



Morten Brattvoll

Det tvetydige skoleeierskapet Paradokser rundt organiseringen av det politisk-administrative skoleeierskap

Interessen rundt det norske skoleeierskapet ser ut til å ha økt i løpet av de siste 10–15 årene. Dette kapitlet viser hvordan en rekke innflytelsesrike institusjoner har bidratt til å sette skoleeierskapet på dagsordenen. Etter hvert har flere institusjoner koplet seg på skoleeierskapet som sak. Disse institusjonene har etter hvert blitt bærere av en organisasjonsløsning som oppfordrer til tettere formalisert samarbeid mellom det politiske og det administrative nivået i kommunene. I dette kapitlet omtales denne organisasjonsløsningen som ”sammenbindingsideen”. Flere kommuner har omsatt denne ideen til praksis. Hovedformålet med dette kapitlet er å vise hvordan sammenbindingsideen kan komme på kollisjonskurs med grunnleggende demokratiske styringsprinsipper.

INNLEDNING

Debatten om norske skolars tilstand og framtidssutsikter er svært sammensatt. Diskusjonene knytter seg for det første til ulike organisatoriske deler av utdanningssystemet, og for det andre varierer diskusjonene om hvordan norske skoler bør være med tanke på det faglige og pedagogiske innhold. Gjennom multinasjonale aktører som OECD og PISA gjøres skolepolitikken i stor grad til en integrert del av den globale øko-

nomien og til et spørsmål om sosial velferd. Et ferskt eksempel på dette finnes i NOU 2016:1, hvor det heter at ”Svakheter i utdanningssystemet bidrar til å holde tilbake produktivitetsveksten” (s. 19). Under skiftende regjeringer gjøres utdanningssystemet også til gjenstand for politiske debatter som kan virke reformutløsende (Røvik mfl., 2014). Noen eksempler på dette er reform 97, Lærertiløftet, og sittende regjeringens satsingsprogram ”Ungdomstrinn i utvikling”.

Morten Brattvoll er statsviter og førstelektor ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Brattvoll jobber primært med utvikling og gjennomføring av utdanninger for ansatte i det norske utdanningssystemet. Forskningsinteressene sentrerer rundt offentlig politikk og organisasjonsfaglige problemstillinger.

På det lokale nivået foregår det stadige debatter knyttet til ressursbruk, sammenslåinger, nedleggelse eller nybygging av skoler. Et sentralt stikkord her er infrastrukturdebatter og økonomi. Atter andre diskusjoner knytter seg til ledelse og pedagogiske prosesser som foregår på innsiden av hver enkelt skole. Relasjonene mellom skolens ledelse, de profesjonelle ansatte, elever og foresatte utgjør en aktørkjerner i denne sammenheng.

Denne artikkelen viser hvordan offentlige myndigheter, KS, konsulentbransjen, og deler av universitets- og høyskolesektoren har bidratt til å autorisere en bestemt organisasjonsløsning når skoleeierne skal drive utviklingsarbeid. Hovedingrediensen i organisasjonsløsningen handler om å kople politikk og administrasjon sterkere sammen på det lokale nivå. I artikkelen benevnes denne løsningen som sammenbindingsideen. Formålet med artikkelen er å vise hvordan sammenbindingsideen utfordrer etablerte demokratiske styringsprinsipper på det lokale nivå.

METODE

Artikkelen er empirisk i den forstand at den tar utgangspunkt i omorganiseringer av skoleeierskapet i et knippe kommuner. Disse omorganiseringene gjenspeiler flere verdivalg som utfordrer etablerte prinsipper ved vårt lokaldemokrati. Artikkelen er derfor også normativ, fordi den på en kritisk måte drøfter hva slags verdier som settes på prøve når skoleeierskapet kobler sammen politikk og administrasjon på bestemte måter. Under programperioden "Gode skoleeiere" har vi på en systematisk måte samlet inn data etter hvert som kommunen har gått i gang med sitt arbeid. I tillegg til egne observasjonsnotater som er tatt i forbindelse med oppfølgingen av kommunene, er det også hentet informasjon fra pedagogisk loppemarked, SWOT-analyser, samt evalueringer av både samlinger og arbeid mellom samlinger. Flere rapporter og offentlige dokumenter inngår også i det empiriske materialet.

SKOLEEIERSKAPET SETTES PÅ DAGSORDENEN

I jungelen av skolepolitiske aktører, satsinger

og tiltakspakker har oppmerksomheten rundt skoleeiers betydning i økende grad blitt dratt fram. I en tekstanalyse som ble gjort i Price-waterhouseCoopers (heretter kalt PwC) rapport "Kom nærmere" (Jøsendal & Langfjæran, 2009:18), illustreres det hvordan ordet skoleeier i økende grad trekkes inn i skolepolitiske styringsdokumenter fra midten av 1990-årene og fram mot 2010. Denne perioden kan betraktes som en internaliseringsfase, eller en gryende institusjonaliseringsprosess hvor skoleeierskapet ses i sammenheng med skolers muligheter for å lykkes. Hvis Berger og Luckmans (1967) klassiske resonnement legges til grunn, betyr dette at det i denne perioden konstrueres en nok så bred forestilling om at skoleeierskapet er viktig, hovedsakelig av den grunn at stadig flere institusjoner omtaler skoleeierskapet som viktig eller nærmest avgjørende for å lykkes. I alle fall vil et slikt resonnement kunne forklare noe av den stadig økende oppmerksomheten, og den nøkkelrollen som skoleeierskapet tillegges for norske skoler.

Da Kommunesektorens organisasjon (KS) i 2013 gikk sammen med Kunnskapsdepartementet om å utarbeide programmet *Den gode skoleeier*, gjøres det et utviklingsgrep for skoleeierne som er av en langt mer realpolitisk karakter. Her konkretiseres ideen om et opplærings- og utviklingsprogram for politisk og administrativ ledelse i kommuner og fylkeskommuner, og prosjektet "Gode skoleeiere" var da i ferd med å se dagens lys.

Historien så langt illustrerer at oppstarten av opplæringsprogrammet "Gode skoleeiere" delvis kan ses på som et resultat av en institusjonaliseringsprosess, og delvis som et resultat av realpolitiske beslutninger som handlet om finansiering, utvelgelse av deltakere, og iverksetting av programmet.

HVEM ER SKOLEEIERNE?

Sluttrapporten *Kom nærmere* viser at "sentrale aktører innenfor utdanningsfeltet har ulik virkelighetsoppfatning av hvem som er skoleeier" (Jøsendal & Langfjæran, 2009:7). Hvorvidt det er rådmannen med sin skolefaglige støtte i ad-

ministrasjonen, eller om det er politikerne som skal anses å være skoleeiere har vært et sentralt spørsmål i denne sammenheng. Her reises med andre ord spørsmålet om skoleeierskapet skal knyttes til det politiske eller det administrative nivået. I samme rapport konkluderes det likevel med at ”*det er de lokale folkevalgte i kommunestyret og fylkesting som er den formelle skoleeier* (ibid.: 22), men det vises til at eierskapet vanligvis utøves på delegering til det administrative nivået. I KS’ rapport fra 2013 ”*Den gode skoleeier* skjerpes ikke presisjonsnivået i nevneverdig grad når skoleeierskapet omtales. Her vises det ganske enkelt til at skoleeier er *kommunen* eller *fylkeskommunen*. På udir.no presenteres skoleeierskapet på samme måte. Med skoleeier skal forstås kommunen eller fylkeskommunen, og styret for private skoler etter privatskoleloven og private grunnskoler etter opplæringsloven. Dersom det gjøres en liten pedagogisk vri, og vi stiller spørsmålet: Hvem eier skolene?, vil svaret kunne gis nok så enkelt med utgangspunkt i måten vi har organisert vårt demokrati på. Det er verken politikere eller byråkrater som eier skolene. Skolene eies i prinsippet av folket. Det er folket som gjennom politiske valg gir innhold til hva skoler bør være, og det er folket som finansierer de offentlige skolene. Skoleeierskapet er derfor en form for *temporær forvaltning av folkets interesser*. Det er en form for forvaltning fordi politikerne har blitt gitt et mandat og en tillit fra folket som skal ivaretas på best mulig måte, og den er temporær fordi alle politisk valgte bekler sine roller på prøvetid. Politikere kan byttes ut, og innholdet i norske skoler kan i prinsippet forandres fra valg til valg. Administrativt ansatte representerer på sin side den stabile og forutsigbare delen av en slik forvaltning. Lærerne er verdt å nevne i denne sammenheng da de i et demokratiperspektiv er gitt den aller høyeste tillit. De skal *utøve* den tilliten som er gitt, og det er en tillit som skal utøves overfor det mest verdifulle for de fleste av oss; våre barn og vår ungdom. Skoleeierskapet kan selvsagt defineres som en del av vårt politisk-administrative system, men poenget her er at folket er skoleeierskapet. Fol-

ket er med på å bestemme over skolene, som vi selv er en del av.

SAMMENBINDINGEN AV POLITIKK OG ADMINISTRASJON SOM LØSNING PÅ HVA?

Interessant nok så representerer oppstarten av programmet ”Gode skoleeiere” et veiskille, i den forstand at flere institusjoner tar til orde for å organisere skoleeierskapet i en bestemt retning. Begrepene samspill, samhandling og samarbeid er sentrale stikkord når det gjelder arbeidsmetodikk for utviklingsarbeidet i skolesektoren, og dette kommer direkte til uttrykk i opplærings- og utviklingsprogrammets beskrivelse av det som kalles ”*Dialogbasert ledelse*” (2013). Her vises det til behovet for ”*et tilstedeværende politisk og administrativt nivå, og denne tilstedeværelsen ønskes uavhengig av politiske og administrative styrings- og organisasjonsmodeller*” (ibid.: 130). Her tydeliggjøres også et framtidsideal basert på ”... *et bredt kunnskapsutviklende samspill mellom politikere, administrativ ledelse, skoleledere og profesjonsgruppene i skolen*”. Videre argumenteres det for viktigheten av møtearenaer hvor ”*alle aktørene inngår som ansvarlige og medskapende deltakere*”, og at ”*det er avgjørende at politiske, administrative og faglige ledere samhandler ...*” De viste også til at den dialogbaserte styringen skulle bidra til ”*at det blir etablert velfungerende møtearenaer og møteformer på tvers av de hierarkiske nivåene, der alle aktørene inngår som ansvarlige og medskapende deltakere i kommunenes og fylkeskommunenes kvalitetsarbeid*”.

SAMMENBINDINGSIDEEN GROR FRAM SOM FORBILLEDIG ORGANISASJONSSTRUKTUR

Ideen om samarbeid mellom nivåene ser med andre ord ut til å være en gjenganger når skoleeierskapet drøftes i flere utredninger og rapporter. Det refereres til at utviklingsarbeidet i kommunene bør foregå i langt sterkere politisk-administrativt integrerte former, og på denne måten vil kvaliteten i skolene forbedres. Hvordan sammenhengen mellom et slikt politisk-administrativt samarbeidsideal kan settes i

direkte sammenheng med det å løse noen tydelig definerte problemer i skolen ser ut til å være mer uklart. Det kan snarere se ut som om organisasjonsløsningen defineres før problemene er definert, noe som for øvrig ikke er et uvanlig fenomen (Cohen, March & Olsen, 1972).

Inn mot 2013 ser det ut som om forventningene til skoleeierskapet endrer karakter. Nå skal skoleeierne ikke bare være eksekutør av den nasjonale skolepolitikken og tilrettelegger av de lokale skoletilbudene. Det forventes at skoleeierne også skal ha en nøkkelrolle som *utviklingsaktører*. Det er mer i kjølvannet av denne forventningen at det vokser fram en idé om hvordan utviklingsarbeidet bør organiseres. Når framtidens skoler skal utformes, vurderes samarbeidet mellom politikk og administrasjon som en viktig suksessfaktor. Sammenbindingsideen ser ut til å bli en norm for hva som er den fornuftige organiserte arbeidsformen mellom politikk og administrasjon.

Tidligere studier har vist at institusjoner som har status som autoritative sentra, kan øve betydelig innflytelse for andre institusjoners valg av organisasjonsoppskrifter. Med autoritative sentra menes ”organisasjoner eller enkeltpersoner som for en periode har forbildestatus i forhold til en større eller mindre gruppe organisasjoner, for eksempel innenfor et organisasjonsfelt” (Røvik, 1998). I utviklingsprogrammet ”Gode skoleeiere”, har både den norske sentralforvaltningen, et verdensomspennende konsultantselskap, og KS som organiserer norske kommuners arbeidsgiverside, vært involvert. Alle disse institusjonene har på ulike måter vært målbærere av sammenbindingsideen, og det er rimelig å anta at disse institusjonene har status som såkalte autoritative sentra innenfor utdanningsfeltet. I tillegg til ovenstående institusjoner, så har universitets- og høyskolesektoren også bidratt til å kaste glans over sammenbindingsideen. Flere anerkjente akademikere som jobber med skolefeltet har bidratt i arbeidet med rapporter og utredninger viktigheten av samarbeid løftes fram. Samarbeidet mellom politikk og administrasjon har stått sentralt i flere faglige innspill i skoleeierprogrammet, og det er produsert

faglitteratur som nettopp tar tak i samme tema. Et eksempel på sistnevnte er framstillingen av det som omtales som en *produktiv utviklingskultur* hos skoleeierskapet (Roald, 2012). Noe av kjerneverdien i en slik kultur handler om å tilrettelegge for at ulike nivåer skal komme i direkte inngrep med hverandre i arbeidet med å forbedre skolene. I flere kommuner overføres denne ideen med tanke på det politiske og administrative nivå.

Samlet sett representerer de ovennevnte institusjonene og personene en formidabel autoritativ kraft. Det er denne typen kraft som også kan skape et normativt hegemoni når det gjelder spørsmålet om hva som er effektive eller moderne organisasjonsløsninger. I lignende sammenhenger har Lynne G. Zucker skrevet om hvordan autoritative sentra gir organisasjonsløsninger som kan få en allmenn utbredelse, og etter hvert bli etablert som regellignende sosiale faktum (Zucker, 1987). Et slikt resonnement kan delvis forklare utbredelsen av sammenbindingsideen. De kommunene som har gjennomført konkrete organisatoriske grep for å samle politikk og administrasjon på en og samme arena når skoleutvikling står på dagsordenen, har i realiteten oversatt og implementert sammenbindingsideen. Sett i lys av et instrumentelt/rasjonelt organisasjonsperspektiv, så kan sammenbindingen av politikk og administrasjon ses på som en løsning som gir utviklingsprosessene et mer koordinert og målrettet moment. Ved å åpne skottene og øke kontakthyppheten mellom politikere og administrativt ansatte, så er det i dette perspektivet rimelig å forvente at oppfatningene om skoler vil bli mer like på det politiske og administrative nivå. Politikken vil bli farget sterkere av faglige argumenter, og likeledes vil den skolefaglige kompetansen kunne bli ispedd flere politiske idealer. Grunnen til dette er at den fagkompetansen som befinner seg nok så permanent i kommunenes administrasjon, i sterkere grad vil bli koblet på politiske beslutningsprosesser som angår skolene. Slikt sett vil politikk og administrasjon gjensidig påvirke hverandre i sterkere grad. I en slik beslutningsmodell vil hensynet til faglig kyndighet kunne ivaretas av

administrative eksperter, og denne kyndigheten vil samtidig kunne kombineres med politikernes mandat som handler om å ivareta hensynet til velgerne, eller sagt på en annen måte hensynet til å representere folkeviljen etter beste evne.

LOKALFORVALTNINGENS BEHOV FOR STERKERE SAMMENBINDING

Gjennom programmet "Gode skoleeiere" har behovet for et politisk-administrativt samarbeid blitt grundig illustrert av flere kommuner. Det er mulig å peke på et felles budskap fra kommunene som handlet om behovet for mer samarbeid, samhandling, felles tilstedeværelse og felles møtearenaer. Stikkordsmessig ytret politikere og byråkrater videre at de ønsket å dra i samme retning, at de ønsket å kunne forstå hverandre bedre både gjennom prat, og når skriftlige dokumenter skulle leses og i enkelte tilfeller legges til grunn for nye politiske vedtak. Ønsket om større grad av integrasjon, felles språk og felles innsats til det beste for elevene var også typiske argumenter for å øke kvaliteten på utviklingsarbeidet med skolene.

Fortellingene fra deltakerne i programmet bærer bud om at politikk og administrasjon bør smelte sammen og gå opp i en høyere enhet. Rent empirisk, så viste "Gode skoleeiere" at de kommunene som klarte å etablere felles møtearenaer for politikere og administrativt ansatte, også opplevde mindre sprik seg imellom når det gjaldt innhold og forventninger til utviklingsarbeid i skolen. Slikt sett finnes det belegg for å hevde at en slik sammenbinding mellom politikk og administrasjon bereder grunnen for et mer ensrettet og effektivt utviklingsarbeid. Det mangler med andre ord ikke på empiriske fortellinger som underbygger en rekke praktiske argumenter for en mer integrert politisk-administrativ styringsstruktur.

SAMMENBINDINGSIDEALET'S PARADOKSER

Det å koble sammen ulike hierarkiske nivåer (vertikalt) og spesialiseringer (horisontalt) kan ses på som et uttrykk for demokratisk organisering av utviklingsarbeid, hvor hensynet til bred deltakelse veier tungt. Denne måten å jobbe på

kan ses på som en måte å *forankre* utviklingsarbeidet på, og litt forenklet kan det sies at en slik organisering av arbeidet ofte legges til grunn som en betingelse for kollektiv læring. Ledelsens beslutningsmyndighet flettes sammen med de ansattes kunnskaper og ferdigheter, og på denne måten kan ulike argumenter brynes mot hverandre i søken etter det de mener er forbedringer til skolene, og til syvende og sist elevenes beste. Det er liten tvil om at de skolene som legger vekt på denne arbeidsformen ser ut til å ha en langt høyere måloppnåelse enn de skolene som ikke organiserer arbeidet med sikte på å underbygge slike kollektive prosesser (Irgens, 2010). Av denne grunn kan det være vanskelig å komme utenom systematiserte arbeidsformer som sikrer koordinering og samarbeid. Det er i det hele tatt få gode argumenter mot slike sammenbindinger. I alle fall gjelder dette når det er snakk om organisasjonsinterne kollektive utviklingsprosesser, for eksempel i en skole eller internt i kommuneadministrasjonen. Det samme gjelder for så vidt når ulike institusjoner inngår partnerskapsavtaler, og på den måten bygger bro på tvers av institusjonelle skiller. Programmet "Gode skoleeiere" er faktisk et eksempel på sistnevnte, hvor både KS, offentlige myndigheter og UH-sektoren drar i gang og gjennomfører et formalisert utviklingsprosjekt i fellesskap.

Spørsmålet som melder seg, er imidlertid om slike sammenbindinger er like hensiktsmessig når det gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon? Flere av kommunene i "Gode skoleeiere" (heretter kalt GS) har etablert formelle møtearenaer hvor utviklingsarbeidet drives i et politisk-administrativt fellesskap. Her er det ikke snakk om regulert kontakt mellom nivåene ut ifra eksisterende styrings- og kommunikasjonslinjer, men det designes nye formelle møtearenaer hvor politiske og administrative deltakere defineres, tidspunkter og sted bestemmes, og ulike spørsmål rundt skoler blir satt på dagsorden. Fortellingene fra Værøy og Lenvik viser hvordan slike institusjonelle ordninger etableres. I tråd med Johan P. Olsens begrepsbruk, gjøres det i denne sammenheng noen arkitek-

toniske grep (Olsen, 1998) i den politisk-administrative styringsstrukturen. Om disse grepene forrykker maktforholdet mellom politikk og administrasjon skal være ubesvart her, men at maktforholdene på denne måten blir *endret* når den lokale skolepolitikken skal utformes, bør være hevet over enhver tvil.

Et betimelig spørsmål i arbeidet med skoleeierskapet er derfor om en politisk-administrativ integrert løsning kan tilsløre forholdet mellom politikk og administrasjon på en slik måte at det kan utgjøre en trussel for demokratiet. Kan sammenbindingsidealet komme på kollisjonskurs med noen av våre historiske og dypt forankrede konstitusjonelle verdier? Nå er det selvsagt slik at vi ikke har en egen grunnlov for Kommune-Norge. Det lokale selvstyre i Norge ble gitt av formannskapslovene av 1837, men lovene blir gjerne omtalt som en *"kommunal forfatning som bygger på de samme prinsippene som Grunnloven"* (Christensen 2014:137). Av den grunn er det rimelig å kunne jamføre den samme prinsipielle debatten om forholdet mellom politikk og administrasjon, enten det refereres til sentralforvaltningen eller lokalforvaltningen. Her er det for øvrig verdt å nevne at det kommunale selvstyret ble grunnlovsfestet 31. april 2016, og har på den måten blitt gitt et sterkere rettsvern. Men hvorfor er det så av interesse å belyse forholdet mellom forvaltningsnivåene når skoleeierskapet skal settes i fokus?

For det første så setter sammenbindingsidealet enkelte høyst prinsipielle demokratiske styringsidealer på prøve. Er det mulig å tenke seg et nærmest grenseløst samarbeid mellom nivåene slik det ofte argumenteres for? *For det andre* vil det være rimelig å spørre om strammingen i koblinger mellom politikk og administrasjon når det gjelder skoleeierskap, også bør ha overføringsverdi til andre forvaltningsområder. Eller er det slik at utdanningssektoren bør være unntaksregelen når det gjelder forvaltningsprinsippet om skille mellom politikk og administrasjon? *For det tredje* er koblingene mellom politikk og administrasjon interessant å vurdere av rent praktiske årsaker. Hvordan forvaltningen organiseres, vil etter alt å dømme få konsekven-

ser for hva slags vedtak og hvilke tjenester som produseres på vegne av elevenes utdanningsløp. Organiseringen vil eksempelvis kunne få betydning for beslutningsutfall vedrørende infrastruktur (f.eks. utforming av skolebygg), innhold i undervisning, pedagogiske opplegg osv.

PARADOKSET DEMOKRATI OG ORGANISERINGEN AV SKOLEEIERSKAPET

Hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon organiseres i norske kommuner, kan ses på som et uttrykk på maktfordeling. Gjennom kommunevalget har politikerne fått sitt mandat for å kunne representere folket, noe de administrativt ansatte ikke har. Dette sier noe om hvem som har makt til å gjøre hva, på vegne av hvem. Av gode grunner kan det også stilles spørsmål ved om et slikt tydelig skille mellom politikk og administrasjon er kommet for å bli.

It is deeply engraved in our Western way of thinking about government and it serves important constitutional functions (it is painfully absent in totalitarian regimes). (Overeem 2006:145).

I NOU 1974 60:8 vises det til en lignende norsk formulering hvor det heter at forvaltningsstaben skal være

tjenere for hele vårt folkestyre. Det er deres oppgave å sørge for at de retningslinjer som hele befolkningen trekker opp gjennom valg til kommunestyre og storting og gjennom den politiske prosess for øvrig, blir effektivt gjennomført (Lægneid og Olsen 1978:21).

Et kronargument for å framheve betydningen av et såpass strengt skille mellom nivåene knytter seg blant annet til rettssikkerhetsaspektet, hvor det administrative systemet er satt til å ivareta hensynet til likebehandling og forutsigbarhet. Mens politikere kommer og går, representerer administrasjonen en mer stabil forvaltnings- og skolefaglig kompetanse. En slik kompetanse bygges opp over år, og blir en del av administrasjonens hukommelse. At kommunene har et ansvar for å bygge opp en slik kompetanse, reflekteres også i opplæringsloven § 13-1, 2. l.

Her heter det:

Kommunen skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået.

Dette instrumentelle grepet innebærer at skolefaglige stillinger gjøres til en obligatorisk og permanent del av kommuneadministrasjonen. Lovteksten lokaliserer på denne måten noen forventninger om hvor den skolefaglige kompetansen er å finne. Flere administrativt ansatte som deltok i utviklingsprogrammet "Gode skoleeiere", uttrykte sin frustrasjon over politikernes manglende kunnskap om skoler. Dette er et vanlig fenomen i forvaltningen:

In addition, bureaucrats and their organizations tend to believe that they understand the policy area in question better than the political executive, who may be in office only for a short time. (Peters 1987:156)

Poenget i denne sammenhengen er at den fremste skolefaglige ekspertisen forventes å være i administrasjonen. Dette er et uttrykk for hvordan lokaldemokratiet er organisert, og frustrasjonene som nevnt over skulle i prinsippet ikke være noe å bli frustrert over. Dette resonnementet kaster også et alternativt lys over sammenbindings-ideen som oppskrift for det gode skoleeierskapet. Den kvalifiserte forskjellen mellom administrativt ansatte og politikere ser ut til å være bygd inn i vårt system, planlagt og bevisst. Forskjellen reflekterer noen historiske og grunnleggende prinsipper i organiseringen av vårt demokrati, og dette enten vi legger årene 1814, 1837 eller 1993 til grunn. Det å implementere en variant av sammenbindings-ideen som hvisker ut slike skiller, representerer betydelige dilemmaer.

Politikerne på sin side, de kommer og går. Derfor er det rimelig å forvente at den skolefaglige kompetansen vil være mer flyktig. Det vil den også fortsette å være så lenge vi har valgordningen til våre politiske representanter. Politikere opererer, og de skal operere under andre typer spilleregler enn det som er tilfellet for administrasjonen. Det som fortøner seg som et skolefaglig spørsmål i administrasjonen, vil

for en politiker kunne oppfattes som en gylden anledning for å markere seg eller sitt parti aktivt i kampen om oppmerksomhet og oppslutning. Ved siden av sykehusdrift, ser skolepolitiske saker ut til å være et tema som vekker mest oppmerksomhet, og for politikere kan det være viktig å kjenne sin besøkelsestid når slike saker settes på dagsorden. Drivkraften bak politikeres engasjement kan være å representere, men det kan også handle om strategiske overveielser med tanke på gjenvalg.

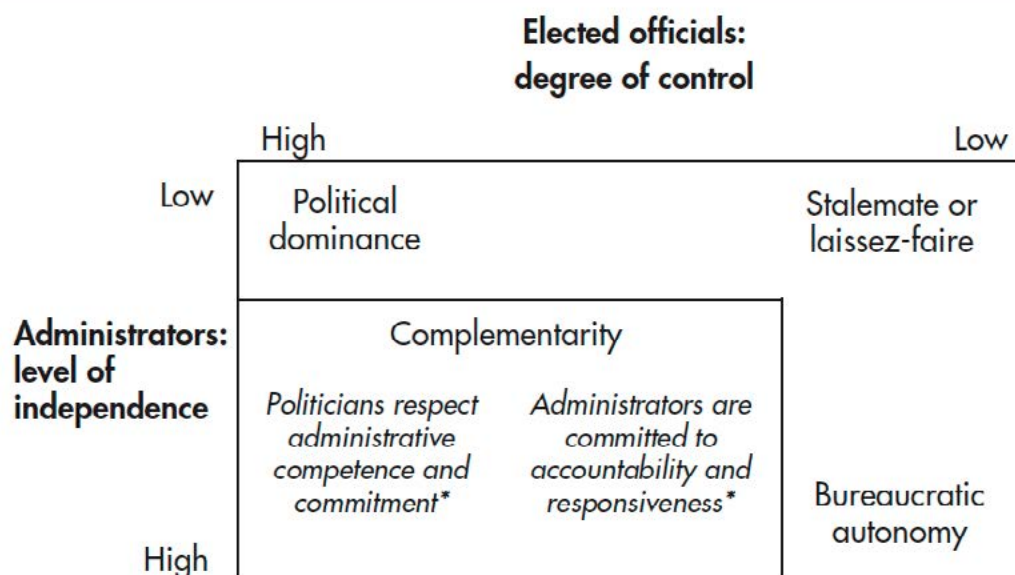
The political executive is only in "town" for a short period of time, and has to accomplish something in that time – if only so he or she can come back some time in the future ... (Peters 1987:157)

I denne sammenhengen kan de politiske beslutningene ses på som et resultat av strategisk spill, alliansedannelser, tautrekking, hestehandel eller forhandlinger mellom politiske partier. I et slikt turbulent landskap kan hensynet til juridiske kjørerregler, forutsigbarhet, og skolefaglige vurderinger raskt kunne mistes av synet. I kampens hete vil nettopp idealet om en habil, upartisk, og nøytral administrasjon kunne melde seg for fullt. Administrasjonens evne til å holde politiske overveielser på avstand kan da være det som skal til for å sikre legitimiteten rundt de faglige anbefalingene som produseres.

SAMMENBINDINGSIDEALET OVERFØRINGSVERDI

Skillet mellom politikk og administrasjon kan ses på som en overordnet prinsipiell måte å organisere den samlede forvaltningen på. Det innebærer at skillereglene er de samme for alle sektorer. Flere kommuner i GS har illustrert hvordan dette skillet ble løst opp i arbeidet med skoler. Flere kommuner ser ut til å ha høstet gode erfaringer med dette når det gjelder arbeidet med skoler, og det vises sågar til at GS har resultert i økte bevilgninger til skolene. Dersom sammenbindingsideen kan legges til grunn i organiseringen av skolesektoren, er det lite som tilsier at et lignende prinsipp ikke kan legges til grunn også for andre sektorer. Et

Figure 1 Understanding the Interaction between Politicians and Administrators



**Reciprocating values that reinforce the position of other set of officials.*

Figur 1: Interaksjon politikere og administratorer (Svara 2001)

tankeeksperiment kan eksempelvis være å teste sammenbindingsideen i teknisk etat. Hvor tillitvekkende vil forvaltningen framstå dersom administrativt ansatte og politikere sammen skulle utvikle planer om nye næringsbygg, arealplaner om leilighetsprosjekter eller andre prosjekter som handler om å realisere store økonomiske verdier? Spørsmålet vil kanskje være spesielt interessant i små kommuner, hvor innbyggerne ofte møter hverandre på svært mange ulike arenaer både profesjonelt og i privatlivet. Hvis koplignene mellom politikk og administrasjon formaliseres, vil det i alle fall kunne representere en risiko for at tilliten til forvaltningen svekkes, og i alle fall så lenge skolesektoren ikke er gitt *carte blanche* sammenlignet med andre sektorer. Slikt sett byr sammenbindingsideen på betydelige legitimitetsutfordringer. Flere kommuner fra GS-prosjektet er i gang med å prøve ut sammenbindingsideen i praksis, og det vil være særdeles interessant å følge opp erfaringene fra disse kommunene, for eksempel

innen en femårsperiode. De lærdommene som kan høstes fra denne organisasjonsformen, vil kunne virke inn på den framtidige organiseringen av det politisk-administrative systemet i flere andre kommuner, ikke bare i skolesektoren, men også i andre sektorer.

POLITIKK OG ADMINISTRASJON SOM EN KOMPLEMENTÆR STØRRELSE OG SEPARASJONSDOKTRINEN

Diskusjonen om hvordan politikk og administrasjon kan skilles fra hverandre og samtidig bindes sammen, kan ses på som en balansekunst. Det gjelder både i utøvelsen av det praktiske skoleeierskapet, men også ut ifra demokratiteoretiske resonnement. Gjennom programmet GS har flere kommuner vist hvordan politikk og administrasjon kan bindes sammen, og hva slags gevinster som ble høstet i denne sammenheng. I så måte vises til andre bidrag i denne artikkelsamlingen. Denne artikkelen har vist hvordan den samme organisasjonsformen kan komme

på kollisjonskurs med noen sentrale prinsipper for organiseringen av vårt demokrati. Kjernen i denne diskusjonen handler om hvorvidt sammenbindingsidealet fra noen utvalgte kommuner i GS-prosjektet kan ses i lys av det som også omtales som en *konstitusjonell doktrine*. Doktrinen innebærer at makten, både i teori og praksis bør skilles mellom politikk og administrasjon (Overeem, 2006). Det finnes imidlertid faglige bidrag som, i hvert fall delvis, kan ses på som et forsvar for sammenbindingsideen. Figuren på forrige side (Svara, 2001) illustrerer hvordan politikk og administrasjon i realiteten utspiller seg komplementært.

Med utgangspunkt i at det har eksistert et separasjonsideal mellom politikk og administrasjon over lang tid, lanseres denne modellen. Svara argumenterer for at forestillingene om et klart skille mellom politikk og administrasjon er en ”dikotomimyte”, blant annet fordi idealet bommer grovt på hva som foregår empirisk.

Det er ikke vanskelig å støtte opp om en slik påstand. I våre case foregår heller ikke utviklingsarbeidet med skolene i et vakuum mellom politikk og administrasjon. Det eksisterer de facto flere former for kommunikasjon mellom nivåene, både skriftlig og muntlig, og både formelt og uformelt. Det finnes vel knapt noen studier som bestrider dette? Skoleeierne i vårt prosjekt bygger også opp om dette. Å operere med en forestilling om et fullkomment skille vil i praksis være umulig (Jacobsen 1997:34). En lignende kritikk utledes rundt ”*the doctrine of separation*”. Her heter det at separasjonsdoktrinen på ingen måte ”*denies the existence or even the necessity of interaction, interplay, overlap and sometimes cooperation, but the trust is on separation*” (Overeem 2006:143).

Noe av poenget her må også være at en slik separasjonsdoktrine selvsagt ikke har til hensikt å fange opp hva som rent faktisk rører seg i deler av forvaltningen, men doktrinen kan ses på som et forvaltningsprinsipp som i seg selv forvalter tillit. Tilliten ligger i at skillet gir mening.

Den komplementære modellen over viser hvordan politisk kontroll kan kombineres med byråkratisk uavhengighet. For skoleeierskapet

vil dette innebære at politikere og administrativt ansatte har en tydelig forestilling om hvilke saker og hvilke arbeidsoppgaver som hører hjemme på hvilket bord. En slik forutsetning er problematisk fordi skolepolitikken ikke ser ut til å framstå som noe entydig og klart, hvor politikere og administrativt ansatte vet hvem som skal gjøre hva til enhver tid. GS viser snarere at skoler, og utviklingsarbeid i skoler en usikker prosess hvor både prøving, feiling og læring er sentrale ingredienser.

Det er uklart om Svaras modell også åpner opp reorganiseringer som rister sammen nivåene mer formelt, men for skoleeierskapet vil en slik komplementær modell invitere til større grad av skjønnsutøvelse når arbeidsoppgaver skal defineres og fordeles.

AVSLUTNING

Politikeres varierende interesse og flyktige kunnskap om skoler er prisen å måtte betale i moderne demokratier. Politikere er samtidig garantistene for at utviklingsarbeidet i skolene ikke reduseres til rene skolefaglige vurderinger. Forvaltningen av skoler handler om uendelig mye mer. De administrativt ansatte har på sin side en svært utfordrende jobb. De er vaktbikjer overfor politikere og skoler, de representerer deler av kommunenes hukommelse og dens kunnskap. De er bærere av uavhengighetsidealet (Eckhoff 1989), samtidig som de skal være politisk lojale og ivareta sin faglige integritet. Alle disse demokratiske, men til dels motstridende hensynenes skal administrativt ansatte ivareta på samme tid. På denne måten risikerer de stadig vekk ”å komme i teaterlagets situasjon hvor piping er en fast del av applausen” (Jacobsen 1960).

Forholdet mellom politikk og administrasjon handler om en form for ”checks and balances”. Dette kommer vanligvis til uttrykk gjennom formelle strukturer som på samme tid både ”komprimerer” og ”dekomprimerer” forholdet mellom politikk og administrasjon. Når norske kommuner skal designe organiseringen av sitt framtidige skoleutviklingsarbeid, vil de demokratiske verdiene som skoleeierne vektlegger få

praktiske konsekvenser for måten arbeidet blir organisert på. På samme måte som ideer om grenseløst samarbeid kan bære galt av sted, kan også ideer om sylskarpe skiller mellom politikk og administrasjon gjøre det samme.

Litteratur

- Aberbach, J.D. & Rockman, B.A.
(2006). The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from *Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics* – and Beyond. *Intl Journal of Public Administration*, 29: 977–995. ***: Routledge.
- Berger, P.L. & Luckmann, T.
(1967). *The Social Construction of Reality*. New York. Doubleday.
- Christensen, T. & Læg Reid, P.
(2007). *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform* Public Administration Review, November/december 2007: 1059–1066.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J.
(2014). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P.
(1972). A garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No 1, pp. 1–25.
- Eckhoff, T.
(1989). *Juss, moral og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D.I.
(1997). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, K.D.
(1960). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1:231–248
- Læg Reid, P. & Olsen, J.P. (1978), *Byråkrati og beslutninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P.
(1988). Reorganisering som politisk virkemiddel, og statsvitenskap som arkitektonisk disiplin. I Olsen, J.P. (red.). *Statstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Overeem, P.
(2006). In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara. *Administrative Theory & Praxis*, Vol 28, No 1, 2006: 140–147
- Peters, B.G.

- (1987). Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making. I Lane, J.E. (red.). *Bureaucracy and Public choice*, California: Sage Publications Ltd., s. 256–82.
- Roald, K.
(2012). *Kvalitetsvurdering og organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A.
(1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A., Eilertsen, T.V., & Furu, E.M.
(2014). *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm.
- Svara, J.H.
(2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2.
- Zucker Lynne, G.
(1987). *Institutional Theories of Organizations*. *Annual Review of Sociology*, 13:443-464
- Offentlige dokumenter
NOU
2014:7 "Elevenes læring i fremtidens skole Et kunnskapsgrunnlag". Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon
NOU
2015:7 "Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser"
- Rapporter
Jøsendal, J.S. & Langfjæran, D.
(2009). *Kom nærmere*. Sluttrapport fra FOU-prosjektet *Hvordan lykkes som skoleeier. Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*. Oslo: PWC/ KS. Kommunesektorens organisasjon i samarbeid med KS & Kunnskapsdepartementet
(2013). *"Den gode skoleeier" Kommunalt og fylkeskommunalt skoleeierprogram for læring medskaping og resultater*. Oslo: Kommuneforlaget.

Morten Brattvoll

Tlf. 95830766

Clodiusbakken 4,

9009 Tromsø

Morten.Brattvoll@uit.no