

**Notat**Dato: 22.02.2017  
Arkivsak: 2017/1783-1  
Saksbehandlar: hilruns

---

<b>Til:</b>	Utval for opplæring og helse Fylkesutvalet
<b>Frå:</b>	Fylkesrådmannen

---

## Heilskapleg styring i opplæringssektoren

### Bakgrunn

Fylkesrådmannen viser til verbalforslag nr 11 i budsjettvedtaket FT, 08. des. 2016, der fylkestinget ber om ei sak der ein skal prøve ut ulike modellar for heilskapleg styring:

#### Modellar for heilskapleg styring i skulen

*Fylkestinget vil be om ei sak der ein skal prøve ut ulike modellar for heilskapleg styring. Prosjektet skal vurdere fullmaktsstrukturen lokalt og sentralt m.a. personal- og økonomifullmakter - herunder ordninga med fondsavsetning på den einskilde skule, kompetansebehov, samarbeid med høgare utdanningsinstitusjonar, kommunar og næringsliv. Fylkeskommunen skal søkja samarbeid med andre kompetanseverksemdar som kan medverka med erfaringsgrunnlag til innhald og gjennomføring av prosjekter.*

Innleiingsvis i denne meldinga vert definisjon og forståingsramme for heilskapleg styring presentert som bakgrunn for organisering og styring i opplæringssektoren i Hordaland. Modellar for styring er forstått som styringssystem. Områda nemnde i verbalforslaget vert skissert ut frå styringsdimensjonane *økonomi, tenestekvalitet, organisasjonskvalitet og samfunnskvalitet*. Det vert peika på enkelte område der det vil vere behov for å utvikle styringssystem og verktøy vidare for å oppnå større grad av heilskapleg styring og meir føremålstenlege styringsverktøy enn det vi har i dag. Avslutningsvis skisserer meldinga kva område det vert arbeidd vidare med ut frå målsettinga om heilskapleg styring i opplæringssektoren, jf. verbalforslaget.

### Heilskapleg styring og styringssystem

Styring kan definerast som dei aktivitetane ein organisasjon gjer for å setje mål, prioritere oppgåver, fordele ressursar og følgje opp produksjonen i høve til fastsette mål og resultatkrav. (Statsconsult 2002)

God styring krev at overordna mål vert operasjonalisert og konkretisert til mål, styringsparameter og aktivitetar på ulike organisatoriske nivå og einingar. Tydeleg definering av ansvar og mynde er avgjerande saman med gode styringsprosessar og god styringsinformasjon. Denne meldinga omhandlar heilskapleg styring i høve til utøving av sektormynde.

Eit heilskapleg styringssystem legg vekt på tydelegare mål- og resultatorientering i noko større grad enn den tradisjonelle budsjett- og tiltaksstyringa har vore prega av. Det har vorte stadig viktigare å målrette innsatsen og dokumentere resultat. Verktøy som synleggjer mål og resultat på ein heilskapleg måte, er

viktige saman med utvikling av resultatorientert leiing og kultur for læring og fornying. *System for verksemdbasert vurdering* er eit døme på eit system for Hordaland fylkeskommune for å følgje opp mål og resultat i høve hovudmålet om auka læring og fullføring, jf. styringsdokumentet for det pedagogiske utviklingsarbeidet. Styringsdata utgjer ein del av kunnskapsgrunnlaget som inngår i arbeidet med utviklingsplan og tilstandsrapport. Kunnskaps- og databasert styringsdialog gir ein tydelegare diskusjon om kva som er det viktigaste ein skal oppnå, og eit betre grunnlag for dialog om kva som skaper resultat.

Heilskapleg styring byggjer på system for styringsdata med målbare mål og evaluering av resultat ved hjelp av styringsindikatorar på følgjande styringsdimensjonar:

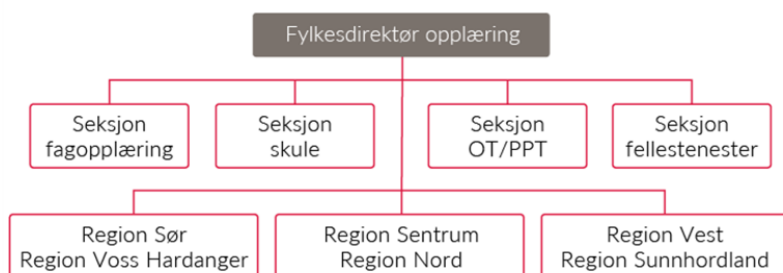
- Økonomi
- Tenestekvalitet
- Organisasjonskvalitet
- Samfunnskvalitet

Innan desse styringsdimensjonane gjer meldinga kort greie for aktuelle styringssystem og verktøy innan opplæringssektoren, jf. s 4-6.

### Styring og leiing

Styring er basert på politiske vedtak og kunnskapsgrunnlaget om utviklinga. Leiinga skal følgje opp vedtak og område som er viktige for å oppnå ønska resultat. Økonomistyring, verksemdsstrategi, overordna mål og strategiar, planverktøy og bruk av kompetanse er viktige verkemiddel for styring. Leiinga skal sikre samordning og samhandling internt mellom ulike seksjonar og regionar, noko som er vesentleg for heilskapleg styring i opplæringssektoren. Kunnskap om situasjonen og utviklinga ved skulane, resultatoppfølging og dialog med skuleleiinga er ein viktig del av kunnskapsgrunnlaget for styring. Samstundes er samarbeidet på tvers mellom avdelingar viktig for å sikre konsistens i styringa. Gode målstrukturar, jf. Verksemdstrategi for Hordaland fylkeskommune 2016-2020, og budsjettprosessar er viktige verkemiddel for å sikre samordning. Styringsaktivitetar handlar om å fastsette mål, planlegge, budsjettere og rapportere. Analyse og vurdering/revurdering er også viktige styringsaktivitetar, t.d. for å utarbeide grunnlag for avgjerder administrativt eller politisk.

Leiinga skal som ein del av si styring ta stilling til utviklinga i sektoren og ressursutnyttinga. Betre ressursutnytting omhandlar både fagleg og ressursmessig styring av sektoren. Opplæringsavdelinga har ei leiing og ein organisasjonsstruktur som skal ivareta heilskap internt i avdelinga, overfor andre avdelingar i fylkesadministrasjonen, overfor politisk nivå og overfor skulane og fag- og yrkesopplæringa:



Leiinga har ansvar for heilskap, gode styringsprosessar og god styringsinformasjon, og definerte ansvarsområde og mynde/fullmakter, jf. fullmaktsreglementet. Med utgangspunkt i overordna mål og strategiar har leiinga ansvar for å prioritere og samordne aktivitetar og ressursar, koordinere fagområde og leggje til rette for samarbeid og samhandling mellom ulike kompetanseområde. Spesialundervisning, skulemiljø og det nye fráværsglementet er døme på område der det m.a. er nyttig med arbeidsgrupper samansett med pedagogisk, juridisk og økonomisk/administrativ kompetanse på tvers av seksjonar. Heilskapleg og tverrfagleg tilnærming til ulike område og oppgåver vil også bidra til heilskapleg styring.

Regionleiarane har ansvar for oppfølging av skulane innan alle ansvarsområda og samarbeider med m.a. seksjonane i opplæringsavdelinga og økonomi- og organisasjonsavdelinga / HR. Heilskapleg styring krev samarbeid mellom regionar for å ivareta felles prioritering og praksis i ulike regionar. Ein felles møte- og samarbeidsstruktur skal bidra til heilskapleg styring av opplæringssektoren og ein leiingskultur som føresetnad for tenleg heilskapleg styring.

### **Leiing, styring og verdiar**

Leiarar nyttar både leiing og styring som verkemiddel, og ein kan seie at det eine ikkje er mogleg utan det andre. Eit prinsipielt skilje mellom styring og leiing er at styring er systemorientert og vert oftare kopla til formelle strukturar og formaliserte prosedyrar, medan leiing er personorientert. Leiing er knytt til verdiar og handlar meir om å etablere formål, relasjonar og dialogbasert påverknad, jf. leiarplattforma for Hordaland fylkeskommune bygd på verdiane kompetent, offensiv og i dialog. I vår tid er det forventningar til at leiarar i aukande grad skal leie utvikling og omstilling heller enn standardisering og stabilitet. Verdibasert, relasjons- og meistringsorientert leiing fungerer oftast best i kompetanseorganisasjonar. Når ein leiar vurderer styring eller leiing som verkemiddel i konkrete situasjonar, er konsekvensane av val av verkemiddel eit viktig omsyn.

### **Styringsformer**

Opplæringssektoren nyttar ulike styringsformer til liks med andre organisasjonar. Styringsformer vert ofte brukt saman, og det kan vere overlapping mellom ulike styringsformer. Vi nemner her styringsformer som til vanleg vert nytta:

- Mål- og resultatstyring er å setje mål for kva verksemda skal oppnå, måle resultat og vurdere måloppnåing. Denne informasjonen vert nytta til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbetre verksemda.

Mål uttrykkjer ønska tilstand eller ønska resultat. Overordna mål kan ikkje alltid brytast ned til målbare mål, og det er ikkje alltid føremålstenleg. Enkeltmålingar fangar sjeldan den kompleksiteten ein finn t.d. innan opplæringsverksemd, då det ikkje er enkle årsakssamanhengar. Kvantitative indikatorar må ofte supplerast med kvalitative evalueringar. Det er diskusjon om korleis ein kan utforme målstyring som er tilpassa opplæringsverksemd, og det er viktig å vere bevisst på utfordringar knytt til mål- og resultatstyring.

- Budsjettstyring er styring gjennom økonomi som verkemiddel med prioritering, ansvars- og resultatområde, aktivitetar og omfang av tiltak knytt til framtidig ressursinnsats.
- Regelstyring handlar om standardar. Opplæringssektoren er i stor grad styrt av lov, forskrift og avtaleverk, samt standardar og rettar. Regelstyring er ei styringsform m.a. for å oppnå likebehandling og likeverdige opplæringstilbod.
- Profesjonsstyring inneber at ein nyttar spesifikk kompetanse og arbeider i samsvar med faglege krav, normer og profesjonsetikk for å nå mål. Profesjonsstyring er aktuelt i ein kompetanseorganisasjon med kompleksitet bak faglege prioriteringar som t.d. innan opplæring.
- Kvalitetsstyring er ei styringsform for å oppfylle krav til innhald og kvalitet i tenester. Det er ei leiaroppgåve å forstå det faglege grunnlaget og kvalitetsomgrepet for tenester, og styringsaktivitetar som bidreg til å oppfylle krav til kvalitet.
- Aktivitets- og oppgåvestyring er å stille krav til kva aktivitet eller oppgåve som skal gjennomførast. Prosjekt kan sjåast som ein variant av aktivitetsstyring og inngå som ledd i kvalitets-utviklingsarbeid.

### **Skuleeigarskap**

Føremålet med heilskapleg styring er å ha eit forsvareleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskrift til opplæringslova vert oppfylt, jf. Oppl. § 13-10. Hordaland fylkeskommune har eit kvalitetssystem, System for verksemdbasert vurdering, for å sikre vurdering etter Oppl § 13-10, følgje opp resultatata og bidra til kvalitetsutvikling vidare. Skuleeigarskap handlar om at fylkeskommunen aktivt bruker

eit heilskapleg kvalitetssystem til styring og leiing av kvalitetsutviklingsarbeidet på ein måte som skuleleiarar og medarbeidarar opplever som støttande.

### Ansvar og roller

Politisk og administrativt skuleeigaransvar handlar om å utvikle skuleorganisasjonen, leiarane og medarbeidarane for å legge til rette for best mogleg opplæring for auka læringsutbytte og auka fullføring for elevane. Systemisk kvalitetsarbeid vil bidra til auka læringskapasitet. Heile skuleorganisasjonen – frå klasserom til fylkestingssalen – må samhandle systematisk i eit syklisk kvalitetsutviklingsarbeid for å betre resultat og måloppnåing. (KS 16.11.16)

- Fylkestinget har det øvste ansvaret for at lov og regelverk vert følgt opp.
- Fylkesrådmannen er den øvste administrative leiaren i fylkeskommunen og tek hand om ansvar etter lov, forskrift og rammer gitt av fylkestinget.
- Fylkesdirektør opplæring har ansvar for heilskapleg styring og kvalitetssystem på skuleeigarnivå.
- Rektor har ansvar for heilskapleg styring og kvalitetssystem på skulenivå.
- Yrkesopplæringsnemnda der partane i arbeidslivet er representert, er oppnemnd av fylkestinget som eit rådgjevande organ.
- Bedriftsleiar og opplæringskontor har ansvar for internkontrollsystemet for opplæring innan lærebedrifta.
- Lærarar, instruktørar og andre tilsette skal bidra til at verksemda i skule og bedrift/lærebedrift er i samsvar med krav.
- Elevar, lærlingar og læreandidatar har ansvar for å delta aktivt i opplæringa og følgje opp reglar og rutinar som gjeld.
- Foreldresamarbeid skal sikre god oppfølging av den faglege og sosiale utviklinga til elevar under 18 år.

### Styringsdimensjonar og heilskapleg styring

I det følgjande vert eit enkelt bilde av status knytt til enkelte styringssystem innan og mellom dei ulike områda som er nemnde i verbalforslaget, skissert i stikkordsform. Aktuelle system og verktøy for å utvikle større grad av heilskapleg styring vert også nemnde innanfor dei viktigaste styringsdimensjonane økonomi, tenestekvalitet, organisasjonskvalitet og samfunnskvalitet.

### Økonomi

Budsjett- eller økonomistyring er sentralt med tanke på målretta ressursinnsats og system for å ha kontroll med rammer og utvikling.

Styringssystem og styringsaktivitetar	System og verktøy til vidare utvikling
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppfølging av skulane m.o.t. økonomistyring gjennom eigne møte</li> <li>• Økonomisamlingar med skulane</li> <li>• Rutinar for rapportering og tilbakemelding</li> <li>• Nytt økonomisystem innført (VISMA Enterprise)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ny budsjettmodell</li> <li>• Nye retningslinjer for fond – avsetting og bruk</li> <li>• Nye retningslinjer for kurs- og oppdragsverksemd</li> </ul>

### Tenestekvalitet

Tenestekvalitet innan kjerneverksemda opplæring inneber eit breitt spekter av tenester og mange ulike målgrupper: Elevar, lærlingar, læreandidatar, ungdom utanfor vidaregåande opplæring, vaksne, privatistar, praksiskandidatar, studentar i fagskule.

Styringssystem og styringsaktivitetar	System og verktøy til vidare utvikling
<ul style="list-style-type: none"> <li>• System for verksemdbasert vurdering med styringsdokument og tilstandsrapport.</li> <li>• Oppfølging og rettleiing av skulane.</li> <li>• Har verktøy for styringsdata og analyse.</li> <li>• Har brukarundersøkingar som</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utviklar mal for leiarsamtale mellom regionleiar og rektor. Samtalen skal i større grad omfatte ansvarsområda i ein heilskap.</li> <li>• Verktøy for styringsdata om overgang til lære og tilbod til elevar med spesielle behov.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>elevundersøkinga og lærlingundersøkinga.</li> <li>System for å hente inn og analysere dokumentasjon.</li> <li>System for eigenevaluering av oppfylting av lovkrav</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>System for heilskapleg vurdering for fag- og yrkesopplæringa.</li> </ul>
---	---

### Organisasjonskvalitet

Leiing og kompetanse er sentrale storleikar med omsyn til organisasjonskvalitet og det å utvikle ein lærande organisasjon. Leiarrolla er viktig i eit kompetanseseperspektiv og kan vere avgjerande for utvikling av organisasjonskvalitet. Verdibasert og meistringorientert leiing bør liggje til grunn slik at leiarar gir retning (mål og rolleavklaring), meining (kvifor skal vi dit – motivasjon) og individuell merksemd og støtte til medarbeidarane. Endringsleiing må også ha stor vekt. Kompetanse vil ha best vilkår når strategiar og tiltak fungerer heilskapleg med samheng mellom oppdraget, leiarar, medarbeidarar og organisasjonen samla. Ein annan føresetnad er knytt til balanse mellom fagleg kompetanse, relevans og relasjonskompetanse, samt arbeidsmiljø og system- og rolleforståing.

Styringssystem og styringsaktivitetar	System og verktøy til vidare utvikling
<ul style="list-style-type: none"> <li>System for verksemdbasert vurdering inneber at skuleeigar skal sjå til at skulane utviklar seg som lærande organisasjonar med system for å lære og forbetre (kvalitetshjul).</li> <li>Har system for leiarsamlingar med årshjul for skuleleiinga, rektorutdanning og tilbod om leiarutvikling i HFK.</li> <li>Har verdibasert leiarplattform i HFK.</li> <li>Har plan for kompetanseutvikling med m.a. kompetanse for kvalitet og yrkesfaglærarløftet</li> <li>Har verktøy for medarbeidarundersøking i HFK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vidare samarbeid om leiarutvikling og kompetanseutvikling internt i HFK og i samarbeid med eksterne kompetansemiljø</li> <li>Årlege planar for kompetanseutvikling på skulenivå</li> <li>Ny kompetansem modul i personalportalen</li> <li>Intern kompetanseutvikling i opplæringsavdelinga</li> <li>Meir systematisk samarbeid om kompetanseutvikling</li> <li>Deltaking i KS sitt skuleeigarprogram</li> </ul>

### Samfunnskvalitet

Dei overordna måla for opplæring i Verksemdstrategi for Hordaland fylkeskommune 2016-2020 uttrykkjer oppdraget som kjem inn under styringsdimensjonen samfunnskvalitet. Overordna mål er meir langsiktige og vert følgt opp m.a. gjennom rullering av større plandokument og politiske avgjerder. Vi nemner nokre av styrings-/plandokumenta som handlar om samfunnskvalitet:

- Skulebruksplanen
- Regional plan for attraktive senter
- Regional plan for kompetanse og arbeidskraft

Skulane sitt samfunnsoppdrag etter føremålsparagrafen og læreplanane gir eit overordna perspektiv på samfunnskvalitet, der oppfølginga i hovudsak skjer gjennom det pedagogiske arbeidet og kvalitetsutvikling. Samarbeid med andre aktørar er viktig, noko verbalforslaget også omhandlar.

- Samarbeid med arbeids- og næringsliv
- Samarbeid med kommunar og andre etatar, mellom anna tverretatleg samarbeid om ungdom utanfor opplæring og arbeid, samarbeid om rådgjeving, utdanningsval og overgang til vidaregåande opplæring
- Samarbeid med Universitet og høgskular om praksis i lærarutdanninga, kompetanseutvikling og forskingsprosjekt m.a. knytt til utviklingsarbeid
- Etisk reglement for HFK

**Vidare arbeid med system for heilskapleg styring**

Styringssystem, styringsaktivitetar og verktøy vert vidareutvikla innanfor dei ulike styringsdimensjonane. Leiarutvikling vert følgt opp med tanke på at leiingskultur og relasjonar vil ha mykje å seie for korleis system og verktøy vert nytta, korleis ein ser heilskapen og kva ein kan oppnå. Fylkesrådmannen vil leggje til rette for å utvikle vidare eit system for kvalitet som omfattar alle relevante sider ved vidaregåande opplæring med sikte på betre heilskapleg styring.

Eit system som i større grad tek vare på heilskapleg styring, vil omfatte:

- Noverande kvalitetssystem for verksemdbasert vurdering.
- Kvalitetssystem for den delen av fag- og yrkesopplæringa som ikkje føregår i skule.
- System for økonomistyring og oppfølging av merkantile oppgåver på skulane.
- Ny budsjettmodell.
- Normer for leiarressurs og leiarstruktur.
- Vurdering av noverande fullmaktstruktur.
- Tydeleggjering av seksjonane i opplæringsavdelinga si rolle.
- Leiinga si samla rolle, skuleeigarskap, skuleleiing og vidare utvikling av tilhøvet mellom skuleeigar og skulane.

Fylkesrådmannen vil leggje fram ei sak om oppfølging av heilskapleg styring innan utgangen av 2017.