram for kommunalsjefer i Agder kommunene

- Kompetanseheving av administrative skoleeiere. Ledd i satsingsområdene i strategiplan til faggruppe utdanning i Regionplan Agder 2020

## Utøvelse av barnehagemyndighet i kommunene

### **Fem temaer:**

- Styringskretsløpet, forholdet mellom politikk og administrasjon og hvordan barnemyndighetsutøvelse inngår som et ledd i styring og kvalitetssikring i offentlig sektor/kommune
- Paradokser, motsetninger og konkurrerende verdier som et kjennetegn ved offentlig sektor, og ved det å utøve barnehagemyndighet
- Utøvelse og metodiske valg knyttet til barnehagemyndighet
- Det juridiske grunnlaget for barnehagemyndighet og økonomiske analyser
- Hvordan anvende og lede nettverk og samarbeidskonstellasjoner

## Med ledelse i sentrum

### Rammer for et topplederprogram for kommunalsjefer i Agder kommunene

- Fokus på ledelse og regional integrering – hvordan bygge en kunnskapsregion nedenfra og opp?
- **Tre moduler:**
  - Modul I Politisk utvikling og realisering: Hvorfor går det ikke alltid som vi hadde forventet?
  - Modul II Med ledelse i sentrum: Fra teorier om ledelse som helter og strateger til nettverksledere og fasilitatorer
  - Modul III Kunnskap som bærebjelken i regional utvikling- og konkurransekraft