



Lars Aage Rotvold

Tilstandsrapporten – fra årlig pliktøvelse til verktøy for kvalitetsutvikling

I denne artikkelen rettes blikket mot tilstandsrapporten og hvordan den er gått fra å være en, i all hovedsak administrativ pliktøvelse, til å bli et godt verktøy for kvalitetsutvikling i Lenvik kommune. Prosessen i Lenvik kommune framstår som vellykket, og i artikkelen gjøres det en analyse av de aktører og prosesser som har preget arbeidet. Det teoretiske utgangspunktet er organisasjonsteorien, der særlig teorier om oversettelse står sentralt. I artikkelen brukes organisasjonsteorien for analytisk å forstå de prosessene som kommunen har gjennomført i forbindelse med sitt endringsarbeid. Gjennom begrepet om oversettelse belyses deltakernes mulighet til å påvirke utviklingsprosesser.

INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

I november 2013 kom sluttrapporten som omhandler evalueringen av årlige tilstandsrapporter i norske kommuner. Evalueringen ble gjort av konsultentselskapet Rambøll på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. En av hovedkonklusjonene i rapporten er at årlig tilstandsrapportering har vært et vellykket tiltak:

Det er blitt et implementert tiltak i nær samtlige kommuner og fylkeskommuner, og de fleste bruker det som et verktøy for kvalitetsutvikling og som et verktøy for dialog på tvers av nivåer. (Utdanningsdirektoratet 2013:7)

Da framstår det litt paradoksalt at hele 11 av de 28 kommunene som har vært deltaker i utviklingsprogrammet "Gode skoleeiere", valgte å ha nettopp tilstandsrapporten som aksjon eller utviklingsfokus i prosjektperioden. Et fellestrekk ved de 11 kommunene var at de ikke var fornøyd med hvordan tilstandsrapporten ble brukt i det lokale utviklingsarbeidet.

I denne artikkelen vil jeg ta utgangspunkt i hvordan en av disse 11 kommunene har jobbet med å utvikle sin årlige tilstandsrapport. Kommunen beskriver selv tilstandsrapporten for grunnskolen som en "pliktøvelse" siden den ble

Lars Aage Rotvold er statsviter og førstelektor ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Forskningsinteressene hans er innrettet mot å prøve å forstå de organisatoriske drivkreftene bak endringsprosesser i skolesektoren. I de siste årene har han i tillegg vært en av prosjektlederne i KS programmet "Gode skoleeiere for Nord-Norge".

innført (Eidissen & Hoen, 2015). De framhever behovet for å komme fra tilstandsrapport til kvalitetsmelding som kan gjøre at kommunen som skoleeier aktivt bidrar til kvalitetsutvikling i grunnskolen. Kommunen satte så i gang et systematisk arbeid for å forbedre tilstandsrapporten og hevder selv at de har klart å endre tilstandsrapporten slik at den i dag framstår som et bedre verktøy for kvalitetsutviklingsarbeidet i kommunen. Med dette kan man si at kommunen i sitt arbeid med tilstandsrapporten har vært igjennom det som Kjell Arne Røvik (2014a; 2016) betegner som en *oversettelsesprosess*, der aktører i kommunen aktivt har endret både innholdet i og selve prosessen med utarbeidelsen av årlige tilstandsrapporter.

Jeg vil i artikkelen søke å besvare følgende spørsmål:

Hva er det som preger selve oversettelsesprosessene der kommunen ønsker å utvikle tilstandsrapporten?

Ved å besvare dette spørsmålet vil man kunne identifisere noen trekk ved både selve prosessen og de som er aktører i prosessen, som igjen andre kommuner kan ta lærdom av i eget utviklingsarbeid.

OM TILSTANDSRAPPORTEN

Selve Tilstandsrapporten og arbeidet med den har utgangspunkt i krav i opplæringsloven § 13-10, der det framkommer at kommunen som skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt. I tillegg er de pålagt å ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene, samt nasjonale kvalitetsvurderinger. På denne måten kan Tilstandsrapporten sies å være en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Systemet blir presentert på følgende måte i Stortingsmelding nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring:

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil gi informasjon om læringsresultater, ressurser, læringsmiljø og trivsel. Dette er først og fremst et virkemiddel for den enkelte skole og skoleeier til å skaffe kunnskap som grunnlag for

utvikling. Nettstedet www.skoleporten.no skal bidra til åpenhet og legge bedre til rette for at skolen selv, skoleeiere, foresatte, elever og andre interesserte kan engasjere seg i utviklingen av skolen. Utdanningsdirektoratet vil også bidra til at skolen og skoleeier får tilgang til veilednings- og støttemateriell, relevant informasjon og statistikk fra Skoleporten, herunder data fra ressursbanken og Elevinspektorene. Dette vil støtte skoleeiers arbeid for lokal kvalitetsutvikling.

Skoleporten og nasjonale prøver ble etablert som de første delene i et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Etter hvert har flere komponenter, deriblant Tilstandsrapporten kommet til. I dag er det enighet om at følgende elementer er sentrale i kvalitetsvurderingssystemet (Utdanningsdirektoratet, 2013):

- *Nasjonale prøver*
- *Brukerundersøkelser*
- *Internasjonale undersøkelser*
- *Tilsyn*
- *Skoleporten*

Forslaget til krav om årlige tilstandsrapporter ble foreslått i Stortingsmelding nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. Utdanningsdirektoratets Skoleport tilbyr en mal som skal gjøre det enklere for skoleeier å utforme tilstandsrapporten. Malen gir gjennom en innledende tekst og overskrifter føringer på hvordan rapporten kan se ut. De data som trengs til rapporten, hentes fra Skoleporten. Det er både obligatoriske data samt noen indikatorer som direktoratet anbefaler skoleeier å inkludere. Innholdet i malen går blant annet på:

- *Lokale mål for vurderinger av tilstanden*
- *Beskrivelse av system for oppfølging*
- *Sammendrag og konklusjon av rapporten*

I Rambølls evaluering av tilstandsrapporten er som nevnt hovedkonklusjonen at årlig tilstandsrapportering er et vellykket tiltak (Utdanningsdirektoratet, 2013). Det understrekes at de fleste kommuner og fylkeskommuner bruker tilstandsrapporten som et verktøy for både

kvalitetsutvikling og dialog på tvers av ulike nivåer. I evalueringen framgår det likevel å være områder for forbedring. For det første framheves behovet for å videreutvikle prosessene rundt utarbeidelsen av tilstandsrapporten, der særlig involvering av politisk nivå er viktig. For det andre bør de verktøyene som brukes i rapporten videreutvikles, og for det tredje er det behov for å utvikle selve innholdet i årlige tilstandsrapporter. Et fjerde viktige poeng som trekkes fram i evalueringen er at tilstandsrapporten bør skifte navn. Begrepet “rapport” signaliserer en mer beskrivende sak av skolene i kommunen. Et annet navn vil kunne rette fokus på utviklingsaspektet (Utdanningsdirektoratet 2013:8).

Det er nettopp ønske om bedre prosesser, mer involvering og et bedre dokument som trekkes fram av de 11 kommunene som valgte å jobbe med tilstandsrapporten i prosjektet “Gode skoleeiere” (Sluttrapport Gode skoleeiere 2015). De ulike kommunene kommer alle med utsagn som:

- *“Rapporten skal være noe mer enn tall”*
- *“Bedre rapport og bedre prosess”*
- *“Skape gode og tillitsfulle dialoger og samhandling mellom politikk og administrasjon”*
- *“Mer involvering av politikerne”*
- *“Gjøre tilstandsrapporten mer tilgjengelig for alle”*

En av kommune valgte sågar “Fra stillstandsrapport til verktøy for kvalitetsutvikling” som tittel på sitt utviklingsprosjekt.

I Lenvik kommune var et hovedargument for å skulle jobbe med tilstandsrapporten at de ønsket bedre involvering og større deltakelse i kommunens kvalitetsutviklingsprosesser. De sier at tilstandsrapporten for grunnskolen i Lenvik har vært en “pliktøvelse” siden den ble innført:

Den har i liten eller ingen grad bidratt til utvikling og hatt liten verdi både for administrasjonen og politikere. Dette skyldes ikke ond vilje, men at en ikke har hatt en bevisst og klar tanke om hvordan en skulle få den til å bli et nyttig verktøy som gjør at skoleeier kan bli en bidragsyter til utvikling av grunnskolen i kommunen. (Eidissen & Hoen 2015:2).

METODISKE BETRAKTNINGER

I prosjektet “Gode skoleeiere” har jeg deltatt både som forsker og utviklingsaktør. Jeg har vært veileder for fire kommuner. Det innebar at jeg på de ulike samlingene gav faglige innspill og styrte dialogen mellom kommunene. Jeg forsøkte hele tiden å inneha en nøytral rolle. Det var kommunene og deres respektive utviklingsprosjekt som skulle være i fokus og ikke meg som forsker eller prosessleder. Å ha en ledende rolle i endringsprosesser, og samtidig skulle ha et analytisk, forskende blikk på prosessen, stiller krav til refleksjon over egen rolle gjennom fokus på både refleksivitet (Hammersley & Atkinson, 1996), og på forholdet mellom nærhet og distanse (Repstad, 2009). Som deltakende observatør i kommunenes aksjoner, men også innimellom inne i en intervenserende rolle (Fangen, 2010), måtte jeg finne en balanse mellom når jeg skulle tre fram i prosessen, og hvor. Det var viktig at eierskapet til endringsprosessene skulle være hos kommunene. Min rolle ble å tilrettelegge for dialog, samt komme med faglige innspill underveis.

I tillegg gjennomførte jeg flere besøk ute i kommunene. Fra alle møtene har jeg ført systematiske notater, og disse utgjør en stor del av mitt empiriske materiale. Jeg har også gjennomført intervjuer med et utvalg av deltakerne fra de fire kommunene. I tillegg har deltakerne fra Lenvik skriftliggjort sine erfaringer blant annet i en eksamensoppgave levert i forbindelse med prosjektet.

Når jeg i denne artikkelen kun fokuserer på en av kommunene, så er det begrunnet i at Lenvik kommune var den kommunen som tydeligst lyktes med sin aksjon. Det blir derfor viktig å prøve å vise hvordan og hvorfor Lenvik lyktes med sitt endringsarbeid.

Organisasjonsteoretiske scenarier som teoretisk utgangspunkt

I denne artikkelen vil jeg ta i bruk ulike organisasjonsteoretiske perspektiver eller scenarier (Christensen mfl., 2009) for å forklare de endringer som Lenvik kommune har vært igjennom i forbindelse med utviklingen av

tilstandsrapporten. Ved å bruke flere organisasjonsteoretiske scenarier vil man kunne fange opp ulike sider ved en slik kommunal endringsprosess. På denne måten vil man kunne få et bredere forståelsesgrunnlag for kommunale endringsprosesser generelt. I en sammenheng der politisk- og administrativ ledelse har krav på seg til å gjennomføre komplekse utviklings- og endringsprosesser i kommunene, vil en forståelse av hva som organisatorisk preger disse prosessene kunne bidra til at utfallet blir mer vellykket. I denne delen av artikkelen vil jeg redegjøre for de ulike teoretiske scenarioene, der hovedvekten legges på translasjonsteorien (Røvik, 2013). Det vil bli brukt eksempler fra Lenvik kommune for å konkretisere de ulike scenarioene.

Scenarier for implementering av reformer og nye ideer

Røvik (2013) beskriver hvordan man kan tenke seg at reformer og nye ideer blir implementert i organisasjoner gjennom fire ulike scenarier:

1. *Det optimistiske scenarioet*
2. *Det pessimistiske scenarioet*
3. *Det artistiske scenarioet*
4. *Translasjonsscenarioet*

Det optimistiske scenarioet bygger på en rasjonell forståelse av hvordan et nytt tiltak blir etablert i Lenvik kommune. Scenarioet tar utgangspunkt i at kommunene er en relativt strømlinjeformet organisasjon der etablering av nye tiltak skjer hierarkisk. Med et slikt perspektiv kan man tenke seg at innføring av tilstandsrapporten blir iverksatt etter en instrumentell tankegang, og at den uten for store hindringer vil bli en etablert del av arbeidet i kommunen.

Det pessimistiske scenarioet bygger på forestillingen om at kommuner er komplekse systemer med ulike institusjonelle normer, verdier og prosesser (March & Olsen, 1989). I en slik sammenheng framstår Lenvik kommune som en kompleks og verdibærende institusjon der man er skeptisk til nye tiltak. Etableringen av en ny praksis som tilstandsrapporten representerer kan være i konflikt med eksisterende praksis. Dette kan føre til at den nye ideen om å ha tilstandsrapporter blir frastøtt av kommunen.

Det artistiske scenarioet bygger på forestillingen om at Lenvik kommune som organisasjon må vise seg fram til sine omgivelser og framstå som dynamisk og framtidsrettet. For en moderne kommune blir det da viktig å vise at man faktisk tar på alvor krav om økt kvalitet og kvalitetssikring. Dilemmaet blir hvordan man skal håndtere krav fra omgivelsene og ta hensyn til intern kulturell kompleksitet. Svaret blir å skille mellom prat og praksis (Meyer & Rowan, 1977). Innføring av tilstandsrapporter sett i lys av dette scenarioet kan forstås slik at den nye praksisen i all hovedsak er på et retorisk nivå, mens den gamle praksisen fremdeles er dominerende.

De tre ovennevnte scenarioene viser til tre ulike "skjebner" som etablering av tilstandsrapporter kan få når en slik ny praksis skal bli implementert i Lenvik kommune. Enten kan vi få en rask tilkopling av den nye praksisen, eller den nye praksisen kan tenkes å bli frastøtt helt av kommunen. Et tredje alternativ er at det skjer en frikobling mellom den nye praksisen og reelle prosesser i organisasjonen.

Røvik (2007) viser derimot til at flere empiriske studier tydeliggjør at disse tre scenarioene på langt nær favner alle mulige utfall når man ønsker å iverksette et nytt tiltak i en organisasjon. En hovedinnvending fra Røvik er at scenarioene i for liten grad tar høyde for at implementeringsprosesser vanligvis tar lang tid. Røvik presenterer derfor et alternativt scenario som fanger opp dette tidselementet; *translasjonsscenarioet* som handler om i hvilken grad og på hvilken måte en kommune selv kan bearbeide nye praksistiltak slik at de blir implementert på en konstruktiv og god måte. Dette scenarioet bygger på forestillingen om at nye tiltak som eksempelvis tilstandsrapporten først og fremst er ideer og ikke fysiske objekter. En iverksetting av nye tiltak innebærer da en oversettelsesprosess og tilpasning til eksisterende kontekst.

OVERSETTELSE TIL EGEN PRAKSIS

Røvik (2007) viser til at det er minst tre grunner til at nye tiltak blir oversatt når de blir implementert i organisasjoner.

1. *For det første kan det ligge en rasjonell kalkulasjon bak der ledere ikke ønsker å*

implementere et tiltak helt og fullt, men heller ønsker å få på plass de elementer som de mener egen organisasjon har mest behov for.

2. *For det andre kan et tiltak bli oversatt ut fra et hensyn om å unngå konflikter. I en prosess der et nytt tiltak skal på plass, vil man kunne redigere på tiltaket for å gjøre det mindre utsatt for motstand og konflikt.*
3. *En tredje grunn til oversettelse kan ligge i at de som skal implementere tiltaket har mangelfulle kunnskaper om dette. På en slik måte kan nye tiltak bli omformet underveis i en prosess uten at det var tilsiktet.*

Røvik (2013) sier videre at de som har ansvar for å iverksette nye tiltak, ofte har relativt mange frihetsgrader til å redigere på tiltaket og til å lage sin egen tilpassede versjon. Selve oversettelsen innebærer en tydeligere konkretisering av tiltaket og kan variere mellom en kopiering av andre organisasjoners implementering av samme tiltak til en omvandling av tiltaket i forhold til intensjonen der man legger til og trekker ifra elementer i varierende grad.

betegnes som en viktig del av aktørers translasjonskompetanse. Det er særlig tre elementer som er kritiske og som må være på plass i translatørkompetansen: presise begrepsverktøy, kontekstkunnskap, og kunnskap om bruk av oversettelsesregler.

FIRE REGLER FOR OVERSETTELSE

Nøkkelen til å forstå oversetterens rolle er oversetterens modus og de oversettelsesregler som anvendes. Røvik (2014a) viser til innsikter fra klassisk translasjonsteori der man analytisk kan skille mellom fire regler for oversettelse. Hver av disse reglene representerer ulike grader av omforming av det som man ønsker å få oversatt. De beveger seg fra ingen eller svak omforming til betydelig omforming av det som oversettes. Røvik grupperer reglene under tre oversettelsesmoduser. Begrepet modus refererer til oversetterens intensjoner og strategier, mens regler omfatter formelle og uformelle retningslinjer for hvordan man mer konkret skal forholde seg til praksiser og ideer som skal overføres mellom ulike kontekster. De tre oversettelsesmodusene er *reproduksjon*, *modifikasjon* og *radikal modus*, og i hver av disse inngår regler, totalt fire regler:

Oversettelses-modus	Det reproduserende modus	Det modifierende modus	Det radikale modus
Oversettelses-regler	Kopiering	Addering	Omvandling/endring
		Fratrekking	

Figur 1: Oversettelsesmodus og regler

TRANSLATØRKOMPETANSE

Røvik (2014b) framhever at et nøkkelbegrep for å forstå og designe endringsprosesser er translatørkompetansen til deltakerne i en oversettelsesprosess. I en oversettelsesprosess må oversetteren ha gode kunnskaper både om de kontekster som ideen hentes fra, så vel som kunnskaper om mottakerorganisasjonen og de etablerte praksiser der. Det handler altså om den kompetansen en eller flere personer besitter for å kunne “oversette-fra-noe” (dekontekstualisering) og den kompetansen de må inneha for å “oversette-til-noe” (rekontekstualisering). Dette

Den reproduserende oversettelsesmodus bygger på forestillingen om at man kan identifisere en vellykket praksis (*best practice*) i en organisasjon og overføre og gjenskape den i en annen, med stort sett de samme effekter som den hadde i organisasjonen den ble hentet fra. Vi vet selvsagt at det i hovedsak kun er fysiske objekter som kan kopieres fullt ut, men det må likevel ikke få oss til å underkjenne at det finnes mange tilfeller der overføring av ideer kan foregå som en “*tilnærmet kopieringsprosess*” (Røvik 2007:307). Eksempler på dette kan være når kommuner ukritisk tar i bruk de maler som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet.

Når man *adderer* eller *trekker fra* i en oversettelsesprosess, betyr det at man legger til elementer som man synes passer til egen kontekst eller trekker fra og utelater de elementer som ikke passer. Man tilpasser eller modifiserer ideen til egen kontekst. Med *omvandling* menes en radikal eller grunnleggende endring av en idé eller en praksis. Innenfor alle disse tre modusene har oversetteren store frihetsgrader. Den nasjonale ideen eller konseptet Tilstandsrapport kan betraktes som et uferdig redskap som må kontekstualiseres av den enkelte kommune, samtidig som det følger med ulike verktøy eller tilnærminger som skal hjelpe kommunene til å kontekstualisere ideen om tilstandsrapporter. Selv om Utdanningsdirektoratet har relativt tydelige føringer på hvordan ideen om tilstandsrapporter skal implementeres i kommunene er, som nevnt ovenfor den enkelte kommune gitt store frihetsgrader i å ta ideen inn (Utdanningsdirektoratet, 2013). Det finnes dermed ingen eksakt modell av ideen som rent instrumentelt kan kopieres og iverksettes lokalt. Et viktig spørsmål blir da hvordan det nasjonale kravet om tilstandsrapporter oversettes konstruktivt i Lenvik kommune. Hva preger prosessen og hvilket oversettelsesmodus er det som preger de lokale aktørene; er det reproduksjon og kopiering, er det pragmatisk modifisering, eller er det kan hende radikal omvandling?

Tilstandsrapporten – et produkt for skrivebordsskuffa?

Utgangspunktet for etablering av årlige tilstandsrapporter i kommunene er forankret i flere OECD-rapporter der det framkommer signaler om at det er behov for å styrke kvalitetssikringsarbeidet i den norske skolen (Rambøll, 2013). Ifølge OECD gjør den desentraliserte skolestrukturen i Norge at det er spesielt viktig å utvikle felles standarder for hva som er en god skole. OECDs anbefalinger til Norge var som følger (Utdanningsdirektoratet, 2013):

- *Tydeliggjøre mål og kriterier for hva som er god kvalitet i skolen*
- *Fullføre Nasjonalt kvalitetsvurderingsystem (NKVS) slik at det framstår som et*

sammenhengende system

- *Fortsette å bygge evaluerings- og vurderingskompetanse blant lærere, skoleledere og skoleeiere*

Ideen om tilstandsrapporter i norske kommuner stammer fra en OECDs anbefalinger om kvalitetssikring av skolesektoren i Norge. Det som Røvik og Pettersen (2014) kaller masterideer fra internasjonale aktører, har fått gjennomslag. Røvik og Pettersen trekker fram fire typiske masterideer; kvalitet, ledelse, accountability og evidensbasert praksis, og viser at disse ideene har fem typiske felles kjennetegn: De har stor utbredelse, uklare opphav, og de er selvbe-grunnende, reformutløsende og eklektiske. Tilstandsrapporten faller inn et kvalitetsfokus og har innslag av alle fem kjennetegnene på en masteridé.

Tilstandsrapporten som idé blir i utgangspunktet implementert i kommunene ut fra en rasjonell tankegang (Christensen mfl., 2009). Det vises sågar til at kommunene gjennom opplæringsloven som skoleeier er pålagt å ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt. Det blir så iverksatt et systematisk arbeid der Utdanningsdirektoratet står sentralt gjennom å utarbeide en mal for tilstandsrapporten. Malen gjøres tilgjengelig gjennom skoleporten. Lenvik kommune tok i bruk malen for sin tilstandsrapportering og satt rapporteringen inn i kommunens rasjonelle hierarkiske system der administrasjonen utformet og rapporten og la den fram for kommunestyret som tok den til orientering. Både fra administrasjonen og fra politisk nivå har man i Lenvik kommune slitt med å bruke tilstandsrapporten til å ta beslutninger og gi retning for utvikling av kvalitet i skolen. Etter hvert erkjente kommunen at tilstandsrapporten hadde blitt det de selv kalte for en pliktøvelse:

Tilstandsrapporten for grunnskolen har vært en pliktøvelse i Lenvik kommune siden den ble innført. Den har i liten eller ingen grad bidratt til utvikling og hatt liten verdi både for administrasjonen og politikere. (Eidissen & Hoen 2015:2)

En slik utvikling kan forklares med at kommuner er komplekse systemer med ulike institusjonelle normer, verdier og prosesser (March & Olsen, 1989). Innføring av tilstandsrapporter i Lenvik kommune kan ha vært i konflikt med allerede etablerte praksiser i kommunen. Men i og med at kommunen er pålagt å ha tilstandsrapportering, kan man ikke la være å ha en rapportering. I stedet iverksetter kommunen det som Røvik (2007) beskriver som et artistisk scenario. For å takle kravet fra omgivelsene om å framstå som et moderne og kvalitetsorientert kommune skiller man mellom prat og praksis (Meyer & Rowan, 1977). Tilstandsrapporten blir det som kommunen selv kaller for et produkt som legges i skrivebordsskuffa (Eidissen & Hoen, 2015) der kvalitetsarbeidet i kjølvannet av rapporten blir mer på det retoriske planet, mens den gamle praksisen er dominerende. I løpet av høsten 2013 erkjenner kommunen at noe må gjøres med tilstandsrapporten. Den må ut av skrivebords-skuffa og bli det verktøy for kvalitetsutvikling i skolen som den er ment å være. Gjennom prosjektet "Gode skoleeiere" får kommunen anledning til en tettere samhandling mellom administrasjon og politikere. Fra administrasjonen deltar sin side skolefaglig rådgiver, kommunalsjef og rådmann. Fra politisk side deltok leder for Utvalg for oppvekst og kultur. Jeg vil videre i denne artikkelen komme inn på noen viktige punkter som kan forklare hvorfor og hvordan Lenvik kommune har lyktes med en prosess der de har endret tilstandsrapporten fra et produkt for "skrivebordsskuffa" til et verktøy for kvalitetsutvikling.

OVERSETTING AV TILSTANDSRAPPORTEN – EN VELLYKKET TRANSLASJONSPROSESS
Utviklingsprosessen som Lenvik kommune har vært igjennom med tilstandsrapporten, kan forklares som en oversettelsesprosess (Røvik 2014a). I en slik oversettelsesprosess kan kommunen selv bearbeide nye tiltak slik at de blir implementert på en konstruktiv og god måte. Røvik (2007) kaller dette for translasjonsscenarioet. Scenarioet bygger på forestillingen om at nye tiltak, som eksempelvis tilstandsrapporten,

først og fremst er ideer og ikke fysiske objekter. En iverksetting av nye tiltak innebærer da en oversettelsesprosess og tilpasning til eksisterende kontekst.

Lenvik kommunes arbeid med tilstandsrapporten kan forstås i lys av et modifierende oversettelsesmodus (Røvik 2014a). De endringene som er gjort i selve utformingen av tilstandsrapporten, er av en slik art at noen nye elementer er kommet til mens andre er trukket fra. Blant annet har tilstandsrapporten endret navn til kvalitetsmelding. Endringen av tilstandsrapportens innhold og utforming kan forstås utfra et modifierende modus. Tilstandsrapporten er med andre ord ikke blitt radikalt forandret, den er blitt modifisert på enkelte punkter. Det som imidlertid kan sies å være radikalt forandret, er selve *prosessen* med utarbeidelsen av den nye kvalitetsmeldingen. Der det tidligere var liten grad av politisk deltakelse i utarbeidelsen av meldingen, er det nå lagt opp til en grundig og omfattende prosess som involverer administrasjon, politikere, skoleledere og foreldrerepresentanter. Den nye prosessen innebærer en omfattende endring i forhold til tidligere prosesser og kan forstås i lys av et radikalt modus (Røvik 2014a). Det er særlig involveringen av politikere som har endret seg. Tidligere hadde ikke skolene kontakt med politikere, mens kontakten mellom administrasjonen og politikere var preget det som Lenvik selv kaller for forvaltningslogikk med saksopplysninger og forslag til vedtak. Kommunene påpeker selv at det ikke var noen utpreget form for kvalitetslogikk i de ulike møtene. I den nye prosessen med tilstandsrapporten er de ulike nivåene involvert på en kvalitativt bedre måte, og vi har muligheten til å få en tilstandsrapport der politikere tar eierskapet til både prosess og produkt.

En viktig forklaring til at Lenvik kommune har lyktes med sin utviklingsprosess, finner vi i translatørkompetansen og den felles forståelse som oppstod mellom det administrative nivået og sentrale politikere i Lenvik kommune gjennom programmet "Gode skoleeiere". Deltakerne fra Lenvik beskriver det på følgende måte:

Gjennom deltakelse i programmet "Den gode

skoleeier” har vi fått tid, kunnskap og støtte til å utvikle arbeidet lokalt i vår kommune. Det har vært en arena der politikere og administrasjon har fått anledning til å jobbe tettere sammen for å utvikle skoleeierskapet. (Eidissen og Hoen 2015:15)

Vi kan si at det som preger aktørene i Lenvik kommune, er at de har en høy grad av det som Røvik (2014b) kaller for translatørkompetanse. Ved at både administrasjonen og politikere fikk tid og rom til refleksjon på samlingene til “Gode skoleeiere”, fikk vi etablert en gjensidig kunnskap om både den administrative og den politiske konteksten. På denne måten ble grunnlaget for oversettelsesprosessen med tilstandsrapporten etablert. I tillegg fikk deltakerne gjennom teoretiske og faglige innspill på de ulike samlingene, tilgang til presise begrep som har gitt en bedre prosess ved utarbeidelsen av den årlige tilstandsrapporten. Gjennom “Gode skoleeiere” fikk administrasjon og politikk etablert en fler-kontekstualitet (Røvik 2014b) som gjorde at de forstod hverandres muligheter og utfordringer. Dette sammen med at de ble utstyrt med ulike verktøy for organisasjonsutvikling gjorde at de fikk både mot og kunnskap om å gå i gang med en oversettelsesprosess der tilstandsrapporten har gått fra å være en pliktøvelse med liten betydning for kvalitetssarbeidet i skolen, til et aktivt styringsdokument der man i prosessen har bred involvering og dermed har tro på at rapporten kan ha en betydning for skoleutviklingen i kommunen. Rambøll (Utdanningsdirektoratet, 2013) påpeker flere områder for forbedring av årlige tilstandsrapporter. Et av områdene de peker på er at kommunene bør videreutvikle *prosessene* rundt utarbeidelsen av rapporten, der involvering av det politiske nivået er viktig. På dette punktet har Lenvik kommune gjennomført en radikal endring eller translasjon. De nye prosessene til kommunen involverer politikere på en helt annen måte enn tidligere, blant annet gjennom at skolepolitikere får anledning til å møte skoleledere og foreldrerepresentanter underveis i utarbeidelsen av tilstandsrapporten.

På denne måten blir politikerne involvert i rapporten utover behandlingen i kommunestyret. Dette har igjen gjort innholdet og kvaliteten på tilstandsrapporten er blitt forbedret. Kommunen sier selv at den nye tilstandsrapporten er blitt et godt verktøy for kvalitetsutvikling i skolesektoren ved at rapporten er blitt et levende dokument som får betydning for skoleutviklingen i kommunen. Ved å bli tilført faglige innspill og ved å ha gode diskusjoner med kollegaer fra andre kommuner, er det gjennom “Gode skoleeiere” blitt lagt et grunnlag for å kunne lykkes med en slik translasjonsprosess. Det som også har hatt stor betydning er det er blitt utviklet en felles kultur mellom administrativt nivå og politikere i kommunen. På den måten er det skapt gode samarbeidsrelasjoner og en felles forståelse av utfordringene med å utvikle Tilstandsrapporten. Dette har gjort at de har tatt seg tid til i fellesskap å gå i dybden på utfordring nummer 1 i dette arbeidet; samhandling mellom politikk og administrasjon.

VEIEN VIDERE

Utfordringen framover vil være å bevare engasjementet og den kvalitet som ligger i de gode prosessene som Lenvik kommune har innført i arbeidet med tilstandsrapporten. Deltakerne sier selv at de har sterk tro på at de prosesser som er satt i gang i kommunen vil bidra til at de får et “dypere læringsnivå blant ansatte i skolen, administrativ skoleeier og politisk skoleeier”. Et slikt utsagn synliggjør at det er handlende aktører som er involvert i kommunale endrings- og utviklingsprosesser. For å unngå at prosesser stopper opp og at planer kun blir et produkt for “skrivebordsskuffa”, er det viktig at politikere og administrasjon utvikler det som Røvik (2014) beskriver som translatørkompetanse. I forhold til arbeidet med tilstandsrapporter er det viktig å ha kunnskap om både innholdet i, og prosessen med å utarbeide slike rapporter. Det er også viktig å forstå at den enkelte kommune er gitt frihetsgrader i utformingen av rapporten. En slik frihetsgrad innebærer at politikere og administrasjon blir oversettere i utarbeidelsen av tilstandsrapporter. Dermed blir kompetanse om

oversettelsesprosesser viktig.

Det som Lenvik uten tvil har fått på plass er en svært god *formell struktur* for prosessen med den årlige tilstandsrapporten for skolen. Det blir derfor viktig å sikre en videreføring av prosessene i forbindelse med at nye politikere kommer til skolefeltet etter valg. Her blir kontinuitet og kunnskapsoverføring i kommunens skoleadministrasjon viktige faktorer for å kunne videreføre det gode arbeidet. Usikkerhetsfaktoren er å vedlikeholdet den gode *kulturen* for samspill mellom politikk og administrasjon som er utviklet gjennom deltakelsen i “Gode skoleeiere”. Hvis man ikke har kontinuerlig fokus på å ha en god spillskultur mellom politikk og administrasjon, vil sannsynligheten være stor for at også den nye tilstandsrapporten til kommunen blir et produkt for skrivebordskuffa. Her har alle aktører, både politikere og administrasjon et felles ansvar for å skape en god samhandlingskultur.

Litteratur

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A.

(2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eidissen, M. & Hoen, R.

(2015). *Fra tilstandsrapport til kvalitetsmelding*. Eksamensoppgave Universitetet i Nordland.

Fangen, K.

(2006). *Deltakende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hammersley, M. & Atkinson, P.

(1996). *Feltmetodikk: Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

St.meld. nr. 30

(2003–2004). *Kultur for læring*. Kunnskapsdepartementet.

St.meld. nr. 31

(2007–2008). *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.

March, J.G. & Olsen, J.P.

(1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free

Press.

Meyer, J.W. & Rowan, B.

(1977). Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340–363.

OECD

(1989). *OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk*. Norsk rapport til OECD. Ekspertvurdering fra OECD. Oslo: Aschehoug.

Pont, B., Nusche, D & Moorman, H.

(2008). *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice*. Paris: OECD.

Repstad, P.

(2009). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Roald, K.

(2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonsløring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røvik, K.A.

(2007/2009). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. Århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, K.A.

(2013). Den besværlige implementeringen: Når reformer skal løftes inn i klasserommet. I P. Arbo, T. Bull & Å. Danielsen (red). *Utdanningssamfunnet og livslang læring – Festskrift til Gunnar Grepperud*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Røvik, K.A.

(2014a). Reformideer og deres tornefulle vei inn i skolefeltet. I Røvik, K.A., Eilertsen, T.V. & Furu, E. (red). *Reformideer i norsk skole*. Oslo: Cappelen Damm.

Røvik, K.A.

(2014b). Translasjon – en alternativ doktrine for implementering. I Røvik, K.A., Eilertsen, T.V. & Furu, E. (red). *Reformideer i norsk skole*. Oslo: Cappelen Damm.

Røvik, K.A. & Pettersen, H.M.

(2014). Masterideer. I Røvik, K.A., Eilertsen, T.V. & Furu, E. (red). *Reformideer i norsk skole*. Oslo: Cappelen Damm.

Røvik, K.A.

(2016). Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental The-

ory. I *International Journal of Management Reviews*, Vol. 00, 1–21.
Schjølberg, P.O., Hartman, M. & Rotvold, L.Aa.
(2015). *Gode skoleeiere for Nord-Norge*.
Sluttrapport.

Utdanningsdirektoratet
(2013). *Evaluering av årlige tilstandsrapport-
er – årlige tilstandsrapporter som verktøy for
kvalitetsutvikling*. Oslo: Rambøll.

Lars Aage Rotvold

Conrad Holmboesvei 13
9011 Tromsø
Tlf. 97612959
Lars.aage.rotvold@uit.no