

Å lykkes i lag!

Samhandling mellom administrasjon og politikk

Av Margrete Hartman

Forskning viser at for skoleeier å kunne lykkes i sitt oppdrag, er et nært samarbeid og tettere dialog mellom skolens sentrale aktører grunnleggende. I programmet «Gode Skoleeiere» er samhandlingen mellom politisk og administrativ part i skoleeierskapet i fokus, som en forutsetning for å sikre profesjonsutvikling blant skoleledere og lærere, og dermed sikre kvalitet i opplæringen. Men, å få til en god samhandling i skjæringsfeltet mellom politikk og administrasjon kan være både krevende og utfordrende. Denne forskningsartikkelen illustrerer kompleksiteten i dette samspillet, og belyser hvilke utfordringer og muligheter som gjør seg gjeldende for en produktiv samhandling mellom partene i skoleeierskapet.

Introduksjon

Gjennom reformen Kunnskapsløftet har kommunesektoren fått lokalt selvstyre og beslutningsmyndighet. Skoleeier er gitt hovedansvaret å kvalitetssikre arbeidet og utviklingen i de lokale skolene – og etterse at nasjonale, regionale og lokale føringer og forventninger blir innfridd (opplæringsloven § 13-10). I kommunene utøves skoleeierskapet av en politisk og en administrativ part, som i samhandling skal utøve sitt ansvar og mandat. Forskning påpeker at for skoleeier å kunne lykkes i oppdraget, er et nært samarbeid og tettere dialog mellom skolens sentrale aktører grunnleggende. I programmet «Gode skoleeiere» er samhandlingen mellom den politiske og administrative part i skoleeierskapet satt i fokus, som en forutsetning for å kunne sikre profesjonsutvikling blant skoleledere og lærere, og sikre kvalitet i opplæringen.

Men hvilke forutsetninger må ligge til grunn for et slikt nært og tett samarbeid? Å få til en god samhandling i skoleeierskapet griper også inn i skjæringsfeltet mellom politikk og administrasjon. Hvor nært kan og bør partene i skoleeierskapet komme hverandre? Hvordan kan to parter med så ulike roller og funksjoner spille på lag om å få ballen i mål?

Denne forskningsartikkelen illustrerer kompleksiteten i dette samspillet, og belyser hvilke utfordringer og muligheter som gjør seg gjeldende for en produktiv samhandling mellom administrativ og politisk part i skoleeierskapet. Problemstillingen er følgende:

- 1 Hvordan fungerer samhandlingen mellom politisk og administrativ part i skoleeierskapet i de ulike kommuner?
- 2 Hvilke utfordringer og forutsetninger gjør seg gjeldende for et produktivt og godt samspill mellom partene i skoleeierskapet?

Prosjektet er utført i form av aksjonsforskning, der utvikling og innovasjon drevet fram av handlende kraft, har vært knutepunktet. Forskningsresultatene er sett i sammenheng med endring og utvikling på bakgrunn av kommunenes aksjonsplaner, som ble utformet gjennom deltakelsen i prosjektet. Data og analyse er basert på intervju og narrativ fra skoleeiere fra tre ulike kommuner – både fra administrativt og politisk nivå. Disse kommunene er valgt ut for å gi en sammenlignende effekt, der det blir tydelig hvor avgjørende selve samhandlingskraften er for en vellykket endrings- og utviklingsprosess i skole og samfunn. Dokumentanalyse av arbeidsbesvarelser utført av deltakerne i prosjektet forsterker det helhetlige bildet av skoleeiers hverdag, med de utfordringer og muligheter som følger. Data og analysearbeid er i tillegg beriket gjennom deltakende observasjon. Det teoretiske grunnlaget bunner i teorier og forskning knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon (Demir, 2009; Goodnow, 1900; Jacobsen, 2003; Rutgers, 2001; Svara, 1999, 2001; Weber, 1946, 1971), samt organisasjonslæring og skoleutvikling (Fullan, 2014; Jøsendal og Langfjæran, 2010; Roald, 2012), i tillegg til verdsettende ledelse (Skrøvset og Tiller, 2015). Forskningen bidrar til feltet ved å kartlegge fallgruver og høydepunkt på veien mot endring og utvikling i arbeidsprosessen av et aktivt og produktivt skoleeierskap.

Teoretisk perspektiv: Samhandling mellom administrasjon og politikk

Samspill eller skjæringsfelt?

Samhandling mellom politikk og administrasjon er, som forskning viser, nødvendig, men utfordrende. Dilemmaet er at det griper inn i skjæringsfeltet mellom to parter med svært ulike roller og funksjoner. Forskning fastslår at å lykkes som skoleeier handler om å bygge kunnskap og utviklingskapasitet i et nært samarbeid mellom politikk, administrasjon og profesjon (Fullan, 2014; Jøsendal og Langfjæran, 2010; Roald, 2012). Men, hvor nært kan og bør partene i skoleeierskapet komme hverandre? Kommuneloven skiller jo klart mellom det politiske og det administrative nivå's ansvar og rolle! Hva er forutsetningene for et slikt nært og tett samarbeid?

Begrepet «dualitet» er ofte brukt om forholdet mellom politikk og administrasjon (Rutgers, 2001; Svara 1999, 2001), som betyr å kjøre i takt, parallelt, dobbeltspann (Wikipedia, 2016). Her sees samhandlingen mellom politikk og administrasjon som en sammenhengende prosess der de to sfærene er tett sammenvevd og umulig å skille (Jacobsen, 2003; Svara, 1999). En empirisk undersøkelse (Jacobsen, 2003) viser at det i praksis rundt omkring i norske kommuner ikke er noe helt klart skille mellom politikk og administrasjon, men at det er en god del kontakt og overlapping mellom de to funksjonene. I små kommuner er det ofte en viss sammenblanding av politikk og administrasjon blant de ansatte, i og med at mange bærer både en politisk hatt og en kommuneansatt-hatt i hverdagen. Jacobsen (2003) bedyrer at det er vanskelig å skille entydig mellom partenes ulike roller, ansvar, og aktiviteter, særlig i en beslutningsprosess. Det konkluderes med at forholdet mellom politisk og

administrativt part i praksis er utformet som en samarbeidsrelasjon, der partene har tillit til hverandre og gir hverandre spillerom.

Men, akkurat som den ene fløyen av forskere argumenterer for et nært samspill mellom partene i skoleeierskapet, så argumenterer den andre fløyen for et sterkt og tydelig skille mellom politikk og administrasjon (Goodnow, 1900; Weber, 1946, 1971). Innenfor den klassiske dikotomien og weberianske prinsipper oppfattes det politiske og det administrative nivå som to separate sfærer med ulike oppgaver, logikker og virkemåter. En av kjerneverdiene er politisk nøytralitet blant byråkrater, som skal fremme en faktabasert beslutningsprosess. Hierarki og byråkratisk ekspertise er to andre prinsipper som styrer samspillet mellom administrativt og politisk nivå (Demir, 2009).

Så hvilken relasjon er da viktig, i samspillet mellom politikk og administrasjon – dikotomi eller dualitet? Nyere forskning beskriver dette samspillet som en dobbeltsidig relasjon, bygget både på dikotomi og dualitet (Jacobsen, 2003; Svava, 1999). Samtidig som partene opererer i et nært partnerskap og overlappende samarbeid, er det et tydelig skille mellom de to sfærene, der tradisjonelle roller og perspektiver opprettholdes på bakgrunn av partenes verdimeslige og funksjonelle forskjeller. Istedenfor å se på politikk og administrasjon som motpoler, beskriver Svava (1999, 2001) et partnerskap bygget på komplementaritet og gjensidighet. Disse to ulike sfærene kan fungere som komplementære krefter, med sine ulike roller og funksjoner, og virke i lag til gjensidig støtte og nytte. En slik komplementær relasjon, der begge parter har innflytelse på det endelige resultat, bygger på et nært samarbeid, der anerkjennelse, tillit og rolleavklaring er grunnleggende (Jacobsen, 2003; Mouritzen og Svava, 2002; Svava, 1999).

Noen forskere trekker dette enda lengre, og beskriver det komplementære samspillet mellom politikk og administrasjon som en avhengighetsrelasjon (Goodnow, 1900; Jacobsen, 2003). Det bedyres at en overlappende funksjon mellom de to sfærene skaper en sterk grad av avhengighet, der det kan være vanskelig for den ene parten å få gjennomført noe uten at den andre parten spiller på lag. Jacobsen (2003) forklarer avhengighet i sammenheng med at den ene partens handlinger vil påvirke den andre. Uavhengighet derimot, er når den ene partens handlinger ikke har noen konsekvenser for den andre. Goodnow (1900) beskriver politikk og administrasjon som to ulike sfærer som tjener ulike hensikter, der det må herske stor grad av harmoni mellom disse to for at samhandlingen skal lykkes. Partene må koples så tett sammen at de former en slags gjensidig kontrollfunksjon ovenfor hverandre, der hver må oppgi noe av sin uavhengighet. Bare på denne måten sikrer man harmoni og ufeilbarlighet (Goodnow, 1900).

Hvordan komme hverandre nærmere og samtidig være adskilt?

Forskningsrapporten *Kom nærmere* (Jøsendal og Langfjæran, 2009) avdekker behovet for et mer synlig og aktivt skoleeierskap, der samhandling, kunnskap og kompetanse kjennetegner den handlende kraft. Å komme nærmere hverandre handler hovedsakelig om å minske avstand mellom nivåene, få tettere dialog, og bygge en systemisk forståelse av forholdet mellom [vurdering], planlegging og iverksetting (Fullan, 2014; Jøsendal og Langfjæran, 2010; Roald, 2012). Nedenunder presenteres en

del veier å gå når det gjelder samhandlingen mellom politikk og administrasjon, hvor partene kommer nærmere hverandre, samtidig som det er et klart og definert skille.

Dialog

Dialog synes å være første bud for et godt samarbeid (Fullan, 2014; Jøsendal og Langfjæran, 2010; Roald, 2012). I en såkalt *styringsdialog* er det en forutsetning at alle parter deltar med ansvarlighet og medskapning. I dette ligger en trygghet og forutsigbarhet, der alle aktører vet hva som forventes av hverandre og har definert sin egen delaktige rolle. Dialogen føres på alle nivå, og på ulike formelle og mindre formelle arenaer, innenfor strukturerte rammer. Målet er å utveksle kunnskap og fordele ansvar, for å oppnå utvikling og konkrete siktepunkter.

Kollektiv kapasitet

En annen forutsetning for at samhandlingen i skoleeierskapet skal fungere og gi ringvirkninger, er å bygge *kollektiv kapasitet* (Fullan, 2014; Jøsendal og Langfjæran, 2010; Roald, 2012). Fullan (2014) beskriver den kollektive kapasitet som at alle parter «drar i samme retning». Dette innebærer først og fremst et nært og dynamisk samarbeid mellom partene, der enhver tar ansvar for å øke sin egen kunnskap og kapasitet. Gjennom å lære med og av hverandre oppnår man en kollektiv kunnskap, som styrer arbeidet mot felles mål og visjon. Dette skaper større handlingskraft til å utføre målene og oppnå suksess:

«... gjennom dynamisk kunnskapsbygging i kollektive prosesser kan aktørene i en organisasjon utvikle ny forståelse og handling på høyt intensjonsnivå» (Roald, 2012, s. 218)

Når aktørene deler ulik erfaringskunnskap og innsikt, dannes et mer helhetlig perspektiv, der alle har blikket rettet i samme retning – helst mot nye høyder!

Rolleavklaring

Rolleavklaring er viktig i et samarbeid der partene har svært ulike funksjoner og ansvar. Det må settes tydelige rammer for arbeidsoppgavene (Fullan, 2014; Jøsendal og Langfjæran, 2010; Roald, 2012). Selv om kommuneloven legger opp til at skillet mellom politisk og det administrativt nivå skal operasjonaliseres av partene selv, så finnes det likevel noen grunnleggende definisjoner av rollene: Administrativt nivå, med sin skolefaglige kompetanse, forventes å skulle tilrettelegge styringsinformasjon som gir politikerne innsikt og handlingsrom for utøvelse av politisk vedtak. Politisk nivå forventes å skulle sikre en balanse mellom krav og tilrettelegging av gode arbeidsforhold for en suksessfull gjennomføring av tiltak.

Verdsettingens betydning

Å lykkes i lag er «å gjøre hverandre gode!» (Skrøvset og Tiller, 2015). Handlingsformen GAG, «Gjør andre god», er personifisert gjennom figuren Gagen, som et symbol på verdsettingens betydning. Det handler om gjensidighet og det å fokusere på det positive framfor det negative – se mulighetene framfor begrensningene. Gagen er «*et kommunikasjonsmiddel som gir positiv konsekvens, som gir mer*

kraft og overskudd til å ta de tunge tak og utfordringer» (Skrøvset og Tiller, 2015, s. 78). Gjennom samhandling i verdsettingens navn, spiller man hverandre gode, og lykkes dermed å få ballen i mål! Nils Arne Eggen poengterer at vinnere er vinnere når de bruker sin dyktighet til å gjøre de andre gode! (Skolelederen 5, 2008).

Forskningsdesign og -metode

Empiri fra dette forskningsprosjektet er samlet inn på bakgrunn av kontakt og veiledning av deltakende skoleeiere fra tre ulike kommuner. Prosjektet er utført i form av aksjonsforskning der resultatene er sett i sammenheng med endring og utvikling knyttet til kommunenes aksjonsplaner. Disse er utarbeidet på bakgrunn av skoleeiers egne analyser av eget ståsted og behov for endring. Kommunene er valgt ut på bakgrunn av likheter i utfordringer og utgangspunkt, der ulike faktorer i samhandlingsprosessen gir seg utslag i ulike resultater. En slik sammenlignende effekt tydeliggjør forutsetningene for å lykkes.

Empiri er hovedsakelig samlet inn under to ulike veiledningsbesøk i hver kommune. Agenda for disse besøkene hadde to fasetter: Det ene var å sette oss ned i lag – administrativ og politisk part i skoleeierskapet, sammen med veileder, og gjerne skoleleder – for å prøve se konturene av «Kommunens fortelling». Den andre fasetten av kommunebesøket var en del av aksjonsforskningen, der tema «samhandling mellom politikk og administrasjon» stod i fokus. Målet var å få innspill fra kommunens skoleeierskap om hvordan politisk og administrativ part jobber sammen om skoleutvikling. Ved hvert kommunebesøk ble det foretatt intervju av deltakerne som samlet gruppe. Det første intervjuet var mer spontant og usystematisk enn det andre, med den hensikt å bli bedre kjent med skoleeierskapet i kommunen og deres arbeid med skoleutvikling. Det andre intervjuet var systematisk og organisert, der det var laget en intervjuguide med bestemte spørsmål formet på forhånd.

Narrativ analyse tar utgangspunkt i «Skoleeiers fortelling» – en beskrivelse av veien fram mot endring og utvikling. Fortellingen tar utgangspunkt i kommunens *Ståstedsanalyse* og utarbeidede *Aksjonsplan* (se nærmere beskrivelse nedenunder), der vi får høre skoleeierskapets stemme i beskrivelsen av muligheter og utfordringer i arbeidet med å skape endring og utvikling i skolesektoren. Fortellingen beskriver det praktiske og virkelighetsbetonte liv i skoleeierskapets samhandlingsprosess, og presenterer ikke bare glansbildet av slik ting burde være. Realitet og hverdagspraksis blir tydeliggjort og gir større mening, gjennom at egne opplevelser og erfaringer organiseres i en fortelling (Bruner, 1990).

Det ble utført deltakende observasjon under hver samling og ved hvert besøk i kommunene. Gjennom tilstedeværelse på deltakernes gruppearbeid; interne møter; og diskusjoner innbyrdes, ble handlingsforløp, diskurs og samhandlingsprosess nøye observert. Som forsker deltok jeg i «hendelsen» med spontane spørsmål og tanker rundt diskurs og samhandlingsprosessen. Responser og samtale underveis ble gjort notis av som dokumentasjon for videre forskning.

En del av de oppgaver som ble gitt deltakerne i løpet av prosjektperioden, var gode informasjonskilder for dokumentanalyse. Deriblant kommunens *Aksjonsplan*, som var en oppgave der skoleeierskapet i samarbeid og dialog med hverandre skulle utarbeide en aksjon med formål om å skape endring og utvikling der man ser behov og utfordringer. Aksjonsplanen springer ut fra kommunens *Ståstedsanalyse*, som sammenfatter kommunens utfordringer og muligheter, styrker og svakheter. Oppgave «GAG – *Hvordan gjøre hverandre gode?*» ble gitt som et gruppearbeid, der administrasjon og politikere i hver sine grupper skulle definere forventninger og forutsetninger for et godt samarbeid. Hver deltaker i prosjektet fikk også i oppgave «*å skrive et brev til en god kollega*», som skulle beskrive politikernes og de administrativt ansattes tanker og erfaringer rundt deltakelsen i dette prosjektet, og hvilken effekt det har hatt i form av endringer og utvikling på hjemmebane.

Drøfting av resultater: Samhandling i skoleeierskapet

Kommune 1

Ståsted – utfordringer og muligheter

Politiker og skolesjef satt sammen og utførte en ståstedsanalyse ved bruk av SWOT. Begge parter fikk komme med sine perspektiver og synspunkter. Det ble blant annet konkludert med at politikerne bør få mer kunnskap, interesse, og innsikt i skole:

Vi så at politikere ofte står på utsiden av skolesystemet, og da er det ikke så enkelt å skulle ha gode synspunkter for utvikling av en god skole ... Vi kom til at det ikke blir bruk god nok tid på skolesakene, før de blir vedtatt.
(skolesjef)

Selv om det alltid har vært en meget god dialog og samhandling mellom det administrative og det faglige nivået, så ble det gjennom dialog og egenanalyse tydeliggjort for skoleeierskapet at det var liten direkte samhandling mellom politisk og administrativt nivå. Saker ble ofte vedtatt politisk uten å være godt nok drøftet på forhånd:

Drøfting av skolesaker dreier seg mest om økonomiske synspunkt og budsjett. (skolesjef)

Skolesjefen eksemplifiserer dagens situasjon og dilemma ved å fortelle om hva som skjedde under vedtak av tilstandsrapporten i desember 2014:

Konklusjonen som ble trukket av administrativt og skolefaglig ansvarlig – i god samråd med skoleleder (som igjen hadde bearbeidet rapportens tiltak, mål og resultater med sine lærere) – var at det skulle fokuseres på matematikkfaget i alle skolene {Regning i alle fag}. Denne vurderingen ble oversatt av politikerne, som fattet vedtak om noe helt annet. Dette tok bort fokuset som administrasjonen hadde vurdert som et viktig satsingsområde.

Skolelederen fortsetter:

... hvis en lege har kommet fram til den konklusjonen at av helsemessige årsaker bør det satses slik og slik i kommunen, så sitter jo ikke Kommunestyret og vedtar noe annet?! Hvorfor skjer dette da når det gjelder skolesaker?

Skolesjefen bedyrer at «det blir mer en forsvarstale fra administrasjonen når det gjelder skole og perspektiv på utvikling, der politikerne har et helt annet perspektiv!»

Andre utfordringer som kom fram gjennom samtale og dialog i prosjektperioden, var blant annet mangelvaren av et fora for dialog og samhandling. Kommunen har for eksempel ikke et Hovedutvalg der saker kan diskuteres på forhånd.

Vi skulle [...] hatt et utvalg, der politikere kan lytte til hverandre under diskusjon ... få et godt samspill mellom aktørene. (politiker)

Dette resulterer i mangel på kollektiv kunnskap rundt skolesaker, der politikere ikke har innsikt eller engasjement rundt tema skole. Det ble sågar konkludert med at det var stopp i kommunal utvikling av skole, som et resultat av at skoleadministrasjonen har sittet på gjerdet og ventet på politisk initiativ når det gjelder skoleutvikling:

[Det er en hindring] at Kommuneplanens samfunnsdel ennå ikke er utarbeidet. Hadde denne vært på plass, så hadde vi vært kommet langt på vei ... (skolesjef)

Politikere og administrasjon drar ikke i samme retning – partene i skoleeierskapet har ikke samme forståelse, mål og visjon for øyet.

Aksjonsplan: Vitalisere arbeidet med tilstandsrapporten

Det var stor enighet mellom politisk og administrativ part som deltok i kompetanseprogrammet «Gode skoleeiere», om å satse på å intensivere samhandlingen mellom politisk og administrativ part i skoleeierskapet. Aksjonsplanen omhandler mål om å vitalisere arbeidet med tilstandsrapporten, der det skapes et større eierskap til rapporten blant de ulike aktører i skoleorganisasjonen. Det ønskes å jobbe effektivt mot å få politikerne på banen, der økt kunnskap, interesse og engasjement for skole er konkrete målsettinger. Fokuset i politiske fora søkes å dreie over fra budsjett og økonomi til å handle om kjernepunkt, verdier, og målsettinger i skolen. Videre er det et mål å oppnå et helhetlig perspektiv i Kommunedelplanen, der man ser en rød tråd gjennom hele planen, også innenfor feltet oppvekst.

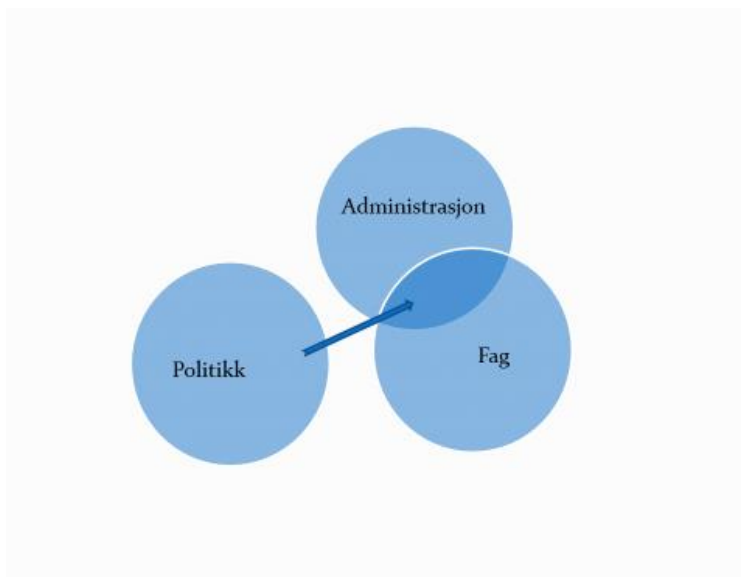
Endring og utvikling

Administrativ part i skoleeierskapet, sammen med skoleleder, er kommet godt i gang med planlegging av aksjon for utvikling. På grunn av at en politiker har manglet gjennom store deler av prosjektperioden, er ikke aksjonsplanen iverksatt. Endringer som har skjedd, er mer på det mentalt forberedende plan:

Endringene har først og fremst skjedd inni meg ... Jeg har endret syn og tanker rundt hvilke forventninger jeg kan ha til politikerne ... ved ettertanke på alt hva de gjør og skal gjøre – i frivillighetens navn ... – og skjønt at jeg nok har stilt altfor høye forventninger og krav ... (Skolesjef)

Skolelederen tilføyer:

Har fått nye forventninger – til at politikerne skal være en aktiv skoleeier! Vi må da se på systemet om det må endres noe der!



Figur V: 1 Samhandling i skoleeierskapet kommune 1

Utsagn og skildringer vitner om at det har vært liten samhandling mellom politisk og administrativ part i skoleeierskapet. Administrasjon og fag har hatt en tett og fruktbar dialog i lengre tid, men politikerne har stått utenfor denne nære dialogen. Planene om et nærmere samarbeid ligger der, så nå er det håp om å få politikerne med seg og sette i gang!

Veien videre – Muligheter og forutsetninger for utvikling og suksess

Kommunen og skoleeierskapet har et godt utgangspunkt for videreutvikling, i og med at skolene og administrasjonen har vært involvert i diverse skoleutviklingsprogram. Dette har skapt engasjement og gjort aktørene aktive og interessert i skoleutvikling. Gjennom samarbeidet om kommunens aksjonsplan i dette prosjektet satte skoleeierskapet gode mål for endring og utvikling på skolefronten. En forutsetning for å lykkes er å ha dialogmøter, der man legger forholdene til rette for en tettere samhandling mellom nivåene, og skaper de rette arenaer for dette. Det må også bygges kollektiv kapasitet, der man sammen skaper større interesse og helhetlig forståelse for tema skole, og fremmer ansvarliggjøring for videreutvikling i hele skolesystemet.

Deling av kunnskap, der man orienterer, informerer, og involvere alle aktører i arbeidet må tilrettelegges: «*Politikeren må bringe informasjon og kunnskapen (fra dialogmøter) videre i politiske fora*» (skolefaglig og administrativt nivå). Rolleavklaring er også en målsetting som er kommet fram gjennom diskusjoner og egenanalyse av eget ståsted. Andre kriterier for utvikling og suksess som er blitt tydeliggjort gjennom dette prosjektet, er å fokusere på felles mål og prinsipper, og å holde trykket oppe «til evig tid» for å oppnå målene. Målsettingen er fortsatt å jobbe mot at politikerne kommer på banen i samspelet om å få ballen i mål!

Vi tenker at vi i fortsettelsen skal «løfte fram» og ansvarliggjøre politikeren i skolenes samarbeidsutvalg som bindeledd mellom administrasjon og politikk i dette arbeidet. (Brev fra administrativ part i skoleeierskapet)

Kommune 2

Ståsted – utfordringer og muligheter

På grunn av at kommunen er et lite samfunn der alt er synlig, og alle aktører er avhengige av hverandre for at ting skal utvikles og lykkes, så har skolesjefen alltid hatt en nær kontakt med politikere og andre viktige aktører i kommunen. Likevel var det i utgangspunktet liten direkte samhandling mellom politisk og administrativt nivå om skolesaker. Skolefaglig nivå og administrasjonen har jevnlig samarbeidsmøter for å planlegge utvikling og tilrettelegging i skolen. På bakgrunn av egenanalyse av eget ståsted, utført av administrativt og politisk part, ble det tydeliggjort at det hersket liten kunnskap om skole blant politikerne. Politiske vedtak ble ofte gjort ut fra skjønn, i stedet for innsikt.

Aksjonsplan – Formannskapet inn i skolene

Gjennom prosjektet «Gode skoleeiere» ble det åpnet for tettere dialog og direkte samarbeid mellom partene i skoleeierskapet. En aksjonsplan var ferdig utarbeidet våren 2014 som lød slik: «*Formannskapet inn i skolene*». Dette tiltaket var bygget på et ønske fra politisk hold om å få mer kunnskap og innsikt i skole. Politikerne gikk selv til ordfører for å få gjennomslag for denne aksjonen! Rammene rundt besøket av formannskapet i skolen skulle være «*en time der skoleleder, politiker og administrasjon har til rådighet å være i lag om skole*». Skoleleder fikk delegert ansvar for besøket, og ble gitt frie hender til å presentere skolen positivt, og vise politikerne hva de holder på med i skolene. Formannskapet hadde vært på tre skoler høsten 2014, og målet var å være innom alle utpå våren 2015.

Endring og utvikling

Politikeren mener de har fått 100 % utbytte av besøkene!

Dette er en gest fra skolesjef for politikerne – og for rektor ... Trodde først vi skulle være med på et slags foredrag ... og at dette ble alt ... Men vi fikk noe mer! (Politiker)

Aksjonen har endret politikernes syn på skole, der de føler de har fått mer innsikt i og motivasjon for skole som tema:

Vi får fornyet kunnskap om skole, og handler ikke lenger kun etter gammel erfaringskunnskap fra da man selv gikk på skole ... (Politiker)

Politikerne får førstehåndsinformasjon om lokalsamfunnets skoler ved å være inne i klasserommet, og få orientering og informasjon direkte fra lærerne. Det oppstår en autentisk og direkte tilnærming av kunnskap:

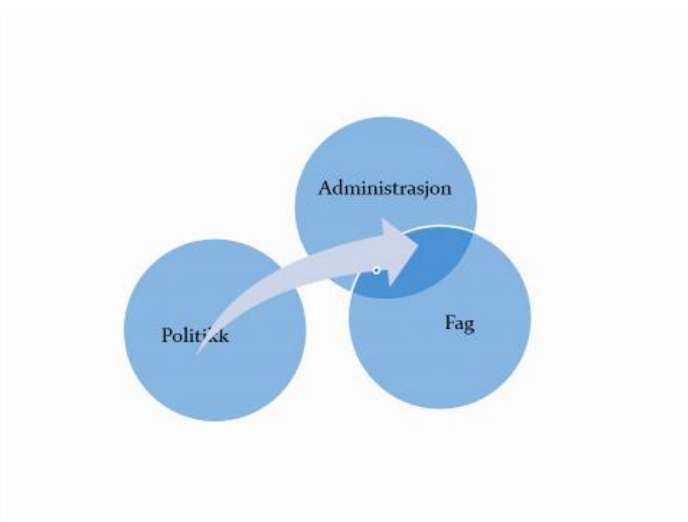
Før fikk vi rapporter fra administrasjonen ... det er forskjell å skulle lese tall og info på papir, istedenfor å se det i praksis! (Politiker)

Politikerne får innblikk i det daglige livet i skolen, til både rektor, lærere og elever! Dette skaper engasjement og interesse for skole, og gir mer ballast til rollen som politiker.

Aksjonen fremmer også et kollektivt ansvar. Ved at kommunalsjef delegerer ansvar for kunnskapsdeling og orientering om skole til skoleleder, blir skole automatisk et mer kollektivt ansvar. Politikerne får innblikk i behov og utviklingsmuligheter ved skolene, som gir en bedre forståelse av hvor skoen trykker når saker skal fram i politisk forum:

Når det dukker opp en rapport, skjønner politikerne mer hva som står mellom linjene. ... Og kan ha forståelse for hva de skal ta bestemmelse for ... Runden på skolen har gitt en mye mer reflektert politiker! (Skolesjef)

Aksjonen skaper en direkte kontakt og økt samhandling mellom politikere, skole/skoleledere og administrasjon. «En vinn-vinn-situasjon! Politikerne får et godt innblikk i hvordan skole fungerer, og skolen føler at de blir hørt og sett – får presentert seg selv og hvor de står, også når det gjelder utfordringer og behov. (Politiker)



Figur V: 2 Samhandling i skoleeierskapet kommune 2

Dialog og samarbeid har lenge vært tett og godt mellom administrasjon og fag, mens politikerne har stått på utsiden. Nå er politikerne på full fart inn – på eget ønske og initiativ!

Veien videre – Forutsetninger for utvikling og suksess

Partene i skoleeierskapet ønsker å satse på mye mer dialog mellom nivåene. Tilstandsrapporten, som er bygget på rapporter fra hver enkelt skole, legges årlig fram for Formannskapet til drøfting og vedtak. Det er – og har alltid vært – et stort tverrfaglig samarbeid i kommunen. God kommunikasjon og en hverdagslig tone mellom kollegaer gjør samarbeidet lettere mellom nivå og på tvers av sektorene i kommunen. Kommunestørrelsen gjør at den kommunale virksomheten er oversiktlig og godt organisert:

Er det et eller annet felt eller noen sak det gjelder – hopper man bare til {i samhandling om en løsning}!
(Skolesjef)

Det loddet som nok veier tyngst i arbeidet med skoleutvikling i kommunen, er ønske og vilje fra politikernivået om et tettere samarbeid!

Kommune 3

Ståsted – utfordringer og muligheter

Tidligere var skolesektoren i kommunen preget av dårlig samhandling og mistillit mellom aktørene i de ulike nivåene. Lærere og ansatte i skolen ble uglesett av politikerne, mens det rådet en holdning blant skoleansatte og ledelse om at politikere ikke skal legge seg borti skole. På grunn av liten faglig dialog mellom nivåene var det knapt med direkte informasjon eller orientering rundt skolesaker. Papirer og dokumenter var det eneste innblikk politikerne hadde i skole.

Aksjonsplan: Strategiplan for høynet kvalitet i skolene

Aksjonsplan for endring og utvikling ble satt til verks på bakgrunn av besøk og drahjelp fra Veilederkorpsset. Målet var å utvikle en strategiplan for høynet kvalitet i skolene. Arbeidsgrupper på tvers av nivåer og aktører i skolesektoren ble nedfelt. Disse skulle arbeide sammen om å utvikle en strategiplan. Alle krefter ble satt i sving – i lag! Ståstedsanalyser ble gjennomført, som grunnlag for utviklingsplanen. Alle skolens aktører gikk sammen i et dialogmøte, hvor skolenes strategiplan ble gjennomgått. Partene kunne komme med innspill, og det ble gitt informasjon og orientering om skolene. Spesifikke satsingsområder ble satt på agendaen, der det ble vektlagt at eierskapet skulle ligge både hos skoleeier, skoleleder og lærere. Skisse for strategiplanen ble bearbeidet av alle skolene for tilbakemelding, for å sikre forankring og medvirkning av alle parter. Også innspill fra FAU og elevråd ble tatt hensyn til. Strategiplanen for skoleutvikling ble så politisk behandlet – og vedtatt, etter 2 års arbeid med behandling i ulike samarbeidsgrupper på tvers i kommunens skolesektor, både faglig, administrativt og politisk.

Endring og utvikling

Skolesjefen forteller at prosessene rundt aksjonsplanen forvandlet skolen fra å være en «Kenguruskole» (Tiller, 1990) til en skolesektor med en overbygging av langsiktige mål og planer:

Utviklingsplanen er tuftet på kunnskap om egen organisasjon, der vi ikke lar oss driv hit og dit. (skolesjef)

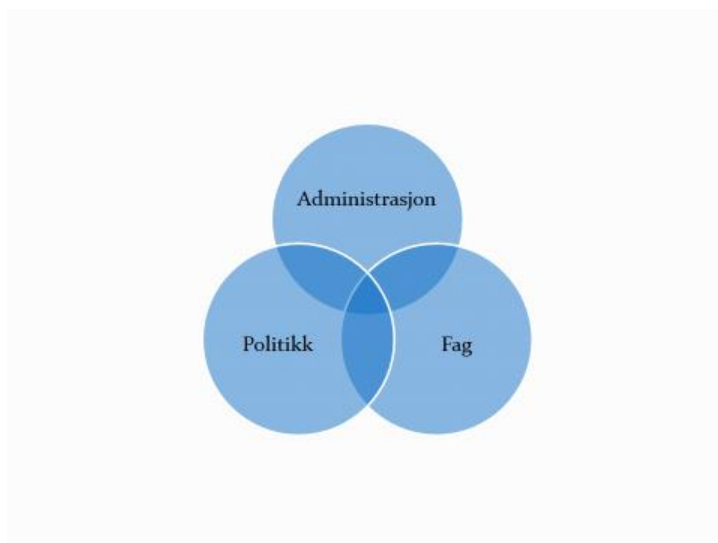
På bakgrunn av å ha jobbet sammen for å skape felles mål og visjon for skolen, tar alle parter ansvar og har et eierskap til strategiplanen. Alle drar i samme retning (Fullan, 2014). Gjennom dialogmøter og bygging av kollektiv kunnskap og kapasitet, er aktørene i skolesektoren blitt seg mer bevisst sine roller og ansvar:

Politikerne er blitt mer trygg i sin rolle, og kan stå mer opp for skole i politiske møter. (skolesjef)

Ansvarsdialogen skaper forpliktelse, der aktørene sammen kan planlegge med langsiktighet for gode mål og utvikling. Det er i dag større kunnskap i politiske fora, hvor det er en helt annen agenda enn tidligere. Fokuset på skole har økt.

Politikerne viser interesse rundt det faglige – vil ha kunnskap om skolen. (skolesjef)

Det er fortsatt en pågående dialog mellom aktørene i skolene, nå bygd på kunnskap og erfaring. Strategiplanen, som er skapt i fellesskap, er en ramme som gir ringvirkninger av trygghet og aktiv deltakelse på tvers i sektoren.



Figur V: 3 Samhandling i skoleeierskapet kommune 3

Det er i dag et nært samarbeid mellom alle parter i skolesektoren – på tvers av nivåer; oppover og nedover i systemet! Alle tar del i utviklingen!

Veien framover mot suksess

Faktorene for den store suksessen rundt skoleutvikling i denne kommunen er tydelige. Mange av dem er allerede nevnt ovenfor. Det finnes for det første en god dialog på tvers i hele skolesektoren, også i politiske utvalg. Denne samhandlingsdynamikken på tvers av hierarkiske nivå beskrives som et tydelig tegn på en

... produktiv utviklingskultur [...] der alle aktørene inngår som ansvarlege og medskapande deltakarar i kvalitetsarbeidet. (Roald, 2012, s. 15)

Midt i denne samhandlingsdynamikken er det dessuten rom for uenighet og ulike synsvinkler:

Det er viktig med dialog og forståelse – skjønne at man er uenige, men likevel kan jobbe i lag! (Politiker)

Skolesjefen poengterer at dette skaper et tydeligere bilde av utfordringer og behov som må tas i betraktning:

Politikerne er ærlige og tydelige – utdyper utfordringer ...

Midt i samhandlingsdialogen, som også kan være konfliktfylt og full av motstridende argumenter, er det dessuten viktig med rolleavklaring! Dette er en ramme som skaper trygghet, der

... alle kjenner spillereglene ... for eksempel ved at alle uttalelser om vedtak og budsjett kommer fra rådmannen ... Man vet hvem man er på lag med!» (Skolesjef)

En annen suksessfaktor er systematisk deling av informasjon og orientering rundt skolesaker. Politikerne påpeker at administrasjonen er flink til å bruke forståelig språk når en sak presenteres. Skolesjefen på sin side synes politikerne er flinke til å etterspørre og ha et kritisk blikk, og ofte skaffer seg selv informasjon. Dette er enda en suksessfaktor – at politikerne har kunnskap om skole. Det jobbes også med å finne gode treffpunkt og arenaer for dialog mellom administrasjon og politisk nivå. Møter blir ofte lagt ute i selve feltet – i skoler, barnehage, eller kulturinstitusjoner. Hovedutvalget er dessuten en viktig arena for dialog mellom de ulike nivåene, der det foregår drøfting, lufting av ulike synspunkter, og deling av kunnskap:

Å få være med i selve prosessen har vært viktig for forståelse og interesse for skole!! (Politiker).

Å ha et Hovedutvalg er veldig viktig og grunnleggende [for samhandling og utvikling i skolesektoren]! (Skolesjef)

Oppgave GAG – «Hvordan gjør vi hverandre gode?»

Denne oppgaven gikk ut på at deltakerne sammen i grupper, representert som administrasjon og politikere, skulle finne faktorer som «gjør den andre god». Her sammenfattes forventninger og krav – både til seg selv og til den andre parten. Resultatene gir retningslinjer til hvordan administrasjon og politikere kan lykkes i lag, og er sammenfattet under fire ulike faktorer. Den første lyder: «*God dialog gjør at vi lykkes i lag!*» Herunder vektlegges en god tone, der tillit, respekt og åpenhet framtones av begge parter. En annen tungvekt er *kunnskap og kompetanse*. Begge parter betyr viktigheten av å dele informasjon, orientere og gi innsikt i skolesaker, særlig før et eventuelt politisk vedtak. Kunnskap og kompetanse skaper en helhetlig forståelse, der langsiktig planlegging og realistisk iverksetting av tiltak kan gjennomføres.

Rolleavklaring påpekes også som veldig viktig i samhandlingen. Bevissthet rundt eget ansvar og arbeidsoppgaver gjør at man har realistiske forventninger og krav i forhold til hverandre. Tydelighet, tillit og respekt er store ord som vektlegges av begge partene også her. «*Gjensidighet gjør at vi lykkes i lag!*», er enda en konklusjon trukket fra deltakernes svar på oppgaven. Både administrasjonen og politikerne ønsker at partneren er med på å framsnakke skolen og hverandre, vise interesse, være lyttende og engasjert. Det oppfordres til å være tilgjengelig for hverandre, og til å skape forståelse for hva man mener. Gjensidighet i det å vise tillit, respekt og åpenhet går igjen også her.

Sammendrag og konklusjon

Det er tydelig at samhandlingen mellom politisk og administrativ part i skoleeierskapet fungerer ulikt i de mange kommuner. Noen skoleeiere er kommet langt på vei når det gjelder endring og utvikling i forhold til kvalitetssikring i skolen. Andre kommuner er kun kommet et lite stykke på vei, men man kan skimte konturene av et godt framtidig samarbeid. utfordringer i samspillet i skoleeierskapet springer ut fra partenes ulike roller og funksjoner, som kan føre til ulike agenda og målsettinger. utfordringen blir da for hele skoleeierskapet å kunne «*dra i samme retning*». Videre er mangel på kunnskap om skole blant politikerne en stor hindring for god samhandling. Flere kommuner strever

med å få politikere på banen, der kompetanseprogrammet «Gode skoleeiere» har vært drivkraft for å skape en større bevissthet og engasjement hos begge parter i skoleeierskapet.

Forskningsresultatene, med tidligere forskningsrapporter som rygggrad, tyder på at for å lykkes som skoleeier, når det gjelder å få til en god samhandling mellom politikk og administrasjon, først og fremst henger sammen med faktorer som dialog, kunnskap, rolleforståelse og gjensidighet. Dette er illustrert i modellen nedenfor.



Figur V: 4 Samhandlingsmodell (Hartman, 2015)

Å ha en god dialog handler om i fellesskap å kunne drøfte ulike mål og forventninger, utfordringer og løsninger, gi info og dele kunnskap. Det handler om å bygge kollektiv læring og kapasitet, som gjør at man kan dra i samme retning! Rolleavklaring handler om å ha klare spilleregler, der saksgang, rutiner og formaliteter er kjent. Det er viktig å avklare mandat og handlingsrom, slik at man stiller realistiske krav og forventninger til hverandre. Gjensidighet er det som setter den gode tonen i samarbeidet, der det vises gjensidig tillit og respekt, og partene tar ansvar for å kunne lykkes i lag! Gagen bør være med på lasset, for når du gjør den andre god, blir du selv bedre!

Gjensidig avhengighet

Å lykkes i samhandlingen krever at partene i skoleeierskapet kommer hverandre nærmere, *samtidig* som det er et markant skille! Det er ikke bare snakk om å være i et dualitetsforhold, der partene kjører parallelt og i tospann. Heller er det ikke snakk om et forhold av dikotomi, der partene kjører sitt eget løp – hver for seg, og hver for sin egen del. Skoleeierskapet består av to parter, politikk og administrasjon, som er i et *gjensidig avhengighetsforhold*. Å lykkes i lag handler om at partene fungerer som komplementære krefter, der likeverdighet og gjensidig nytte er utgangspunkt og drivkraft. Samtidig som det pågår en nær samhandling, er partene seg sine roller bevisst, og bruker disse til å gjøre den andre parten god – til egen fordel!

Litteratur

- Bruner, J.S. (1990). *Acts of meaning*. Cambridge: Harvard University Press.
- Demir, T. (2009). Politics and Administration. Three Schools, Three Approaches and Three Suggestions. *Administrative Theory and Praxis*. 4:503–532.
- Fullan, M. (2014). *Å dra i samme retning. Et skolesystem som virker*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fjulsrud, A. (2013). *Samhandling i kommuner – politisk og administrativ ledelse*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.
- Goodnow, F.J. (1900). Politics and Administration. I Jay M. Shafritz og Albert C. Hyde (2007). *Classics of Public Administration*. 6. utgave. Boston: Thomson Wadsworth.
- Jacobsen, D.I. (2003). *Vi har det så greit ... En studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 66, juni 2003.
- Jøsendal, J.S. & Langfjæran, D. (2009). *Kom nærmere*. Sluttrapport fra KS' FoU-prosjekt «Hvordan lykkes som skoleeier». Oslo: PriceWaterHouse Coopers.
- Lov av 25.09.1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Mouritzen, P.E. & J.H. Svara (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Lov av 17.07.1998 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Kunnskapsdepartementet.
- Roald, K. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rutgers, M.R. (2001). Splitting the universe. On the relevance of dichotomies for the study of public administration. *Administration and Society* 32 (1): 3–20.
- Smestad, T. (2008). Jeg er lærer for livet. *Skolelederen*, 2008 (nr.5), s.8-9. Hentet fra: <http://nslf.no/images/Marketing/skolelederen/skoleleder%20nr%205-08.pdf>
- Skrøvset, S. & Tiller, T. (2015). *Verdsettende ledelse*. Oslo: Cappelen Damm.
- Svara, J.H. (1999). Complementarity in politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration and Society* 30 (6): 676–705.
- 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* 61 (2): 176–183.
- Tiller, T. (1990). *Kenguruskolen. Det store spranget*. Oslo: Gyldendal.
- Weber, M. (1946). Bureaucracy. I Shafritz, J.M. & Hyde, A.C. (2007). *Classics of Public Administration*. 6. utgave. Boston: Thomson Wadsworth.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.