



Hvordan lykkes som skoleeier?

Kom nærmere!

Hvordan lykkes som skoleeier?

Hvem eier skolene – og hvordan skal skoleeierskapet forvaltes til elevenes beste? Grunnleggende spørsmål som ikke alle har et klart svar på, viser FoU-prosjektet ”Hvordan lykkes som skoleeier. Om kommuners og fylkeskommuners arbeid for å bedre elevenes læringsresultater.”

Hvordan kan elevene få bedre utbytte av ressursene som settes inn for at de skal lære? Hvilke virkemidler

er effektive for å sikre at elevene fullfører videregående skole? Hva kjennetegner kommuner og fylkeskommuner hvor elevene har gode læringsresultater og lavt frafall?

I rapporten fra FoU-prosjektet ”Hvordan lykkes som skoleeier. Om kommuners og fylkeskommuners arbeid for å bedre elevenes læringsresultater” med tittelen ”Kom nærmere!” belyses problemstillingene fra mange vinkler. Rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers AS på oppdrag fra KS. Den bygger på dokumentstudier, spørreundersøkelser på nasjonalt nivå blant kommunale og fylkeskommunale





politikere, kommunal og fylkeskommunal administrasjon, skoleledere, lærere, foresatte og elever, eksempelstudie i kommuner og fylkeskommuner, og dialog med representanter for kommune- og fylkeskommunenettverk.

Forbilder

Gode forbilder finnes: Flere norske fylkeskommuner kan vise til resultater når det gjelder å minske frafallet fra videregående skole. Mange lokalpolitikere har engasjement og ambisjoner for utvikling av skolen. Men det er rom for forbedringer.

Tittelen ”Kom nærmere!” henspiller på nødvendigheten av tettere dialog og bedre samarbeid mellom de styrende organer og de styrte; mellom skoleeiere, kommunal/fylkeskommunal administrasjon og skolene.

I rapporten brukes en rekke uttrykk som betegnelse på verktøy i nødvendige utviklingsprosesser. ”Aktivt skoleeierskap”, ”forventningsbasert ansvarsstyring” og ”ansvarsdialog” er sentrale begreper som forklares nærmere på de neste sidene.

Dialogarenaer

Kommunestyret/fylkestinget er den formelle skoleeieren, men delegerer utøvelsesansvaret for å styrke skolens kvalitetsarbeid til administrasjonen. Administrasjonen skal både tilrettelegge styringsinformasjon for politikerne, men også støtte skoleledere og lærere i deres arbeid for å bedre elevenes læring.

Tydelige rammer for ansvarsfordeling, og bedre kommunikasjon – i alle retninger – mellom skoleeiere-administrasjon-skoleledere/lærere er forutsetningen for godt skoleeierskap, ifølge rapporten ”Kom nærmere!”

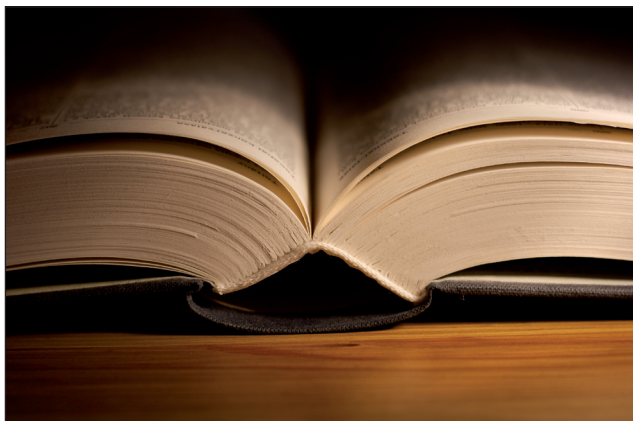
Dyktige og engasjerte lærere og elevenes sosioøkonomiske bakgrunn betyr mye for elever og lærlingers resultater, viser forskning. Men hvilke andre faktorer spiller inn? Å skape dialogarenaer tilrettelagt for innovasjon, felles kunnskapsutvikling og læring er viktig. Om dette skal fungere kreves det at alle aktører har en klar mening om hvilken rolle de skal spille og hvilke områder de har ansvar for – og at denne oppfatningen deles og godtas av alle andre aktører.

Endring i styring og utvikling av skolene

I rapporten ”Kom nærmere!” pekes det på behov for

- mer synlige skoleeiere
- et nytt kunnskapsgrunnlag for styring av skolene
- politikere med ambisjoner, engasjement og innsikt
- administrativ kompetanse, kapasitet og evne til å formidle kunnskap
- profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av skoleledere og lærere





I FoU-prosjektet har det også vært stilt spørsmål om ulik politisk og administrativ organisering kan virke inn på elevenes læringsresultater. Det kan ikke trekkes entydige slutninger om dette, men desto tettere samhandling mellom skoleeier,

administrasjon og skolenivå, desto bedre kan skolens utvikling og elevenes resultater følges opp.

Politisk ansvar

Sentrale spørsmål i FoU-prosjektet har vært: Hvordan skal skoleeierne – politikerne i kommunene og fylkeskommunene – bli aktive skoleeiere? Hvordan kan de bruke administrasjonen som et effektivt mellomledd mellom seg og skoleledere og lærere? Hva er betingelsene for at politikerne, administrasjonen og skoleledere/lærere skal fordele ansvaret for utvikling av skolene og elevenes resultater på en hensiktsmessig måte?

Tidligere var skolestyret en særskilt politisk arena for skolesaker – nå har kommunestyret og fylkestinget denne rollen – og politikerne har ansvar for skolene på linje med annen virksomhet.

Hvem er skoleeiere?

Kommune- og fylkeskommunale politikere er skoleeiere, men er ikke alltid klar over det selv, viser rapporten "Kom nærmere!" – som gjengir tilbakemeldinger fra deltakere i eksempelstudien og nettverkssamlingene. De fleste lærere og skoleledere mener skoleeier er den administrative skoleledelsen, mens det administrative og politiske nivået i all hovedsak definerer det politiske nivået som den reelle skoleeier.

I rapporten pekes det på at usikkerheten kan skyldes en lang tradisjon med statlig styring av utdanningssystemet der departementet styrte organisering, ressursdisponering, utviklingsarbeid og kompetanseutvikling i skolesektoren gjennom F-rundskriv.

Aktivt skoleeierskap

I FoU-prosjektets eksempelstudie ble det stilt spørsmål som "Opplever du at politisk skoleeier har det nødvendige faktagrunnlaget for å kunne utøve en aktiv skoleeierrolle?" og "Opplever du at politikerne som skoleeier i din kommune utøver en aktiv skoleeierrolle?"

De fleste er tilbøyelige til å hevde at politikerne får mye relevant skoleinformasjon fra det administrative nivået. Men mange svarer at de er usikre på om politikere flest har nok innsikt til å forstå hva som burde være de naturlige konsekvensene av denne informasjonen.

Dialog med basis i styringsinformasjon

Engasjerte enkeltpolitikere trekkes frem som positive unntak, mens noen få stiller seg uforstående til behovet for dialog og samhandling. Flere politikere i eksempelstudien understreket behovet for dialog med skoleledere, lærere og foresatte med basis i styringsinformasjonen som det administrative nivået tilrettelegger for politikerne.

Hovedinntrykket er likevel

at politikerne nå er mer opptatt av skolens innhold og resultater enn tidligere. Noen av svarerne fra administrativt nivå trakk fram at offentliggjøring av resultatmålinger har vært en vekker for mange politikere. Skoleeierskapet er satt på dagsorden, men det er delte oppfatninger om hvor kunnskapsutviklende skoledrøftingene er. I tillegg mener flere av svarerne at politikere som er representert på ulike formelle arenaer (komiteer, utvalg) hvor skolesaker blir behandlet, sjelden har den nødvendige tyngde til å sette politisk dagsorden.

Resultatmålinger

Norge bruker større ressurser på skolene enn de fleste andre land. Likevel mener mange at resultatene i internasjonale sammenligninger av læringsresultatene ikke står i et rimelig forhold til ressursinnsatsen. Eksempelvis havner finske skoleelever stadig øverst på PISA-rankingene, foretatt av organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). De norske elevenes prestasjoner rangeres rundt gjennomsnittet av måleresultatene.

I Norge har, blant annet, PISA-undersøkelsene og andre sammenligninger ført til at en rekke aktører har satt søkelys på hva som kan gjøres for å bedre resultatene i norsk skole. Men læringsutbytte omfatter mer enn det som måles i slike prøver, noe som understrekes i rapporten "Kom nærmere!"



Administrasjon med kompetanse og kapasitet

Den kommunale og fylkeskommunale administrasjonen må ha kompetanse og kapasitet for å kunne formidle kunnskap mellom skolene og politikerne – begge veier. Transformering (oversetting og tilpasning) av kunnskap, er administrasjonens ansvar.

Politikerne har behov for å få tilrettelagt styringsinformasjon som de forstår og som gir handlingsrom for utøvelse av et politisk skoleeierskap. Det innebærer blant annet å se skolens rolle og plikter innenfor kvalitetssystemet som er etablert i henhold til opplæringslovens § 13-10.

Koordinerende mellomledd

FoU-prosjektet har påvist at et aktivt skoleadministrativt nivå

både indirekte og direkte er en viktig faktor for å utvikle, veilede og utfordre skolelederne og lærerne. Dette nivået er et sentralt koordinerende mellomledd som skaper et kunnskapsbasert (sam)handlingsrom for å utvikle politi-

kerne som aktive skoleeiere. Politikerne får mulighet til å ta beslutninger ut fra innsikt og kunnskap.

I rapporten ”Kom nærmere!” forteller respondenter om mange utviklingsprosjekter der det administrative nivået har gitt god støtte til skolene. Det administrative nivået nevnes også som et viktig ledd ved gjennomføring av nettverkspreget samarbeid mellom kommuner.

Skolene har på sin side behov for omsetting av de politiske prioriteringene og målene til ”sitt språk”, til håndterbare problemstillinger og realistiske mål. Transformering er derfor en svært viktig funksjon for å skape felles virkelighetsoppfatninger og en gjensidig og legitim forståelse av alle parter ansvar for resultater, prosessutvikling og kontinuerlig kvalitetssikring.

Profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av skolelederne og lærerne

Skolene trenger oppfølging for å iverksette politiske vedtak og mål. Skoleeier må også ta oppgaven med oppfølging av skolelederne og lærernes profesjonsutvikling, delegere ansvar og sikre at aktørene på skolenivået er klar over sitt ansvarsområde.

Det viktigste arbeidet skjer i klasserommet, på de ulike læringsarenaene, mente mange av respondenterne i FoU-prosjektet. På slike arenaer blir skolens kvalitet skapt og her kan kvalitetsnivået måles. I eksempelstudien var tilbakemeldingene klare: Lærerne må ha ”god faglig og pedagogisk” kompetanse, være ”gode didaktikere (ha en stor verktøykasse)”, ha ”empati og relasjonelle ferdigheter” og være ”endringsvillige og samarbeidsorienterte.”

Klassepedagogisk arbeid viktig

En del foresatte mener også

at lærerrollen må ses i et større samfunnskontekstuelle perspektiv der det er viktig å erkjenne at lærerne har fått en endret oppdragerrolle i skolen. I den forbindelse trekkes det sosialpedagogiske arbeidet fram som en viktig grunnstein for all læring. Gode relasjoner mellom lærer og

En undersøkelse foretatt av OECD

(organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling)
TALIS 2008* – viser
 (gjelder kun ungdomsskolen)

- Lærere mener at samarbeidsklimaet mellom elever og lærere er bedre i Norge enn i noe annet TALIS-land.
- Norske lærere er i særklasse når det gjelder trivsel og tiltro til at de bidrar til elevenes læring med sin undervisning.
- Lærere har stort behov for profesjonell utvikling og tilbakemeldinger fra egen skoleledelse.
- Skoleledere på mer enn hver tredje skole (internasjonalt nivå) sier at undervisningen på skolen blir hemmet av mangelen på kvalifiserte lærere. I Norge er andelen 30 prosent.
- Skoleledelsen er overveiende av administrativ karakter, og norske skoleledere gir lærere mindre vurdering eller konkret tilbakemelding på deres pedagogiske arbeid enn gjennomsnittet i TALIS-landene.

Kilde: Utdanningsdirektoratet/Undersøkelsen Teaching And Learning International Survey (TALIS)

elev understøtter elevenes faglige og sosiale utvikling og sikrer at læreren kan opparbeide autoritet som leder av elevenes læringsarbeid. En styrking av lærernes relasjonskompetanse og kompetanse i klasseledelse vil bedre forutsetningene for å redusere uro og disiplinproblemer. Dette kan igjen lede til bedre læringsbetingelser for elevene fordi læreren får tid til å prioritere det som er skolens hovedoppgave.

En annen betydningsfull dimensjon er at lærerne må ha analyse- og vurderingskompetanse for å følge opp resultater fra læringsmiljøundersøkelser, nasjonale tester og kartleggingsprøver med målrettede tiltak for tilrettelegging av tilpasset opplæring. Skolenes organisatoriske kapasitet er avgjørende i denne sammenhengen.

Skoleledere med god faglig og pedagogisk innsikt i elevenes og lærernes læring understrekes av respondenter i FoU-prosjektet som viktige forutsetninger for elevenes læringsresultater. Flere av kommunene og fylkeskommunene i eksempelstudien og i nettverkssamlingene har gitt tilbud om kompetansегivende lederutdanning for sine skoleledere. I rapporten "Kom nærmere!" gis det uttrykk for at det er behov for å frigjøre tid til pedagogisk ledelse

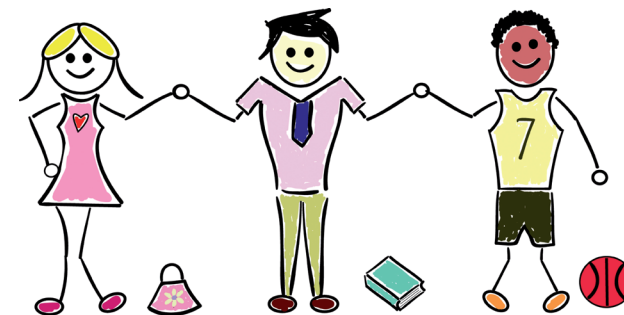


og aktiviteter som sikrer nærhet til elevene. Representanter for både to-nivå- og sektororganiserte kommuner peker på at rektorene er under tidspress og at mye ansvar er lagt ut til rektorene. Svar fra eksempelstudien og tilbakemeldinger under nettverkssamlingene viser at det er viktig at skolelederne har god støtte rundt seg. Dette gjelder ikke bare merkantil støtte på skolene.

Ansvarsdialog

Ansvarsdialogene føres på alle nivåer (dialogarenaer), fra klasserom til kommunestyre. Det kan dreie seg om formelle drøftinger eller uformelle samtaler der målet er å utveksle kunnskap og fordele ansvar. Ansvarsdialogene foregår ikke bare 1:1, men også på arenaer der flere deltar og sammen skaper ny kunnskap.

I rapporten "Kom nærmere!" pekes det på at ansvarsdialogene er det sentrale virkemiddelet for å oppnå ansvarsfordeling i skolen. Ansvarsdialog kan også brukes i forbindelse med kvalitetssystemet som utvikles i tråd med opplæringsloven § 13.10. Systemet skal ta vare på behovet for samhandling og dialog mellom politikere, administrasjon og skolenivået. Det er vesentlig at alle nivåer uttrykker forventninger til leddet under, og at forventningene følges opp i dialog om resultater, prosesser og forutsetninger (forventningsbasert ansvarsstyring).



Resultatstyring for enkelt?

"Stigande interesse for resultatvurdering og ei akselererende utvikling av IT-teknologien har ført til at ein både politisk og administrativt rettar meir merksemd mot testing, brukarundersøkingar og resultatsamanlikningar. Det er likevel grunn til å spørje om resultatsstyring er ei for enkel tilnærming til dei stadig meir komplekse utfordringane som samfunnsutviklinga gir oss." Kommentar fra dosent Knut Roald ved Høgskulen i Sogn og Fjordane i rapporten "Kom nærmere!"

Forventningsbasert ansvarsstyring

Systematisk utnyttelse av ansvarsdialog i og mellom alle nivåer i skoleorganisasjonen – fra "klasserommet til kommunestyret" – kaller forfatterne av rapporten "Kom nærmere!" for "forventningsbasert ansvarsstyring". Basis for en god ansvarsdialog er at alle aktører vet hva de kan forvente av de andre aktørene – og er klar over hva de andre aktørene forventer av dem selv.



Gjennom systematiske ansvarsdialoger mellom nivåene kan skolene over tid bli dyktigere til å vise hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva arbeidet fører til. Skoleeiere med et langsiktig perspektiv kan legge til rette for å heve kompetansen, og dermed kvaliteten, til lærerne.

Verktøy for kvalitetsvurdering

I rapporten nevnes konkrete verktøy som brukes i kvalitetsvurdering (i henhold til opplæringsloven § 13.10): Dialogmøter, interne skolebasert vurderinger, skolevurderinger i ekstern regi og skolevandring. Dialogmøter er en typisk arena hvor politikere er deltakere, og der de sammen med administrativt nivå og

skolene selv kan gå inn i en dialog om den enkelte skoles spesielle forutsetninger, prosessarbeid og oppnådde resultater sett i forhold til definerte forventninger.



Kamp mot frafall i videregående skole – og utvikling av et helhetlig skoleeierperspektiv

I rapporten "Kom nærmere" presenteres to nettverkskommuner for å illustrere hva som ligger i begrepet "forventningsbasert ansvarsstyring" i praksis.

Akershus fylkeskommune har lagt ned mye arbeid for å bedre gjennomføringsgraden i videregående skole. Nord-Trøndelag fylkeskommune har satset på kvalitetsarbeid for hele utdanningssektoren.

Arbeidet mot frafall i videregående opplæring er et viktig satsingsområde for alle fylkeskommunene FOU-prosjektet har vært i kontakt med. I Akershus fylkeskommune er det flere som fullfører videregående opplæring i 2008-2009 enn foregående år. Resultatene fra 2008-2009 viser en gjennomføringsgrad på 79,4 prosent. Akershus fylkeskommune identifiserte tidlig overgangene mellom grunnskolen og videregående som en kritisk faktor i frafallsproblematikken. I 2006 etablerte fylkeskommunen prosjektet "Redusert bortvalg i en lærende organisasjon".

Hovedmålet med prosjektet har vært å redusere frafallet i videregående skole gjennom et mer intensivt og planmessig samarbeid med ungdomsskolene, utvikle alternative opplæringsmodeller i samarbeid med næringslivet og gi et best mulig tilrettelagt utdanningsløp gjennom å utvikle samarbeidsmodeller i skoleverket.

"Framgångsrika skolkommuner"

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) gjennomførte i 2009 prosjektet "Framgångsrika skolkommuner", der hensikten har vært å løfte fram gode eksempler på kommuner som har lyktes med grunnskolene. Bakgrunnen er blant annet en kontinuerlig debatt som tyder på at mange svenske kommuner har vansker med skoleeierrollen, mens SKLs inntrykk er at bildet ikke er entydig negativt. Prosjektet viser at det finnes fellestrekk for kommuner som lykkes: Lederskapet på politisk, administrativt og skolenivå preges av ansvar og engasjement, kompetente lærere blir løftet fram og alle lærere får mulighet til å utvikle seg. Det stilles høye krav til skolene og elevenes resultater, verktøy for oppfølging og utvikling av skoler og elever er på plass. Samarbeidet på skolenivå fungerer godt og forbedringstiltak settes i verk når det er nødvendig.



Tett samarbeid på alle nivåer i Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelag fylkeskommune har også arbeidet systematisk for å redusere frafall i videregående opplæring gjennom mange år. Sett i FoU-prosjektets perspektiv er Nord-Trøndelag fylkeskommune mest interessant fordi det er utviklet et helhetlig skoleeierperspektiv innenfor rammen av ”forventningsbasert ansvarsstyring”.

Som skoleeier har Nord-Trøndelag fylkeskommune lang erfaring i et

tett samarbeid mellom politikere, administrativt nivå og skolene. Det politiske nivået i Nord-Trøndelag fylkeskommune definerte allerede tidlig på 2000-tallet høye kvalitetsforventninger til skolene i fylket. Et sentralt virkemiddel for å bedre kvaliteten i opplæringstjenestene har blant annet vært å beskrive organisasjonskapasiteten til hver skole med henblikk på skolenes spesifikke forutsetninger, prosessarbeid og oppnådde resultater.

Heftet bygger på rapporten ”Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuners og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte” utført av PWC på oppdrag fra KS. Rapportens konkluderer ned at;

- Det er behov for en mer synlig skoleeier
- Det er behov for et endret kunnskapsgrunnlag i styringen av skolene
- Det er behov for politikere med ambisjoner, engasjement og innsikt
- Det er behov for administrativ kompetanse, kapasitet og evne til å oversette visjoner og mål til en konkret skolehverdag.
- Det er behov for profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av skoleledere og lærere

Kortversjonen er publisert av KS

Heftet er ført i pennen av journalist Terje Flisen

Heftet kan lastes ned fra: <http://www.ks.no/fou>

Heftet kan også bestilles gratis i papirversjon på: ksfou@ks.no

KS
Haakon VII gt. 9, Oslo
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Tlf.: 24 13 26 00
Faks: 22 83 22 22
E-post: ks@ks.no

