

Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuners og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte

Sammendrag

Rapportens innledende del gir en kort innføring i skoleeierskapet i et historisk perspektiv, og poengterer at kommuner og fylkeskommuner er juridisk ansvarlige for skoletilbudet til elevene. Selv om staten ikke detaljstyrer skoleverket i like stor utstrekning som tidligere, sikrer staten innsikt i sektoren gjennom ulike typer vurderingsstyring som bl.a. har til hensikt å kontrollere om oppnådd og dokumentert kvalitet innfrir nasjonale forventninger. Kapitlet drøfter også skoleeierbegrepet, og presiserer samtidig at begrepet "Skoleeier" i dette FOU-prosjektet blir tolket som våre politisk folkevalgte representanter. Administrativt ledelsesnivå utøver sin rolle basert på en delegert fullmakt gitt av politikerne, og da er det viktig å være bevisst på at skoleeieransvaret fortsatt ligger hos politikerne selv om myndighet delegeres.

For å kunne forstå drøftingene i rapporten, og særskilt det som løftes frem av empiriske funn i kapittel 4, har vi valgt å presentere sentrale forskningsfunn og andre utredninger som bl.a. setter søkelys på faktorer som har innvirkning på elevenes læring og deres gjennomføringsgrad i videregående skole. Vi har også problematisert hva slags kvalitets- og utviklingsperspektiv man bør ha for å bedre skoleeiers inngripen i forhold til å understøtte skolens organisasjonskapasitet og interne kvalitetssikring. Foruten å belyse at lærerne, skolelederne og læringsmiljøet er de viktigste faktorene for elevens læring, ønsker vi også å presisere en del sentrale begreper som brukes i rapporten. Dette gjelder ikke minst begrepet "Forventningsbasert ansvarsstyring", og her bruker vi metaforen "stillasbygging" for å eksemplifisere at skolene trenger støttende medhjelpere i form av skoleeier og et administrativt ledelsesapparat. Ved å ha skoleeiere og et administrativt ledelsesapparat som utøver et aktivt skoleeierskap basert på innsikt og kunnskap om skolesektoren, kan skolene dyktiggjøres i å vise hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva arbeidet fører til.

Rapportens hoveddel drøfter FOU-prosjektets empiriske funn og oppsummert kan disse funnene tydeliggjøres i følgende punkter:

- 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 transformere
- Det er behov for profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av skoleledere og lærere

Det er særskilt den politiske dimensjonen av skoleeierskapet som ikke er fullt ut forstått, og vi setter søkelys på at det er behov for en reorientering av hva som ligger i bl.a. det politiske skoleeieransvaret. Samtidig ser det ut som at det er behov for et endret kunnskapsgrunnlag i styringen av skolene. I surveyen får vi avdekket et relativt stort avvik mellom det innholdet respondentene mener det er viktig å rapportere på (til skoleeier), og det som etterspørres fra skoleeierne. Casestudien og nettverkssamlingene dokumenterer også en allmenn vurdering om at kvalitetsparametrene i større grad må fange opp kvalitative og prosessuelle sider ved kvalitetsvurderingen.

I casestudien og gjennom skoleeieranalyser fra nettverkskommunene synliggjøres et behov for et tilstedeværende politisk og administrativt nivå, og denne tilstedeværelsen ønskes uavhengig av politiske og administrative styrings- og organisasjonsmodeller. Det er gjennom et tilstedeværende politisk og administrativt nivå at betingelsene for skoleledernes og lærernes profesjonsutvikling best kan sikres, og derigjennom kunne sikre at læringsmiljøene for elevene bidrar til resultater som innfrir nasjonale og lokale forventninger. Dette betyr ikke at politikere skal gripe inn i skoleledernes og lærernes profesjonelle handlingsrom, men mer å være samhandlende medspillere som sikrer en balanse mellom det å stille krav til og det å tilrettelegge for gode arbeidsbetingelser. Det administrative nivået må på sin side tilrettelegge styringsinformasjon som politikerne forstår, og som gir handlingsrom for utøvelse av et politisk skoleeierskap. Dette krever at det administrative nivået både har skolefaglig kompetanse og kapasitet til å kunne transformere informasjon og

initiere samhandlingsprosesser mellom politisk styringsnivå og skolene, og fra skolene til politisk styringsnivå.

Flere i prosjektet uttrykker at det viktigste arbeidet skjer i klasserommet / på de ulike læringsarenaene, og sier samtidig at det er på denne arenaen skolens kvalitet blir skapt og målt. Det betyr at det er behov for tett oppfølging av lærere for å legge til rette for en målrettet profesjonsutvikling, og for å vurdere om lærerne klarer å ivareta de forventningene som ligger innenfor deres ansvarsområde. Skoleledere med god faglig og pedagogisk innsikt i elevenes og lærernes læring nevnes også som viktige forutsetninger for elevenes læringsresultater. Både lærere og skoleledere må ansvarliggjøres for elevenes læringsresultater, men samtidig må disse aktørene få tilrettelagt en arbeidssituasjon som gjør det mulig å prioritere tid til indirekte og direkte pedagogisk arbeid. Tilbakemeldingene fra skoleledere og lærere i dette prosjektet tyder på at disse støtteforutsetningene kan bli bedre.

Helt til slutt i rapportens hoveddel presenteres FOU-prosjektets empiriske funn innenfor rammen av "Forventningsbasert ansvarsstyring" der politikere, administrasjon og den enkelte skole samlet står til ansvar for læringsresultatene i skolen. I denne ansvarsstyringen er det avgjørende at hvert enkelt aktørnivå er opptatt av å bli bedre utøvere på sitt nivå i skoleorganisasjonen, og å samhandle med de øvrige aktørene for å gjøre de andre bedre til å utøve sin rolle i den kommunale og fylkeskommunale skoleforvaltningen. Som en eksemplifisering av skoleeiere som styrer i tråd med det vi forstår som "Forventningsbasert ansvarsstyring", har vi valgt å trekke frem nettverkskommunene Akershus fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Akershus fylkeskommune blir trukket særskilt frem for sitt mangeårige arbeid mot frafall i videregående opplæring, og vi redegjør for et bredt anlagt og målrettet arbeid som griper direkte inn i skolens evne til å følge opp bortfallsutsatt ungdom. Nord-Trøndelag fylkeskommune blir trukket særskilt frem for sitt langvarige kvalitetsarbeid i utdanningssektoren, og for et langvarig og bærekraftig samarbeid mellom politisk nivå, administrativt nivå og skolene selv.

Etter rapportens hoveddel drøfter dosent Knut Roald og professor Kjell Arne Røvik prosjektets empiriske funn ut fra hvert sitt akademiske ståsted. Roald problematiserer bl.a. om resultatstyring er en for enkel tilnærming til de stadig mer komplekse utfordringene som samfunnsutviklingen gir oss, og sier samtidig at *"på alle nivå i kommunen bør ein ha ein fortløpande debatt om kvifor, kva og korleis ein vurderer"*. I den forbindelse introduserer Roald begrepene usystematisk, systematisk og systemisk kvalitetsvurderingsarbeid og drøfter disse begrepene opp mot skoleeiers læringskapasitet. Røvik retter søkelyset mot de utfordringene skoleeier står overfor når det gjelder å implementere kvalitetstiltak og understreker at *"Tommelfingerregelen er, at jo nærmere praksisfeltet en reformidé kommer, dess mer øker kompleksiteten, detaljeringsgraden og "temperaturen"*. Videre drøfter Røvik fem ulike utviklingsscenarioer i forbindelse med implementering av utviklingstiltak, og han avslutter sitt bidrag med å fremheve at et "Aktivt skoleeierskap" krever translasjonskompetanse.

Rapportens avslutning forsøker å innramme skoleeierskap inn i et større perspektiv, og vi introduserer begrepet "Ansvarsdialog" innenfor rammen av "Forventningsbasert ansvarsstyring". Med "Ansvarsdialog" ønsker vi å trekke frem en modell som definerer forventninger innenfor en realistisk utviklingsramme som kan brukes i 1:1 samtaler og i større grupper, eksempelvis i et dialogmøte mellom politikere og skoleledere. Begrepet og modellen "Ansvarsdialog" er en videreutvikling fra "Dialogmodellen" som ble utviklet i FOU-prosjektet "Dialogbasert kvalitetsutvikling i skolen – en lederutfordring" (oppdrag for KS i 2004). Helt til slutt i kapitlet problematiseres hvorfor det er nødvendig å operere med begrepet "Skoleeier", og det er her vi finner inspirasjonen til rapporttittelen "Kom nærmere".

"Kom nærmere" handler både om viktigheten av å legge forholdene til rette for en tettere samhandling mellom politisk nivå, administrativt nivå og skolene selv, og å nærme seg et samarbeidsinnhold som er mer fokusert på kjernen i forhold til elevenes læring. Å lykkes som skoleeier griper inn på mange områder i skjæringsfeltet mellom styring, ledelse og profesjonsutvikling, og kanskje det er riktig å si at graden av et vellykket skoleeierskap kan ses på som et speilbilde av elevenes læring?