



Nils Gjermund Næss

Skoleeiers kvalitetsvurdering av egen skole

Stolthet og selvransakelse

Ved oppstarten av "Gode skoleeiere for Nord-Norge" høsten 2013, ble deltakerne utfordret til å gi stikkord om hva ved skolene og eget skoleeierskap de var stolte av, hva de ville kvitte seg med, hva de manglet kunnskaper om, og utviklingsideer de hadde for skoleverket. Tilnærmingen resulterte i et mangfoldig materiale. I en periode der mange kommuner rapporterte at de slet med trange rammer, kunne man forventet en ganske resignert tilnærming til det å ha eieransvar for en så krevende sektor som skole. Men våre respondenter var ikke pessimistiske. Mye gjenstår før man kan kalle seg fremragende skoleeiere, men de påpekte mer de var stolte av enn hva de mente var destruktivt. De var heller ikke ensidig opptatt av målbare resultater. Og de omfattende kvalitetene som er gitt i samfunnsmandatet til grunnopplæringen, ble akseptert og artikulert. Det mest framtrædende trekket lederne formidlet i materialet, var tillit til og stolthet av skolens ledere og lærere.

INTRODUKSJON

I grunnlagsdokumentet for forskning knyttet til utviklings- og kompetanseprogrammet "Gode skoleeiere for Nord-Norge" sies blant annet dette om vår tilnærming:

Det uferdige har plass i all forskning. All

forskning søker etter bedre og klarere svar og mer robuste løsninger på de problemstillingene som reises. All forskning vil påvirke de systemer eller de mennesker som granskes. Den verdifrie forskningen er en myte som er avlivet for lengst. (Tiller, 2014, s. 3)

Nils Gjermund Næss er knyttet til NTNU's gruppe for skoleutvikling og skoleledelse som universitetslektor på pensjonistvilkår. Han har gjennom år deltatt i utviklingsarbeid og undervisning i ulike lederutdanninger. De seneste år har han spesielt arbeidet med temaer knyttet til skole og samfunn innen rektorutdanning og ledelse i skolen.

PEDAGOGISK TORG KONSENTRERT VERSJON BEREGNET FOR SKOLEEIERREPRESENTANTER	UT FRA SYNSPUNKTER PÅ SKOLEVERKET I EGEN (FYLKES)KOMMUNE	UT FRA SYNSPUNKTER PÅ SELVE SKOLE-EIERSKAPET I EGEN (FYLKES)KOMMUNE	Momenter om tiltak som er i gang/kan og bør settes i gang på nevnte områder
Skrytelisten vår <ul style="list-style-type: none"> Kjennetegn ved skolene og/eller skoleeierskapet jeg er stolt av i min kommune Skoledrift jeg mener fungerer svært bra lokalt (ev nasjonalt) 			
Kjennetegn vi vil kvitte oss med. <ul style="list-style-type: none"> Hit skal kjennetegn ved skolene eller skoleeierskapet du mener aldri skulle vært brakt inn i skolen og som bør destrueres eller betraktes som "spesialavfall" <hr/> <ul style="list-style-type: none"> Var viktige en gang, men som ikke er aktuelle/gyldige/brukbare lenger. ("Pedagogisk museum") 			
Det "glemte bakrommet" <ul style="list-style-type: none"> Forhold ved kommunes skoledrift jeg kjenner for lite til. Rutiner og sedvaner og væremåter vi kanskje ikke "ser" lenger fordi de har blitt en del av oss. Forhold lokalt som alt for ofte glemmes bort 			
Idehjørnet/Visjonshylla <ul style="list-style-type: none"> Ideer vi har, ting vi er nysgjerrig på å utprøve. Vi "brenner" for dette. Vil gjerne dele dette med andre for å høre hva de mener 			

Figur 1: Pedagogisk torg

I planleggingen av oppstarten for programmet "Gode skoleeiere for Nor-Norge" ønsket vi å presentere deltakerne for et kartleggingsverktøy som kunne gi dem og oss informasjon om skoleeieres oppfatning av eget skoleeierskap. Dette skulle ikke representere noen form for standardisert evaluering, men være en tilnæringsmetode som kan utvikle en diskusjon og bidra til å finne alternative måter å handle på i en arbeidssituasjon (Haimilahti, 2015, s. 35). Valget falt på verktøyet "Pedagogisk torg" se figur 1.

Som det framgår av figuren er "Pedagogisk torg" et verktøy som kan benyttes for å få fram materiale som gir muligheter til å diskutere kjennetegn på den gode skole ved at man gir uttrykk for forhold man er stolt av, eller som man mener bør ut av skolene, supplert med oppfatninger av blinde felt og egne ideer om nye tiltak. Skoleeierne skulle vurdere disse fire kategoriene opp mot de to hoveddimensjonene

- *Skolene i (fylkes)kommunen vår*

- *Skoleeierskapet i kommunen vår*

Den praktiske hensikten med artikkelen er todelt:

- *Å gi leseren innblikk i hvordan noen skoleeiere vurderer sine skoler og sitt skoleeierskap, noe som kan gi grunnlag for egne refleksjoner om og ideer til tiltak for skoleverket i egen (fylkes)kommune*
- *Å gi tilgang til egen bruk av et ganske avgrenset analyseverktøy om skole som også gir basis for diskusjoner mellom berørte aktører om situasjon og mulige handlingsalternativer*

METODE

Pedagogisk Torg er knyttet til professor Paul Bredeson ved University of Wisconsin-Madison, men ble i perioden 2000–2005 videreutviklet og forenklet av en forskergruppe der artikkelforfatteren deltok. Vi sto ansvarlig for et dansk-norsk aksjonsforsknings- og aksjons-

læringsprosjekt betegnet ”Grenseløst fellesskap eller to verdener” (Moos mfl., 2006). Verktøyet kan plasseres inn i en systemteoretisk ramme, idet det så tydelig forsøker å få fram gjensidig avhengighet og sammenhenger mellom de funksjonelle kategoriene som respondentene skal forholde seg til. Verktøyet er presentert og anvendt i ulike videreutdanninger for (skole) ledere, ofte i kombinasjon med andre ”enkle” organisasjonsanalyser som ”Ringstadbekk-kryset”, ”Fortsett-stopp-start” og ”SWOT”.

For å systematisere rådataene/utsagnene fra respondentene til en oversiktlig og diskuterbar form, tok vi Vi systematiserte utsagnene fra respondentene i fire kategorier for å skape oversikt. I dette arbeidet tok vi utgangspunkt i Leavitts hovedkategorier (Leavitt, 1965).

Skolens innhold og arbeidsmåter

Aktørene – kompetanse, kultur og holdninger

Formelle sosiale og lovfestede strukturer

Mål, målorientering og målstyring

Skolens innhold og arbeidsmåter	Aktørene – kompetanse, kultur og holdninger
Formelle sosiale og lovfestede strukturer	Mål, målorientering og målstyring

Figur VII: 1: Systematisering etter Leavitt, 1965

Denne modellen opererer med fire hovedelementer som er relatert til hverandre. Hvis et av elementene forandres, vil det ha virkninger på og konsekvenser for de andre elementer. I Leavitts modell er det sentrale at det er en nær sammenheng mellom teknologi, struktur, mennesker og oppgaver. Kategoriene er gjensidig avhengige og bør over tid ha en rasjonell sammenheng som kan vise seg bærekraftig ut fra skolens formål, rammer, kompetanse og teknologi i vid forstand. Leavitts grunnmodell har mange bearbeidet og modifisert, for eksempel ved at noen har føyet til ”kulturbegrepet”, og atter andre har lagt en sirkel utenfor modellen for å få fram betydningen av omgivelsene. I den

systematiseringen som ble gjort av det foreliggende råmaterialet, har jeg valgt å forkorte/spisse hver sektor, dog under forutsetning av at de presiseringer og distinksjoner som er gitt ovenfor, var med som elementer i de forenklete overskrifter i hver sektor.

I sorteringsarbeidet kan enkelte utsagn tilhøre flere kategorier. Plasseringen er ikke alltid like tydelig og klar i en slik kvalitativ analyse. Forfatterens forforståelse og egne preferanser kan virke selektivt og styrende inn. En del overlappende/tilgrensende utsagn i den første nyanserte sammenfatningen er samlet til meningsbærende kategorier, der enkelte nyanser nok kan bli borte. Samlet mener jeg likevel at de sorteringene som er gjort får fram noen vesentlige momenter og poeng om respondentenes oppfatninger av egne skoler og eget skoleeierskap høsten 2013. Dette kan gi oss muligheter for å se på deltakernes utgangspunkt og danne basis for å forstå hvilke utviklingstrekk og endringer vi kan se i løpet av utviklingsprogrammet. ”Pedagogisk Torg” ble senere fulgt opp ved utarbeiding av ståstedsanalyser og konkrete aksjonsplaner. Hovedsaken ved ”Pedagogisk Torg” var at deltakerne ble utfordret til å formulere stikkord om hva de som skoleeiere var stolte av ved skolene de hadde ansvar for, og hva de ville kvitte seg med, hva manglet de kunnskaper om, og hvilke utviklingsideer hadde de for skolene i sitt ansvarsområde.

FUNN/RESULTATER MED NOEN KORTE KOMMENTARER

For hver av hovedkategoriene i ”Pedagogisk torg” presenteres først respondentenes tilbakemeldinger om skolene som sådan og så om skoleeierskapet, og så følger noen korte kommentarer til hver av kategoriene. Kategoriene presenteres i samme rekkefølge som i utfyllingsskjemaet til ”Pedagogisk torg”.

SKRYTELISTE

- *Forhold jeg er stolt av ved skolene og ved skoleeierskapet i min kommune.*
- *Forhold jeg mener fungerer svært bra lokalt (ev. nasjonalt).*

Jeg har vektlagt å få fram rimelige og representative tolkninger av funnene. For å vise hvordan materialet arter seg, viser jeg i *vedlegg 1* til ”Skrytelista”

Når våre skoleeiere vurderer skolene, ser vi at de har punkter på skrytelista i alle fire hovedkategoriene, slik de ble presentert innledningsvis: *skolens innhold og arbeidsmåter; aktørene – kompetanse/ kultur/holdninger; formelle sosiale og lovfestede strukturer; mål/målorientering/ målstyring*. Under kategorien *innhold og arbeidsmåter* trer det fram et bilde der eierrepresentanter mener de har skoler som både byggnings- og utstyrsmessig står seg bra, noe vi ikke alltid får inntrykk av gjennom media og debatt (Utdanningsforbundet, 2015). Også samhandling og samarbeidsrutiner mellom skole og omverdenen og skoler imellom nevnes av flere som noe de er stolte over. Utviklingen av Newtonrom og samarbeid knyttet til dette nevnes, og i tillegg aktuelle prosjekter og utviklingsområder som leseprosjekter og pedagogisk entreprenørskap. En del skoleeiere mener det er kort vei fra idé til realisering, noen mener skolen er preget av god trivsel og ivaretagelse av eleven. Når vi kommer til oppfatninger av *skolens strukturer*, ser vi at skoleeiere oppfatter at de har en skole preget av godt skole-hjem-samarbeid og godt arbeidsmiljø både blant lærere og elever. Noen nevner også at de er godt fornøyd med at man har fått inn mer fast arbeidstid for lærerne og har fått gjennomført omstruktureringer. Skoleeierne har mye positivt å si om *aktørene i feltet*: både rektorer, lærere og elever blir nevnt som tydelige, våkne, dyktige, kvalifiserte og omgjengelige. Stabiliteten i korpset og god kompetanse nevnes. Går vi over til hva respondentene er stolte over når det gjelder skoleeierskapet, trer disse momentene fram: Deltakerne er stolt av egen involvering i skolens utviklingsprosjekt, som for eksempel faglige prosjekt knyttet til bibliotekutvikling, First Lego League, lesekurs og vurdering for læring. Noen nevner at man er godt tilgjengelig for skolene og har gode samarbeidsforhold. Igjen nevnes dette med utvidet/fast arbeidstid med tilfredshet og egen evne til omstilling trekkes fram. Når det gjelder

målkategorien, er eierne stolte over skolens utviklingsorientering, at mange viser gode resultater og at man følger opp Kunnskapsløftets intensjoner og fagplaner og har elevene i fokus. Det nevnes at skoleeierne har vilje til å prioritere skole, og at man etter hvert har fått politikere til å ta ansvar for eierskapet. Her nevnes positive underpunkter som god budsjettkontroll, resultatfokus, utvikling av reflektert vurderingssystematikk og i det hele tatt at man er en eier som bryr seg om skolen.

Høsten 2013 framstår eierne med mye positivt om sine skoler, personalet der og om egen vilje til å ta tak. Respondentene har mange punkt med under skrytelista, men som vi skal se i neste punkt, er en del av de momentene som trekkes fram som positive, også med i bildet når eierne presenterer hva de vil kvitte seg med for å skape en bedre skole.

VIVIL KVITTE OSS MED

- ”Ulike forhold vi vil kvitte oss med”, eller ”Var viktige en gang, men som nå ikke er aktuelle/gyldige/brukbare lenger” når det gjelder skolene som sådan og skoleeierskapet i kommunen vår.

Denne kategorien er mer komplisert å sammenfatte enn de andre fordi den inneholder både oppfatninger om forhold respondentene mener aldri burde vært brakt inn i skolen, og som bør kuttes ut, og om forhold som har vært viktige, men som tiden har gått fra (pedagogisk museum). Når våre skoleeiere vurderer skolene, ser vi at det er flest forhold under *skolens innhold og arbeidsmåter og skolens formelle strukturer* som kommer opp. Skoleeierne vil få skolen ut av tradisjoner som lærebokavhengighet, tradisjonell tavleundervisning, privatpraktiserende lærere, for mye elevansvar for egen læring, måten assistenter brukes på ute i skolene og mengden av tester. Det nevnes også at man vil bort fra strukturbestemte forhold som leksehjelp i den form det har fått, man vil gjøre noe med lesepliktavtalen i nåværende form og rapporteringsregimet. Nasjonale prøver slik de foregår

blir nevnt som lite ønskelige, og det stilles også spørsmål ved nytten av en del eksterne tjenester. Det erkjennes at det kan være vanskelig å kutte ut gamle rutiner når man samtidig driver med større eller mindre sammenslåings- og koordineringsprosesser. Noen skoleeiere har også synspunkter på *aktører*: De vil ikke ha dårlige klasseledere, de opplever noen steder en sytekultur kombinert med ”krav” om rektorer som må fikse alt, og de stiller også spørsmål ved om foreldrene tar det ansvaret de bør ta. Det nevnes som uønsket at det fins lærere som har svart/hvitt-holdninger overfor enkeltelever. I kategorien *mål* nevnes overdrevent individperspektiv og at en opplever svært ulike praksis innad i og mellom skolene. Det nevnes også svakheter i eiers kompetansebygging her, men det hører mer inn under skoleeieres synspunkter på hva en bør kvitte seg med eller legge til side i selve skoleeierskapet.

Når skoleeierne ser mer direkte på seg selv, blir vektingen av utsagn noe annerledes i de fire kategoriene. Fortsatt nevnes forhold som for tradisjonell pedagogikk, for stor lærebokavhengighet, at skolen er for teoretisk og dette med leksehjelp i kategori *innhold og arbeidsmåter*. Men nå kommer det flere og nye punkter inn når det gjelder *aktørperspektivet, strukturer og mål*. Flere av skoleeierne nevner i *strukturkategorien* at en opplever for mangelfull samhandling og dialog innenfor sektoren skole, at tonivåkommuner kan oppleve en viss oppsmuldring av ansvar, at skolene på den annen side ikke kan eller vil skjønne og følge tjenestevei, og at kommunene skulle ønske mer autonomi i forholdet til sentrale myndigheter. I *aktørkategorien* ser skoleeierne at rektorene må få mer tid til pedagogisk ledelse, at politikernes kanskje arbeider for mye etter ad-hoc-prinsipper, eller er for passive, og at negative oppslag i media påvirker aktørene. Det er også verd å merke seg at skoleeierne i *målkategorien* selv ønsker å komme bort fra for ensidig økonomifokus til et mer systematisk, langvarig eierskap der en ser at innholdet er det vesentlige. Det som sies om New Public Management er noe tvetydig. Det kan se ut som noen har trukket fram at NPM har vært en negativ

faktor for kommunal utvikling, mens andre kan tolkes mer i retning av at dette er veien man har slått inn på og skal gå.

Følgende utsagn fra en av respondentene dekker en del av det som er nevnt i kommentarene til hva man som skoleeier vil komme bort fra i utvikling av et bedre skoleeierskap:

Jeg opplever at kommunikasjon og dialog har strandet i grøfter som jeg vil kalle krav om resultater og manglende forståelse for utfordringene vi har. Ønsket om bedre resultater og læringsmiljø har fått feil fokus. Man vil ha lettvinne løsninger og enkle svar for å ”fikse” feltet.

GLEMT ELLER GJEMT

- *Forhold ved kommunens skoledrift jeg kjenner for lite til. Rutiner og sedvaner og væremåter vi kanskje ikke ”ser” lenger fordi de har blitt en del av oss. Forhold lokalt som altfor ofte glemmes bort. Gjelder skolene og selve skoleeierskapet i kommunen:*

Med tanke på skolene har skoleeierrepresentantene flest momenter på kategoriene *innhold, arbeidsmåter og aktører*. Man gir uttrykk for at det for mye ved det daglige og mer langsiktige arbeidet i skolene man på vegne av skoleeier kjenner for lite til eller kan for lite om. Også eiernes kunnskaper om lærernes og skoleledernes didaktiske og relasjonelle kompetanse, og politikernes kunnskaper om feltet rapporteres som mangelfull. Når det gjelder *strukturer og målsektoren*, trekker man fram mangelfull samlet planverk, hvordan arbeidstidsordningene faktisk er, og noen er så åpne at de nevner at det nok kan være et sprik mellom den framstillingen som gis av skolestellet utad og den virkeligheten skoleadministrasjon og foreldre og elever opplever.

Når vi kommer til ”glemt eller gjemt” og selve skoleeierskapet, så får vi flest kommentarer i kategoriene *innhold og arbeidsmåter, aktørene og struktursektoren*. Her trekkes det fram momenter som at skole-lokalsamfunn kanskje er et felt som har gått litt i stå og må hentes fram

fra glemselen, at man kan for lite om hvordan dette med vurdering for læring foregår, at man mangler en del hjelpemidler sett ut fra flerkulturelle behov og at planverket i skolen fortsatt har mangler. Man erkjenner at man kan for lite om lærernes og ledernes kompetanse og for øvrig er det flere som nevner at man selv som fagperson kan for lite om en del forhold som går på aktørene. Også når det handler om *formelle strukturer* får vi et bilde av at i en del kommuner har man for lite oversikt over økonomiske og budsjettmessige utfordringer og hvilke rutiner det faktisk er lagt opp til ved hver enhet og samlet i kommunen. Personalpolitikk og rektors styringsrett over forhold som arbeidstid etc. nevnes som et felt man ikke kjenner godt nok, og det samme gjelder skolenes samarbeidsutvalg, der politikere har en faktisk representasjon. I *målkategorien* blir det trukket opp noen konsekvenser av de andre kategoriene: at skole blir mer en budsjettsak enn substansdiskusjon i kommunen, og dermed gjør man eierrollen til politikerne ufullstendig. Også samhandling med videregående opplæring og hvordan lokalsamfunn bør preges av og selv prege skoleverket, nevnes her.

Samlet får vi et bilde som kompletterer de to foregående hovedkategoriene: skoleeierne er stolte av mye, men har også en del forhold de vil ut av eller kvitte seg og skolene med, og noe av dette kan forklares gjennom at det er ganske mange forhold man ikke kjenner godt nok til, er usikker på eller også rett og slett har mangelfull kompetanse i.

IDÉHJØRNET/VISJONSHYLLA

- *Ideer vi har eller er nysgjerrige på å prøve ut. Vi "brenner" for dette. Vil gjerne dele dette med andre for å høre hva de mener. Gjelder skolene og for skoleeierskapet.*

Når det gjelder skolene, har skoleeierrepresentantene absolutt flest ideer og synspunkter knyttet til sektorens *innhold/arbeidsmåter*, dog kommer det en del i de tre andre også. For *innhold* og *arbeidsmåter* kommer det opp enn vid

flora av synspunkter og ideer: mer fagfokus på barnetrinnet, mer praktisk ungdomstrinn, bedre utforming av vurdering for læring generelt, økt samarbeid med videregående opplæring, og erfaringsspredning – både ut fra sentralt initierte prosjekter som Ny Giv og Skolebasert Utvikling og Ungdomstrinn i Utvikling til mer kulturelt pregede innslag som den kulturelle skolesekken. Mer fokus på utvikling av eleven og organisasjonene selv nevnes, og dette følges opp i *struktursektoren*. Der nevnes ønsket om normalisering av skolens ferie og arbeidsordning, det å få helsesektoren enda mer integrert i skolen og for øvrig at man vil fortsette arbeidet med å fremme gode HMS -rutiner for å skape bedret arbeidsmiljø. Forsterkning av skole-hjem-samarbeidet nevnes. I *aktørsektoren* ønsker man å komme mer tett på skolens ledelse og at politisk nivå stiller enda mer opp overfor organer som for eksempel Foreldrenes arbeidsutvalg (FAU). Noen nevner også behov for å få fram bedre analyser på kommunens kompetanse og kapasitet i skolesektoren. I *målsektoren* kommer igjen ønsker om å skape økt interesse for skole blant politikerne og at man har som mål å være tettere på den pedagogiske utvikling og rektorene. Dette med å forsøke å få til effektvurderinger av igangværende og gjennomførte forsøk nevnes.

Der respondentene vurderer mulige nye veier for selve skoleeierskapet, er det også flest punkter på *innhold og arbeidsmåter*, dog er det her også mange moment under *målsektoren*. Dette tyder på at skoleeierne som er med i vårt prosjekt, absolutt har ambisjoner om å gå mer inn i skolens konkrete arbeid og utmeisle mål, ikke bare sørge for strukturering og kompetanse. For *innholdssektoren* nevnes ideer som å få SFO mer inn i et godt pedagogisk spor, utvikling av bibliotekområdet og en mer samfunnsaktiv skole. De øvrige momentene i sektoren går mer i retning av videreutvikling av relasjonskompetanse, bedre årsplaner, utvikling av voksenopplæringen og også at prøver og kartlegginger må brukes slik at det trekkes konsekvenser av dem. I *målsektoren* kommer det opp ambisjoner om at eiere vil delta i arbeidet med å gjenreise

rektorene som pedagogiske ledere, og at man får til samhandlingsreformer preget av dialogbasert målorientering, kvalitet i alle tjenesteledd og utvikling av kommunale planverk der områdene ses i en god sammenheng. Det å utvikle en mer felles plattform og noe mer standardisering av skolene nevnes. Det hevdes også at skoleeierne må bli flinkere til å ha langsiktighet i sine pedagogiske planer, slik at man ikke så fort fanges inn av tiltak som umiddelbart kan virke besnærende.

Kategorien Idéhjørnet/visjonshylla henger nokså tydelig sammen med de forutgående kategoriene. Samlet får skoleeierrepresentantene fram mange nyanser om forhold som man kjenner for lite til eller endog vil kvitte seg med, samtidig som man har mange moment man er stolte over allerede, og i tillegg tiltak som man ser muligheter for å starte opp eller få bedre fram.

KOMMUNALT EIERSKAP OG REKTORENES MANDAT

KS har i flere omganger etablert hovedstrategier for sitt eierskap til barnehager og skoler. I langtidsprogrammet for 2012–2016 heter det:

KS skal fremme et levende lokaldemokrati, hvor aktiv involvering av innbyggere, god folkevalgt styring og egenkontroll, og høy etisk standard underbygger tilliten til forvaltningen, og svekker presset for statlig detaljstyring. Å arbeide for at den lokale folkevalgte styringen av barnehage og skole styrkes, og bistå medlemmene i å videreutvikle kompetent eierstyring som fremmer innovasjon, gode lærings- og oppvekstmiljøer, gode elevresultater, og høyere gjennomføringsgrad (KS, 2016)

I april 2013 vedtok KS' hovedstyre en ny eierstrategi for barnehage og skole 2013–2016. Her heter det:

Eierstrategien skal bidra til å synliggjøre KS' aktørposisjon innenfor utdanningsområdet, styrke omdømmet og gi føringer for KS' videre arbeid på barnehage- og skoleområdet, rettet både mot medlemmene, nasjonale myndigheter og andre samarbeidsparter. En gjennomtenkt

kommunal og fylkeskommunal eierskapsutøvelse er en viktig forutsetning for å skape gode resultater. (KS, 2016)

Funnene som gjengis i kapitlet, står seg godt opp mot disse strategiske hovedelementene. Respondentene betoner betydningen av et aktivt skoleeierskap der en ønsker å være tett på skolene når det gjelder skolens innhold og arbeidsmåter, aktørene i skolen og deres profesjonelle og kulturelle kompetanse, skolens sosiale og lovfestede strukturer og skolens mandater og mål. KS tok i 2008 initiativ til et FoU-arbeid med følgende mandat: ”Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte” Rapporten fra dette FoU-arbeidet fikk den betegnende tittel Kom nærmere (Jøsandal & Langfjæran, 2009).

Det skal også trekkes fram at eierrepresentantene i sine tilbakemeldinger viser vilje og evne til selvransakelse. Man aksepterer at eiersiden må utvikle den skolefaglige kompetansen i kommuneadministrasjonen over skolenivået man er pålagt å ha (opplæringsloven § 13-1). Antakelig blir det like viktig å utvikle *kapasiteten* til å følge opp skolens ulike behov. Våre respondenter uttrykker at egen videre utvikling vil være en nødvendig betingelse for å agere som en offensiv og kompetent aktør overfor elevene og enhetene man har eieransvaret for.

Eierrepresentantene som besvarte ”Pedagogisk marked”, berørte i liten grad det latente spenningsforholdet knyttet til styring og ledelse av skolens innhold og utforming som kan oppstå mellom den (fylkes)kommunalt baserte eier og den enkelte skole ved rektor. Skoleeier har ved siden av en rekke kommunalrettslige lover- og bestemmelser fått hovedforpliktelser som eiere av opplæringssektoren uttrykt i Opplæringslovens § 13. Bestemmelsene her innledes slik i 13-1:

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter denne lova for alle som er busette i kommunen. Ansvarer gjeld ikkje elevar og andre som fyl-

keskommunen har ansvaret for etter §§ 13-2, 13-2 a og 13-3a.

I den samme loven er rektor gjennom § 9-1 er gitt et omfattende ansvar for å drive skolen ut fra de intensjoner og rammer Stortinget har gitt. Senest i november 2008 vedtok et enstemmig Storting ny formålsparagraf med et minst like omfattende samfunnsmandat som tidligere. Gjeldende ordlyd i § 9-1 gir norske rektorer et meget omfattende ansvar for drift av skolen basert på det samlede samfunnsmandat.

Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing. Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar. Rektorar kan tilsetjast på åremål.

Departementet kan etter søknad gjere unnatak frå reglane i andre ledd og gi høve til andre måtar å organisere leiinga på. Ut ifra legalitets- og legitimitetsbetraktninger kan rektorenes sterke stilling innebære vesentlige begrensninger i hvor mye og hvor langt skoleeier egentlig kan gå inn i skolens innhold og arbeidsmåter. Dette spenningsforholdet peker nettopp på behovet for nært og tillitspreget samarbeid om utvikling, eksempelvis når det gjelder å skape gode lokale arbeidsavtaler (Irgens, 2012, kap. 11).

Det er verdt å minne om noen grunnleggende forutsetninger og dilemmaer for grunnopplæringen omtalt i Næss (2009, s. 182). Selv om de grunnleggende ferdighetene og den faglige utvikling nå er mer fokusert, er skolens betydning som dannelsesinstitusjon sterkt framhevet i skolens formålsparagraf. Når formålsparagrafen stiller forventninger om en mye bredere og mer omfattende personlig, sosial og kulturell kompetanseutvikling enn kun det som ligger i de grunnleggende ferdighetene og i fagene, så skal skolen leve opp til dette mandatet. Gjennom politiske meldinger, som f.eks.

St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* og St.meld. nr. 22 (2010–2011) *Motivasjon, Mestring, Muligheter* kom det innspill som problematiserer balansen mellom statlig og lokal styring av skolen. Den sistnevnte stortingsmeldingen legger opp til *skolebaserte utviklingstiltak* (SKU) hjemlet i opplæringsloven og Kunnskapsløftet, og som skoleeier forutsettes å henge med på, nokså uavhengig av mulige egne prioriterte utviklingsområder. Disse utviklingstrekk drøftes av blant andre Knut Roald (Roald, 2012, s. 16).

Den kraftige utbygging av Utdanningsdirektoratet kan betraktes som mulig symptom på at man på nasjonalt hold ikke helt er villig til å overlate skolen til de kommunale eiere. Ulikhetene i rammebetingelser, prioriteringer og skolekompetanse varierer mye mellom kommuner. Selv om kostnadstall ikke gir noen dyp innsikt, innebærer det at kommunale kostnader til enkeltelever i grunnskolen varierer fra 80 000 per elev til 240 000 per elev forsiktig sagt innebærer en markant ulikhet (Utdanningsspeilet, 2015, s. 66). Kan et skoleverk med slike ulikheter eiere imellom betegnes som en fellesskole?

SLUTTORD

I et pessimistisk perspektiv kan utviklingen skissert i forrige avsnitt betraktes som en fare for at lokal autonomi og distribuering av makt og myndighet egentlig kan bli en desentralisering av konflikter og problemer, og ikke et bidrag til kvalitetsheving. Samtidig som staten økonomisk går så det suser, hevdes det at de (fylkes)kommunale skoleeierne bruker mye energi til nedskjæringer, saneringer og innsparinger (Karlsen, 2006, s. 243). Den statlige velstand kan i tider som disse antakelig bli utfordret, men lite tyder på at det til nå har ført til at skoleeierne får mer å rutte med for å fremme utvikling av skolens kvalitet.

Men: våre respondenter gir ikke bare utbredt pessimisme til kjenne. Vel ser de at det står mye igjen før man kan kalle seg fremragende skoleeiere, men de har atskillig flere stikkord på

lista over hva de er stolte av enn hva de mener er destruktivt og kassabelt. Våre eiere er heller ikke bare ensidig opptatte av målbare resultater og kommuneskårer. De øvrige kvaliteter nasjonen har satt for skolens virksomhet blir sett. Eierne ser særlig betydningen av et godt skolert og utviklingsvillig personale ved skolene under ledelse av velskolerte rektorer, og håper bare at man får til arbeidsavtaler i skolen alle over tid er tjent med ut fra hensynet til elevenes læringskvalitet.

Litteratur

- Haimilahti, M.T.
(2015). "Pedagogiske torg som endringsarena i PP- tjenesten". I Sjøvoll, J. (red.). *Innovasjon gjennom kompetanseløft i PP-tjenesten*. Bodø: Universitetet i Nordland.
- Irgens, E.J.
(2012). "Profesjonalitet, samarbeid og læring". I Postholm, M.B. (red.). *Læreres læring og ledelse av profesjonsutvikling*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Karlsen, G.E.
(2006). *Utdanning, styring og marked*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Leavitt, H.J.
(1965). *Applied Organizational Change in Industry*. I *Handbook of Organizations*. New York: Routledge.
- Moos, L. (red.). Ballo, Ø., Næss, N.G. & Ulholm, P.
(2006). *Ledelsesutvikling gjennom skolevurdering og kultur møter – et dansk-norsk aksjonsforskningsprosjekt*. Tromsø: Eureka forskningsserie 1:2006.
- Næss, N.G.
(2009). Skolelederens syn på lederframtid og skoleutvikling – basis for tanker om skolelederutdanning. I Andreassen, R.A., Irgens, E.J. og Skaalvik, E.M (red.). *Skoleledelse – betingelser for læring og ledelse i skolen*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Lov av 17.07.
1998 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Kunnskapsdepartementet.
- 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.
- Roald, K. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring*. Bergen: Fagbokforlaget
- St.meld. nr. 31
(2007–2008) Kvalitet i skolen. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 22
(2010–2011) Motivasjon, Mestring, Muligheter. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Tiller, T.
(2014). *Grunnlagsdokument for prosjektet "Gode skoleeiere i Nord-Norge"*. Tromsø: KS Nord-Norge.
- Utdanningsdirektoratet (Udir)
(2013). SWOT-analyse. SWOT (Strength, Weakness, Opportunities, Threats)-analyse <http://sok.udir.no/Sider/utdanningresults.aspx?k=SWOT>
- Utdanningsforbundet
2015:<https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Vi-mener/Skolebygg2/> Lastet ned 091215
- Utdanningsspeilet
(2015). *Tall og analyse av barnehager og grunnsopplæringen i Norge*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- KS hjemmesider, <http://www.ks.no/fagomrader/utdanning-og-oppvekst/skole/dgs-den-gode-skoleeier/dgs-forankring/> (lastet ned 010216)

Nils Gjermund Næss

Vintervollveien 35
7372 GLÅMOS
Mobil 95024891
ngn@roros.net