



Jarle Sjøvoll

Gode skoleeiere – gode skoler - lokal politikk og forvaltning

I dette temanummeret gis en sammenfattet framstilling av temaene som er diskutert i artiklene som publiseres. Det er lagt vekt på å få fram noen aktuelle problemområder som ble synliggjort gjennom tema bearbeidet i innovasjonsprosjektet. Sammenbindingen mellom politisk prioriterte utviklingsområder, og forvaltningens oppfatning av mål og muligheter, trenger nødvendigvis ikke å være sammenfallende. Folkets oppfatninger - representert ved politisk valgte personer - kan også inneholde konflikt-ladete synspunkt som utfordrer prioriteringene når beslutninger fattes.

INTRODUKSJON

Intensjonen med programmet "Gode skoleeiere for Nord-Norge" (2013 – 2015) var å bidra til kvalitetsutvikling i skolen. Målgruppen for programmet var kommunalpolitikere og den sentrale forvaltningen på kommunalt nivå; skolesjefer og rådmenn. Skoleeiere benyttes i programmet som felles betegnelse for folkevalgte representanter og forvaltningen på kommunalt nivå. Det ble forventet at deltakerne i programmet selv skulle avdekke problemområder, utforme planer for, og bidra ved gjennomføring av forbedringer lokalt. KS inviterte universitetene i Tromsø og Nordland til å delta både i utformingen og ved gjennomføringen av programmet. Fylkesmen-nene var aktive pådrivere og bidragsytere ved

initiering av programmet og støtte dette økonomisk. Forskere innenfor utdanningsfeltet bidro med stoff og refleksjoner som utfordret deltakere i den pågående utformingen av eierskapet. Programmet ble realisert etter en samarbeidsmodell basert på deltakermedvirkning og ved erfaringsdeling.

Ordføreren, kommunens øverste politiske leder og rådmannen, administrative leder, utgjør sammen kommunens toppledelse og forutsettes å samarbeide til det beste for kommunen de er satt til å lede. Kommunene har frihet til å foreta tilpasninger og valg ut fra lokale behov, men innenfor disponibel økonomi. Med den nye kommuneloven av 1993 ble rådmannens lederrolle tydeligere og skolen blei medlem i kom-

Jarle Sjøvoll er professor ved Nord universitetet med oppgaver innenfor forskning, etter- og videreutdanning. Forskerkurs spesielt på master- og Phd - nivå. Arbeidsområde er blant annet innovasjon, entreprenørskap, prosjektutvikling, nettbasert læring og veiledning. Forfatter og redaktør av artikler og fagbøker.

munens organisasjon, uten særlov, på linje med den øvrige kommunale virksomhet. Prosessen med myndiggjøring av kommunene tok formelt til i 1993 som følge av ny kommunelov. Skoledirektørembetet ble endret fra å være en statlig instans for initiering og utviklingsledelse til i hovedsak å bli en statlig kontrollør plassert i fylkesmannens stab.

Det kan også trekkes fram at skolestyret hadde en særstilling i den kommunale forvaltning helt fram til 1993. Det vedtok eget budsjett, hadde tilsettingsmyndighet, forholdt seg til statens rundskriv og innrette seg etter skoledirektørens regionale makt og innflytelse. Det fungerte tilnærmet parallelt med kommunestyret, og med stor autonomi. Dette har imidlertid blitt gradvis endret etter 1993.

Aktuelle tema og problemstillingene i artiklene som publiseres her er et resultat av prioriteringer av noen tema og problemstillinger universitetsdeltakere i programmet "Gode skoleeiere for Nord-Norge" har arbeidet med.

Erfaringsdeling og samvær

Sammenlignet med landet for øvrig, er det flere forhold som tyder på at nordnorske skoler ligger etter når det gjelder kvaliteten på skoletilbudet som gis både på grunn- og videregående nivå. Resultater fra nasjonale prøver, inntakspøeng til videregående opplæring, resultater fra elevundersøkelser og frafallsprosenten i videregående opplæring er alle indikatorer som viser at Nord-Norge har spesielle utfordringer i grunnopplæringa.

Skoleeierprogrammet ville gjennom vektlegging av en læringsbasert tilnærming og dialogbaserte arbeidsformer fremmer en endring der kvalitet står sentralt i utformingen av lokal skolepolitikk. Avgrensede eksempler på hvordan dette arbeidet kan foregå er tema i artiklene som presenteres. Skoleeierprogrammet ble tilrettelagt som et utviklings- og kompetanseprogram der møtet mellom forskningsbasert kunnskap, felles erfaringer og lokal kontekstforståelse skulle bidra til å utvikle et godt skoleeierskap. De fleste kommunene har gjennomført, eller er i gang med å gjennomføre sine aksjoner. Representan-

tene fra universitetene deltok i programmet som utviklingsaktører og veiledere der forskningsbasert kunnskap anvendes i kommunenes aksjoner og prosesser. Men utvikling krever handling, og aksjonene som ble iverksatt drives fram av deltakerne i situasjon, og som representerer skoleeierne.

TEMA I ARTIKLENE

Samspeillet mellom administrasjon og politisk ledelse

Høsten 2013 startet utviklings- og kompetanseprogrammet "Gode skoleeiere for Nord-Norge". Gjennom sju samlinger ble det fokusert på forholdet mellom politikk og administrasjon og hvordan dette samspeillet kunne bidra til kvalitetsheving i skolen. Problemstillinga som ble diskutert: hvordan kan man skape rom for en kunnskapsbasert lokal politikk for utdanningsfeltet? ble utformet som et resultat av selve samværet og den nye innsikten forelesninger, drøftinger og samtaler underveis bidro med. Etter hvert startet søket etter områder og redskaper som kunne bidra til å utvikle en ny praksis som følge av nye måter å fortolke teori på. I dette kapitlet følges en læringssyklus der det spinnes en tråd ut ifra lokalpolitikkerens ståsted, status og rom for å utvikle kvaliteten i utdanninga. Det synes å råde en viss usikkerhet om lokalpolitikkenes rolle innenfor skole og utdanning. Denne usikkerheten gjelder ikke bare de lokale politikkerne, men også den lokale og sentral administrasjon, de sentrale politikere og organisasjonene.

Margrete Hartman tar utgangspunkt i endringer som har skjedd i etterkant av reformen "Kunnskapsløftet" (2006) der kommunesektoren fikk styrket sitt lokale selvstyre og beslutningsmyndighet som skoleeier, og dermed også hovedansvaret for å kvalitetssikre utviklingen av de lokale skolene. Dette innebar blant annet å etterse at nasjonale og lokale føringer ble innfridd i samsvar med Opplæringslovens krav i § 13-10. Hun påpeker at skoleeierskapet består av en politisk og en administrativ part som i samhandling skal realisere mandatet som er gitt i lovverket. For å kunne lykkes er det viktig med

en nær dialog mellom skolens sentrale aktører. Dette er utgangspunktet for programmet *Gode Skoleeiere for Nord-Norge* som er ett bidrag for å kunne sikre ”profesjonell utvikling” blant politikere og administrative ledere. Målet er å oppnå bedre læring og økt gjennomstrømming av elever i grunn- og videregående skole.

Verdsetting , prioritering og spenningsfelt

Politikk dreier seg ofte om å synliggjøre ulike ståsted, også konfliktområder og konfrontasjoner basert på ulike verdier, og kan bidra til at ulik verdsetting blir problematisk i samspillet mellom politikk og forvaltning. Tydelig fokus på verdsettingens betydning ble positivt motatt av skoleeierne i denne programkonteksten. Dette ble oppfattet som et viktig element i læringsprogrammet der intensjonene blant annet var å myndiggjøre de lokalt valgte politikerne. Verdsetting var et viktig begrep i læringsprogrammet først og fremst representert ved Tom Tillers forelesninger om hvordan man kan ”gjøre hverandre god”. Lærdom mange grupper tok til seg og anvendte i egne aksjoner.

Nils Ole Nilsen og Morten Edvardsen fokuserer på kvaliteten i dialogen mellom politisk og administrativ ledelse i en kommune. Utgangspunktet for temavalget er at en konstruktiv dialog sees som en forutsetning for kvalitetsutvikling. Det vises til erfaringer fra Hemnes kommune der det ble satset på å styrke kommunikasjonene mellom politisk og administrativ ledelse med sikte på å utløse synergi ved at man på best mulig måte ønsket å trekke i samme retning. Høsten 2013 ble Hemnes kommune deltaker i programmet ”Gode skoleeiere for Nord-Norge” med spesiell fokus på *kvalitetsdialogen* som bidrag til å heve kompetansen. Deltakelsen i programmet ble oppfattet som en unik mulighet for kommunen til å styrke skoleeierskapet både politisk og administrativt. I artikkelen vises det til hvordan man har utviklet et tettere samspill i arbeidet med kvalitetsutviklingen ved at skolene i kommunen innførte en årlig kvalitetsdialog mellom aktørene. Målet har vært å skape en bedre sammenheng og forståelse for skolens virkelige utfordringer og behov for forbedrings-

tiltak, blant annet ved å tilrettelegge møteplasser for utveksling av erfaringer mellom aktørene. Når ”... bygda er lita, og vægen er smal” blir forholdet mellom makt og lojalitet i spenningsfeltet mellom administrasjon og politikk gjerne synlig. Selv om kommuneloven gir klare retningslinjer for roller og ansvarsfordeling, er det opp til kommunene selv og foreta lokale tilpasninger. Samarbeidet mellom politikk og administrasjon kan by på mange utfordringer og blir av *Mette Meidell* omtalt som et latent *spenningsfelt*. Fordeling av oppgaver og delegering av myndighet mellom disse sektorene kan være utfordrende og noen ganger også et farefullt arbeidsområde. Men i de fleste tilfeller foregår samspillet i fred og fordragelighet. I studien belyses hva som skjedde i ei lita bygd da rollene i skoleeierskapet ble utfordret. Makt og lojalitet førte til skjæring mellom politikk og administrasjon og fikk til dels uheldige konsekvenser. Hendelsen er beskrevet og blir belyst både ved bruk av teori der roller og ansvar diskuteres, og teori om kommunen som organisasjon med vekt både på maktfordeling og maktutøvelse er trukket inn. Alle disse faktorene fikk betydning for resultatet slik Meidells artikkel viser. Teorien anvendes også for å belyse sammenhenger og mulige motiv bak ulike handlingsvalg.

TILSTANDSRAPPORTEN OG TRANSLASJONSKOMPETANSE

Tilstandsrapporten omtales av mange kommunale deltakere og blir diskutert i flere artikler. Rapporten oppfattes som viktig med sikte på å fremme et kunnskapsbasert skoleeierskap. Og rapporten bør være noe mer enn bare en statusbeskrivelse, den må peke på behov for innovasjoner. Den må også kunne være en kvalitetsmelding for grunnskolen slik Lenvik kommune sier i retningslinjene for arbeid med denne rapporten. Navnet ble endret til *Kvalitetsmelding for grunnskolen*, og det ble satt ned en arbeidsgruppe som på tvers av nivåer har ansvar for å utarbeide rapporten. Det er også vedtatt at kommunen skal ha flere møter på tvers av nivåer i løpet av året for å ha gode arbeidsprosesser relatert til innholdet i kvalitetsmeldingen. Disse

retningslinjene er kommet på plass som et resultat av aksjonen Lenvik kommune gjennomførte i forbindelse med deltakelse i ”Gode skoleeiere for Nord-Norge”.

Hensikten med å utarbeide *tilstandsrapporten* er å få den til å fungere som et aktivt hjelpemiddel i arbeidet med å utvikle grunnopplæringen i kommunen. Dette gjelder i enda større grad å vitalisere bruken av andre lokale indikatorer, kommunens kvalitetsvurderingssystem, for å skape et tydeligere politisk eierskap til tilstandsrapporten. Denne rapporten bør være tilgjengelig for alle, og prosessen ved utarbeiding av tilstandsrapporten bør også være sentral. Å trekke alle interessentene inn vil skape motivasjon for endringer.

Lars Åge Rotvold har vurdert hvordan *tilstandsrapporten* fungerer med sikte på å initiere kvalitative forbedringer i skolen. Skolesektoren i Lenvik kommune har i likhet med andre kommunen årlig levert den pålagte tilstandsrapporten. Men denne rapporten ble etter hvert oppfattet mer som en pliktøvelse enn som et hensiktsmessig verktøy for kvalitetsutvikling. Rotvold har redegjort for erfaringer med tilstandsrapporten og hvordan den har utviklet seg fra å være en administrativ pliktøvelse, til å bli et godt verktøy - en *kvalitetsmelding* - med forslag til utvikling og forbedring av skolesektoren i kommunen. En slik melding mener skoleeier kan bidra aktivt til kvalitetsutvikling i grunnskolen. Kommunen satte derfor i gang en aksjon for å forbedre tilstandsrapporten og hevder nå at man har klart å endre rapporten slik at den nå framstår som en innovasjonsplan - et verktøy som gir retning for kvalitetsutvikling i utdanningssektoren. Endringsprosessen i Lenvik vurderes i all hovedsak å ha vært vellykket. Rotvold har analysert aksjonen og prosessene som har bidratt til å gjøre disse endringene mulig. Det teoretiske utgangspunktet, begrepssystemet som er tatt i bruk, er hentet fra organisasjonsteori der særlig Rørviks translasjonsteori (2014) er sentral. Betegnelsen tilstandsrapport er også endret. Nå fortsetter man den nye praksisen med å utarbeide *kvalitetsmeldinger* i Lenvik kommune. *Samisk skole* inngår også i nordnorsk skolefor-

valtning i flere kommuner. Kirsten E. Stien har formidlet erfaringer fra en skoleeierstudie med fokus på translasjonskompetanse – oversettelser mellom flerkulturelle prosesser i delte læringsrom. I denne studien vises hvordan en kommune i et samisk forvaltningsområde anvender ulike former for ”oversetting” (translasjonskompetanse) i spennet mellom nasjonale føringer, lokale og flerkulturelle oversettingsbehov. I oversettelsesprosessene mellom forskjellige kulturelle praksiser finner vi tre modus som benyttes; et reproduserende, et modifierende og ett radikalt modus. I studien foretar Stien med utgangspunkt i en analyse av dokumenter og intervju-data, en vurdering av møtene mellom ulike praksiser. Stien bygger på Rørviks teorier (2014) og peker på nødvendigheten både av å kjenne til sammenhengene som det skal oversettes fra, og sammenhengene det skal oversettes til. Hun setter søkelyset på dette og påpeker at å legge til rette for møter i delte læringsrom - hvor ulike fortellinger kan fortelles samtidig uten å være i konkurranse med hverandre - vil være i tråd med skolens overordnede oppdrag om å bidra til barn og unges danning og læring i et demokratisk perspektiv.

Morten Brattvoll peker i sin studie på noen paradokser relatert til organiseringen av det politisk-administrative skoleeierskap. Han hevder at skoleeierskapet framtrer som tvetydig, men og at dette kan ha bidratt til at interessen rundt eierskapet ser ut til å ha økt i løpet av de siste 10-15 årene. Morten Brattvoll viser hvordan en rekke innflytelsesrike institusjoner har bidratt til å bygge opp under en slik interesse. Flere institusjoner har etablert et nært samarbeid med skoleeierne. De har i tillegg blitt bærere av organisasjonsløsninger som oppfordrer til et nærmere samarbeid mellom det politiske og det administrative nivået i kommunene. Brattvoll omtaler i artikkelen han har skrevet denne organisasjonsløsningen som ”sammenbindings- idéen”. Flere kommuner har omsatt denne idéen til praksis. Hovedformålet med kapitlet er imidlertid å vise hvordan idéen paradoksalt nok også kan komme på kollisjonskursen med grunnleggende demokratiske styringsprinsipper. Politikens

vesen bør vel være å få fram ulike oppfatninger og konfronterende meninger blant folket? Kan det være at fokus på verdsetting og sammenbinding kan hemme mulighetene for å synliggjøre motsetninger?

OPPSUMMERING

I denne innledende presentasjonen er det gitt en sammenfatning av noen hovedpunkt i artiklene som presenteres. Temaene som er beskrevet representerer forfatterens selvstendige valg basert på deres egne interesser og med referanse til vedkommende sitt bidrag som faglig koordinator, som forfatter og/eller som veileder i programmet "Gode skoleeiere for Nord-Norge". Valgene ble foretatt mot slutten av programperioden og artiklene er skrevet i etterkant av den gjennomførte kursdelen. De valgte temaene er gruppert i noen hovedområder: kommunalisering etter revider kommunelov 1993, erfaringsdeling og læring basert på praktiske eksempler, tilstandsrapportens status og endringsbehov, translasjonskompetanse samt maktkamp og tvetydighet versus dialog. Programmet "Gode skoleeiere for Nord-Norge" bestod også av sju felles kurssamlinger der en rekke forelesere presenterte relevante tema for deltakerne. Tema som gav impulser og ideer til selvstendig problematisering som blant annet kan spores i artiklene i denne utgivelsen.

Litteratur

Hartman, M., Rotvold, L.Aa. og Schjølberg, P.-O.

(2015). *Gode skoleeiere for Nord-Norge, utviklings- og kompetanseprogram i skoleeierskap for kommunene i Nordland, Troms og Finnmark 2013–15*. Sluttrapport. <http://www.ks.no/regioner/nord-norge/gode-skoleeiere/gode-skoleeiere-for-nord-norge-2013-15---sluttrapport/>

Lov av 25.09.1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Lov av 17.07.1998 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Kunnskapsdepartementet.

KS (2013). "Den gode skoleeier" *Kommunalt og fylkeskommunalt skoleeierprogram for læring, medskaping og resultater*. Oslo: Kommuneforlaget.

KS Universitetet i Nordland, UiT Norges Arktiske universitet mfl.

(U2013). *Gode skoleeiere for Nord-Norge*, Grunnlagsdokument (2013)

KS Folkevalgtprogram 2015–2019. *Tillit*. Oslo: Kommuneforlaget. Skrøvset, S. og Tiller, T.

(2015). *Verdsettende ledelse*. Oslo: Cappelen Damm.

Tiller, T. (2016). Verdsettingens plass blant skoleeierne. I *Gode skoleeiere. Fra tilrettelegger til medskapere*. Utkast KS Bodø.

Jarle Sjøvoll
Østensveien 19,
8009 Bodø
Tlf 91177387
sjovolljarle@gmail.no