



Aron Yemane Hagos

Tillitsbasert Økonomistyring i Osloskolen

Hvordan tillitsbasert styring og ledelse utarter seg i praksis

Masteroppgave i Offentlig Administrasjon og Styring – OAS5900

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Dette har vært en utrolig spennende og lærerik opplevelse å få ta del i. Jeg har fått innsikt i et helt nytt felt, som jeg ikke visste jeg skulle få innsikt i for et år siden.

Takk til alle informanter som var villig til å stille til intervju. Takk til de i Utdanningsetaten som var villig til å gi tips og kontaktinformasjon til flinke folk som de mente burde intervjues. Uten disse verdifulle intervjuene, så hadde ikke denne studien kunne finne sted.

Takk til veileder Åge Johnsen for gode tilbakemeldinger og innspill til litteratur og takk til alle som er tilknyttet forskningsprosjektet "ManagementTrust". Gjennom dere så har jeg fått masse bra tips til litteratur og masteroppgaven for øvrig.

Sammendrag

Denne masteroppgaven har undersøkt hvordan tillitsbasert styring og ledelse (TBSL) påvirker økonomistyring i offentlig sektor, med skolesektoren i Oslo kommune som caseobjekt. Det er gjennomført dybdeintervju med syv administrative medarbeidere og ledere i utvalgte skoler og ledelsen i Utdanningsetaten. Det er blitt gjort rede for hvordan det jobbes med TBSL i skolesektoren og om eventuelt hvordan mål- og resultatstyring og rapporteringspraksis har endret seg økonomistyringen i skolesektoren.

Funnene fra analysen viser at det ikke er store forskjeller i hvordan en jobber med TBSL i økonomistyringen i skolene, etter at tillit ble vedtatt som det bærende prinsippet for styring og ledelse i kommunen i 2017. Informantene rapporterer lite endring i finansiell rapportering og i strategi og planarbeid, som kan spores til bevisst bruk av TBSL. Likevel er det mye tillit gjennom hele styringskjeden til skolesektoren. Bevissthet rundt TBSL er ofte mer grunnet enkeltledere, enn en systematisk endring i styrings- og ledelsesformer de siste årene.

I plan- og strategiarbeid på enkeltskolene virker det som om administrative («merkantile») ledere er lite integrert i ledergruppene ved enkelte av skolene. Et mulig tiltak er å inkludere administrative ledere i ledergruppene på skolene. Dette kan tenkes å styrke ledergruppens beslutningsgrunnlag, fordi administrative leder har god oversikt over økonomistyringen og støttefunksjoner ved skolene. Dette kan også bidra til å sikre at merkantile prioriteringer får mer plass i skolens høyeste styringsorgan.

Det har vært en endring i organisering og samhandling mellom skolene de siste årene, der det tilrettelegges for en større grad av nettverkssamarbeid mellom administrative ledere. Det er for tidlig i arbeidet til å kunne konkludere klare virkninger av denne satsningen, men informantene er positive til dette samarbeidet.

På grunn av få informanter og få studerte skoler er ikke dette å regne som en representativ studie. Funnene fra denne studien bør derfor leses som en pekepinn på mulige faktorer på hvordan TBSL påvirker økonomistyring i skolene. Denne

studien kan derfor ses på som en forløper for videre forskning på feltet. Studier med flere informanter og andre typer datakilder bør gjennomføres for å se om disse funnene er dekkende for økonomistyring og rapportering allment i skolene.

Summary

This master's thesis has investigated how trust-based management (TBM) affects management control and reporting in the public sector, with the educational sector in the City of Oslo as a case. In-depth interviews were conducted with seven administrative employees and managers in selected schools and the management of the Education Agency (UDE). An account has been given of how the school sector works with TBM and whether, and if so, performance management and reporting practices have changed the management control in the school sector.

The findings from the analysis show that there are no major differences in how one works with TBM in management control in the schools after trust was adopted as the guiding principle for management in the municipality in 2017. The informants report little change in financial reporting and in strategy and planning practice that can be traced to deliberate use of TBM. Nevertheless, there is a lot of trust throughout the management chain in the school sector. This is often more due to individual managers than to a systematic change in governance and management styles in the recent years.

In planning and strategy practice at the individual schools administrative («mercantile») managers appear to be little integrated into the management groups at some of the schools. One possible measure is to include administrative leaders in the management group at the schools. This measure could conceivably strengthen the management team's basis for decision-making, because the mercantile managers have a good overview of the financial management and support functions at the schools. This can also ensure that mercantile priorities are accommodated in the school's highest governing body.

There has been a change in organization and interaction between schools in recent years, facilitating a greater degree of network cooperation between mercantile leaders. It is too early in this practice to be able to conclude on clear effects of this initiative, but the informants are positive to this collaboration.

Due to few informants and few schools studied, this study is not to be considered a representative study. The findings from this study should therefore be interpreted as an indication of possible factors on how TBM affects management control in schools. This study can therefore be seen as a precursor for further research in the field. Studies with multiple informants and other types of data sources should be conducted to see if these findings are representative for management control and reporting in schools in general.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Innledning	1
1.1 Bakgrunn.....	2
1.2 Posisjonering.....	2
1.3 Formål og forskningsspørsmål.....	3
1.4 Avgrensing	4
Kapittel 2: Teori og begreper	6
2.1 Hva er tillit?.....	7
Tillit i organisasjoner	7
2.2 Hva er TBSL?	8
TBSL i faglitteraturen	9
TBSL ifølge Oslo kommune	13
2.3 Økonomistyring og økonomirapportering.....	15
Hva er økonomistyring?	15
Rapportering av mål og resultater	17
Balansert målstyring	18
Kapittel 3: Modell og forventninger	21
3.1 Konseptuell modell.....	21
3.2 Presentasjon av forventninger	22
Kapittel 4: Metode og Data	25
4.1 Fremgangsmetode.....	25
4.2 Valg av metode for datainnsamling og analyse.....	26
4.3 Framgangsmåte ved dybdeintervju.....	28
4.4 Utvelgelse av informanter	29
4.5 Samtykkebrev og intervjuguide	30
4.7 Koding og analyse av datamaterialet	31
Vurdering av datagrunnlaget	31
Kapittel 5: Presentasjon av resultater	34
5.1 Bevisst bruk av TBSL	34
Hvordan oppfatter informantene TBSL	35
Opplever medarbeidere en bevisst bruk av TBSL i virksomheten?	37
Bruk av TBSL i UDE	38
5.2 Tillitsbasert målstyring i strategiarbeidet.....	38

5.3 Endringer i rapportering	41
Kapittel 6: Diskusjon.....	43
6.1 Mindre aktivitetsrapportering mer avvikrapportering.....	43
6.2 Tydelig og transparent kommunikasjon fra ledelse og eierorgan.....	44
6.3 Bruk av mål og resultatstyringsverktøy i strategisk arbeid	46
6.4 Samhandling og samholdning på tvers.....	47
6.5 Implementering av TBSL i Osloskolen.....	48
6.6 Oppsummering av diskusjon	51
Kapittel 7: Konklusjon og videre forskning.....	53
7.1 Konklusjon av forskningsspørsmål	53
7.2 Veien videre.....	54
Kapittel 8: Bibliografi.....	56
Vedlegg I: Intervjuguide	60
Vedlegg II: Samtykkebrev	61

Tabeller og figurer

Figur 1: Fem steg for måling av resultater	617
Figur 2 Konseptuell modell.....	22
Tabell 1: Oversikt over informanter	30

Kapittel 1: Innledning

Tillitsbasert styring og ledelse (TBSL) er det som ser ut til å være den ønskede styringsformen i offentlig sektor for AP/SP-regjeringen, og er et styrings- og ledelsesprinsipp som allerede er forsøkt implementert i Oslo kommune. Sammen med en håndfull andre norske kommuner, har Oslo kommune fungert som en større pilot for hvordan offentlig sektor bør styres. Dette kommer som en reaksjon på en endring vi har sett i offentlig sektor. En endring hvor det argumenteres for at offentlig sektor har gått fra en NPM (New Public Management) basert styring av offentlig sektor, til det som Bentzen (2018b) betegner som NPG (New Public Governance), samstyring på norsk (Røiseland & Vabo, 2008). Samstyring legger vekt på relasjonsbasert styring, i motsetning til mer markedsstyrt tankegang i NPM (Bentzen, 2018b).

Jeg velger å sette søkelys på hvordan TBSL påvirker økonomistyring. Dette er fordi at selv om hver kommune og offentlig virksomhet er forskjellig, så er de alle styrt av økonomiske ressurser og jobber administrativt til en viss grad. Per i dag er det lite forskning som ser på hvordan TBSL påvirker økonomistyring og økonomirapportering i Norge. Noen som tar for seg lignende tema er Lavik og Johansen (2021), som studerte endringene i tildelingsbrevene til styringen av Osloskolen mellom 2015–2019. Likevel er fokuset i Lavik og Johansen sitt studie kun på mål og resultatstyring fra UDE ned til enkeltskolene og inkluderer ikke viktige aspekter som økonomirapportering og styring innad i skoleenheten.

Derfor ønsker jeg å bidra til å fylle noen av disse «hvite flekkene», med de funnene jeg presenterer i denne undersøkelsen. Disse funnene vil ikke tilby et tilfredsstillende grunnlag til å hevde at resultatene vil kunne generaliseres. Derfor er det viktig å poengtere at annen forskning som ser på forholdet mellom disse med andre metoder og datamateriale, er viktig og ønskes velkommen. Slik kan en bedre forstå hvordan en bør iverksette lignende endringsprosesser i fremtiden, og hvilke endringer som er nødvendig for å oppnå god økonomisk styring av offentlige virksomheter.

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne undersøkelsen er at jeg har lyst å analysere hvorvidt en kan si at TBSL er implementert i Oslo kommune. Mer spesifikt hvordan TBSL påvirker det økonomisk-administrative arbeidet til kommunen.

I høsten 2015 ble det gjennomført en hovedpiloting av en «tillitsmodell» i hjemmetjenesten, bestilt av Oslo kommune med formål å videreutvikle en tidligere forpiloting av samme modell. En mer tillitsbasert styring av kommunene var i stor grad et politisk initiert prosjekt. Forpilotingen som fant sted i 2015, var initiert av Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. Byrådsavdelingen ga bydelene Østensjø, Grorud, Gamle Oslo og Ullern i oppdrag å prøve ut en modell for hjemmetjenesten hvor fagpersonene skulle bli gitt større mandat og hvor det skulle gis større ansvar for tjenestene til individene (Eide et al., 2018) Tanken bak dette var å teste om det var mulig å implementere en ny forvaltningsmodell for definering av tjenestebehov.

Siden den gang har tillitsmodellen gått bort fra å bli oppfattet som én tillitsmodell, til å bli oppfattet som en idé om at tillit skal være et bærende prinsipp for styring og ledelse i bydeltjenestene, hjemmetjenesten og skolesektoren, der det er hensiktsmessig (AP Oslo, MDG Oslo, SV Oslo, 2019). Det omfatter et ønske om å skape en offentlig tjeneste hvor målet er å gi økt ansvar og myndighet til fagpersoner, forenkle og forberede diverse kontroll og rapporteringspraksis, samt være et alternativ til bestiller-utfører modellen.

TBSL blir ofte skrytt av og ses på som et neste steg for nordisk offentlig sektor. Spesielt om en ser på Danmark, hvor ideene om tillitsreform har sitt utspring. Med en offentlig sektor relativt lik vår, så er det ikke mye som skal til før en tenker at dette også burde prøves her. Flere stemmer argumenterer for at en styring og ledelse basert på tillit, kan ses på som en verdig erstatter av for eksempel bestiller-utfører modellen, som brukes i deler av kommunesektoren i dag.

1.2 Posisjonering

Regjeringen har omtalt tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor, som et av regjeringens viktigste prosjekter (Hurdalsplattformen, 2021). Derfor er det viktig å

kunne gjøre en grundig evaluering av hvordan TBSL påvirker den finansielle styringen av offentlig sektor. Om en skal bruke erfaringene til Oslo kommune for videre reformvirksomhet, så vil det være viktig å kunne identifisere hvordan TBSL har blitt gjennomført tidligere.

Det må undersøkes hvilke faktorer som utgjør potensielle hindringer og vanskeligheter for iverksetting av TBSL, som gjør at styringsprinsippene ikke har blitt implementert i den grad som en ønsker. Dette er aspekter en bør undersøke når en ønsker å vurdere om de erfaringer Oslo kommune har, kan ha overføringsverdi til andre kommuner og andre deler av statlig sektor som ønsker å igangsette lignende reformvirksomhet.

En mer tillitsbasert måte å styre og lede på kan bli den nye normen i norsk offentlig sektor, med en modell som tilsynelatende passer perfekt for Norge. De nordiske landene inkludert Norge, er land med allerede høy tillit. Det tilsier at dette utgangspunktet vil være fordel ved implementering av denne styringsformen. Om en ser til Danmark, så ser det ut til å være tilfellet. (Bentzen, 2018b). En endring i styringsnorm av offentlige virksomheter kan også være en forløper til endring av styringspraksis av kommersiell og ideell sektor, da offentlig sektor har en historie for innovasjon i styringsfaget (Johnsen, 2021).

Tillit er dermed ofte sett på som et viktig prinsipp for en mer effektivt og velfungerende offentlig sektor. Så hvordan har det gått med organisasjoner som har erfaringer med innføring av mer TBSL? Er det slik at TBSL har blitt så velfungerende som teorien og forventninger skulle tilsi, eller har ny styrings- og ledelsespraksis skapt flere nye utfordringer enn den løser?

1.3 Formål og forskningsspørsmål

I denne masteroppgaven ønsker jeg å undersøke hvordan økonomistyring og økonomirapportering fungerer og eventuelt har endret seg i Oslo kommune etter at såkalt TBSL ble vedtatt. Det har lenge vært et politisk ønske om at tillit skal være det bærende prinsippet i styring og ledelse i Oslo kommune, noe som ble vedtatt av Bystyret i Oslo kommune i 2017 (Byrådsleders kontor, 2017). Mitt formål blir å se på hvordan implementeringen av TBSL påvirker økonomistyringen og

økonomirapporteringen i etatene og institusjonene i Oslo kommune. Et eksempel på dette i Oslo kommune, er utdanningssektoren (herunder Osloskolen).

Osloskolen består av to deler som opererer med forskjellige oppdrag. Den ene delen opererer som en overordnet eierorganisasjon i Utdanningsetaten (herunder UDE), og den andre delen representeres av de enkelte skolene. Skolenes er de operative leddene i organisasjonen som gjennomfører sektorens primære tjenester, som er å utdanne Oslo kommunes befolkning. UDE sitt oppdrag er å føre tilsyn og sikre skolene midler og bistå, slik at skolene kan gjennomføre sitt oppdrag på best mulig måte.

Grunnet dette skillet mellom UDE og de enkelte skolene, så vil det være nødvendig å se på Osloskolens tilnærming til en tillitsbasert økonomistyring vertikalt mellom de to organene. Med UDE som eier på en side og de enkelte skolene på andre siden, så er det interessant å se om tillitsbasert styring og ledelse har endret hvordan de to partene samhandler.

Formålet er med andre ord å se hvorvidt TBSL, basert på kjennetegnene presentert senere i analysen, sammenfaller med de endringer som er gjort i økonomistyringen og økonomirapporteringen i de enkelte enhetene og etaten sentralt. Det overordnede forskningsspørsmålet her vil derfor være formulert slik: *Hvordan har økonomistyring og økonomirapportering i Osloskolen endret seg som følge av Byrådets vedtak om TBSL, fra 2017 til i dag?*

1.4 Avgrensning

Oslo kommune er en by med et mangfold av offentlige etater, institusjoner og avdelinger. Jeg har derfor valgt å avgrense studien til utdanningssektoren. Jeg ønsker å se på hvordan UDE sine krav til økonomirapportering og økonomistyring til skolene, har endret seg fra 2017 til i dag. Hvorvidt TBSL har vært en bidragsyter til disse endringene, eller om de eventuelle endringene har skjedd uavhengig av Oslo kommunes vedtak om økt tillitsbasert styring. Dette er for å se på hvordan TBSL har endret på hva en tenker rundt økonomistyring av sin enhet horisontalt, i tillegg til hvordan en tenker at TBSL har endret eiersiden sitt ønske og krav til økonomistyring og økonomirapportering vertikalt.

For å kunne undersøke dette på en tilfredsstillende måte, vil jeg undersøke fenomenet fra et empirisk perspektiv. For å få empirisk forankring i det jeg har valgt å undersøke, så har jeg valgt å bruke utdanningssektoren i Oslo kommune som empirisk caseobjekt. Jeg ønsker å undersøke hvordan en forholder seg til TBSL, samt hvordan det har påvirket økonomistyringen og rapportering innad i utdanningssektoren.

Når vi tar utgangspunkt i Osloskolen som caseobjekt, så gjøres det utfra Andersens anbefalte fremgangsmåte av hvordan en gjennomfører en case-studie. I hans definisjon av case, så legger Andersen til grunn at det er en eller noen få enheter som benyttes til å forklare et større fenomen (Andersen, 2013).

I det så legger jeg til grunn at Osloskolen kan fungere som en forankring, for å utforske en mulig bedre praksis i hvordan en kan praktisere tillitsbasert økonomistyring i en virksomhet. Begrepet bedre praksis ikke betyr beste praksis for alle. For å komme med en slik påstand, må analysen og resultater kunne forankres med bredere og mer omfattende forskning på tema. Forskning hvor det samles inn mer datamateriale, både ved bruk av flere dybdeintervju og andre innsamlingsmetoder. Derfor er det viktig å ha i mente at de vurderinger og observasjoner som det skrives om her, bør evalueres på nytt ved implementering av TBSL i andre virksomheter.

Kapittel 2: Teori og begreper

For å kunne belyse problemstillingen på en måte som ivaretar de forskjellige aspektene av TBSL i et økonomistyringsperspektiv, så er det viktig å først belyse hva en legger i begrepet TBSL, økonomistyring og økonomirapportering. For eksempel: Hva legger faglitteraturen i hva for en styremåte TBSL er og hvordan bør TBSL implementeres som styreform? Hva var intensjonen til Oslo kommune da de vedtok mål om en mer tillitsbasert styring av tjenestene som kommunen tilbyr? Hvordan bør økonomistyring og økonomirapportering praktiseres i en virksomhet med TBSL?

Det er viktig å undersøke disse momentene da det må lages et grunnlag av hva en legger i TBSL, før en undersøker gjeldende empiriske funn i datamaterialet. Dette er viktig for å vite hva en leter etter og hvilke kriterier som en ønsker å få oppfylt for å kunne identifisere TBSL i den virkelige verden. Det er mest ryddig å utrede TBSL både i et fagperspektiv, samt fra Oslo kommune sitt perspektiv.

Grunnen til at en også bør undersøke Oslo kommunes perspektiv på hvordan de ser på TBSL, er fordi en trenger å kunne vite hvilke mål og resultater som Oslo kommune som oppdragsgiver ønsket da Bystyret vedtok styringsformen som ledende i 2017. Uten dette har en ikke den nødvendige bakgrunnsinformasjonen en trenger for å kunne forstå hvorfor en jobber slik som en gjør med TBSL. Samt hvorfor en har prioritert slik som utdanningssektoren til Oslo kommune har valgt å prioritere.

Et sentralt aspekt for forskningsspørsmålet er hvordan Osloskolen jobber med økonomistyring og økonomirapportering, samt hvordan TBSL eventuelt har påvirket dette. Derfor vil det være naturlig å gjøre rede for gjeldende teori innenfor fagfeltet økonomistyring. Mer bestemt gjeldende resultat og målstyringsteori med utgangspunkt fra Kaplan og Nortons modell om økonomistyring og balansert målstyring (Kaplan & Norton, 2000). Målet med dette er å se hvordan balansert målstyring og andre målstyringsverktøy benyttes i skolesektoren, og om TBSL er en bevisst del av strategi- og økonomistyringsarbeidet.

2.1 Hva er tillit?

Tillit er et begrep som er mye brukt i norsk dagligtale. Derfor er det viktig å kunne kort gjøre rede for tillit i den framstillingen som begrepet presenteres i her. En definisjon som ofte benyttes, er å se på tillit som en psykologisk tilstand. En tilstand som består av villigheten til å gjøre seg sårbar på grunn av positive forventinger til andres intensjoner (Rousseau et al., 1998). En setter seg i en sårbar posisjon, uavhengig om en kan overvåke eller kontrollere det vedkommende, som er blitt gitt tillit til gjør (Mayer et al., 1995). Derfor er det også en faktor om jeg har tillit til at motparten har den kompetansen som kreves, for at jeg kan gi vedkommende tillit. Det er den delen av tillit som kommer til å undersøkes her.

Søkelyset ligger på at tillit er et fenomen, som er til stede i både horisontale og vertikale relasjoner. Bentzen oppsummerer begrepet tillit slik at det er en villighet til å akseptere risikoen av å gjøre seg selv sårbar i en annen person sine hender (Bentzen, 2018a). Tillit er en sårbarhet du bevisst setter deg i, fordi du stoler på en annen part til å gjøre det du har gitt vedkommende tillit til å gjøre. Eksempel på dette kan være å gjennomføre en viss oppgave, eller det er å delegere ansvar til en annen, over noe som du normalt ville hatt ansvar for selv.

Tillit i organisasjoner

I en organisasjonssammenheng ser en på to typer tillit. De to typene skiller seg i hvordan en utøver tillit med relasjon i henhold til organisasjonens hierarki, som en avgjørende faktor for hvordan tillit utarter seg partene imellom. Bentzen (2018a) tar for seg dette i at hun skiller mellom vertikal og horisontal tillit i en organisasjon. Vertikalt i hvordan tillit utarter seg i parter hvor det er et formelt skjevt maktforhold. Horisontalt i hvordan tillit utarter seg, når det ikke er en formell skjevhet i maktforholdet (Bentzen, 2018a).

Tillit finner sted uavhengig av hvorvidt forholdet mellom parter er vertikalt eller horisontalt. Det bør heller måles i hvordan det manifesterer seg, basert på maktforholdet mellom partene. En kan oppnå høy vertikal tillit ved at sjefen stoler på at du gjør det du skal på jobb, uten å kjenne behov for å detaljstyre deg. Når en utøver horisontal tillit, så kan det manifesteres ved at en for eksempel har tillit til at

kollegaen din gjør jobben sin, så vedkommende ikke setter virksomhetens lønnsomhet eller renommé på spill. Uavhengig av hvordan andre faktorer, slik som relasjon spiller inn. Det er villigheten til å gjøre seg sårbar i en annen part sin vilje eller hensikt, som står sentralt. Slik som illustrert i eksemplene på vertikal og horisontal tillit i Bentzen (Bentzen, 2018a).

Videre i denne sammenhengen, så vil søkelyset primært ligge på vertikal tillit. Altså tillit i en ovenfra-ned relasjon. I en drøfting av vertikal tillit i offentlige virksomheter, vil en se på tillit med endret synspunkt og begrepsdefinisjonen. Sårbarhet står fortsatt i kjernen av den profesjonelle tilliten. En gjør heller en spesifisering i at en gjør seg sårbar ved at en stoler på andres kompetanse til å gjøre gode vurderinger. I tillegg har en institusjoner som gir et tilfredsstillende grunnlag for å velge hvem en stoler på til å gjøre disse vurderingene (O`Neill, 2002 i Johnsen, 2021).

Dette er en vurdering som en må gjøre i forholdet mellom ledere og ansatte. Eller fra forskningsspørsmålets perspektiv; operativt organ-eierorgan og leder-medarbeiders relasjon. Det er grunnlaget i denne redegjøringen av vertikal tillit, som vil benyttes for videre bruk av tillit i teksten. Da det er samspillet i relasjonen mellom de vertikale partene som er det sentrale og som bør undersøkes for å kunne belyse forskningsspørsmålet.

2.2 Hva er TBSL?

TBSL er et omdiskutert begrep. Det er ingen fast definisjon av begrepet.

«Tillitsmodellen» til Oslo kommune er basert på en TBSL av kommunen. Det vil være hensiktsmessig å formulere ett sett med prinsipper som sammen kan gjøre rede for TBSL i den konteksten som det blir brukt. Som i dette tilfellet er skolesektoren i Oslo kommune. For å gjøre dette, vil jeg se på hva forskningslitteraturen sier om TBSL, samt hva Oslo kommune har vedtatt som mål med implementeringen av en TBSL i Osloskolen. Jeg vil ut fra dette gjøre opp noen forventinger som jeg vil teste mot empirien som presenteres av funnene mine.

TBSL i faglitteraturen

TBSL er en måte å tenke tillit i styring og ledelsespraksis. Litteraturen viser til mye av det samme. Og det er ikke noen direkte uenigheter i hvordan en gjør rede for TBSL. Hvor en skiller seg ved utformingen av dette begrepet, er hva en setter søkelys på når en skal presentere de kriterier som utgjør TBSL.

I denne delen vil jeg ta for meg tre forfattere som har publisert en rekke med litteratur på dette. Jeg vil ta for meg hvordan de gjør rede for TBSL, samt hvilke kriterier de setter søkelys på som sentrale elementer i det som utgjør TBSL. I etterkant av dette vil en undersøke hvordan disse forfatterne tenker at TBSL kan gjøres gjeldende på en måte som bedrer organisasjonen.

Om en ser på litteratur om TBSL i norsk kontekst, så kan bredden i litteraturen oppleves mangelfullt, for å kunne få en helhetlig forståelse av styreformens. Derfor vil jeg også benytte meg av litteratur med perspektiver fra Sverige og Danmark, som supplerer den allerede etablerte litteraturen fra Norge.

Redegjøringen av TBSL vil i hovedsak lene seg på litteraturen fra Bentzen og Siverbo sine verk. Siden de to forfatterne kommer fra forskjellige nordiske land, vil deres syn på TBSL i stor grad være preget av utgangspunkt i styreform fra eget land og historisk styring av offentlig sektor i eget land. Det er mye likheter i offentlig sektor på tvers av de nordiske landene og det er ofte mye like forutsetninger for å gjøre TBSL gjeldende, da alle landene nyter av en offentlig sektor med relativt høy tillit blant befolkningen.

Dessuten bruker mange av forfatterne hverandres litteratur og annen forskelitteratur på tvers av de nordiske landegrensene, som inspirasjon til egen litteratur på samme felt. Jeg har derfor valgt å gjøre det samme. Det er dog viktig å kommentere dette da en bør ha i mente at selv om de nordiske landene er like på flere måter, så er det også ulikheter. For eksempel skiller svensk tillit til offentlig sektor seg, i at den svenske befolkningen ofte har mer tillit til nasjonale offentlige institusjoner enn lokale. Dette skiller fra befolkningen i de andre nordiske landene, hvor det er mer tillit til lokale offentlige virksomheter enn nasjonale (Erlingsson, 2021).

Grunnet likhet mellom landene, lik kultur og likhet i faktorer som høy tillit blant befolkningen og til offentlige tjenester, så vil en kunne benytte seg av perspektiver fra andre nordiske land, uten at nevneverdige faktorer hindrer for sammenligningsgrunnlaget. I tillegg har Sverige og Danmark en offentlig sektor som er kommet lengre på bevisstgjøring rundt TBSL, enn det vi har her i Norge. Derfor vil det å dra eksempler derfra, benyttes som en god kilde til erfaring om hvordan TBSL bør fungere og hvilke konsekvenser en kan tenke seg å få med styringsformen.

Siverbo viser til SOU 2019 til åtte punkter som utgjør prinsippene for TBSL (Siverbo, 2022). Dette er punkter som ikke utgjør en klar definisjon av begrepet, men gir et sett med kriterier som bør utfylles, og som til sammen utgjør det som en kan kalle en suksessfull iverksetting av TBSL.

Punktene som Siverbo viser til, er *tillit* ved å positive forventninger til hverandre i en virksomhet, eller virksomheter imellom. *Medborgerdeltagelse* i at ved at en setter innbyggere/medansatte kompetanse kunnskap og verdier i fokus. *Helhetssyn* i å kunne føle eierskap og jobbe mot overordnet mål og jobber på tvers av virksomheter, organisasjon eller skillelinjer for å nå dette målet. *Delegering av beslutningsmandat* og plikter slik at flere deler på eierskapet til de beslutninger som vedtas. Sikre at de som utfører de offentlige tjenestene har *kompetanse* til å gjøre beslutninger basert på eget skjønn (Siverbo, 2022, s. 8).

Samtidig må en passe på at en har den nødvendige *kunnskap* til å sikre beslutningsgrunnlag basert på prøvde erfaringer. Når en har fattet de større beslutningene i virksomheten er det også viktig å kunne kommunisere de mål og den beslutningsgrunnlag en har benyttet seg av. Derfor er også *åpenhet* essensielt. Til slutt så er det viktig at en utvikler styring som kan vise til gode resultater på lang sikt. Derfor er også kriteriet *langsiktighet* viktig (Siverbo, 2022).

En kritikk til dette settet med kriterier, er at Siverbo gjør rede for TBSL hvor perspektivet ligger i offentlig sektor i møte med befolkningen ellers. Dette er ikke feil, men det eksterne fokuset skiller seg fra hva som er i fokus i denne analysen. Hvor målet er å se på TBSL internt mellom organene som utgjør Osloskolen. Likevel har

denne redegjøringen en sterk overføringsverdi i hvordan en kan forstå TBSL som begrep.

Bentzen skiller mellom begrepene tillitsbasert styring og tillitsbasert ledelse for å kunne skille mellom hva det vil si å styre og lede. Dette gjør Bentzen for å fremheve de forskjellige framgangsmåtene og måten en iverksetter TBSL, alt etter om det er ledelsen eller styringen en forsøker å gjøre tillitsbasert. Ofte er dette sammensatt. Det er vanskelig å gjennomføre det ene, uten å måtte ta stilling til det andre. Likevel er det forskjeller i framgangsmåte for implementering og perspektiver på hva som må gjøres for at ønsket utvikling skal bli gjeldende. I min undersøkelse så er det tillitsbasert styring som står i sentrum, og som vil være i søkelys til denne redegjøringen. Likevel er det viktig å kort gjøre rede for ledelsesteorien også.

Om en ser på tillitsbasert ledelse, så kan en beskrive dette som en måte for å bygge og legge til rette for en intern tillit i en virksomhet. Dette kan utartes ved for eksempel delegering av autonomi og beslutningsmandat videre i organisasjonen, vekk fra det kollektive lederskapet (Bentzen, 2022).

En kan enklest se på tillitsbasert ledelse fra tre perspektiver. Bentzen fremhever dette i en modell inspirert av Bolden m.fl. 2011. Modellen identifiserer de tre perspektivene som personledelse, relasjonsledelse og prosessledelse. Disse tre perspektivene har i stor grad har dominert eksisterende ledelsesteori (Bentzen, 2018b) Tillit kan ses på som en sammensveising av aspekter, som alle kan plasseres innenfor de tre perspektivene som presenteres av Bentzen.

Tillitsbasert styring er et aspekt hvor en kan se på fenomenet fra to perspektiver. Et ytre perspektiv og et internt perspektiv. Ytterperspektivet legger vekt på de konkrete virkemidler og tiltak en benytter i styringen. Mens internperspektivet legger mer vekt på opplevelsen av styringen (Andersen og Pedersen 2014 i Bentzen, 2018b). En kan oppsummere styringsbegrepet ved bruk av autonomi-begrepet. Verhoerts et al. skiller mellom fem typer autonomi: Lederautonomi, politisk autonomi, strukturell autonomi, finansiell autonomi, juridisk autonomi og intervensjonell autonomi (Verhoest et al., 2004, s.116-117).

Berntzen inspireres også av Verhoerts sin litteratur, men velger å kun operere med den strukturelle, økonomiske og intervensjonelle autonomi (Bentzen, 2018b). En ser altså bort fra den juridiske, politiske og ledelsesautonomien. Da denne type autonomi ikke er relevant for når en ser på TBSL. I tillegg til de aspektene Bentzen fremmer, vil jeg også legge til en fjerde politisk autonomi i min utredning. Dette er fordi Osloskolen med UDE i spissen, er svært politisk styrt. En bør derfor prioritere det politiske aspektet deretter.

Bentzens Fire F-er

I Bentzen sin utredning av hvordan en kan implementere tillitsbasert styring i en virksomhet, argumenter hun for fire veier til å oppnå tillitbasert styring, som illustreres i en modell, identifisert som de fire F-er. De fire strategiene er: Fjerne, forandre, fastholde og forankre (Bentzen, 2018b).

I strategien om å fjerne styring, så menes det å skrote eksisterende styringsdogmer som dominerer i virksomheten fra før. I kontekst av TBSL, så en det fort tenke at det som skal fjernes er kontroll. Bentzen advarer mot tankegangen om at mer tillit = ingen kontroll (Bentzen, 2018b). Kontroll også er viktig i en virksomhet med TBSL. Tilstrekkelig bruk av kontroll i en virksomhet er heller med å bygge tillit i en virksomhet og kan bidra til å kunne oppnå tillitsbasert styring. Strategien om å fjerne styring handler altså om å fjerne de styringspraksiser som kan være til hinder for implementering av tillitsbasert styring i en virksomhet.

Ved bruk av strategien «forandre», så settes søkelys på å utvikle allerede eksisterende styringspraksis, til å bli en mer tillitsbasert versjon av eksisterende styring. En styrke med dette er at en slipper å begynne på nytt, og kan bruke allerede eksisterende styringsverktøy som fungerer og bygge videre på det. På den måten kan en enklere holde på behov for tilpassing av styringsmåte inn i den gitte virksomhet. Dette krever samhandling på tvers av nivåer og avdelinger i organisasjonen.

I argumentet om å bygge på det som allerede fungerer, ligger det å forankre styring. Fokuset ligger på det å skape forståelse og kommunisere ut ifra de visjoner og ønsker som ligger til grunn i virksomheten. Ved å forankre dette kan en ta

utgangspunkt i gjeldende styringspraksis og ut ifra denne forsøke å tenke hvordan en skal best leve med denne styringen. Siste er det å fastholde, hvor en kommer fram til at virksomheten styres på en slik måte at det virker, slik som det er.

For å kunne innlemme tillitsbasert styring i en virksomhet som Osloskolen, så er det viktig å kunne identifisere hvilket behov organisasjonen har. Ut fra dette kan en vurdere hvilke av de fire F-ene som bør benyttes for å oppnå tillitsbasert styring av organisasjonen.

TBSL ifølge Oslo kommune

Oslo kommunes mål om TBSL kommer fra en sak i byrådet fra 2017, med navn «Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune» (Byrådsleders kontor, 2017, s. 1). Her skisseres målene for hva Oslo kommune mener TBSL er, og hva mål byrådet ser for seg at de bør nå for å oppnå en tillitsbasert styring av Oslo kommune.

I Byrådsplattformen til det AP-ledete byrådet, så er et av målene at Oslo skal være preget av tillit mellom innbyggerne og kommunen. Det er et ønske om nært samarbeid mellom medarbeidere, med tillit til ledere og medarbeidernes kompetanse og vurderinger i grunn. I målet om økt tillit presiseres det at dette målet skal nås, ved overføring av faglig myndighet og ansvar til den enkelte medarbeider, få tilstrekkelig bemanning, mer åpenhet og dialog, økt kompetansetiltak, samt samhandling på tvers og forankring. Formålet med dette er bedre tjenester, mer samhandling mellom kommune og innbygger på tvers av nivå, samt økt resultatorientering og gjennomføringskraft (Byrådsleders kontor, 2017, s.2).

For å nå disse målene, ønsker byrådet at det skal utvikles en tillitskultur hvor mål og resultatstyring skal ligge til grunn for styring mot kommunens overordnede mål. Når en da skal innlemme tillitskulturen inn i mål og resultatstyringen, så krever det mer vekt på tydelige mål, mindre vekt på kontroll og detaljrapportering, samt mindre vekt på måling av aktiviteter og tiltak (Byrådsleders kontor, 2017) En skal heller forsøke å rapportere avvik enn aktivitet. Samtidig fremhever byrådet at tillit ikke betyr fravær av kontroll, men heller om å oppnå en balanse. Dette fremheves slik at aktører og

ansatte føler de har tillit til å utøve sitt fag, samtidig som de får oppfølging og føler seg ivaretatt av sin leder, slik som det vises til i faglitteraturen om TBSL.

Om en gjør seg kjent i Oslo kommunes tanker om hva TBSL er, så er det tydelig at en tenker på TBSL på samme måte som hvordan litteraturen beskriver TBSL. Der Oslo kommune skiller seg fra faglitteraturen er hvordan de ønsker å få dette gjennomført, da det må tilpasses virksomheten hvor TBSL skal være gjeldende. Noe som er naturlig, da hver virksomhet har forskjellige behov i måten en jobber med TBSL.

I sakspapirene til byrådssaken og i senere politiske notater så nevnes ikke om det er, eller burde være en egen tilpasning i mål og tilnærming til TBSL opp mot Osloskolen. Derfor tar jeg utgangspunkt i de målene som kommer frem i sakspapirene fra byrådssaken, som snakker om TBSL generelt og tar utgangspunkt for at byrådet har de samme målene for Osloskolen som for resten av tjenestene som kommunen tilbyr.

Siden en spesifikt ser på økonomistyringen i Osloskolen, så vil også tilnærming til utvikling av modell for forventinger gå ut fra hvilke av målene som er mest relevante og som er lettest å manifestere og måle med tanke på datamaterialet som er samlet inn. Dette er mål som grad av detaljstyring, økt transparens, økt kompetansetiltak og mer samarbeid og forankring på tvers. Disse målene kan en måles direkte opp mot økonomistyringens virkeområde.

Detaljstyring kan en se på i hvilke mål og krav UDE gir til skolenes økonomirapportering og økonomisk-administrative mål. Økt transparens går i hvor stor grad organisasjonens visjon og mål kommuniseres vertikalt mellom instanser og til den enkelte ansatte. I målet om mer kompetanse ser jeg på hvilken kompetanse den økonomisk ansvarlige på skolen har og hvordan det eventuelt jobbes med å øke kompetansen til de økonomiske-administrative ansatte, slik at de kan føle trygget til å utøve sitt arbeid. I målet om mer samarbeid på tvers, så tester jeg hvordan det arbeides for å styrke samarbeidet på tvers av skolene og bidra til å gi forankring i bestemmelser ved bruk av grunnskoledirektør.

2.3 Økonomistyring og økonomirapportering

Hva er økonomistyring?

For å kunne undersøke og analysere økonomistyring fra et empirisk perspektiv, så må det settes noen rammer for hva en legger i begrepet økonomistyring. Dette er et begrep som er omstridt og som defineres annerledes, alt etter hva en legger vekt på innen økonomistyringsfaget. Om en ser til noe av den eldre litteraturen, så vil en se til Anthony 1965 som gjør rede for økonomistyring slik: “prosessen som ledere benytter for å forsikre at innhentede ressurser brukes på en effektiv måte for å gjennomføre de mål som er satt i organisasjonen” (Ferreira & Otley, 2009, 264) Dette sammenfaller med hvordan Drucker fremhever konseptet rundt styring mot de mål en setter seg på en effektiv måte (Drucker, 1976).

Måten en praktiserer økonomistyring har endret seg siden den gang og begrepsforståelsen med det. Derfor forsøker Chenhall å identifisere de forskjellige begrepene rundt økonomistyring som presenteres i forskningslitteratur og som blir brukt om hverandre. Disse begrepene er: “Management accounting, management accounting systems, management control systems og organizational control” (Chenhall, 2003, s.129). Hver av disse tar for seg forskjellige aspekter av det bredere begrepet, av hvordan forskere som Anthony 1965 beskriver økonomistyring, som ligner mer på det Chenhall identifiserte som “management control systems» (forkortet MCS).

I grunn så kan en konkludere med at økonomistyring er en sammensetning av alle de begrepene Chenhall fremmer. Hvilken redegjøring av begrepet en velger å lene seg på har mer å si på hvilket aspekt rundt økonomistyring en legger vekt på i gitt studie. I studiet om økonomistyring i Osloskolen, så vil en gå ut ifra det som ligner mer på MCS, men som Ferreira og Otley presenterer som “Performance Management Systems” (herunder PMS) (Ferreira & Otley, 2009). Det som gjør at dette PMS-rammeverket passer bra i denne sammenheng, er at PMS tar utgangspunkt i at ledere gjennom flere i nivå setter egne mål, i tillegg til det som kommer overordnede lederorgan. Det er det som er tilfellet i Osloskolen, hvor både rektor på skolen og direktørene i UDE lager mål for sitt ansvarsområde, så vel som de mål som gjelder for hele skolesektoren.

PMS er et rammeverk hvor en tar utgangspunkt i økonomistyring som “et sett med stadig utviklende formelle og uformelle mekanismer, prosesser, systemer og nettverk som organisasjoner benytter for å formidle sentrale målsettinger som er identifisert av ledelsen for å bistå i strategiprosesser og den løpende styringen gjennom analyse, planlegging, måling, kontroll, belønning og en bred presentasjonsstyring for å støtte og legge til rette for organisatorisk læring og endring” (Ferreira & Otley, 2009, s.264).

Om en skal overføre dette i en setting som innebærer offentlig sektor, så vil det være budsjettering av midler ut fra de tildelingene en blitt gitt, samt de mål som lederorgan i skolesektoren setter gjennom strategi og planarbeid og måling av disse. En måte å måle de resultatene en har fått i etterkant av operasjonalisering av de mål som er satt, er ved å rapportere ut fra regnskapet på hvordan de tildelte midlene er blitt brukt. Som igjen knytter PMS til den klassiske defineringen av økonomistyring fra Anthony 1965, slik som beskrevet i Ferreira og Otley (2009).

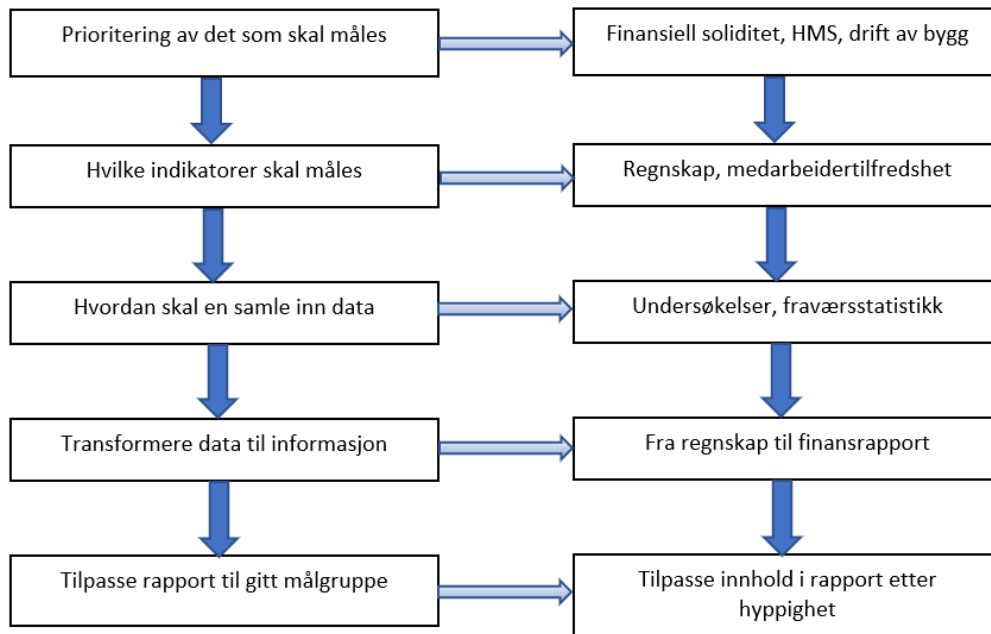
I en prosess med budsjettering av de midlene en har fått tildelt, så er det noen mål og signaler som går igjen i offentlig sektor. Dette er signaler som vil påvirke hvordan disse midlene benyttes, slik at de benyttes på en måte som gir mest uttelling. Bukh og Christensen (2021) skriver om dette, i det de kaller effektbasert økonomistyring. Det settes søkelys på tildelingsprinsipp som blant annet innebærer desentralisering av økonomistyring i offentlig sektor. En desentralisering som innebærer at bestiller gir utfører myndighet til å allokere midler etter egne behov (Bukh & Christensen, 2021). Om en overfører dette i en setting som Osloskolen, så vil eierorganet UDE betegnes som bestiller, mens utførerrollen tildeles den enkelte skoleenheten.

I skoleenhetene vil det være viktig å identifisere noen mål og indikatorer, for evaluering av gitte mål. I en tildelingsmodell som effektbasert økonomistyring, så vil en myndiggjort enhet ha behov for å måle effekten av de midlene som er brukt. Når endret utførerrolle er blitt mer omfattende, vil skolene i større grad få til ansvar å oppfylle noe av oppgavene som tidligere tilfalt bestiller. Her kommer viktigheten av å ha gode strategi og målstyringsverktøy.

Rapportering av mål og resultater

Dooren et.al har utviklet en femstegsmodell for måling av resultater i virksomheter. Hvordan en tilpasser denne modellen til en gitt virksomhet vil variere, men prinsippene er den samme. I figur 1. er det illustrert en versjon av femstegsmodellen inspirert av det Dooren et al. betegner som den ideelle måten å måle resultater på (Dooren et al., 2015). Det som er interessant med den modellen, er å se hvordan stegene vil overføres i et Osloskole-perspektiv. Det er det som illustreres i modellen under.

Figur 1. Illustrasjon av fem steg for måling av resultater, inspirert av Dooren et al. (2015, s.63).



I figur 1 har jeg illustrert en modell, som er inspirert av de fem stegene til Dooren et al. Disse fem stegene er presentert i kolonnene til venstre. Til høyre kan en se hvordan det overføres til tenkt praksis i Osloskolen, med fokus på måling av økonomisk-administrative mål og planer. Figur 1 er en pekepinn på en ideell måte for hvordan en kan måle de resultater en får fra operasjonalisering av plan og strategimål.

Det er primært første, andre og femte punkt som er interessant for videre analyse for å belyse problemstilling. Det er fokuset på hvilke parametere som prioriteres, hvilke indikatorer som benyttes, og hyppigheten og i hvilken form det rapporteres. I en virksomhet med TBSL, så kan en anta at en spesielt fokuserer på hvor ofte det rapporteres og hvor mye det rapporteres på. Om en tenker rapportering i et TBSL perspektiv, så kan det tenkes at krav om antall rapporteringer vil bli færre og at en i større grad rapporterer om avvik, istedenfor aktivitet.

Balansert målstyring

Kaplan og Norton har utviklet en illustrering av det de kaller «The balanced scorecard strategy map» (Kaplan & Norton, 2000, s. 1) som en på norsk vil omtale som balansert målstyring, eller strategikart som det vil bli omtalt som heretter i teksten. I denne illustreringen, så viser Kaplan and Norton til et strategikart som skiller mellom forskjellige aktørers perspektiver og behov, og kategoriserer strategiske mål og tiltak etter de identifiserte behovene.

I illustrasjonen av strategikartet skilles det mellom fire perspektiver.

Samfunnsperspektivet, det finansielle perspektivet, brukerperspektivet og virksomhetsperspektivet (Kaplan & Norton, 2000). Dette strategikartet regnes som en videreutvikling av MBO, som igjen kan spores tilbake til faglitteratur fra 1930-tallet (Drucker, 1976).

Grunnen til at det er dette strategikartet og ikke andre målstyringsverktøy som fremmes, er at det er det mest naturlige målstyringsverktøyet som kan brukes av en organisasjon som ikke er profittsøkende. Premisset rundt balansert målstyring ligger i at finansiell motivasjon alene ikke kan drive en virksomhet framover. At en heller bør se på flere aspekter rundt hva som driver en organisasjon, slik som perspektivene som er presentert i Kaplan and Norton sin illustrering (Karathanos & Karathanos, 2005).

Denne måten å se på målstyring, skiller seg fra andre målstyringsverktøy som KPI (Key Performance Indicator) og OKR-prosesser, i at strategikartet til Kaplan og Norton settes fokus på de langvarige målene og ser på virksomheten i større grad som en helhet (Wilsey, 2019).

Samtidig er det viktig å nevne at målstyring har vært til stede en god stund. En kan argumentere at prinsippene rundt strategikartet som Kaplan og Norton viser frem, har sterke likheter med MBO. Et målstyringsverktøy som var prominent allerede på 1950-tallet (A. Johnsen, 2001) og som blant annet Drucker argumenterer ut fra, i sin litteratur om mål og resultatstyring (Drucker, 1976). Bevissthet rundt mål og resultatstyring har også vært til stede i Oslo kommune en stund, da dette ble vedtatt som mål allerede på slutten av 80-tallet (Byrådsleders kontor, 1987).

Denne type målstyring er en sentral del av økonomistyring, i og med at det er målstyringen som operasjonaliserer den overordnede strategien i virksomheten. I en virksomhet med TBSL, så er det viktig at medarbeidere gjøres kjent med de målene som settes og at merkantile ansatte bidrar inn med sin kompetanse. På den måten kan en bedre ta stilling til det finansielle perspektivet i organisasjonen, så vel som de tre andre perspektivene i strategikartet til Kaplan og Norton (2000).

Samtidig er det viktig å se virksomheten som en helhet og ikke bare fokusere på de kortsiktige finansielle målene. Noe en fort kan gjøre når virksomheten får nye sett med «klienter» hvert år med andre behov, som krever en allokering av ressurser. Dette er en svakhet for virksomheter hvor strategikart som balansert målstyring benyttes, da dette strategikartet legger vekt på langsiktige mål. Det er også noe Kaplan og Norton bemerker seg i sin utredning (Kaplan & Norton, 1996).

Målet med denne delen er ikke nødvendigvis å undersøke hvorvidt skolene og UDE benytter seg av balansert målstyring som målstyringsverktøy, men heller hvorvidt målstyring er en aktiv del av strategiarbeidet på skolen og på eiersiden. Er det tilstrekkelig kompetanse på dette, slik at skoleledelsen kan utrede og evaluere mål som operasjonaliserer skolens strategi? Eller er de slik at det ikke er noe bevisst strategiarbeid, eller målstyring til å evaluere de måltall som settes fra skoleledelsen og UDE for øvrig? Et annet aspekt er også hvorvidt økonomisk-administrativ leder tar del i dette arbeidet og kan fungere som en ressursperson inn i dette arbeidet.

Dette er noe som rører ved flere deler av hva en betegner som TBSL. Det at en legger til rette for gode beslutningsgrunnlag for å vedta mål og strategier for den nærmeste perioden. Samt at disse målene er forankret, både blant de pedagogiske

og de økonomiske-administrative ansatte på skolen. Dette blir spesielt viktig i saker som er kontroversielle, som ofte økonomiske prioriteringer kan være.

Ut ifra dette kan en anta at i en organisasjon med TBSL, så vil det være naturlig at en har et bevisst forhold til strategi og målstyring i ledergruppen. Og at en involverer økonomisk-administrativ leder i disse prosessene, da økonomiske midler er en avgjørende faktor i de fleste ressurskrevende beslutninger.

Kapittel 3: Modell og forventninger

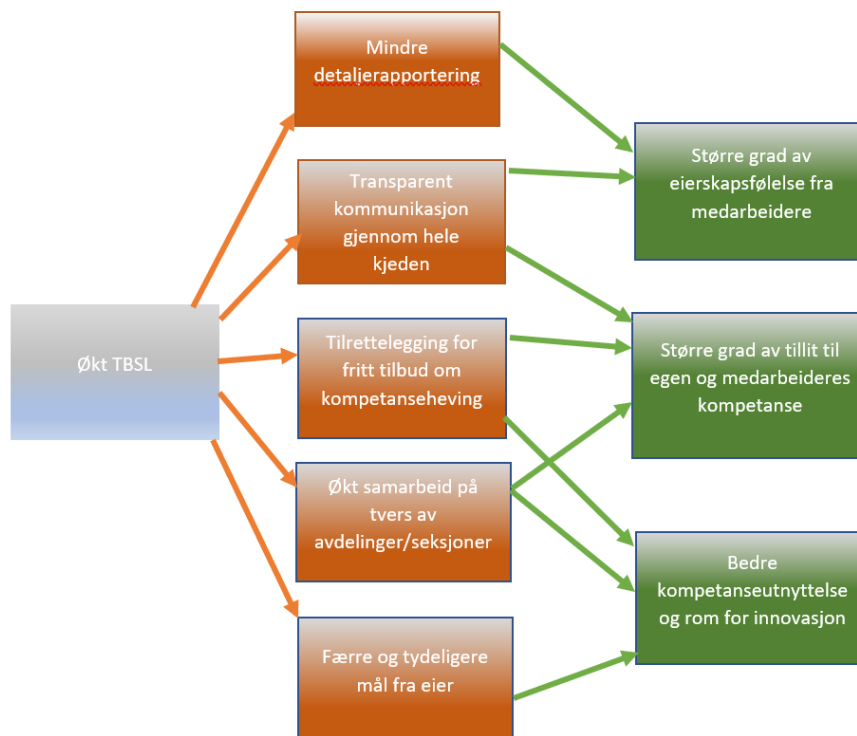
I en større undersøkelse som denne vil det være viktig å ha en klar formening om hva en ønsker å få svar om. I dette tilfellet vil ikke det å kun forholde seg til det overordnende forskningsspørsmålet, være nok. Her kommer muligheten for å identifisere og «teste» noen punkter med forventninger fram. Nemlig forventninger hvor en kan fremme et sett med påstander, basert på det teoretiske rammeverket som er presentert i kapittel 2. Formålet er å drøfte forventningene opp mot de empiriske funn som kommer fram i analysen.

Denne tanken fremmes blant annet i Midtbø, hvor det argumenteres for at teorier blir for abstrakte og trenger spesifisering og presisering i form av hypoteser (Midtbø, 2016). Siden disse forventningene fungerer på linje med hypoteser, så vil Midtbø sine argumenter også gjelde i undersøkelser med data som er brukt i denne analysen. En vil imidlertid ikke teste forventninger på en like rigid måte, som en ville gjort med tradisjonell hypotesetesting. Likevel vil fremgangsmåten være lik, da hypoteser er en god måte å konkretisere formålet med forskningsspørsmålet. Det er den singulære forventningen som vil være relevant å bruke i denne analysen. I singulære forventninger er fokuset på å finne ut hvorfor noe er som det er (Midtbø, 2016).

3.1 Konseptuell modell

Som illustrert i Figur 2, så knyttes TBSL til større grad av eierskapsfølelse blant medarbeidere, større grad av tillit til egen og medarbeideres kompetanse, bedre kompetanseutnyttelse og mer rom for innovasjon. Dette gjøres ved å oppfylle de kriteriene som utgjør tillitsbasert styring, som er illustrert i de oransje boksene i Figur 2.

Figur 2 Konseptuell modell



Modellen som er presentert går ut på at økt tillitsbasert ledelse, betyr mindre detaljrapportering. Det betyr en transparent kommunikasjon som går gjennom hele kjeden fra øverste utdanningspolitisk hold, til ansatte på enkeltskoler. I tillegg til muligheter for kompetanseheving om den enkelte medarbeider ser det som nødvendig. Det vil tilrettelegges for økt samhandling på tvers av medarbeidere og seksjoner/avdelinger. Til sist vil en oppleve færre og mer tydelige mål fra eier, som i dette tilfellet er UDE.

Dette vil resultere til blant annet større grad av eierskapsfølelse, tillit til egen og medarbeiders kompetanse og bedre kompetanseutnyttelse. Noen har en direkte årsakssammenheng, mens andre gir en mer indirekte påvirkning av ønskete konsekvenser.

3.2 Presentasjon av forventinger

Ut ifra den teoretiske forankringen, vil jeg ta utgangspunkt i de trekkene Oslo kommune forbinder med TBSL. Dette vil være utgangspunkt for å formulere forventinger som jeg ønsker å sammenligne mot de empiriske funnene mine. Disse

forventingene består av punkter hvor en burde se en endring, ut ifra det byrådet har vedtatt og det faglitteraturen presenterer.

Første forventing ser på hvordan det i TBSL ofte er mindre krav om detaljstyring vertikalt. At en i større grad har tillit til at ting nedover i organisasjonen fungerer slik som forventet. Dette kan manifesteres best i hvordan det rapporteres opp til UDE sentralt. I grunn så kan en forvente at det i mindre grad kreves detaljrapportering av økonomien til skolene og hvordan skolene jobber med de strategiske målene innen økonomisk-administrativ sektor. En kan heller forvente at det i større grad er fokus på å føre avviksrapportering enn aktivitetsrapportering og at det kun rapporteres på nøkkeltall for å representere skolens økonomiske tilstand. På bakgrunn av det vil følgende forventing presenteres:

F1 Det praktiseres mindre aktivitetsrapportering og mer avviksrapportering fra enhet til eierorgan.

Andre forventing går ut på at det i en organisasjon med TBSL, vil en forsøke å fremstå så transparent som mulig i kommunikasjonen om de mål og resultater som organisasjonen streber mot å oppnå. Det vil også være naturlig for leder og andre beslutningsorgan å være transparent i beslutningsprosesser, slik at andre i virksomheten føler et eierskap til beslutningsvedtak som iverksettes. Dette gjelder innad i enkeltvirksomheter, så vel som eierorgan og enhet imellom. Som for eksempel i kjeden mellom UDE og den enkelte skolen. Derfor er følgende forventing formulert slik:

F2 Det er mer transparent kommunikasjon om økonomisk-administrative mål.

Som nevnt i Berntzen 2018 er noe av det viktigste ved implementering av tillitsbasert styring, at de som skal bli gitt mer tillit føler de har kompetansen til å utføre de oppgaver som er delegert til dem (Bentzen, 2018a). En måte å oppnå dette på vil være å sikre løpende kompetanseheving internt, eller sikre nok ressurser til å hente inn riktig kompetanse. I dette vil en sette søkelys på hvordan det jobbes med å heve kompetansen til den enkelte ansatte. Noe som en kan tenke burde finne sted blant Osloskolens merkantile ansatte. Følgende forventing vil derfor være:

F3 Det benyttes målstyringsverktøy i strategiarbeidet, hvor administrativ leder er involvert i strategi og planutvikling.

Den fjerde forventingen tar for seg samarbeidet skolene imellom. En burde kunne forvente en viss kommunikasjon og samordning, økonomisk-administrative avdelinger på skolene imellom og at UDE gjennom grunnskoledirektørene, tar del i denne utvekslingen til en grad og legger til rette for erfaringsutveksling. Følgende forventning er presentert:

F4 Det har blitt mer samarbeid om økonomistyring på tvers av enhetene.

Femte forventingen presenteres slik at en undersøker hvem det er som initierer en kultur og styringsform som kan betegnes som TBSL. Hvem er det som er pådriver for TBSL? Siden TBSL er et politisk bestemt styringsmål, så kan en forvente at den også startet sentralt fra og signalisert nedover i kommunens tjenester. Skolesektoren burde ikke være annerledes her.

F5 TBSL skapes ved en systematisk systemendring drevet av overordnet organ, ned til de enkelte enhetene.

I grunn kan en oppsummere forventningene i en modell som sammen utgjør det som er den overordnede forventingen. Nemlig at økt TBSL som variabel påvirker rapportering, kommunikasjon, kompetanseheving, samarbeid på tvers og en top-ned funksjon.

Disse forventningene er som nevnt oppsummert i modellen i Figur 2, som sammen utgjør det som er den overordnede forventingen. Den forventningen hevder at økt TBSL som uavhengig variabel, påvirker rapportering, kommunikasjon, kompetanseheving og samarbeid på tvers i en ovenfra-og-ned prosess.

Kapittel 4: Metode og Data

For å kunne belyse forskningsspørsmålet på en tilfredsstillende måte, så vil det være behov for en forankring i empiriske data. Dette er viktig for å kunne begrunne de påstandene som er presentert i kapittel 3. I dette kapitlet vil det bli gjort rede for metoden som er brukt for å analysere empirisk data. Det vil være en gjennomgang av fremgangsmåte og et forsvar av benyttet forskningsmetode. For å tilfredsstillere kravet om etterprøvbarehet (Aguinis & Solarino, 2019), så vil kapitlet også inneholde en gjennomgang av hvordan en har kodet datamaterialet som er benyttet i analysen. Det vil også forekomme en vurdering av kildene som benyttes i analysen.

4.1 Fremgangsmetode

Forskningsspørsmålet er formulert slik at den tar for seg et praktisk og casespesifikt spørsmål, som krever oppklaring. Ordlyden til forskningsspørsmålet er presentert på en sånn måte at allerede eksisterende kvantitativ innsamlingsmetode, ikke er tilfredsstillende for det en ønsker å oppnå. Dette er fordi en ønsker å vite hvorfor, ikke i hvilken grad.

Samtidig er det verdt å nevne at ikke alle støtter separasjonen mellom kvalitativ og kvantitativ forskningsmetode, da dette blir sett på som et umoderne og uproduktivt syn på forskningsmetode (Flyvbjerg, 2006). Likevel vil denne separasjonen brukes her. Det er gjort for å belyse tilnærmingen en har, i møte med de verktøyene som er brukt til å samle inn empiriske data.

Da det ikke er mulig å se på hele Oslo kommune, så har jeg som nevnt valgt å begrense meg til å skolesektoren av i Oslo kommune. Jeg vil altså benytte meg av en casestudie, med Osloskolen som caseobjekt. En casestudie kan oppsummeres som en studie på et sosialt fenomen som gjennomføres i et sosialt system, hvor en undersøker en problemstilling eller teori. Et sosialt system slik som Osloskolen, hvor en setter søkelys på aktørene innad i det sosiale systemet. (Lijphart, 1975; Swanborn, 2010).

For å spesifisere tilnærmingen av Osloskolen som caseobjekt, så tar jeg inspirasjon i Andersen. En kan i hovedsak identifisere tilnærmingen til casestudier med enkeltcase på tre måter. Ateoretisk, teoretisk fortolkende, samt begreps og teoriutviklende (Andersen, 2013). I dette tilfellet så vil min tilnærming til Osloskolen som caseobjekt identifiseres som begreps og teoriutviklende. I denne type design fremheves det å utvikle forklaringsmekanismer på de fenomener som undersøkes (Andersen, 2013, s.61). Designet samsvarer med målet i denne analysen, som er å utvikle forklaringsmekanismer på hvordan TBSL påvirker økonomistyring

Det er altså behov for å se bakgrunnen for de tall og enkeltresultater, en vil få ved bruk av kvalitative datainnsamlingsmetoder. Forskningsspørsmålet åpner heller ikke for bruk av noe fast målestokk på hvordan Osloskolen har endret seg. Om en hadde spurt «hvordan mattekunnskapene til barn i Osloskolen hadde endret seg fra 2010–2020», så vil en finne målbare tall på dette, da en legger opp til en fast målestokk. Enten ved bruk av en ordinal målemetode, eller en mer tallbasert målestokk. Tjora beskriver dette behovet som en vektlegging av forståelse snarere enn forklaring (Tjora, 2021, s. 35). Hvis en tar denne påstanden og ser på forskningsspørsmålet, så er det tydelig at det er behov for mer vektlegging av forståelse, enn forklaring.

Et dypdykk i styringsdokumenter slik som andre har gjort tidligere (Lavik & Johansen, 2021), kan vise noe av bildet. Det sier imidlertid lite om arbeidet som skjer fra dag til dag. Det som står igjen er å tilegne seg data som innsamles ved bruk av intervju, om en ønsker å få den informasjonen en trenger til å kunne forankre forventningene i eksisterende empiri.

4.2 Valg av metode for datainnsamling og analyse

Slik som nevnt tidligere i teksten så vil formålet være å undersøke økonomistyring og økonomirapporteringen i utdanningssektoren, i lys av målet om TBSL i Osloskolen.

I et forsøk på å gi empirisk forankring i hvordan økonomistyringen har endret seg i Osloskolen, så kunne en tenkt en annerledes datainnsamlingsmetode. En metode hvor en brukte spørreskjema som en sendte til alle administrative ledere på skoler og andre ansatte i relevante roller. For så å analysere svarene en fikk fra dette spørreskjemaet. Det er også en mulighet å bruke tilgjengelige dokumenter som

tildelingsbrev og økonomirapporter for å kunne gi et svar på hvorvidt TBSL er en aktiv del av det formelle arbeidet rundt strategiutforming og målstyring i organisasjonen og mellom virksomheter vertikalt i Osloskolen.

Det er derimot ikke f.å. tilgang til med bruk av slik kvantitativ datainnsamlingsmetode, er svar på om hvorfor TBSL fungerer eller ikke. Hva det er som gjør at TBSL blir gjennomført et sted, men ikke et annet sted? Dette er ting som en vil ha vanskelig å få svar på ved bruk av metoder som lener seg på det kvantitative.

Om en hadde brukt dokumentanalyse til å finne empirisk forankring i teori, så hadde en kunne gått grundig inn i alt av formelle referat, tildelingsbrev og rapporter som skjer innad og på tvers av virksomhetene i Osloskolen. Ved bruk av dokumentanalyse, så kan en få innsikt på hvorvidt en har innlemmet TBSL i de mål som formuleres av UDE, ned til skolene og hvordan skolenes rapportering har endret seg tilbake oppover. Likevel vil en ikke kunne undersøke den uformelle kulturen og i hvor grad TBSL benyttes til daglig. Ikke minst, hva årsaken er til at en får de resultater en får.

For å gjøre opp for disse hvite flekkene har jeg valgt å benytte meg av kvalitative dybdeintervjuer, som Qu og Dumay betegner som en av de viktigste metodene for å samle inn data på (Qu & Dumay, 2011). En betegner denne intervjuformen ofte som semistrukturerte intervjuer. Noe som kan bli sett på som mer beskrivende enn begrepet dybdeintervjuer. De to begrepene blir brukt om hverandre. I denne undersøkelsen vil en holde seg til å bruke begrepet dybdeintervju, da det er dette intervjuet som ofte blir brukt i norsk faglitteratur.

Målet med bruk av dybdeintervju er å tilrettelegge for en relativt fri samtale innenfor noen forutbestemte rammer (Tjora, 2021). En bruker altså disse rammene til å sikre at samtalen er om ønsket tema og har relevans til det som undersøkes, men samtidig gir informanten en fleksibilitet i hvilke data som blir delt med intervjuer.

I dette tilfellet vil det være naturlig å angripe forskningsspørsmålet ved bruk av induktivt opplegg, da målet med undersøkelsen er å se på hvordan eksisterende litteratur og tema utarter seg i gjeldende praksis (Grønmo, 2016, s. 51). Det vil si at

jeg benytter gjeldende teori til å formulere noen forventninger som jeg vil teste opp mot aktuell case, som er den merkantile sektoren av Osloskolen.

4.3 Framgangsmåte ved dybdeintervju

Tjora viser til Spradlay 1979 i argumentet om at dybdeintervju i stor grad baserer seg på en fenomenologisk tankegang, der målet er å forstå informantens subjektive syn og tolkning av et gitt fenomen (Tjora, 2021). Selv om denne type intervju kan brukes til dette undersøkelsen også, så er det mulig å angripe framgangsmåte ved intervju på flere måter, slik som vist i Qu og Dumay (2011). Alvesson presenterer tre perspektiver på dybdeintervju som metode for datainnsamling. Disse perspektivene er den neopositivistiske framgangsmåten, romantikken og det hermeneutiske (Alvesson, 2003). Det perspektivet som jeg har valgt å gå ut ifra ved innsamling av datamaterialet til denne undersøkelsen, ligner på den første neopositivistiske framgangsmåten

Det neopositivistiske perspektivet benytter dybdeintervju først og fremst som et verktøy til å samle inn datamateriale fra informanter til forskere som er kapable til å stille spørsmål som fremmer ærlige svar. En vil ved denne framgangsmåte være avhengig av at informant svarer ærlig i samtale med intervjuer (Qu & Dumay, 2011). Neopositivismen kan argumenteres for å være den mest objektive og positivistiske framgangsmåten, i det at målet er å finne bekrefte det observerbare. Slik som i den positivistiske tradisjon ellers (Fuglsang et al., 2004).

Samtidig er dette et perspektiv som gjør seg åpen for sårbarheter, da en er avhengig av at informanten alltid snakker sant. Ærlighet fra informant er ikke en garanti. Informantenes opplevelse av sannhet vil være relativ til syn på temaet til samtalen. Spesielt i spørsmål om synspunkt og erfaringer, vil informanten sitt subjektive syn på tema komme til syne. Det kan også være andre faktorer som kan gi motiv til uærlighet, i form av usannheter eller bevisst vinkling.

Et fiktivt eksempel på dette kan være en direktør som skal redegjøre for en endringsprosess i virksomheten sin. Direktøren kan bli fristet til å gi en spesiell vinkel på redegjøringen eller utelate informasjon, grunnet ønske om å sette virksomheten i et godt lys. Det er en svakhet at en er tvunget til å ta forbehold om at informantene

fremmer ærlige svar, uten å kunne verifisere svarene fra vedkommende som blir intervjuet.

Til min fordel er alle informanter i denne undersøkelsen tilknyttet offentlig sektor. Temaet kan ikke tenkes å være særlig kontroversielt, sett i et byråkratiperspektiv. En kan derfor tenke seg at det ikke er store motiver til å snakke usant under disse samtalene. Siden det er et ønske for Oslo kommune å få mer kunnskap og forskning på dette feltet, så vil det gagne informantene å snakke sant for å kunne bidra til forskningen på feltet. De vil ikke ha mulighet til å benytte seg av det ferdige produktet i eget arbeid og i møte med lignende prosesser i fremtiden, om grunnlaget for resultatene i studiet er feil.

4.4 Utvelgelse av informanter

For å gjennomføre denne datainnsamlingsprosessen, så gikk jeg gjennom en prosess som innebar flere steg. Disse stegene skal jeg gå gjennom her. For å finne informanter brukte jeg snøballutvelging, slik som beskrevet i Grønmo 2016. Her bruker en allerede informanter til å få informasjon om andre mulige ressurspersoner som er mulig å be om intervju fra (Grønmo, 2016). Informantene er blitt tatt kontakt med via epost og SMS med spørsmål, om de ønsker å ta en samtale. Alle informantene har blitt informert om tema til intervjuet på forhånd.

Til analysen brukes det syv intervjuer fra syv individuelle informanter. De syv informantene består av aktører i Osloskolen, som til daglig jobber med økonomistyring, rapportering og tilsyn. Gruppen som har latt seg intervjuet består av tre individer som er ledere i UDE av varierende grad, og fire individer som er tilknyttet de enkelte grunnskolene i Oslo. Individene fordelt på grunnskolene, er geografisk spredt slik at sosioøkonomiske forskjeller ikke vil påvirke datagrunnlaget nevneverdig.

Tabell 1: Oversikt over informantene

	Informant	Tidspunkt for intervju
Informant 1	Administrativ leder på skole 1	19.januar, 2023
Informant 2	Administrativ leder på skole 2	18.januar, 2023
Informant 3	Administrativ leder på skole 3	23.januar, 2023
Informant 4	Administrativ leder på skole 4	9.mars, 2023
Informant 5	Leder 1 i UDE	2.desember, 2022
Informant 6	Leder 2 i UDE	21.mars, 2023
Informant 7	Leder 3 i UDE	13.mars, 2023

4.5 Samtykkebrev og intervjuguide

Det har blitt utviklet et samtykkebrev. Alle informanter har blitt tilsendt samtykkebrevet i forkant av intervjuet. Samtykkebrevet er inspirert av allerede utviklet samtykkebrev tilknyttet «ManagementTrust» prosjektet, med mindre endringer. Alle informanter har lest og signert dette brevet, uten innsigelser.

Jeg har forsøkt å utforme intervjuene etter målet om å skape åpne spørsmål som det er mulig å reflektere over slik som beskrevet av DiCicco-Bloom og Crabtree. Målet med slike dybdeintervju, er å fremme åpne spørsmål som også gjerne bidrar til dialog på bakgrunn av disse spørsmålene (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006). Jeg har på bakgrunn av dette, benyttet meg av en intervjuguide, som er blitt benyttet under alle intervjuene. Intervjuguiden består av spørsmål som ivaretar mitt prosjekt, så vel som noen av de generelle spørsmålene som forskergruppen ønsker svar på. I tillegg har det kommet spørsmål om OsloMet sin evne til å utdanne ledere som er rustet for en

offentlig sektor med mål om TBSL. Dette er spurt til alle informantene, og vil derfor innlemmes i guiden, slik at en kan sikre alle samtalene går gjennom de samme temaene.

Alle intervjuene er gjennomført i egen regi og intervjuguiden er en egen versjon av tidligere etablert intervjuguide tilknyttet forskningsprosjektet. Endringene som er gjort i ny versjon av intervjuguide, er blitt gjort for å bedre svare på gjeldende forskningsspørsmål.

4.7 Koding og analyse av datamaterialet

For å analysere dataene som er hentet fra intervjuene, så har jeg brukt programmet Nvivo til å kategorisere datamaterialet. Det er et program hvor en kan lagre, håndtere og analysere kvalitative datamateriale (Jackson & Bazeley, 2019). Der har jeg valgt å kategorisere transkripsjonene fra intervjuene i forskjellige koder, for å få oversikt over de meninger og tanker informantene fremmer under intervju.

Jeg har valgt å skille intervjuene mellom respondenter fra de enkelte skolene og UDE slik som illustrert på tabell 1. Dette er fordi samtaleemnene skiller seg på hva en setter søkelys på, alt etter aktørens ståsted og tittel. Dette er på tross av at samme intervjuguide er benyttet i intervjuene. Selv om samtalene er av forskjellig karakter, så svarer respondentene på spørsmålene i intervjuguide, bare med forskjellig vinkel, grunnet ulikt perspektiv.

Vurdering av datagrunnlaget

Før en benytter seg av en bestemt kilde i en studie, så bør en foreta seg en grundig vurdering av de kildene en velger å benyttes seg av (Scott, 1990). Scott og Grønmo kategoriserer hva en bør se på når en gjennomfører kildekritiske vurderinger i fire deler. De fire vurderingene er tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet (Grønmo, 2016; Scott, 1990). Dette er noe som jeg benytter ved vurdering av de kildene jeg har brukt i denne analysen. I dette tilfelle, så vil kildene bestå av informanter som har valgt å la seg intervjuet angående dette temaet.

I kriteriet om tilgjengelighet, har alle de informanter som er blitt intervjuet, gjort seg tilgjengelig. Både UDE og Osloskolen har uttrykt et ønske om mer forskning på dette

feltet. Derfor har det heller ikke vært så vanskelig å finne informanter som har villet stille til intervju. Det har vært et par unntak, i at det har vært vanskelig å få tak i noen få individer. Likevel har en hatt så bredt spekter av informanter, at det ikke påvirker kredibiliteten til de funn som presenteres.

I spørsmålet om relevans, så står informantenes kredibilitet sterkt i at alle informanten er tilknyttet Osloskolen. Temaet under samtalene har vært gjennomført med veiledning fra en intervjuguide, som er blitt utarbeidet i forkant.

Det har også blitt forsøkt å komme i kontakt med aktører i Osloskolen, som jobber til daglig med rapportering og økonomistyring. Noe som har blitt gjort. Dette tilsier at informantene i stor grad har kjennskap til hvordan økonomirapportering og økonomistyring påvirker på operasjonalisert plan. Dette er altså mennesker som jobber med dette til daglig, og vil merke eventuelle nye endringer og signaler om økonomistyring og rapportering relativt godt. De vil derfor ha en unik innsikt i det tema som undersøkes. Dermed kan en si at kriteriet om relevans er tilfredsstillende, på bakgrunn av det som er presentert.

I alle intervjuene, som er gjennomført av økonomisk-administrativt ansvarlige ved skolene og ledere i UDE, så har jeg gjennomført intervjuene sammen med veileder. Jeg har selv tatt kontakt med alle informantene og har transkribert lydfilene fra intervjuet selv. Disse transkripsjonene er lagret sammen med lydopptakene, slik at de kan gjennomgås på nytt om nødvendig. Jeg kan derfor være sikker på at datakilden som er presentert er autentisk.

I det siste spørsmålet om troverdighet, så ønsker en å finne ut om en kan ha tillit til at kilden gir riktig og ærlig informasjon, i samtale med deg som forsker (Grønmo, 2016) Dette er et kriterium som baserer seg på en skjønnsvurdering, da dette er et kriterium som er vanskelig å måle objektivt. En har i grunn ingen sikkerhet om kildene som brukes i denne undersøkelsen snakker sant eller ikke. Siden alle informantene mine er offentlige ansatte kan en anta at det ikke vil forekomme direkte løgn på spørsmål om faktaopplysninger og saksdokumenter, da dette er mulig å etterprøve med bruk av jf. §9 i offentlighetsloven

Det en heller må vurdere, er hvorvidt opplysninger er vinklet i favør til informantenes interesser. Enten om det er angående UDE, de enkelte skolene, eller Osloskolen generelt.

I en tid hvor Osloskolen er på vei tilbake fra en omstrukturering etter noen turbulente år i UDE (Fyen, 2021), så er det mulig at informanten ikke ønsker å røre opp under noe så volatilt. Noe som kan føre til at informanter forsøker å få det til å høres som om UDE sitt arbeid fungerer bedre enn det egentlig gjør.

Dette tror jeg er en reell problemstilling. Spesielt blant de som ble intervjuet i lederposisjoner. Målet om at TBSL i Osloskolen skal bli en suksess, er UDE sitt ansvar å realisere. En innrømmelse av at ting ikke fungerer som ønsket, kan for noen være en uønsket innrømmelse av nederlag. Som argumentert i innledningen, så er dette området ikke forsket så mye på. Etter mitt inntrykk er både UDE og våre informanter på skolene ivrige til å få et bedre kunnskapsgrunnlag på sammenhengen mellom økonomistyring og tillitsbasert styring i en setting som passer skolesektoren. Noe som kan være en fordel.

I lys av ønsket om dette, så er det i informantenes interesse at resultatene fra denne undersøkelsen blir så gode som mulig. På den måten kan informantene ta resultatene i bruk, i eget arbeid. Dermed er det i informantenes egen interesse at data som blir brukt i undersøkelsen er så autentisk som mulig. Det er også derfor jeg har valgt å samle inn data om holdninger og tanker fra det hverdagslige arbeidet, istedenfor å fokusere på rapporter og tildelingsbrev, nettopp for å kunne få innsikt i oppfatninger av praksis utenfor hva formelle økonomirapporter og tildelingsbrev viser.

Kapittel 5: Presentasjon av resultater

I dette kapitlet presenterer jeg funnene om hvordan respondentene oppfatter TBSL, strategi og planarbeid, samt målstyring og rapportering. I presentasjonen av datamaterialet, har jeg valgt å kategorisere funnene mine etter tre overordnede tema. Det er disse kategoriene jeg vil ta utgangspunkt i, ved drøfting av forventinger som ble presentert i kapittel 3.

Det første temaet medførte at datamaterialet ble analysert etter hvorvidt det er bevisst arbeid for å oppnå TBSL i virksomheten hvor informanten er tilknyttet. I det så har alle respondentene blitt konfrontert med noen punkter som ofte kjennetegner TBSL. På den måten kan informantene reflektere om de opplever at punktene som er presentert, samsvarer med hvordan de opplever dynamikken i sin virksomhet. Informantene har også fått mulighet til å reflektere over hvordan de forstår TBSL og hvorvidt dette er et ønsket styre og lederstil.

I det andre temaet har det blitt undersøkt hvorvidt det brukes målstyringsverktøy som strategikart og balansert målstyring i strategi og planarbeidet i virksomheten, som for eksempel ved bruk av styringsverktøy og rapportering som mange forbinder med god praksis (Kaplan & Norton, 2008), i stedet for en tradisjonell vekt på kun budsjettstyring. I dette temaet har det også blitt analysert, i hvor stor grad administrativ leder på skolene er en del av det øvrige strategi og planarbeidet, samt er med i ledergruppen.

Det tredje temaet omfatter analyse av hvordan rapportering har endret seg. Her er målet å undersøke om det har vært endring i rapportering og rammebrev mellom UDE og skolene. Hvordan samhandlingen fungerer mellom den enkelte skolen og UDE. Hvordan UDE legger til rette for kompetanseheving blant ledere på skolen og i hvor stor grad UDE bidrar inn i strategiarbeidet på skolene.

5.1 Bevisst bruk av TBSL

Før en kan vurdere hvordan TBSL kommer frem i enhetene, så må en undersøke hvordan informantene definerer begrepet slik de opplever det. Her vil en først se på

hvilke aspekter som går igjen i identifiseringen av TBSL. Så vil det bli presentert funn på hvorvidt det er bevisst bruk av TBSL i økonomistyringsarbeidet til virksomheten.

Hvordan oppfatter informantene TBSL

Når en ser på datamaterialet som er samlet inn, så er det tydelig at TBSL oppleves forskjellig og defineres forskjellig basert på informantens rolle i Osloskolen, bevissthet over hva som rører seg i enheten og kompetanse på feltet. Noen ting som likevel går igjen, er fremhevingen av aspektet rundt detaljstyring, tydelige rolleavklaringer og myndiggjøring av ansatte.

Dette kan eksemplifiseres i intervjuene, hvor dette med mindre grad av detaljstyring fremheves:

«Da legger jeg mindre kontroll, mer tillit selvfølgelig, men også mer ansvar» (Informant 6), og
«Det er jo at ledere har tillit til sine underordnede til å utføre de oppgavene så at det ikke er detaljstyring på små nivåer på alle mulige oppgaver» (Informant 3).

Samtidig presiseres det at mindre detaljstyring ikke betyr fravær av kontroll. Dette er en presisering som kommer frem i samtlige intervju. Som f.eks.:

Du kan si det sånn veldig overordnet ved å si at det er mindre detaljstyring. Jeg vil ikke nødvendigvis si mindre kontroll... Tillitsbasert styring er jo ikke fravær av kontroll, men det er jo balansen da (Informant 7).

God rolleavklaring og myndiggjøring av medarbeidere er også noe som går igjen. Viktigheten av god rolleavklaring fremheves av et intervju slik: «Derfor tenker jeg at man er tydelig på det med rolleavklaring. Jeg tror tilliten blir lavere når man er uklar i rollene og man ikke helt er sikker på hvem som skal bestemme hva» (Informant 7). Dette med rolleavklaring er også noe som går igjen i flere samtaler. Det samme med myndiggjøring, hvor samspillet mellom delegering av oppgaver og sikre medarbeiders kompetanse til å utføre delegerte oppgaver, fremheves som sentralt i TBSL. Et eksempel på dette kan en finne i et intervju med en i UDE:

Jeg har en medarbeider som da skal fordele cirka 10 milliarder kroner ut. Det er ganske svære tall, man blir litt svett av det. Og jeg tror at hvis jeg bare hadde sagt til ham at «dette går sikkert helt fint, så møtes vi i slutten av året. Vi kan jo se hvordan det går». Så kunne du kanskje kalt

det tillitsbasert ledelse, men det hadde vært ikke vært god ledelse da, ikke på noen måte verken for meg eller medarbeideren? (Informant 5).

I grunn kan en si at disse tre aspektene er det som oftest går igjen i identifiseringen av TBSL som styreform, i et økonomistyringsperspektiv. Det virker å være konsensus rundt viktigheten av mindre detaljstyring og kontroll, men ikke fraværet av det. God rolleavklaring, slik at oppgaver og mandat blir delegert på en rimelig måte og at medarbeider har en veileder å støtte seg på. Og til slutt myndiggjøring av medarbeider, i at det delegeres ansvar som medarbeider mestrer og som kan bidra til økt eierskapsfølelse.

Det som presenteres viser at informantene ofte har en tanke om hva TBSL er. Det fokuseres ofte på samspillet mellom kontroll og autonomi, når en skal forsøke å beskrive TBSL etter egne opplevelser. Dette er ingen overraskelse, da grad av autonomi kan være en enkel måte å måle tillit på. Spesielt vertikal tillit. Da det er en part som gir tillit eller kontroll, og en part som får autonomi eller blir kontrollert.

Autonomi som samlebetegnelse på mindre detaljstyring og mer ansvar, er prevalent i flere av intervjuene som er gjennomført. Samtidig er det ikke slik at det er en forventning om full autonomi som fremmes av informantene på enhetsnivå. Både informanter fra enhetsnivå og skoleeiernivå påpeker viktigheten av balanse mellom de to.

Du kan si det sånn veldig overordnet ved å si at det er mindre detaljstyring. Jeg vil ikke nødvendigvis si mindre kontroll» (Informant 5). Det er jo at ledere har tillit til sine underordnede til å utføre de oppgavene så at det ikke er detaljstyring på små nivåer på alle mulige oppgaver (Informant 3).

Det en også bør bite seg i, er at dette er en praksis som i stor grad oppleves gjeldende for de informanter på enhetsnivå og på eiernivå. Måten informantene beskriver TBSL, er i stor grad slik de ser at virksomheten rundt dem styres. Noe som også er gjeldende når de blir konfrontert med punktene som kan kjennetegne TBSL, men her oppleves det mer i varierende grad.

Opplever medarbeidere en bevisst bruk av TBSL i virksomheten?

I identifiseringen av hvorvidt TBSL er til stede i Osloskolen, så er det blitt gjort et skille på TBSL i skoleenhetene og TBSL i UDE innad. De to momentene vil redegjøres for separat. For å kunne identifisere TBSL i virksomheten så har informantene blitt presentert med et spekter av faktorer som til sammen utgjør TBSL. Disse kjennetegnene er: Få og tydelige mål, medbestemmelsesrett, samhandling og samordning på tvers, transparens og god kommunikasjon vertikalt, mindre detaljstyring, muligheter for kompetanseheving i TBSL og økonomistyring, mulighet for innovasjon og kreativitet. Når en presenterer denne dataen videre, så vil en ikke gå systematisk gjennom hvert kjennetegn for TBSL, men vil gjøre rede for TBSL som en helhet.

I informantenes drøfting av kjennetegnene for TBSL så er det ikke unisont hvilke kjennetegn som gir størst utslag i enheten. Det er likevel en generell oppfattelse at organisasjonen de jobber i er gjennomsyret med tillit, og at skolene på generell basis styres på en tillitsbasert måte.

Spesielt dette med god rolleforståelse, og lite detaljstyring går igjen blant informantene. Sitater som dette, «Jeg opplever at det er det her. Jeg føler at det er ingen som står over meg og passer på det jeg gjør, men jeg rapporterer inn selv hva jeg gjør. Og får god tilbakemelding på det» (Informant 1), vitner om generell høy tillit til administrative ansatte. Det er også flere som maler et bilde av høy tillit fra rektor, hvor det delegeres økonomisk-administrativt ansvar, med lav grad av kontroll.

Det er ikke noe styring, Altså jeg blir ikke styrt av Utdanningsetaten, eller noen som helst. Så det er nok noen forventninger om jobben på kontoret gjøres, og blir sikkert ganske raskt oppdaget om vi ikke gjør vår jobb (informant 4).

Det som også kommer frem i spørsmålet om TBSL, er at det ikke snakkes så mye om TBSL i de enkelte skolene. Noen nevner at TBSL ble nevnt når det først ble vedtatt i Bystyret i 2017, men de færreste har hørt så mye om det siden. Likevel kan de kjenne seg igjen i flere av kjennetegnene som blir presentert. Det som også er felles for de informantene som har jobbet i Osloskolen over lengre tid, er at det ikke har vært noen stor endring i disse punktene. Kriterier for TBSL som lite detaljstyring,

transparent kommunikasjon av mål og evaluering og høy tillit på en måte har «alltid» vært der, selv før 2017. En som jobber med merkantile oppgaver på skolen nevner at:

Jeg husker 2017 hvor det var.. og plutselig var det noen selskaper som var inne og hadde noe opplæring, men det var jo med ledelsen. Jeg har ikke hatt noe med det å gjøre, så jeg vet ikke hva det gikk ut på, men det har i hvert fall ikke skjedd noen endringer. Hverken i administrasjonen eller andre steder her som jeg vet om (Informant 3).

I grunn kan en konkludere med at flere kan identifisere kjennetegnene for TBSL i sin virksomhet, men det er ikke et nytt fenomen som er kommet som et følge av bystyrevedtaket i 2017. Det er noe som har vært der over lengre tid.

Bruk av TBSL i UDE

Innad i UDE, så oppleves det også at TBSL er til stede i arbeidet. Når en ser på tillit vertikalt innad i UDE, så er det gode muligheter for å finne egne innovative løsninger på å løse sine oppgaver. Samtidig rapporteres det om mangel for å definere skoleeier oppdraget ned mot enhet. En informant formulerte seg følgende:

Fordi vi er ikke alltid enige om hva som er. Eller vi snakker om at vi ikke i tilstrekkelig grad får definert skoleeier oppdraget sammen. Hva er viktig for den administrative skoleledelsen i vårt ledd? Hva er det vår oppgave er? Og der kan det være internt på huset, noen som mener noe om jobben vår, og hva vi burde gjøre og ikke burde gjøre (Informant 7).

Selv om de i større grad har evnen til selvbestemmelse, så mangler de den fastsatte rolleforståelsen, som flere av de vi intervjuet på skolene hadde bedre forståelse for. Dette kan ha noe med den nye omstruktureringen innad i UDE, hvor rollene av de som jobber ned mot skoleledelsen har endret seg.

5.2 Tillitsbasert målstyring i strategiarbeidet

Det er i denne delen av datapresentasjonen at en i størst grad kan se et aktivt samspill mellom enhetene og eierorgan. Når en da skal redegjøre for en tillitbasert målstyring i strategiarbeidet, så må det først undersøkes hvorvidt det er et aktivt strategiarbeid med bruk av målstyringsverktøy, som for eksempel strategikartet til Kaplan og Norton som er nevnt i kapittel 2. Det er også relevant å undersøke hvem det er som tar del i strategi og planarbeidet til enhetene. Samt i hvor stor grad de

merkantile ressursene på skolen bidrar inn i dette. De merkantile ressursene kan bidra med et sterkere beslutningsgrunnlag for ledergruppen for øvrig.

I spørsmålet rundt hvorvidt det brukes en bevisst type målstyringsverktøy i strategiarbeidet på skolene, så skjer dette i varierende grad. Hvordan det skjer er også varierende mellom de forskjellige skoleenhetene. Dette kan ha noe med at ressurspersonene fra UDE jobber forskjellig, som kan bidra til å smitte over på de enhetene som ressurspersonene har ansvar for, ifølge en av informantene fra UDE.

Det jobbes med å implementere et strategikart i skolene fra UDE og heve kompetansen til rektor slik at de kan lage gode strategi og målekart for sin virksomhet. En ressursperson fra UDE nevner at en lager:

(... strategisk plan ut fra et strategisk kart. Og så har vi et system som heter Nyposs, som de bruker til å utforme et strategisk plan som går på resultatindikatorer, risikoanalyser og alt som skal til en sånn type plan (Informant 7).

Dette programmet er det som virker å være målet at alle skal bruke. Likevel så er det en annen informant som forteller at Nyposs ikke brukes så mye, grunnet at det oppleves tungvint for flere skoleledere.

Som nok skolene synes er tungvint. Og jeg ser på strategiarbeidet som har gjort nå, frem til det er jo laget strategiplaner som blir levert nå i januar. Så ser jeg at noen dropper litt verktøyet nå, men skriver en god verbal del i stedet. Sånn at utfordringsbildet faktisk kan synes i verbaldelen, men det er tyngre å se det inne i selve verktøyet (informant 6).

Istedenfor benyttes det andre verktøy for strategiarbeid, som går mer på metodikk for å utvikle strategi og plan for neste perioden.

De bruker litt ståstedsanalysen i Udir, men ikke på en sånn måte at man skal gjøre det. Og strategikart, nei, jeg vil ikke si at de gjør det i stor grad. Men jeg kan heller ikke svare helt klart på hvordan de kommer frem til sin egen strategi (Informant 6).

Dette sitatet vitner om at en ikke er helt samordnet i strategiarbeidet, om hvilke verktøy og metoder skolene bruker for å utvikle strategi på enhetsnivå. Det kan også ha noe med at det ikke er en prioritering hos rektorene. En av informantene fra UDE fremhever at:

Strategiarbeidet må være bedre på egen skole, tenker jeg. Så skal dette også læres. Så det er vel det at ting tar litt mer tid, og vi må gå noen runder hos noen rektorer. Hvor dette må forstås i større grad (informant 6).

Noe som funnene tyder på er at der administrativ leder ikke er en del av ledergruppen eller strategiarbeidet, så forsvinner kunnskapen om skolens strategi og målstyringsverktøy. Det er varierende praksis på om administrativ leder involveres i ledergruppens arbeid. Dette påvirker hvordan en ser på egen rolle og økonomistyring på skolene generelt. Samt behovet for involvering av administrativ leder inn i strategi og planarbeidet.

Det kommer frem fra intervjuene at fokuset til ledergruppen ofte er på det pedagogiske, og kan til tider miste fokus på de administrative oppgaver og plikter. En informant som jobber med merkantile oppgaver, forteller at:

Det påvirker av og til at de tar beslutninger uten å forstå hva det betyr i praksis. At det kan bli feil. Og det med at de ikke har kunnskap om mye av det vi skal gjøre, HR oppfølging, sykefravær, den type ting, det spør de om hele tiden (Informant 2).

Samtidig er det ikke alle administrative ledere som ser behovet for den slik endring i sin rolle. En informant gjorde rede for sitt forhold til ledergruppen slik: «*Ja, jeg deltar innimellom på ledermøter når det er noe som gjelder meg, men jeg sitter ikke og hører på hvordan de skal dele inn fjerde og femte trinn*» (Informant 3). Det er ikke alle som kjenner behovet for å påvirke eller ønsker å involvere seg i hva som skjer på skolen utenom det merkantile. Det har noe med hvordan en ser på sin rolle på skolen. Noen ser på seg selv som en økonomisk-administrativ leder, mens andre ser på sin rolle som «bare» en kontorleder.

Det som har endret seg de siste årene, er at rektor i større grad enn før sitter med mer administrativt arbeid. De har ofte ansvar for godkjenninger av vedtak, finansielle rapporter og andre merkantile tiltak på skolen. Ting som ikke nødvendigvis rektor ønsker, eller har kapasitet til å sette seg inn i. Informant 3 uttrykker dette slik:

Selv om rektor selvfølgelig nå delegerer det, men i bunn og grunn er det hun som også får ansvaret. Og det synes jeg på en måte burde vært delegert til flere hoder (Informant 3).

Det samme er gjeldende for kompetansen til rektor, da flere fremmer videre lederutdanning som mangelfull. Spesielt i møte med de merkantile ansvar som tilfaller rektor. En informant i UDE beskriver det slik:

Så rektorenes sitter jo med veldig mye mer administrasjon enn det har gjort før. De sitter blant annet med å godkjenne hver eneste lønnstransaksjon som foregår. Altså noen sitter med flere hundre typer godkjenninger på slutten av måneden, og det har de ikke gjort før. Og det er mange begrensninger som kommer med personvernet som gjør at rektor sitter på veldig mye mer administrasjon enn rektorrollen før (Informant 7).

Når da rektor ikke har den nødvendige kompetansen på merkantile fagområder som økonomi og administrasjon, så vil det kunne skape enda mer problemer, om ikke administrativ leder er med og bidrar som ressursperson. Dette er med å understøtte argumentet for at administrativ leder burde være en del av ledergruppen.

Ledergruppene trenger administrativ leder for å fungere som en ressursperson i de vedtak som har merkantile eller finansielle konsekvenser. Som innebefatter mye av de tiltak skolene iverksetter.

5.3 Endringer i rapportering

I spørsmålet om hvorvidt det har vært endringer i rapporteringen på enhetsnivå opp mot eier, så vil det være naturlig å først se på om mengden på det rapporteres på. Resonerer det mer med det en tidligere har definert som avviksrapportering eller aktivitetsrapportering? Når dette er blitt fastslått så vil det forekomme en presentasjon av resultatene, som kan tilsa om det vært noe merkverdig endring i krav til hyppighet på rapportene og innholdet i det som rapporteres.

Det som kommer frem fra de vedkommende som intervjuet, både fra eierorgan og enhet, er at det ikke har vært større endringer i økonomirapportering, eller annen rapportering. En administrativ leder på skole sa det slik: «Jeg synes kanskje ikke det. Det har vel blitt mer detaljer i forhold til at vi rapporterer inn så mye» (Informant 1).

Det er et satt system med et årshjul, som inkluderer tertialrapportering, halvtårsrapportering og lignende. Det har vært lite endring i hvordan dette årshjulet ser ut. Den eneste forskjellen er hvilke verktøy de merkantile medarbeiderne bruker for å rapportere:

I skjemaene som vi bruker, men vi har blitt mer og mer digitale. Først hentet vi rapporter som vi fikk fra etaten, mens nå kan vi gå inn og hente disse selv via Agresso (informant 1).

Selv om en har endret måten en rapporterer på, så er nye verktøy for rapportering en endring som er å forvente. Så lenge det ikke endrer innholdet eller hyppigheten, så vil ikke disse endringene kunne regnes som en følge av mer TBSL. Det er aspektene rundt hyppighet og krav til innhold som en ønsker å undersøke og som regnes som nevneverdige endringer i møte med TBSL.

Graden av rapportering er noe de fleste administrative lederne på skoler som har blitt intervjuet, synes er passende. Informantene uttrykker forståelse for at det er behov for å rapportere som de gjør. Likevel er det et mindretall som uttrykker at det til tider kan bli litt mye rapportering. En av de administrative lederne nevner at:

Nei, føler jeg denne er veldig statisk. Det er samme postene som blir innrapportert, samme oppsett. Det er veldig ganske likt... Når jeg får spørsmålet så reflekterer jeg litt over det i forhold til at man rapporterer inn på ganske mye. Det er mye som skal vites (Informant 4)

Sitatet viser at det fortsatt rapporteres inn på ganske mye. Det tilsier at det fortsatt rapporteres ganske detaljert på aktivitetsnivå, istedenfor på avviksnivå. Slik som en ofte kan se for seg, i en organisasjon med TBSL. Et aspekt som er viktig i disse debattene, er at Osloskolen i grunn er politisk styrt og må svare til politisk valgte organ. Blant de politiske beslutningsorgan er det kanskje i større grad et ønske om detaljkunnskap. Spesielt om det er skoler hvor en ikke når de faglige mål som er satt.

Kapittel 6: Diskusjon

I dette kapitlet diskuterer jeg funnene opp mot de forventningene jeg har presentert i kapittel 3. Formålet med kapitlet vil være å drøfte de forskjellige forventningene ut fra figur 2, opp mot funnene som ble presentert i kapittel 5. Jeg vil se om forventningene kan forankres i gjeldende empiri, eventuelt drøfte hvorfor det ikke kan forankres. Jeg vil også forsøke å fremme noen mulige forklaringer på hvorfor forventningene samsvarer eller ikke med gjeldende empiri, samt hvilke konsekvenser det kan få for Osloskolen.

6.1 Mindre aktivitetsrapportering mer avviksrapportering

Første forventning går ut på rapporteringen til skolene opp mot eierorgan, som i dette tilfellet er UDE. Forventningen går ut på at en bør forvente en avvikling av typisk aktivitetsrapportering, til en mer avviksrapporterende praksis i den økonomiske rapporteringen. Det som er tydelig ut fra de dataene som er presentert, er at det samlet sett har vært lite endringer i hvilke krav og praksiser for hvordan det rapporteres på. Det er heller ingen nevneverdige endringer i krav til hyppighet på rapporteringen. Skolene rapporterer altså like mange ganger i året, og de rapporterer den samme aktiviteten som tidligere.

Informantene ser ikke på dette som et problem. Flere gir uttrykk at måten rapportering fungerer nå fungerer tilfredsstillende. Dette gir gjenklang blant informantene som er tilknyttet de enkelte skolene, samt informantene som er tilknyttet UDE. De som er tilknyttet UDE gir uttrykk for tilfredsstillende rapportering fra skolene. Det rapporteres ikke for mye og det rapporteres ikke for sjeldent. Det gis uttrykk for at den informasjonen gjengitt i rapportene, er nok til at de får en forståelse av tilstanden på den enkelte skolen.

Det har heller ikke vært noe forskjell i krav til rapportering eller hyppighet innad i UDE heller. Akkurat nå, så er det litt spenning knyttet til om dette kan endre seg. Dette er grunnet mangel på leder som tar imot de finansielle rapportene i de siste månedene, da UDE er i rekrutteringsfasen av en ny divisjonsdirektør. Likevel uttrykker

respondentene at de ønsker tilnærmet lik rapportering som det var før tidligere leder fratradte fra rollen.

Som i konklusjon, kan en hevde at det ikke er gjort noen nevneverdig endring i rapportering. Dette gjelder både i skolene til UDE og innad i UDE. Dette ser ut til å være grunnet at skolene er fornøyde med mengden og innholdet det rapporteres på. Denne måten å rapportere er ikke det en kan kategorisere ved en avviksrapportering, da det fortsatt forventes å rapportere på indikatorer, måltall, finansiell situasjon og mer. Behovet for rapporteringsmengde virker å være godt begrunnet og aktørene som er involvert i denne utviklingen av rapporter, har forståelse for og deler begrunnelsen til behovet for å rapportere dette.

Likevel bryter resultatene fra analysen med gjeldende forventning, om at en vil gå fra aktivitetsrapportering til mer avviksrapportering i en virksomhet med TBSL. Denne forventingen faller da den ikke stemmer med hva som er empirisk forankret i funnene. I grunn kan en konkludere med at forventning en ikke står overens med empiri. Men at det ikke taler mot TBSL, da det er enighet blant informanter fra skolene og UDE at nåværende måte å rapportere på fungerer som tilfredsstillende praksis, sett fra deres perspektiv. Om en ser på byrådsplattformen til nåværende byråd, så fremheves det at TBSL skal være et prinsipp «der det er hensiktsmessig» (AP Oslo, MDG Oslo, SV Oslo, 2019). Det virker som det ikke har vært hensiktsmessig med endringer i praksis her.

6.2 Tydelig og transparent kommunikasjon fra ledelse og eierorgan

I spørsmålet om den andre forventingen så er det to indikatorer en ser på, for å konkludere om forventingen har empirisk forankring. Det første målet å se på hvorvidt det praktiseres en transparent kommunikasjon om de strategiske mål, som går på det økonomisk-administrative. Dette målet kan spesifiseres ved å se på hvorvidt det er arenaer for å presentere og drøfte disse målene med medarbeidere. Er det mulighet for medarbeider å stille spørsmål om disse målene og er de pedagogiske ansatte også informert om de merkantile målene, slik at de også kan engasjere seg innenfor det merkantile på skolen.

Den andre indikatoren er å se på hvordan kommunikasjonen er fra relevante aktører som representerer UDE ned til ledergruppene. Hvorvidt det som diskuteres mellom rektor og leder gruppen samt UDE, også videreformidles nedover i organisasjonen.

I spørsmålet om hvordan en praktiserer transparens om strategiske mål på den enkelte skolen, så er det unison enighet om at dette gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Alle informantene kjenner til fora og arenaer hvor ledergruppen og ansatte møtes for å gjøre rede for de strategi og mål som ledergruppen har satt for seg. I disse arenaene har både merkantile og pedagogiske ansatte mulighet til å komme med spørsmål og kommentarer noe som fungerer godt ifølge flere av informantene i undersøkelsen.

I det andre spørsmålet om transparens fra UDE nedover i kjeden, så oppleves det at dette fungerer bra fra grunnskoledirektør, ned til rektor og ledergruppe. De fleste informanter mener dette fungerer bra, men som presentert i funnene, så er ikke dette tilfellet for alle skoler. Det er ikke alltid kommunikasjonen nedover i virksomheten fungerer like bra, spesielt i tema som hører til den merkantile delen av skolene.

Som presentert tidligere, kan dette ha flere årsakssammenhenger som lav økonomikompetansen for rektorene, forglemmelse og feil prioritering av hva det er som burde kommuniseres. I tillegg så ligger skolens primæroppgave i det pedagogiske. Det har gjort at fokuset ofte blir på det pedagogiske, som kan gjøre at det merkantile nedprioriteres, slik som noen av informantene opplevde.

Konklusjon for denne forventingen blir da, at det er transparent kommunikasjonsflyt gjennom hele styringskjeden. Inkludert når det gjelder finansielle mål i strategien og mål. Det er gode arenaer for å sikre at disse målene blir forstått riktig og hvordan den enkelte medarbeider kan bidra for å nå disse målene. Det er dog forbedringspotensial i kommunikasjonen fra ledergruppen om de signaler som kommer derifra. Men siden det fortsatt er god kommunikasjon på de merkantile målene som skolene selv utvikler, så vil ikke dette kunne tale mot forventingen. En kan med dette konkludere at forventingen som er presentert, er forankret i empiriske funn.

6.3 Bruk av mål og resultatstyringsverktøy i strategisk arbeid

I forventingen om at det benyttes målstyringsverktøy i strategiarbeidet, så ser vi at dette forekommer på en del skoler, men det er ikke unisont. Det er svært varierende i hvor stor grad målstyringsverktøy brukes, om det brukes i det hele tatt. Det som virker tydelig ut ifra den innsamlede dataen, er at det er veldig personavhengig på hvor bra dette er i forhold til hvem som er rektor. Utenom de grunnleggende indikatorene som blant annet måling av sykefravær, finansiell soliditet og budsjettavvikling, så tyder funnene på lite systematisk arbeid med bruk av målstyringsverktøy.

Bildet som informantene fra UDE illustrerer, er at målstyring blir benyttet systematisk i møte med rektor. Slik det har blitt kommunisert videre i organisasjonen, så blir det ikke det fulgt annet enn ved de mest nødvendige måleindikatorene. Likevel brukes det av noen rektorer som videreformidler dette videre i skoleapparatet. Dette kan tyde på et behov for kompetanseheving på området.

Det er ikke samlet inn systematiske data på antall år respondentene har jobbet i Osloskolen og kompetansen til rektor og ledergruppen ellers. Derfor er det ikke mulig å analysere om det er noe sammenheng mellom disse indikatorene, og bruk av målstyringsverktøy i strategiarbeid til enheten. Det hadde vært interessant å se om det er noe sammenheng mellom disse variablene, da det kunne bidratt med å forklare resultatene som presenteres her.

I spørsmålet om i hvilken grad administrativ leder er involvert i strategiutvikling, så kan en også konkludere med at det forekommer, men praktiseres forskjellig fra skole til skole. Det som er påfallende, er at det kan argumenteres for at administrativ leder i større grad vil være bekjent sine muligheter til å påvirke de økonomisk-administrative mål som fremmes i strategi, om administrativ leder blir inkludert i strategi og planarbeidet.

Flere av informantene hvor administrativ leder ikke var en del av ledergruppen, utrykte ønske om at administrativ leder skulle bli en del av ledergruppen. Et fåtall av informantene mente at det ikke var behov for dette. Flertallets ønske om at administrativ leder skulle ta del i ledergruppen sine argumenter, sammenfaller med

de informantenes hvor administrativ leder er en del av ledergruppen. Flere argumenter for dette, som et positivt tiltak for å fremme gode beslutningsgrunnlag for økonomisk og administrativ kompetanse i strategiarbeidet. Dette sammenfaller med teoretisk forankring og forventning, som er beskrevet tidligere.

Til konklusjon kan en argumentere for at det benyttes målstyringsverktøy i strategiarbeidet. UDE jobber for å systematisere bruk av slike målstyringsverktøy i strategi og planarbeidet til enhetene. Likevel er det er ikke fullt ut systematisert per nå. En kan derfor ikke påstå at det er hold i gjeldende påstand. Det samme kan også konkluderes for spørsmålet om i hvilken grad administrativ leder er involvert i strategiutvikling og ledergruppen ellers. Da dette praktiseres i forskjellig grad på enhetene, så vil en ikke kunne argumentere for hold i denne påstanden heller. En må derfor konkludere med at forventingen i sin helhet, ikke har forankring i den empirien som er presentert.

6.4 Samhandling og samholdning på tvers

Blant flere av informantene kan en se at det eksisterer et systematisk arbeid for nettverksbygging, på tvers av enhetene på skolenivå. Dette er noe som fremheves av informanter fra UDE og fra de enkelte skolene. Det fortelles om et etablert nettverk mellom rektorene på skolene, samt et mindre etablert nettverk mellom skolenes administrative ledere. Nettverket mellom de administrative lederne, er et nettverk som er under utvikling og som i større grad satses på ifølge UDE.

Begge disse nettverkene legger til rette for både digitale og fysiske samarbeidsarenaer. Disse arenaene vitner om god mulighet for kompetanseheving på tvers av skolene. Hvor stor grad en benytter seg av disse arenaene er forskjellig fra skole til skole. Spesielt når det gjelder nettverkene til administrativ leder. Siden dette er et nettverk som fortsatt er under utvikling, så kan en forskutere at virkningen av det administrative nettverket kan endre seg i nærmeste fremtid.

Grunnet pågående satsning på nettverket mellom administrative ledere, er det lite grunnlag for å evaluere dette nettverket per i dag. Det vil også være vanskelig å kunne si noe på hvorvidt det har et positivt bidrag til samhandling på tvers når det gjelder økonomistyring. Som nevnt tidligere i teksten er det fortsatt en enighet om at

disse nettverkene er nødvendige og viktige. Dette gjelder også alle de enhetene hvor administrativ leder ikke benytter seg av dette nettverket i like stor grad.

I spørsmålet om hvordan en jobber med økonomistyring i UDE, så rapporteres det om en noenlunde tilfredsstillende vurdering av hvordan samarbeidet er på tvers mellom grunnskoledirektører tilknyttet UDE. Det er mulighet for samarbeid, ved bruk av diskusjonsfora med divisjonsdirektør. Her kan en diskutere problemstillinger og hente erfaringer. Likevel responderer flere at dette kunne vært bedre. En større del av UDE sine ledere er nye, da UDE er på vei ut av en helhetlig omorganisering med flere utskiftninger. En uklarhet av hva som er grunnskoledirektørens rolle, sammen med en forskjellig praksis i hvordan en møter rektor på skolen, kan tilby en mulig del av forklaringen for hvorfor TBSL og mål og resultatstyring praktiseres annerledes mellom skolene.

På generell basis så er det hold å si at det er gode arenaer for samarbeid på tvers av skoleenheter i fagområder som økonomistyring og andre merkantile spørsmål. UDE som eierorgan er en pådriver for å legge til rette for dette. I tillegg til dette er det også flere uformelle arenaer som de administrative ansatte møtes på, som er en erindring av tidligere nettverk for administrative ledere på skolene. Det er også hold i å argumentere for samarbeid på tvers innad i UDE, gitt det som er presentert i empirien. Med det kan en fastslå at forventingen er i samsvar med empiriske funn i studiet.

6.5 Implementering av TBSL i Osloskolen

I spørsmålet om hvordan TBSL implementeres i organisasjonen, så er det tydelig at på tross av at det snakkes om og er kjent på toppnivå, så betyr det ikke at det praktiseres bevisst nedover i Osloskolen. Det en kan observere fra empiriske data, at det ikke er like godt kommunisert nedover på administrativt nivå i skolene over hva TBSL er, om en skal ta utgangspunkt i hva Oslo kommune legger i begrepet. Likevel er det verdt å nevne at eksterne faktorer kan spille inn på utilstrekkelig systemendring. Flere presenterer pandemiårene som mulig forklaring på hvorfor en ikke har kommet like langt i å fremme kompetanse om TBSL og hvordan det bør operasjonaliseres på enhetsnivå.

Det ser også ut som om informantene er usikre om det er behov for en større endring, da en ikke nødvendigvis ønsker å endre hvordan Osloskolen styres. En informant fra UDE forteller det slik:

Det er nok ikke nødvendigvis mot vi har satt oss ned med byrådssaken og sagt, nå skal vi endre styring av skolene... Jeg tenker i hvert fall på det formelle så er det vel, og det er kanskje at jeg er litt forsiktig å kalle det reform da. At kanskje vært på justeringer, og det i forhold til økonomien, så jobber vi ganske likt (Informant 5).

Lite behov for større endringer viser at målet ikke trenger å være systemendring, men mindre operasjonelle endringer. Dette kan være endringer som færre mål i rammebrev, eller mer autonomi til medarbeider og skoleenhet. I grunn kan en oppsummere dette med at TBSL ikke nødvendigvis var innført med et formål om endring i styresett, men en bevisstgjøring av hvordan en burde strebe for en mer tillitsbasert styring av sin virksomhet.

I kapittel 2 kom en fram til at TBSL i større grad består av et sett med prinsipper, som til sammen kan utgjøre TBSL. Disse prinsippene kan iverksettes ved bruk av Berntzens fire F-er. Ut ifra det bildet som illustreres av informantene, så virker det som målet med byrådssaken og slik det praktiseres nå, er på linje med Bentsen sin «forandre» strategi (Bentzen, 2018b). En strategi som i stor grad virker til å være målet, om en legger til grunn informasjon fra de informanter som er tilknyttet UDE. Det som virker til å være faren ved bruk slike strategier, er at målet fort kan falle litt gjennom og nedprioriteres i møte med daglige gjøremål og andre behov som oppstår.

Ut ifra de intervjuene som er blitt presentert, så virker det som ideen om TBSL er godt mottatt. De fleste informanter er positive til en tillitbasert arbeidsplass hvor det er høy autonomi, lite detaljstyring, arena for medbestemmelse og mulighet for kreativitet og innovative løsninger. Imidlertid er det områder hvor dette ikke praktiseres like godt, som det snakkes om. Dette kan en spesielt observere i evne til beslutningsgrunnlag og transparent kommunikasjon nedover i enhetene, forbi ledergruppen. Dette påvirker også rolleforståelsen og muligheten til å utnytte den kompetanse som er tilgjengelig.

Et eksempel er når rektor blir sittende med merkantile godkjenninger og arbeid, som ikke rektor alltid har kompetanse eller kapasitet til å jobbe med. Dette er noe som går igjen blant informanter både på enhetsnivå og eierorgannivå og noe som skaper frustrasjon hos enkelte. En informant forklarte det slik:

Og jeg vet ikke hvordan de egentlig tenker i etaten når de tenker struktur på en skole, fordi vi har rektor som er overhodet, det er våre administrerende, og rektor veldig ofte har bare ønske om å drive pedagogisk ledelse (Informant 2).

Dette går på hvordan en ansetter ledere. Da det også uttrykkes at leder ikke har kompetanse på økonomistyring, på tross av at rektor har fått etterutdanning, som skal forberede leder av enhet til de oppgaver skal utføres ved tildeling av ny rolle.

Det som er tydelig, er at TBSL må settes i system. Selv om det å skape en kultur basert på tillit hjelper i å gjennomføre TBSL på en mer sømløs måte, så blir praksisen for personavhengig. Suksessen av en slik praksis blir avhengig av ledere som enten støtter, eller ikke støtter en slik styre og ledelsesform. Dette er noe som attesteres av flere informanter på enhetsnivå. De fleste nevner rektor som grunn til at skolen «har TBSL». Det fortelles også om tidligere ledere, hvor dette ikke er tilfellet.

Siden TBSL bør settes mer i system, så sier det seg selv at systemet må endres av dem som identifiserer og kontrollerer systemet på operativt nivå. Altså dem som kontrollerer de som bruker disse systemene, nemlig divisjonsdirektør og grunnskoledirektør. I ønske om TBSL, så må det skje på systemnivå. Altså toppstyrt endring av styringsform og ledelse. Samtidig er det viktig å nevne at det må forankres nedover i organisasjonen.

I konklusjon, så kan en avslutte med at når Osloskolen er politisk styrt, så er de de politiske vedtakene som vil være prioritert. Det er også byrådet som setter retningen. Likevel er det UDE som står for det operasjonelle tilsynet og tolkningen av de vedtakene som byrådet vedtar. Ut fra dette kan en konkludere med at det er slik at TBSL skapes med en systemisk endring, som må initieres fra topp og forankres nedover i organisasjonen.

6.6 Oppsummering av diskusjon

I grunn kan en hevde at mange av de forventningene som var presentert i kapittel 3, er i overensstemmelse med hvordan økonomistyring og økonomirapporteringen fungerer i praksis. Dette er med unntak av forventningen om mindre aktivitetsrapportering og mer avviksrapportering, samt forventningen om at det benyttes målstyringsverktøy og at administrativ leder er inkludert i ledergruppen.

I spørsmål om mindre aktivitetsrapportering, så viser det seg at flere av informantene mener det ikke er behov for å endre rapporteringspraksis. I tillegg er det viktig å huske at Osloskolen er en politisk styrt etat. Visse mål og resultatindikatorer bør fremheves i det offentlige ved behov. For å kunne samle inn data og resultatene slik at de politisk valgte organene har tilgang, så er det behov for et overordnet organ som UDE. På den måten kan en få et mer samlet bilde av tilstanden til Osloskolen. Det gir også gode beslutningsgrunnlag til politiske beslutningsorgan, for videre vedtak og reformer tilknyttet skolesektoren. Likevel er det viktig å huske på at funnene som er presentert ikke er innhentet fra et representativt utvalg, da det er så få skoler som er blitt studert. Det er mulig at administrative ledere ved andre skoler tenker annerledes, enn de informantene som har latt seg intervjuer her.

Et annet moment som kan forklare den sprikende praksisen, er hvordan administrativ leder ser på seg selv og sin rolle. Det er medarbeidere som har fulgt utviklingen til Osloskolen over tid. Dette er medarbeidere som har sett hvordan den økonomisk-administrative rollen har endret gjennom årene. Som følge av dette, så vil det være noen administrative ledere som er villige til å utvide sin rolle innenfor økonomistyring og det vil være noen administrative ledere som primært ser på seg selv som en kontorstøtte. Et eksempel kommer fra intervju med informant 7, som fortalte om sin første rektorrolle, hvor administrativ leder fortsatt benyttet seg av skrivemaskin.

Dette ser imidlertid ut til å endre seg, da en har startet et systematisk arbeid med kompetanseheving og arenaer for samhandling mellom administrative ledere på skolene. Likevel er det en faktor som skaper frustrasjon, i at en delegerer for mye administrativt ansvar til rektor. Det er også for lite systematisert hvorvidt administrativ leder er en del av ledergruppen på skolen. Noe som påvirker beslutningsgrunnlaget

for både ledergruppen og administrativ leder i driftsstyret. Dette skillet påvirker igjen samhandlingen innad å skoleenheten, som igjen påvirker strategi og planutvikling og økonomistyring i Osloskolen ellers.

Det virker som det er et behov for å vurdere en systemendring, i form av forankring slik Bentzen (2018b) beskriver det i redegjørelsen av de fire F-ene. Et eksempel på hvordan dette kan oppnås, er ved at administrativ leder blir en del av det overordnede planarbeidet ved skolen, som et neste steg i målet om en tillitbasert økonomistyring av skolene. For at en slik forankring skal ha ønsket virkning, så er det behov for i større grad å satse på kompetanseheving hos de administrative lederne på skolenivå. På den måten kan en utruste de administrative lederne til å være mer åpen for slike endringer i sin rolle.

Kapittel 7: Konklusjon og videre forskning

I avslutningskapittelet vil det fremmes en konklusjon av forskningsspørsmålet, og tanker om hvilke implikasjoner dette kan føre med seg. Det vil også være en kort presentasjon av tanker om hvordan denne analysen kan bidra til videre forskning på tema og hvordan en i fremtiden kan benytte seg av andre metoder for analyse og datainnsamling, slik at en kan få en mer helhetlig forståelse av tema.

7.1 Konklusjon av forskningsspørsmål

I forskningsspørsmålet om hvordan økonomistyring og rapportering i Osloskolen har endret seg som følge av Byrådets vedtak i 2017, så er det mye som tyder på at TBSL er til stede i Osloskolen generelt. Det jobbes aktivt med TBSL i overordnede organer som i UDE og på enhetsnivå i skolene. Utfordringen ligger i at fokuset fram til nå har ligget på det pedagogiske aspektet. Noe som ikke er urimelig, da det er det pedagogiske som er kjernen for primærtjenesten til grunnskolene.

Den merkantile delen av arbeidet til enhetene, kan bli nedprioritert i hvordan en driver systemendring som følge av TBSL. Dette har også fått følger for Osloskolen generelt. Denne prioriteringen, sammen med omstrukturering i UDE, pandemi og lite søkelys på området, har gjort at det virker som det ikke har vært store endringer i økonomistyringen eller rapporteringen i Osloskolen.

En kan konkludere med at økonomistyring er forsøkt endret siden byrådssaken i 2017. En ser et tydelig ønske fra UDE om at det skal brukes resultat og målsyringsverktøy på enkeltskolene og at TBSL skal være styringsnorm. Likevel er dette arbeidet blitt lite systematisert. Praktisering av TBSL i økonomistyringen varierer fra skole til skole. Skolene kan ha mye å gå på når det gjelder å involvere administrativ leder i overordnede beslutningsprosesser, som igjen kan gjøre at økonomistyring blir en mer integrert del av styringsarbeidet.

I spørsmålet om endring i rapportering, så har det vært lite endring i hyppighet eller krav til hva som skal rapporteres. Den eneste endringen som kan nevnes er

endringer som ikke skyldes TBSL, men som heller er et produkt av teknologisk endring i regnskaps- og rapporteringssystemer.

7.2 Veien videre

Det er bemerkelsesverdig at det er forskjellig praksis i hvordan en praktiserer TBSL i Osloskolen. Dette gjelder spesielt i spørsmålet om hvorvidt administrativ leder er en del av skolen sitt styre og bevissthet til bruk av strategi og planverktøy. Det en kan observere er at flere av de administrative ansatte gjerne ønsker å være med på å ta de beslutningene som skjer på ledernivå. Om dette er grunnet forskjellig praksis blant grunnskoledirektører eller grunnet andre faktorer, er uklart.

Noe som hadde vært interessant å ta med seg til videre forskning, er å undersøke hvorvidt det er sammenheng mellom administrativ leder som en del i ledergruppen og skolens evne til å se de merkantile og pedagogiske behovene på skolen i sammenheng. Per i dag virker disse områdene å være ganske skilt fra hverandre. Det finnes imidlertid unntak fra påstanden, slik som skolen til informant 1. For at en slik studie skal være representativt, trengs det et større datasett med flere intervjuer av både rektorer og administrative ansatte. Det trengs en undersøkelse hvor en skiller mellom informanter fra skoler, hvor dette praktiseres annerledes. Et slikt datasett sammen med dokumentstudier av møtereferater, kunne bidratt til å belyse denne problemstillingen enda bedre.

En svakhet som er nevnt tidligere, er mangelen på et representativt utvalg. Det er tydelig at denne analysen er et resultat av en tilgjengelighetsstudie, som har sine svakheter. For å studere et mer helhetlig bilde av situasjonen i Osloskolen så ville en stilt sterkere i de konklusjoner som fremmes, om en hadde forsøkt å intervjuer en mer representativ andel av administrative ledere ved skolene. Det hadde også forbedret analysen om en hadde inkludert intervju fra rektorer. Om rektorene opplevde de samme momentene like problematisk, som de administrativt ansatte. På den måten kunne en inkludert en manglende brikke i kjeden for økonomirapportering og tildeling mellom enhetene og eierorgan, som denne studien mangler.

Utdanningsetaten som et av landets største kommunale etater, fungerer godt som et caseobjekt i dette tilfellet. Skolesektoren har noen unikheter som gjør funnene fra dette studiet blir problematiske, om resultatene skulle overføres til en annen sektor.

Formålet med denne studien er å bidra til å fylle noen av de «hvite flekkene» i forholdet mellom TBSL og økonomistyring. Som nevnt tidligere, så kan ikke dette regnes som et representativt utvalg grunnet få informanter, skoler og behovet for flere typer datakilder.

Likevel så er håpet at denne studien vil kunne vise retning for hvordan TBSL kan påvirke økonomistyring og fungere som en pekepinn for videre studier på samme tema.

Kapittel 8: Bibliografi

- Aguinis, H., & Solarino, A. M. (2019). Transparency and replicability in qualitative research: The case of interviews with elite informants. *Strategic Management Journal*, 40(8), 1291–1315. <https://doi.org/10.1002/smj.3015>
- Alvesson, M. (2003). Beyond Neopositivists, Romantics, and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research. *The Academy of Management Review*, 28(1), 13–33. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/30040687>
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- AP Oslo, MDG Oslo, SV Oslo. (2019). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019-2023*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13346154-1573659611/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Oslos%20byra%CC%8Adserkl%C3%A6ring%202019-2023.pdf>
- Bentzen, T. Ø. (2018a). The birdcage is open, but will the bird fly? How interactional and institutional trust interplay in public organisations. *Journal of Trust Research*, 9(2), 185–202. <https://doi.org/10.1080/21515581.2019.1633337>
- Bentzen, T. Ø. (2018b). *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisationer* (1. utg.). Jurist og Økonmiforbundets Forlag.
- Bentzen, T. Ø. (2022). The tripod of trust: A multilevel approach to trust-based leadership in public organizations. *Public Management Review*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2132279>
- Bukh, P. N., & Christensen, K. S. (2021). Effektbasert økonomistyring i offentlig sektor. *Praktisk økonomi & finans*, 37(3), 207–221. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2021-03-04>
- Byrådsleders kontor. (1987). *Byrådsmelding nr.3/1987: Om målstyring i Oslo kommune*. Oslo kommune.
- Byrådsleders kontor, O. K. (2017). *Byrådssak 1055/17: Tillitsbasert styring og ledelse Oslo Kommune*. Oslo kommune. <https://docplayer.me/52687424-Oslo-kommune-byradslederens.html>

- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: Findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2), 127–168. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00027-7](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00027-7)
- DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314–321. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2929.2006.02418.x>
- Dooren, W. van, Geert, B., & John Halligan. (2015). *Performance management in the public sector* (Second edition.). Routledge.
- Drucker, P. F. (1976). What Results Should You Expect? A Users' Guide to MBO. *Public Administration Review*, 36(1), 12–19.
- Eide, T., Gullslett, M. K., Nilsen, E., Dugstad, J. H., & Eide, H. (2018). Tillitsmodellen – hovedpiloting i Oslo kommune 2017-18. I *Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge*. USN/Vitensenteret Helse og Teknologi.
- Erlingsson, G. Ó. (2021). A stranger thing? Sweden as the upside down of multilevel trust. *Journal of Trust Research*, 11(1), 22–41. <https://doi.org/10.1080/21515581.2021.2014337>
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), 263–282. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2009.07.003>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Fuglsang, L., Olsen, P. B., & Rasborg, K. (2004). *Videnskabsteori i samfundsvidenskabene: På tværs af fagkulturer og paradigmer* (2. utgave, 4. opplag). Roskilde Universitetsforlag.
- Fyen, S. (2021). Gir seg etter fire år med turbulens i Osloskolen: – Noe konflikt og bråk kan være positivt. *Dagbladet*. <https://www.dagsavisen.no/oslo/politikk/2021/10/19/gir-seg-etter-fire-ar-med-turbulens-i-osloskolen-noe-konflikt-og-brak-kan-vaere-positivt/>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Hurdalsplattformen. (2021). *Hurdalsplattformen: For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet: 2021-2025*. Arbeiderpartiet.
- Jackson, K., & Bazeley, P. (2019). *Qualitative data analysis with NVivo* (3. utg.). Sage.

- Johnsen, Å. (2001). Balanced scorecard: Theoretical perspectives and public management implications. *Managerial Auditing Journal*, 16(6), 319–330.
- Johnsen, Å. (2021). *Trust-based Management in the city of Oslo: Implementing a New Managerial Super-Standard?* Oslo Metropolitan University.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2008). Mastering the management system. *Harvard business review*, 86, 62–77, 136.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74(1), 75–85.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2000). Having trouble with your strategy? Then map it. *Harvard Business Review*, 78(5), 167–202.
- Karathanos, D., & Karathanos, P. (2005). Applying the Balanced Scorecard to Education. *Journal of Education for Business*, 80(4), 222–230.
<https://doi.org/10.3200/JOEB.80.4.222-230>
- Lavik, C., & Johansen, M.-K. (2021). *Tillitsbasert styring og ledelse—Hvordan har styringspraksis endret seg i Oslo kommune etter innføringen av tillitsbasert styring og ledelse?* OsloMet-Storbyuniversitetet.
- Lijphart, A. (1975). II. The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. *Comparative Political Studies*, 8(2), 158–177.
<https://doi.org/10.1177/001041407500800203>
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*, 20(3), 709–734.
- Midtbø, T. (2016). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere: Med eksempler i Stata*. Universitetsforlaget.
- Qu, S. Q., & Dumay, J. (2011). The qualitative research interview. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8(3), 238–264.
<https://doi.org/10.1108/11766091111162070>
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not So Different After All: A Cross-Discipline View Of Trust. *The Academy of Management Review*, 23(3), 393–404.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1–2), 86–107.
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2008-01-02-05>

- Scott, J. (1990). *A matter of record: Documentary sources in social research*. I *A matter of record*. Wiley.
- Siverbo, S. (2022). *Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning*. KFi – Kommunforskning i Västsverige. <https://www.kfi.se/wp-content/uploads/2022/04/KFi-rapport-178.pdf>
- Swanborn, P. (2010). *Case Study Research: What, Why and How?* (First Edition). SAGE Publications Ltd.
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utgåve). Gyldendal.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101–118. <https://doi.org/10.1002/pad.316>
- Wilsey, D. (2019). Using OKRs with Balanced Scorecard. *North Carolina*.

Vedlegg I: Intervjuguide

- 1) Kan du begynne å forklare hva dine ansvarsområder er og hvilke roller du har?
- 2) Hvor lenge har du jobbet i dine roller i denne virksomheten. Har du hatt andre roller i denne eller andre skoler?
- 3) Hva legger du i begrepet «balansert målstyring».
- 4) Har balansert målstyring eller andre styringsverktøy vært synlig som verktøy i utviklingen av skolen sin strategi. Hvordan har balansert målstyring vært en faktor i din tidligere rolle?
- 5) Hva legger du i begrepet tillit og TBSL?
- 6) Etter hvordan du beskriver TBSL. Er det noe som du ser blir utøvd, eller forsøkes å bli utøvd i virksomheten din? A) Var det noen spesielle sektorer/avdelinger hvor TBSL fungerte bedre enn andre? B) Var det noen områder hvor dette ikke fungerte.
- 7) Opplever du økonomirapportering har endret seg i løpet av din tid som økonomiarbeider? I så fall hvordan? Har det tilknytning til UDE sitt ønske om implementering av TBSL?
- 8) TBSL kjennetegnes av følgende punkter. På hvilken måte kan du kjenne igjen hver av disse punktene i bydelen din sin strategi. Hvordan arbeides det med å følge opp dette:
 - a) Få og tydelige mål
 - b) Redusert detaljstyring
 - c) Gode beslutningsgrunnlag
 - d) Bred deltagelse fra innbyggerne
 - e) Åpenhet og god kommunikasjon
 - f) God samhandling mellom ledelse og medarbeidere og deres organisasjoner
 - g) God utnyttelse av medarbeidernes kompetanse og kreativitet
 - h) God samhandling og samordning på tvers.
- 9) Har det skjedd endringer i måten skolene styres på etter at byrådssaken i 2017 ble vedtatt utover det du har nevnt til nå?
 - a) Hvis ja: Hvordan vil du beskrive disse endringene?
 - b) Hvis nei: Etter din oppfatning, hva er årsaken til at slike endringer ikke har skjedd?
- 10) Hva opplevde du som utfordringer ved bruk av TBSL i virksomheten du jobber i?
- 11) Hva opplever du som muligheter ved bruk av TBSL i virksomheten du jobber i?
- 12) Har du andre tanker rundt TBSL som du ønsker å si noe om?

Vedlegg II: Samtykkebrev

Samtykkebrevet for å delta i forskningsprosjekt «ManagementTrust», en studie om tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i nordiske storbyer.

Dette er et skriv til deg som ønsker å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan tillitsbasert styring og ledelse oppfattes og iverksettes i Oslo og Århus kommune. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg som deltar i prosjektet.

Formål

Idéen om tillitsbasert styring og ledelse springer ut fra reformer i København og har spredd seg til den offentlige sektoren i Norge og Sverige. Denne modellen blir oppfattet som en nyskaping og gjerne forskjellig fra tradisjonell styring og kontroll. Byrådet i Oslo kommune vedtok i sak 1055/17 at tillit skal være et bærende prinsipp i styring og ledelse i Oslo kommune. Dette prosjektet undersøker hvordan de pågående tillitsreformene oppfattes og iverksettes i praksis, i to nordiske storbyene Oslo og Århus. I prosjektet inngår også et doktorgrads- og et post.dok-prosjekt. Masterstudenter vil også være tilknyttet prosjektet.

Bakgrunnen for prosjektet er at ledelse og styring med mye fokus på kontroll og insentiver har vist seg å ha utfordringer spesielt i offentlige organisasjoner med mange fagfolk. Vi er derfor interessert i å forstå om og hvordan tillitsbasert ledelse kan være bidra til å forbedre styring og ledelse av offentlige organisasjoner.

Resultatene fra dette prosjektet vil bli brukt i uavhengig forskning og undervisning. Funnene vil bli publisert i vitenskapelige tidsskrifter og bøker, og vil bli formidlet gjennom undervisning og foredrag. Vi skal senere i prosjektet også ha et seminar sammen med Oslo kommune for å formidle resultatene fra forskningen til politikere, ansatte og andre interesserte.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet – storbyuniversitet er ansvarlig for prosjektet.

Dette er et uavhengig forskningsprosjekt som gjennomføres i et tverrfaglig samarbeid mellom OsloMet – storbyuniversitetet, Aarhus universitet, Oslo kommune og Aarhus

kommune. Prosjektet er støttet av Norges forskningsråd (prosjektnummer 302053). Forventet prosjektslutt er 31.3.2024.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i et muntlig intervju som vil vare ca. 1 time. Spørsmålene som vi vil spørre deg om å besvare, vil være spørsmål om dine erfaringer med tillitsbasert styring og ledelse, arbeidsforhold og hvordan ulike styringsformer påvirkervirker ditt arbeidsområde. Dine svar vil være tatt opp, transkribert og anonymisert.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, *kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn.* Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- *Svarene er anonyme, og ingen av dataene kan knyttes til deg eller enkeltpersoner. Dette gjelder også i alle publikasjoner fra prosjektet.*
- *Når dataene er samlet inn, vil disse bli analysert av forskerne i forskergruppa og enkelte studenter som er tilknyttet prosjektet.*

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes, noe som etter planen er 31.3.2024. *Dataene fra intervjuet vil bli lagret og brukt videre i forskning og undervisning, i tråd med prosjektets formål. Alle data vil være anonymiserte og vil ikke kunne spores verken til deg alle andre personer.*

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *OsloMet – storbyuniversitetet* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *OsloMet – storbyuniversitetet* ved professor Åge Johnsen, Handelshøyskolen, Fakultet for samfunnsvitenskap, OsloMet, Postboks 4 St Olavs plass, 0130 Oslo (epost: aage.johnsen@oslomet.no).
- Nettside til prosjektet finner du her: <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/trust-based-management-nordic-governance-management-education>
- Vårt personvernombud: Inger Johanne Flatland (epost: inger-johanne.flatland@oslomet.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Dato / Sted

Signatur