



Per-Oskar Schjølberg

Lokal politikk for utdanningsfeltet

KS Nord-Norge ønsket høsten 2013 velkommen til kompetanseutviklingsprogrammet "Gode skoleeiere for Nord-Norge", der det gjennom sju samlinger ble fokusert på forholdet mellom politikk og administrasjon med sikte på kvalitetsheving i skolen. Den overordnede problemstillinga ble utformet i samværet mellom deltakerne og kunne etter hvert formuleres slik: "Hvordan skape rom for en kunnskapsbasert, lokal politikk for utdanningsfeltet?". I denne artikkelen belyser lokalpolitikkenes ståsted, dens status og handlingsrom når det gjelder utvikling av kvalitet i utdanninga. Under samlingene, og i det empiriske materiale for øvrig, kom det fram en viss usikkerhet om lokalpolitikernes rolle innenfor skole og utdanning. Denne usikkerheten gjelder ikke bare politikerne selv, men også den lokale administrasjon. I artikkelen fokuseres på denne usikkerheten, og det pekes på noen veier ut av den.

OM ROLLER – POLITIKERE, ADMINISTRATORER OG EGET UTGANGSPUNKT

I dette kompetanseprogrammet ble det helt ifra starten av programmet fokusert på forholdet mellom politikk og administrasjon, og på hvordan dette forholdet kunne bidra til kvalitetsutvikling i skolen. Da hadde vel 80 politikere og administratorer med særlig ansvar for utdanningsfeltet i 28 kommuner meldt seg på dette 2-årige programmet. Av målsetningen og invitasjonen, gikk det tydelig fram at samarbeidet om kursutviklingen og gjennomføringen som var etablert mellom universitetene i Trom-

sø og Nordland, fylkesmennene i Nord-Norge og med KS, ikke skulle være et tradisjonelt opplæringsprogram, men tilrettelegges som et medlæringsprogram.

I kompetanseprogrammet ønsker vi å tilføre kommunene ny kunnskap, samtidig som politisk, administrativ og skolefaglig erfaring speiles og verdsettes. Det er i møtet mellom forskningsbasert kunnskap, felles erfaringer og lokal kontekstforståelse at et godt skoleeierskap for Nord-Norge utvikles (KS Grunnlagsdokument 2013, s.3).

Per-Oskar Schjølberg er spesialkonsulent i KS – kommunesektorens organisasjon. Han har bakgrunn som lærer, skoleleder og skolesjef. Schjølberg har lærerutdanning og er cand.polit. Han har særlig interesse for skole og utdanning og har vært leder for gruppa som stod bak kompetanse- og utviklingsprogrammet "Gode skoleeiere for Nord-Norge".

Kommunene ble med andre ord invitert inn i et lærende fellesskap, der forskere var med i prosessene, reflekterte underveis, testet ut antakelser og slutninger - noen ganger kanskje forhastede – og fikk respons og tilbakemeldinger gjennom å delta i diskusjonene, ved å stille utfordrende spørsmål.

Å gå inn i et lærende samvær mellom politikere og administratorer i kommunene ble tilrettelagt uten noen klar problemstilling. Problemstillingene ble basert på innblikk i lokalpolitikernes ståsted, status og handlingsrom når det gjelder utvikling av kvalitet i utdanninga. Gjennom arbeid i KS møter jeg i det daglige arbeidet mange kommuner, og blir dermed involvert i flere sammenhenger der forholdet mellom politikk, administrasjon og fag er tema og problematiseres. Disse erfaringene er selvsagt også en del av det empiriske grunnlaget artikkelen bygger på.

POLITIKERROLLEN

Allerede under den første samlingen begynte man å ane at i særdeleshet administratorene, men også mange av politikerne hadde en uklar – noen ganger nærmest søkende - tilnærming til hva lokalpolitikernes rolle i skoleeierskapet innebærer. Deltakerne fikk som oppgave å skrive brev til en kollega, der deres opplevelser og erfaringer som deltaker i ”Gode skoleeiere for Nord- Norge” var tema. I et av brevene skriver en av politikerne som deltok:

Den første virkelige oppvåkningen min var da det i begynnelsen ble fokusert på at vi politikere var der som skoleeiere. Dette var rart for meg, for slik har jeg aldri sett verken meg eller resten av kommunestyret

Administrasjonen brukte ofte begrepet ”politisk forankring”. Bak denne uttrykksformen synes det å ligge et ønske om å opplyse politikerne slik at de kan forstå administrasjonen. For mange er det et poeng at politikerne fatter vedtak i tråd med denne forståelsen som i sin tur blir brukt som selvstendig begrunnelse for tiltak. Man ønsker altså å hente sin legitimitet fra politikerne og å ha deres vedtak som begrunnelse for de grep som ble valgt for å lede.

Følgelig blir vedtakene under dekke av *politisk forankring* ofte utformet som noe byråkratene og virksomhetslederne kan ha foran seg - snarere enn som *ryggdekning*. Når vi i programmet bad administratorene om å - i stikkords form – beskrive en god politiker slik administrasjonen ser det, var typiske utsagn slik:

- *Tydelige beslutninger. Være villig til å ”stå i det”*
- *Tydelige oppdrag og forventninger til oss*

I flere av stikkordene fra dette materialet går det fram at kunnskap er et nøkkelbegrep i forholdet mellom politikerne og administrasjonen. Politikere er fornøyd med å være informert, og administrasjonen er fornøyd med å informere. Hva denne informasjonen skal føre til er derimot noe uklart. Det er få fortellinger og vitnesbyrd om hva orienteringene førte til av politiske vedtak, og hvordan disse preges av kunnskapen.

En annen iaktakelse var at de lokale politikerne i veldig stor grad overlater ansvaret til fagfolkene når det gjelder å besvare de nasjonale forventningene i utdanningspolitikken. En skolefaglig ansvarlig i en mindre kommune uttrykker seg slik i et av brevene:

Vi føler ofte at politikerne /skoleeierne tenker at skole er noe dere som har greie på får styre med, og at de har stor tillit til oss som jobber med dette daglig. Det er vanskelig å få i gang en nyttig felles refleksjon over hvilke mål vi skal sette oss, og hvordan vi skal komme dit.

En annen i samme funksjon forteller om reaksjonen da kommunestyret fikk tilbudet om å delta i programmet:

Allerede under denne kommunestyrebehandlingen ble skoleeierrollen diskutert; det var politikere som mente at det å være skoleeier måtte jo være noe for skolefolk og de i administrasjonen som forstår seg på slikt, ikke politikere.

Under et av kommunebesøkene har ordføreren følgende åpning på en diskusjon omkring skoleeierskapet:

Nei, at det her går rett for seg, der stoler vi på rektor og lærerne. Du skal vite at vi har flinke

*folk her i kommunen! Og fortsetter:
Vi har vedtatt i kommunestyret å legge nytt tak på skolen i høst.*

Tillitserklæringer uten portefølje, så å si. Administrasjon og skoleledelse overlates det fulle og hele ansvaret med så vel å tolke som å utføre det kommunale oppdraget som skoleeier. "Det der tar skolesjefen seg av - eller rektor, eller lærerne". Inntrykket er at lokalpolitikere synes i liten grad å ta ansvar for det som skjer eller bør skje innenfor skolens vegger.

Blant deltakerne som arbeider i administrasjonen hersker det nok også en del tvil om hvilken rolle lokalpolitikere skal ha. Noen går langt i å benevne seg som "lokal skoleeier" i betydningen "den i kommunen som forvalter skoleeierskapet". Det virker som om man ser sin rolle snarere som forvalter av skoleeierskap på statens vegne, enn på lokalpolitikernes.

Jeg konstaterer her den usikkerheten som framkommer omkring rollen som lokal, politisk skoleeier blant våre deltakere. Kan det være at denne usikkerheten gjør seg utslag i manglende interesse? Flere av "skolesjefene" har i samtaler gitt uttrykk for at politikere mangler interesse for "skolesaker". Notert fra en samtale under et gruppearbeid uttrykker en "skolesjef" det slik:

De brukte timen på å diskutere kvaliteten på kantstein og om det skulle vær' asfalt eller brostein, mens tilstandsrapporten vart klubba "til orientering" uten en eneste kommentar.

Og en assisterende rådmann sier det på denne måten:

Slik som det har vært til nå har det vært lite engasjement blant politikere om innholdet i skolen, mer fokus på bygninger og manglende basseng.

I dette bildet må det også tas med at det ikke bare er i kommunen man har et udefinert forhold til lokalpolitikernes rolle. Fylkesmannen løser dette med i stor grad å overse dem. Der forholder man seg til den skolefaglige kompetansen som loven krever at kommunen har ifølge opplæringsloven § 13-1, 4. ledd; "Kom-

munen skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået". Heller ikke arbeidstakerorganisasjonene innenfor utdanningsfeltet er videre begeistret for lokalpolitikere. Her er man skeptisk til i det hele tatt å ha kommunen som reell arbeidsgiver. Helst ville man forhandla lønn, arbeidsvilkår og rammebetingelser for øvrig med staten slik at man kunne legge dette på bordet til kommunen som rettighet. Gjennom Utdanningsdirektoratet har staten bygget opp et apparat for implementering av reformer og tiltak rettet direkte mot skoler og enkeltlærere. Et eksempel på dette er etter- og videreutdanning av lærere der direktoratet har tatt styringa bort fra kommunene. De statlige veilederkorpene og satsingen på "Ungdomstrinn i Utvikling" er andre eksempel. Ikke så rart, kanskje at en politiker - konfrontert med den manglende interessen for skolesaker i kommunestyret - uttaler:

Nei, skole, der bestem' staten det meste og Utdanningsforbundet resten.

Nå mangler det ikke på gode eksempler der politikere har funnet veier til en rolle i skoleeierskapet. Skoleeierprogrammet hadde da også dette som uttrykt formål. I det følgende vil jeg imidlertid konsentrere meg om den politiske skoleeierrollen og innholdet i denne. Gjennom dette håper jeg et stykke på vei å kunne forstå usikkerheten som hersker, og peke på veier ut av den. Er det rett og slett behov for å definere klarere en lokal politikerrolle innenfor utdanningsfeltet som baserer seg på kunnskap, men også gir politisk handlingsrom for anvendelse av kunnskapen? Hvorfor er grunnskolen underlagt et lokalt, politisk styringsnivå? "Finnes det en rolle som møter det å være ansvarlig i lovens forstand, og som innebærer noe mer enn å rulle ut løperen for sentrale myndigheter og økonomisk artisteri?", spør to deltakere i kompetanseutviklingsprosjektet.

KOMMUNENS ROLLE PÅ UTDANNINGSFELTET

Opplæringsloven pålegger kommunene å være opptatt av ikke bare rammevilkår, men også

kvalitet. I § 13-10 heter det:

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

Loven pålegger kommunen ansvaret for at grunnskoleloven og forskriftene blir fulgt, og at det stiller tilstrekkelig med ressurser til disposisjon. I første ledd pålegger loven kommunen den mer tradisjonelle rollen; å legge til rette for at statens vilje skal skje i fyldest. I andre ledd konkretiseres ansvaret med krav om forsvarlig system – kommunen skal altså vite om og i hvilken grad skolene ivaretar sin oppgave. Staten påtar seg ansvaret for å innhente kunnskap om tilstanden i skolen når det gjelder læringsresultat, frafall og læringsmiljø (§ 14-4), og pålegger kommunen å forholde seg til denne kunnskapen gjennom å drøfte en årlig tilstandsrapport. I første ledd pålegges kommunepolitikerne et rent forvaltningsansvar hvis innhold er gitt i lov og forskrift. I andre ledd utdypes rollen til også å ta ansvaret for å bedømme i hvilken grad denne forvaltningen gir ønsket resultat. Kommunestyret kan delegere myndighet til underutvalg og administrasjon, men ansvaret forblir hos kommunestyret som består av politikere og fatter

politiske beslutninger. I selve loven er det ikke noe spesifikt krav om utforming av noen form for lokal politikk, men politikerne skal opplyses om forhold knyttet til kvalitet på egen grunnskole ”knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø” som loven uttrykker det. Det følger av drøftingskravet at det skal tas politisk stilling til tilstanden og utformes forventninger i forhold til kvalitet. Loven kan med andre ord langt på vei sies å pålegge kommunestyret en kunnskapsbasert politikk for utdanningsområdet.

KUNNSKAP – HVA, HVOR OG HOS HVEM
Å utforme politikk på grunnlag av kunnskap betinger bevissthet om så vel kunnskap som politikk. Kunnskapsbasert politikk kan vi nok ønske oss – i alle fall deltakerne i skoleeierprogrammet vårt. På bakgrunn av tilbakemeldinger etter samlingene, brev og oppsummeringer, framholdes kunnskap om utdanningsområdet som en av de viktigste gevinstene ved å delta i programmet. På bakgrunn av ovennevnte lovtekst, er kanskje kunnskapsinformert politikk er et bedre begrep (Møller og Ottesen i Jøsendal m.fl (2012). Jeg ser først på hva slags kunnskap det er snakk om, hvordan den framkommer og hvem som sitter på kunnskapen. Kunnskap kan ifølge Veniger generaliseres i tre teorinivå (Irgens i Postholm, 2012). T3 er generell kunnskap – i dette tilfellet forskning, undersøkelser etc. Teori fra praksisfeltet enten *innhyllt i praksis* (T1) – eller *praksis artikulert av praktikerne* selv (T2). I kommunen har vi tre nivåer – det politiske, det administrative – som skal finnes i kommunen – og det faglige, tjenesteytende. Kunnskapen i form av teori på de tre nivåene innhentes, siles og tolkes i første rekke av den kommunale administrasjonen. Forskningsrapporter, sammenfatninger, analyser etc. tilflyter den kommunale administrasjonen fra forskjellige kilder. Ikke minst er Utdanningsdirektoratet ivrige på å opplyse om ny kunnskap og funn. Likeledes blir historiene fra praksisfeltet samlet hos administrasjonen. Dette kan enten framkomme ved systematisk innsamling som tilsyn etc., eller ved klager, varsling, skrekkhistorier fra avisene osv. Selvsagt er også

gode eksempler, oppnådde resultater og positive oppslag i media en del av dette bildet. Dette er en kunnskapsbase som administrativt på den ene siden skal brukes inn mot praksisfeltet for å forbedre prosessene rundt undervisning og læring, på den andre til og til å opplyse politikken. Kunnskapsbasen er den samme, mottakerne svært forskjellige roller.

De fleste kommunale administratorer kommer fra praksisfeltet. Å sile, oversette og tolke kunnskap med det formål å finne praktiske løsninger, faller derfor ganske lett.

Kunnskapsinformert praksis er dermed et mindre problem enn kunnskapsinformert politikk. Siling, oversetting og tolkning av kunnskap til

like viktig å være tydelig på hva som anses som utfordringen, som å kunne peke på gode løsninger. Gjennom å peke på problemer og foreskrive løsninger ønsker politikerne å framstå som handlekraftige, for derigjennom å bli gjenvalgt eller få en høyere status. Det er oftest løsningene som er ideologisk forankret, men det er problemene som disse er ment å løse som betones og vektlegges. Politikken lever i et spenningsforhold mellom Ideologi og kunnskap. I valg av argumenter vil nok ideologien trumfe teorien både når det gjelder å fokusere utfordringer og i valg av løsninger. I begge tilfellene er teori - på alle nivå - nyttig for en politiker når det skal bygges opp en argumentasjon for de løsninger

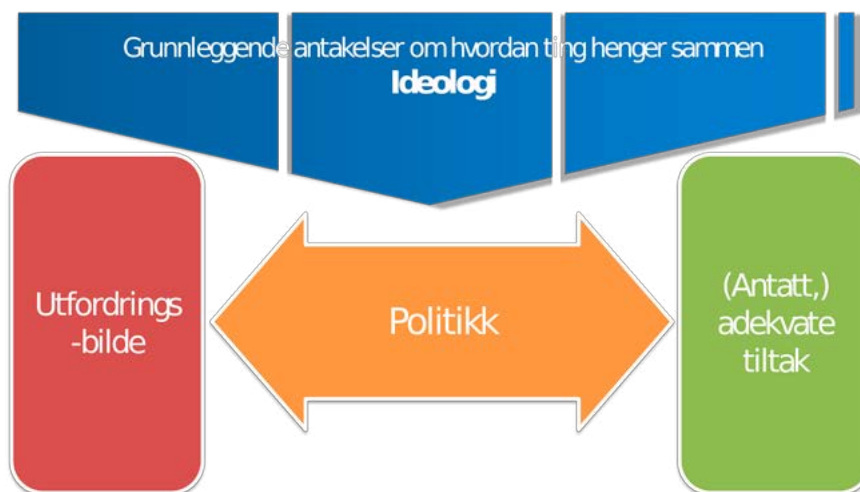


Fig 1: Politikk mellom kunnskap og ideologi (Schjølberg, 2016)

det politiske feltet avhenger av en formening om hva denne kunnskapen skal brukes til - en forståelse av politikerrollen. Det er selvsagt viktig at politikerne er sikre og trygge i sin rolle, men det er like viktig at administrasjonen forstår og anerkjenner denne rollen. Slik jeg ser det, kan det ikke være et politisk ansvar alene å definere sin egen rolle, administrasjonen må også bidra til å gi politikerne en rolle.

POLITIKK MELLOM KUNNSKAP OG IDEOLOGI

Sett fra utsiden handler politikk i stor grad om å gi utfordringsbilder og ut fra det foreskrive antatt adekvate tiltak. For en politiker er det

som søkes.

Denne måten å se politikk på er empirisk basert. Fra den nasjonale arena holder det kanskje med å nevne skattelette, fellesskapsløsninger eller privatisering. Alt ideologisk baserte løsninger. Problemene - eller utfordringene - som skal løses med disse virkemidlene varierer; unngå arbeidsløshet, minke sosial dumping, øke kvaliteten, minke kostnadene, øke investeringene osv. Et illustrerende eksempel fra vårt program var en paneldebatt på avslutningskonferansen, der flere politiske retninger og nivåer var representert. Minst tre av deltakerne framholdt private skoler som et virkemiddel. Hva dette tiltaket skulle ha til hensikt var imidlertid forskjellig.

En framholdt dette som en fordel for svake elever som ikke fant seg til rette i ordinær, offentlig skole. En annen pekte på muligheten for en slags eliteskole som kunne ta vare på de virkelige talentene, mens en tredje pekte på dette som en mulighet for å bevare skoler på små steder. Dette gjelder noenlunde generelt i politikk. Beveger vi oss inn på det spesifikt utdanningspolitiske, gjelder selvsagt de samme forholdene – i alle fall på nasjonalt nivå. Utdanning - og spesielt grunntdanning - har stort politisk fokus. Det er tradisjon for sterk styring med sektoren. Hvilke problemer og løsninger som blir vektlagt varierer nok en del mellom de politiske retningene, men uenigheten er som oftest ikke svært stor. Sentrale myndigheter setter i stor grad agenda for utdanningspolitikken, og har utviklet et sterkt og aktivt direktorat som sørger for implementering av den statlige politikken. Med dette som bakgrunn er det vanskelig å se for seg en lokal utdanningspolitikk som går på tvers av den nasjonale eller tar helt andre retninger. Slik sett er det klare begrensninger i handlingsrommet for lokalpolitikere innenfor utdanningsfeltet. Kan hende er det mangelen på handlingsrom som begrenser interessen for skole hos lokalpolitikere?

DET LOKALDEMOKRATISKE KRETSLØPET
Harald Baldersheim bruker begrepet "det lokaldemokratiske kretsløpet" om de fire funksjonene *representasjon*, *vedtak*, *kontroll* og *resultatleveranse*, jfr. "Folkevald i kommunene: representantrolla under press i Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre", Abstrakt forlag 2011). I følge Baldersheim har kommunepolitikere ansvar for alle fire funksjonene. Han hevder følgende angående myndiggjorte lokalpolitikere:

Men det er selvsagt grader av og variasjonar i myndiggjering. Vegen til myndiggjering går gjennom styrking av det politiske kollektivet i kommunen – representasjons-, vedtaks-, styrings- og resultatfunksjonane. Når dei folkevalde er tilfredse med desse funksjonane, som i sum utgjør det lokaldemokratiske kretsløpet, blir dei også komfortable i rolla.

I den lokale utdanningspolitikken er det grunn til å spørre om lokalpolitikere er "tilfredse med desse funksjonane" og dermed "komfortable i rolla".

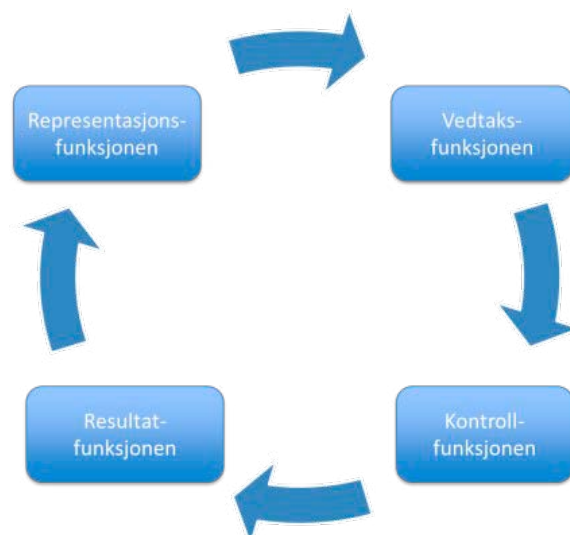


Fig 2: "Det lokaldemokratiske kretsløpet" (Baldersheim, 2011)

Representasjon handler om forholdet mellom politiker og velger, ikke bare i utforminga av program og ved valg, men også i håndtering av trykket fra interessedemangfoldet i lokalsamfunnet. Politikernes ombudsrolle på vegne av velgerne er en del av denne rollen. Vedtaksfunksjonene handler om arbeidet med saker i de politiske organene. Prioritering mellom forskjellige formål og ønsker er en del av denne rollen. Kontrollfunksjonene handler i hovedsak om samspelet mellom politikere og administrasjonen, om hvordan politikere får innsyn og mulighet til å påvirke i iverksettinga av politiske vedtak. Resultatfunksjonene handler om resultatene av de politiske vedtakene og iverksettingen av disse.

Vi har tidligere sett at opplæringsloven pålegger kommunepolitikere å ivareta resultatfunksjonen ved å drøfte resultater innenfor områdene læringsutbytte, frafall og læringsmiljø. Spørsmålet er hvor meningsfull denne drøftinga blir dersom politikere i liten grad føler at de har handlingsrom til å representere, vedta og kontrollere. I mange tilfeller begrenses lokal

utdanningspolitikk til å administrere nasjonal utdanningspolitikk. Politikerne på nasjonalt plan gir lovnader til velgerne som det er opp til kommunen å levere på. Dette gir lite rom

tiserer den nasjonale utdanningspolitikken og planter forventninger som er noe annet – mer, gjerne - enn gjentakelse av nasjonale mål og prioriteringer? Et andre politikknivå? Som

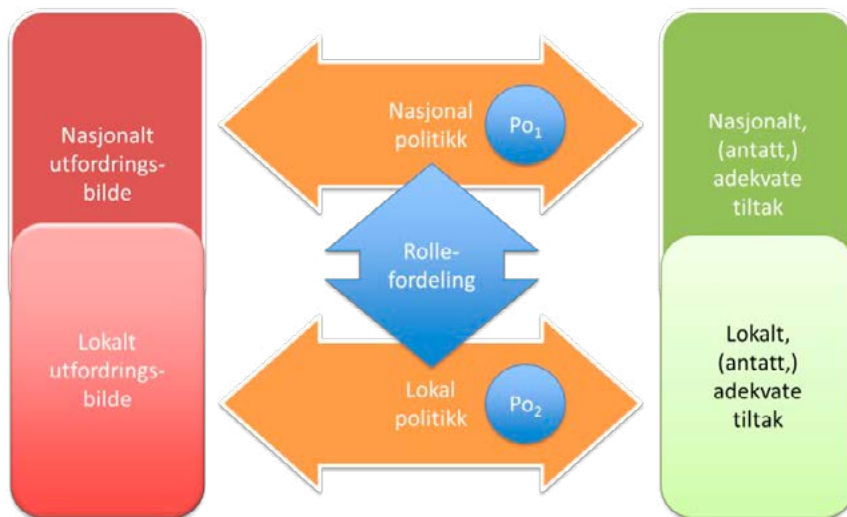


Fig 3: Et andre politikknivå (Schjølberg, 2016)

for lokalpolitikkerne når disse skal utforme sine politiske program. I budsjettssammenheng blir den lokalpolitiske oppgave så lang som mulig å sørge for at det finnes administratorer, ledere, lærere og alt annet som skal til for å gjennomføre den nasjonale politikken. Når jeg i tillegg tidligere har vist til at administrasjonen i mange tilfeller oppfatter å forvalte skoleeierskapet på sentrale myndigheters vegne, er det vel heller lite tilbake av "krinsløpet" som ifølge Baldersheim må være til stede for at politikkerne skal føle seg komfortable i sin rolle.

LOKAL SKOLEPOLITIKK – EN KONKRETISERING AV DEN NASJONALE

Mangelen på myndiggjøring av politikkerne gjennom hele det lokalpolitiske kretsløpet kan langt på vei forklare den usikkerhet om lokalpolitikerrollen som jeg mener å ha konstatert. Det er forståelig at lokalpolitikkerne føler seg tilsidesatt, oversett og - i noen tilfeller - overkjørt av sentrale myndigheter og lokal administrasjon. Er det nødvendig, ønskelig og mulig å definere et lokalt, politisk nivå som konkre-

utfyller funksjonene i kretsløpet og dermed myndiggjør politikkerne?

Som tidligere understreket, går opplæringsloven langt i å lovfeste en lokal politikk som er opptatt ikke bare av rammevilkårene, men også innhold og resultat (§ 13-10). For å få dette til må man i langt større grad enn i dag definere og akseptere det lokale, politiske nivået. Lokal utdanningspolitikk må finne og få en plass på et nivå som konkretiserer den nasjonale politikken. Ut fra de analyser som gjøres lokalt, må det være akseptert å gjøre lokal prioriteringer og satsinger som får konsekvenser for ressursfordeling og for hvordan resultater bedømmes og verdsettes. Dette betinger langt på vei en avklart rolle mellom sentralt og lokalt politisk nivå, der sentrale politikere passer måten når det gjelder å detaljstyre skolene og kommunene. Mange av de problemer som – i jakten på oppmerksomhet – sentrale politikere fokuserer på, kan løses med virkemidler som de lokale politikkerne har. Denne avklaringen må ikke bare eksistere mellom politikkerne, men forstås og respekteres av sentralt byråkrati.

FOKUSERE PÅ PROSESSER

Dersom lokal politikk for utdanningsfeltet skal være en konkretisering av nasjonal politikk, må den i stor grad konsentrere seg om det som er kommunenes oppgave – å sikre god undervisning og læring. I kommunene har det vært og er det vanligst at politikerne beskjeftiger seg med innsatsfaktorene, rammevilkårene - strukturene om man vil - på den ene siden og – etter hvert som de har blitt det pålagt - resultatene på den andre. Prosessene - av noen kalt driften – er i stor grad overlatt til administrasjonen. Slik både kan og bør det nok i hovedsak være, men på utdanningsfeltet, der både ressurser og resultat i så stor grad er nasjonalt bestemt, og det kommunale leddet i hovedsak har fått ansvar for at prosessene - arbeidet med barna og ledelsen av dette - må en konkretisering av politikken i noen grad handle om å sikre gode prosesser. Politikerne må med andre ord bry seg om og stille forventninger til det arbeidet som foregår i skolene - klasserommene - og ledelsen av dette. I et slikt lys må balansegangen mellom det politiske og det faglige som er vanskelig nok fra før, diskuteres. *Kom nærmere*, heter det, men hvor nært kan og bør man komme (Jøsendal, Langfjæran (2010)?

FRA ORIENTERING TIL POLITIKK

Det empiriske materialet fra programmet viser ganske klart at deltakerne er fornøyde med deltakelsen. Når de skal beskrive hva de er mest fornøyde med, peker politikerne på at de er blitt bedre orientert og at de har fått dypere forståelse og nærmere kontakt internt og med administrasjonen. Administratorene peker langt på vei mot det samme, de er fornøyde med å få informere og ha kontakt. I materiale der administratorer og politikere i kortform skal forklare når de kan gjøre for å gjøre hverandre gode er utsagn som *"Gode og brede orienteringer"*, *"God og åpen kommunikasjon"*, *"God dialog"*, *"Lytt til hverandre"* og *"Stiller gode spørsmål"*, typiske. Hva denne orienteringen, kontakten og kommunikasjonen skal føre til, eller har ført til av politisk karakter, virker derimot noe uklart. Skal interessen for lokalpolitikk innenfor utdannings-

feltet vedvare, må det gis rom for politikerne å utøve politikk – å bli og føle seg myndig-gjort. Ser man seg rundt, er det ikke vanskelig å finne eksempler på tilfeller der lokalpolitikere lett kan beskyldes for å gå for langt i å myndig-gjøre seg selv på bekostning av administrasjon og profesjon. Blant deltakerkommunene finnes det kommuner som har vedtatt at bestemte programmer skal følges i alle skolene. Dette kan dreie seg om atferdsregulerende program, anti-mobbeprogram, vedtak om å følge en spesiell lesemetodikk og lignende er ikke uvanlig. Enkelte plasser har politikerne gått inn og gjort prioriteringer på tvers av råd fra administrasjonen. Dette kan gjelde stillinger som skal inndras, skoleadministrasjoner som skal slås sammen eller ansvarsporteføljer som skal utvides. I mange tilfeller har slik politisk inngripen skapt stor misnøye, noen ganger mismot, protester og konflikt.

Eksemplene illustrerer og problematiserer flere aspekter med lokal utøvelse av politisk makt. Det kan stilles – og stilles – spørsmål om hvor lurt det er å bruke politisk makt på denne måten. For det første handler det om umyndiggjøringa av administrasjonen og for det andre er det en inngripen i skoleledernes handlingsrom. Det tredje, og i høyeste grad tidsaktuelle, er diskusjonen om kommunenes rett til å gripe inn i profesjonens - lærernes - metodefrihet. I tillegg til å være ansvarlig myndighet her politikerne også ansvar som arbeidsgivere. Akkurat dette forholdet blir ikke problematisert i denne sammenheng. Likevel må det understrekes at en viktig oppgave som arbeidsgiver er å få det beste ut av sine ansatte gjennom god ledelse.

UTFORMING AV EN DIALOGBASERT POLITIKERROLLE

Om politikerne i sin myndighets- og for så vidt arbeidsgiverrolle ikke skal trå feil og bli en kilde til konflikt snarere enn en å være pådriver og støttespiller synes å avhenge av en pågående dialog. *"Dersom administrasjonen ønsker politikerne i ryggen må den fra tid til annen snu seg for å se om de er der"*. Sitatet er notert fra en av gruppesamtalene i programmet. I min

tolkning understreker det at man innser nødvendigheten av en dialog mellom politikk og administrasjon. I dette landskapet er det viktig å være klok i utformingen av politikk. Hvordan skal man som lokale politikere lede uten å ta ledelsen? Eller – med anelsene jeg begynte denne artikkelen med – hvordan kan politiken ”sitte i ryggen” på lederne? Hvordan vise administrasjon og fagfolk tillit og samtidig ha styring og fokus på resultatleveranse? I dette bilde får dialogen sin relevans. Dialog blir på mange måter en måte å utøve politikk på. Forutsetningen for dialogen er parter som gjensidig aksepterer hverandre og hverandres roller. Ikke minst må politikerne ha en tydelig og akseptert rolle som ansvarlig myndighet. Et par eksempler illustrerer hvordan en tydelig, dialogbasert politikerrolle kan utformes i praksis. Mange av deltakerne i programmet arbeidet med saker som handler om skolestruktur. Den vanlige arbeidsformen i kommunene er at det fattes vedtak om en utredning av skolestrukturen. Utredningen gjøres av administrasjonen som legger fram sak. De forslag som framsettes debatteres, endres og vedtas – eller vedtas ikke. Det er heller ikke uvanlig at saker sendes tilbake med krav om mer utredning. I slikt utredningsarbeid er det ikke uvanlig å legge inn høringer, folkemøter etc. I arbeidet må det under veis gjøres mange avveininger og valg – mage av dem av helt klar politisk karakter. I en av deltakerkommunene prøvde vi å få til en prosess der politikerne ble sterkere involvert i prosessen med utredningen. Løsningen ble at formannskapet – som har representanter fra alle politiske leire i kommunen – ble Styrings-gruppe for utredningen, og skulle levere innstilling til kommunestyret. Ulikt det som var vanlig, tok formannskapet eier- og lederskap i utredningsfasen. Saksutrederne fra administrasjonen fikk på denne måten flere ganger drøfte viktige avveininger, avgrensninger og valg. Politikerne fikk kontinuerlig følge utviklingen i utredningsarbeidet, og ta stilling til detaljer underveis i prosessen. På enkelte møter ble organisasjonene og skolelederne invitert til å gi synspunkter. Diskusjonen

og kommunikasjonen mot innbyggerne var definert som en politisk oppgave, og politikerne gjennomførte folkemøter og møter med foreldre og ansatte. På denne måten fikk politikere både forklart sin posisjon, og hørt på sine velgere og ansatte. Nå hører det med til historien at det aldri ble lagt fram en entydig og omforent innstilling, og – så lang jeg kjenner det – heller ikke gjort endringer i skolestrukturen. Eksemplet viser imidlertid hvordan en politisk prosess bygd på dialog kan bygges opp uten å øke møtefrekvens i særlig stor grad. I mange andre tilfeller kan det være naturlig for den politiske myndigheten å være i dialog med sine innbyggere så vel som sine ansatte. I stedet for kun å legge fram en årlig, massiv, altomfattende tilstandsrapport, kan man tenke seg en arbeidsform der resultater og funn legges fram for felles drøfting og tolking etter hvert som de framkommer. Når f. eks resultatene fra nasjonale prøver foreligger kan man - gjerne i eller i forbindelse med et berammet utvalgs- eller formannskapsmøte - invitere skoleledere og tillitsvalgte til dialog om resultater og funn. Likeledes når rapport fra tilsyn, eksamensresultat, forskningsrapporter etc. foreligger. En slik kontinuerlig dialog gir politikerne mulighet til å utøve sine roller i ”krinsløpet” (Baldersheim 2011, s. 10), som en pågående dialog. I en kommune kan det gjerne være en skole som utmerker seg – positivt eller negativt. En skole kan f. eks ha problemer med mobbing, eller dårlige resultater i matematikk. Som politisk myndighet og arbeidsgiver, er det rimelig å ha forventninger til at dette forklares, og at tiltak settes i verk. Politikere kan – slik jeg ser det – i stor grad involvere seg i dialogen med profesjonen om hva som er problemet og hvordan det best kan løses. I tilfeller der resultatene er gode kan likeledes politikerne involveres i feiringen så vel som drøftingen av årsaker og eventuelle muligheter for spredning. Slik kan politikerne markere seg som myndighet, skaffe seg innsikt og bli delaktig i så vel oppfølging som resultatvurdering.

KONKLUSJON

Oppsummert, er min forståelse at lokal politikk på utdanningsfeltet i de fleste henseender er å anse som:

- En konkretisering av nasjonal utdanningspolitikk
- Den er bygd på kunnskap om lokal kontekst
- Er opptatt av prosesser
- Anvender dialog som arbeidsform

Min konklusjon er at det er behov for en diskusjon omkring hva slags rolle det lokale, politiske nivået skal ha innenfor utdanningsfeltet. Kunnskap om tilstanden innenfor utdanningsfeltet må bearbejdes og med forståelse for politikken rolle og arbeidsform. Slik jeg ser det, må lokalpolitikkens oppgave være å konkretisere den nasjonale utdanningspolitikken. Slik konkretisering må nødvendigvis handle om å sikre de gode prosessene. Da må det aksepteres at kommunene – ut fra grundige analyser og argumentasjon – tar grep som prioriterer blant et mangfold av nasjonale målsetninger, og – i noen tilfeller – gjør inngrep i profesjonens valgmuligheter. Dette kan skje på flere måter; utvelgelse, prioritering og valg vil være de viktigste. Politikerne kan velge hvilke (statlige) tiltak kommunen skal delta i, peke ut fagområder som skal være gjenstand for prioritering av midler til videreutdanning, valg av strategi i leseopplæringa, kan være eksempler på slik inngripen. I dette bilde får dialogen sin relevans. Dialog blir en måte å utøve politikk på. Forutsetningen for dialogen er parter som gjensidig aksepterer hverandre og hverandres roller. Politikerne må ta og gis en rolle som myndighet, og involvere seg i hele kretsløpet – representasjon, vedtak, kontroll og resultatleveranse.

Litteratur

Baldersheim, H. & Smith, E. (red.)

(2011). *Lokaldemokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.

Baldersheim, H.

(2011). Folkevald i kommunen: representantrolla under press. I Baldersheim, H. & Smith, E. (red.). *Lokaldemokrati uten kommunalt*

selvstyre? Oslo: Abstrakt forlag, s. 132–155.

Ertsås, T.I. & Irgens, E.

(2012). Teoriens betydning for profesjonell yrkesutøvelse. I Postholm, M.B. (red.). *Lærernes læring – og ledelse av profesjonsutvikling*. Trondheim: Tapir, s. 195–215.

Jøsendal, J.S., Langfeldt, G. & Roald, K. (red (2012.)). *Skoleeier som kvalitetsutvikler*. Oslo: Kommuneforlaget.

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.

Møller, J. & Ottesen, E.

(2012). Kunnskapsinformert leiing i skolen – en utfordring for skoleeier. I Jøsendal, J.S., Langfeldt, G. & Roald, K. (red.). *Skoleeier som kvalitetsutvikler*. Oslo: Kommuneforlaget, s. 171–187.

Postholm, M.B. (red.)

(2012). *Lærernes læring – og ledelse av profesjonsutvikling*. Trondheim: Tapir.

Røvik, K mfl. (red.)

(2014). *Reformideer i Norsk skole – Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm.

Røvik, K.

(2014). Translasjon – en alternativ doktrine for implementering. I Røvik, K. mfl. (red.)

(2014). *Reformideer i Norsk skole – Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm, s. 403–417.

Tiller, T.

(2006). *Aksjonslæring – forskende partnerskap i skolen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 2. utg.

Tiller, T.

(2007). Ane, spane og spinne. Fra notater til improvisasjon – læringens nye utfordringer i profesjonsfeltet. I Brekke, M. & Tiller, T. (red.). *Samklang. Nye læringsutfordringer i helsefaglig utdanning og yrke (s. 227-240)*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Dokumentasjon og rapporter fra utviklings- og kompetanseprogrammet ”Gode skoleeiere for Nord-Norge”

KS, Universitetet i Nordland, UiT Norges Arktiske universitet mfl.

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

Hartman, M., Rotvold, L.Aa., 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/>

Lover

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

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

Per-Oskar Schjølberg

Vebjørn Tandbergs vei 8

8076 Bodø

per-oskar.schjolberg@ks.no

(+47) 24 13 29 75

(+47) 97 65 15 85

FOU - m i d l e r

Forum for psykologer i kommuner/ fylkeskommuner kan i 2017 dele ut FoU-midler inntil **kr. 750.000,-**. Midlene kan brukes til forsknings og utviklingsarbeid o. l. i tråd med Fondets vedtekter §2:

”Fondets formål er å ivareta forsknings- og utviklingsarbeid innenfor de pedagogiske og psykologiske fagområdene, støtte utarbeidelse av hjelpemidler, samt fremme opplysnings- og formasjonsvirksomhet om fagområdene.”

Dersom et prosjekt ender i et kartleggings- eller tiltaksprodukt, forutsettes det at materialet holder en faglig høy standard, og at det publiser-

res gjennom forlaget ”PP-tjenestens Materielle Service”.

Ved andre prosjekt/studiereiser el. er det en forutsetning at det produseres faglige artikler, og at tidsskriftet ”Psykologi i kommunen” får tilbud om førstegangspubliserings av disse.

Søknader blir behandlet i den rekkefølgen de kommer inn.

Søknad sendes:
Forum for psykologer
i kommunen
v/ Sturla Helland
Grønstølvegen 10
5450 Sunde
E-post: hsturla@gmail.com