

Å ville utvikle skolen

Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle

Thomas Dahl

SINTEF Teknologiledelse
IFIM

IFIM er en avdeling i forskningsinstituttet SINTEF Teknologiledelse. Forskningsinstituttets formål er å drive anvendt forskning og utvikling på sentrale områder som bidrar til økt konkurransevne og verdiskaping i næringsliv og samfunn. Stikkord er bedriftsutvikling, produksjon, produktivitet, produktutvikling, optimering, logistikk, økonomi, sikkerhet, arbeidsmiljø, kvalitet, kunnskapsforvaltning, innovasjon og teknologioverføring.

<http://www.sintef.no>

ISBN: 82-14-03016-1

Omslag: Ingvild Grimstad, Tapir Uttrykk

Trykking: Tapir Uttrykk

IFIMs publikasjoner kan siteres fritt, men med klar angivelse av kilden.



SINTEF Teknologiledelse
IFIM

Postadresse: 7465 Trondheim
Besøksadresse: S P Andersens veg 5
Telefon: 73 59 25 59
Telefaks: 73 59 25 70

Foretaksregisteret: NO 948 007 029 MVA

SINTEF RAPPORT

TITTEL

Å ville utvikle skolen
Skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle

FORFATTER(E)

Thomas Dahl

OPPDRAGSGIVER(E)

KS

RAPPORTNR.	GRADERING	OPPDRAGSGIVERS REF.	
STF38 A04504	Åpen	Bjørge Veisten	
GRADER. DENNE SIDE	ISBN	PROSJEKTNR.	ANTALL SIDER OG BILAG
	82-14-03016-1	385214.00	121
ELEKTRONISK ARKIVKODE		PROSJEKTLEDER (NAVN, SIGN.)	VERIFISERT AV (NAVN, SIGN.)
S:\385214\rapport\rapport 04504		Thomas Dahl	Berit Gullikstad
ARKIVKODE	DATO	GODKJENT AV (NAVN, STILLING, SIGN.)	
	17. juni 2004	Berit Berg, fungerende forskningssjef	

STIKKORD	NORSK	ENGELSK
GRUPPE 1	Samfunnsvitenskap	Social Science
GRUPPE 2	Skole	School
EGENVALGTE	Ledelse	Management
	Kommuner og fylkeskommuner	Municipality

Forord

Denne rapporten er utført på oppdrag for KS. KS utlyste i august 2003 til konkurranse om et oppdrag på ”Rektor som leder og kommunal arbeidsgiver”; SINTEF fikk dette oppdraget.

Vi har løpet av prosjektet sendt ut spørreskjema til alle landets kommuner og fylkeskommuner, rundt 1200 av landets skoler (til rektor, elevråd, lærere og foreldre ved disse skolene) og 100 videregående skoler. Mange takk til alle som har tatt seg tid til å svare på de relativt omfattende spørreskjema.

Spørreskjemaene ble utarbeidet i forbindelse med dette prosjektet og med evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen. Evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen har vi gjennomført sammen med Danmarks Pædagogiske Universitet, med finansiering fra Læringscenteret. Spørreundersøkelsene genererte dermed data både til dette prosjektet og til evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen, og dette prosjektet benytter seg av noen av de samme analyser som i evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen.¹ Takk til Poul Skov, Lars Klewe, Jan Mejding og Peter Allerup ved Danmarks Pædagogiske Universitet for samarbeidet og drøftingen av spørreskjemaene.

Vi har også besøkt tre kommuner og to fylkeskommuner i løpet av prosjektet hvor vi har intervjuet leder av skoleadministrasjonen i kommunen og enkelte rektorer i kommunen. Alle steder har vi blitt godt mottatt og hatt gode diskusjoner om rektors rolle. Mange takk til alle som har stilt opp til intervju.

Torunn Lauvdal, som fram til januar 2004 var forskningssjef i SINTEF og nå er forskningssjef for Agder-Forskning, var med fra starten av prosjektet. Hun har deltatt i datainnsamlinger, utforminger av spørreskjema og diskusjonen om aktuelle problemstillinger. Mange takk til henne.

KS har på mange måter vært behjelpelige i prosjektet. Gro Ødegård har fulgt prosjektet hele veien og vært delaktig og kommet med gode innspill både på seminarer og møter. Katrine Nikolaisen og Dag Bjørnar Jonsrud var involvert i diskusjonen om problemstillingene i prosjektet i starten og har også underveis kommet med gode innspill. KS arrangerte i oktober 2003 et seminar med deltakelse av Katrine Nikolaisen, Gro Ødegård, Kari Anne Osborg og Eva Lian fra KS, Toril Ringholm fra NORUT, Dag Langfjæran fra KPMG og

¹ Se Thomas Dahl, Lars Klewe og Poul Skov, *En skole i bevegelse. Evaluering af satsning på kvalitetsudvikling i den norske grundskole*, København, Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, 2004.

undertegnede. Dette var et seminar hvor det ble løftet mange gode perspektiver på skoleutvikling og aktuelle problemstillinger når det gjelder ledelse. Bjørg Veisten har, sammen med Gro Ødegård og Jorunn Teien Leegaard, vært med i prosjektets slutfase og kommentert funn fra prosjektet og utkast til sluttrapport. Mange takk til alle.

Rådmannsutvalget i Oppland har vært oppnevnt som referansegruppe for prosjektet. Grunnet forskjellige omstendigheter, fikk gruppa bare anledning til å diskutere prosjektet i en slutfase, gjennom et møte i mars 2004. Utvalget hjalp til med å løfte blikket på prosjektet og å poengtere noen momenter og dimensjoner som ikke var tydelig vektlagt. Mange takk for innspillene.

Jeg har i løpet av prosjektet diskutert organisasjons- og ledelsesteori med flere. En spesiell takk til Lars Andersen og Berit Moltu. Thomas Hugaas Molden har vært med å utforme spørreskjemaene og har også hatt ansvaret for innsamlingen av breddedataene. Berit Gullikstad har lest siste utkast av rapporten og gitt de siste innspill. Åse Normann har bearbeidet teksten for trykking. En stor takk til alle sammen.

Mange andre har også bidratt til at prosjektet kunne slutføres. Valg av problemstillinger, analyse og konklusjoner står imidlertid for forfatters regning.

Thomas Dahl
Trondheim,
Juni 2004

Hovedkonklusjon og sammendrag

Hovedkonklusjon

Grunnlaget for denne rapporten er flere breddeundersøkelser og kvalitative undersøkelser av ledelse og satsing på ledelse i norske grunnskoler og videregående skoler. Fokuset er på skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle som leder.

Ledelse står sentralt i kommunenes tiltak i skolen og tillegges stor betydning for å utvikle skolen. Kommunene satser bredt på ledelse; de kompetanseområdene for ledelsen som tillegges størst betydning er kompetanse innen utviklingsarbeid, pedagogikk og undervisning. Over 40 % av kommunene gir i stor grad den samme opplæringen til skoleledere som til de øvrige kommunale ledere. Rektorene i norske skoler etterspør i første rekke ledelseskompetanse innen utviklingsarbeid. En felles opplæring for kommunenes ledere kan være viktig fordi den kan bety en satsing på kompetanse innen utviklingsarbeid. Men en felles opplæring kan også føre til at opplæringen vektlegger kompetanseområder som ikke er like etterspurt av rektorene, som kompetanse innen økonomisk planlegging og styring.

Rapporten viser at ledelsen i skolen har beveget seg fra en profesjonell-byråkratisk ledelse, via en styrings- og omstillingsorientert ledelse til en utviklingsorientert ledelse. Mens de faglige kvalifikasjoner hos ledelsen og det å kunne styre skolen godt tidligere var det viktigste, ser vi i dag tydeligere en ledelse som arbeider med å utvikle skolen. Dette er en bevegelse i ledelsespraksis vi ikke bare ser i skolen, men også i det øvrige arbeidslivet.

På skoler hvor vi finner en ledelse som er utviklingsorientert og jobber systematisk med å utvikle skolens praksis, peker lærerne i større grad på at de har et godt arbeidsmiljø, gode muligheter for faglig utvikling og gode muligheter til å influere på egen arbeidssituasjon enn lærerne på skoler som ikke har en slik ledelse. På disse skolene vurderes også samarbeidet med elever og foreldre som bedre.

Kommunenes satsing på ledelse og skole spiller også en viktig rolle for arbeidssituasjonen i skolen. En tydelig skolepolitikk og arbeidsgiverpolitikk har betydning for både for ledelsens og lærernes handlingsrom. Først og fremst fungerer politikken godt der hvor den trekker på alle aktørene i og rundt skolen og trekker opp mål, visjoner og premisser for utviklingen.

Et flertall av rektorer i norske grunnskoler synes at de må bruke alt for mye tid på administrative oppgaver. På skoler hvor man har delegert ansvar til team og hvor lærerne i stor grad samarbeid om gjennomføring, planlegging og evaluering av undervisningen, synes rektorene at de i betydelig mindre grad må bruke tid til administrasjon. At man klarer å få fokus på hva man vil med skolen i kommunen, blant annet gjennom kommunens arbeid med utvikling og pedagogikk, betyr også at rektorene oppfatter administrasjonen som mindre tyngende. Til hjelp for rektorene i deres arbeidssituasjon er muligheten til å diskutere skolens innhold og behov for utvikling med andre. Andre ledere, både på skolen (lederteam) og utenfor skolen, kan her være viktige partnere.

Sammendrag og noen konklusjoner fra kapitlene

Hovedproblemstillinger (kapittel 1)

Selv om det er forsket mye på ledelse i skolen og ledelse har vært prioritert i lang tid, er det en rekke forhold ved ledelse vi vet lite om. Vi har fokusert på følgende overordnede problemstillinger: Hva vurderer rektorene som viktig ved ledelse i skolen? Hvordan vurderer de sin egen arbeidssituasjon? Hva trenger de for å kunne utvikle skolen og virke som ledere? Vi har også sett på kommunens rolle: Hvordan satser kommune på ledelse? Hvilke virkemidler understøtter de ledelse med? I tillegg har vi sett på et sentralt spørsmål: Hvilken ledelse er det som fungerer godt i skolen? Hvilken ledelse gjør skolen til en god arbeidsplass?

Datagrunnlag (kapittel 2)

Rapporten er basert på to hovedtyper data: kvalitative studier i utvalgte fylkeskommuner og kommuner og kvantitative studier av kommunenivået, rektor og lærere. For de kvantitative studier har vi blant annet benyttet en flernivåsanalyse, hvor vi har koblet kommuner, rektorer og lærere for å studere sammenhenger mellom nivåene i kommunene.

Lærende organisasjoner som et nytt ledelsesregime (kapittel 3)

Norsk skole har vært styrt gjennom forskjellige ledelsesregimer og gjennom forskjellige ideer om ledelse. Det profesjonelt-byråkratiske, "New Public Management" og "lærende organisasjoner" er tre spesifikke ledelsesregimer vi ser både på kommune- og skolenivå. Elementer fra "lærende organisasjoner" er i frammarsj i norsk skole. Disse elementene fra "lærende organisasjoner", som blant annet fleksibilitet, god kommunikasjon med fokus på skolens praksis og systematisk oppfølging og vurdering av skolens praksis, er verdsatt på alle nivåer i skolen: ledelsen, lærere, elever og foreldre.

Økonomi ikke det avgjørende for skoleutvikling (kapittel 4)

Det er strukturelle forskjeller i kommune- og skole-Norge. Vi ser blant annet at et flertall av kommunene organiserer skolene som egne resultatenheter, at det er forskjeller i skoleøkonomi, forskjelliger mellom kommunene i bruken av politiske og administrative og forskjeller mellom fylkeskommuner og kommuner. Et flertall av kommunene vurderer ressurs situasjonen som tilfredsstillende i skolen, en vurdering som er i samsvar med den reelle ressurs situasjonen og rektorenes vurdering av ressurs situasjonen. Kommunene vurderer samarbeidet på skolen, rektors rolle og godt samarbeid mellom kommunen og skolen som viktigere for å utvikle skolen enn en god økonomi. I store kommuner er situasjonen noe annerledes; der er ressurs situasjonen dårligere og oppfattes i større grad som mindre god.

Forskjeller i bruk av virkemidler (kapittel 4)

Store kommuner benytter seg i større grad enn små kommuner av mer formaliserte grep i forhold til styring av skolen. Her finner man i større grad mål for kvalitet og en formalisert arbeidsgiverpolitikk, tiltak som vi ser har betydning for skolens arbeid. Små kommuner har derimot bedre samarbeid mellom skole og nærmiljø og skole og næringsliv enn store kommuner. Kommunene benytter seg i liten grad av arbeidsgiver virkemidler i skolen som individuell belønning og lønn for rekruttering. Lønn brukt i rekrutteringsøyemed viser seg imidlertid å være et hjelpemiddel for å rekruttere rektorer. Fylkeskommune tar i langt større grad dette virkemiddelet i bruk. De har også en større grad delegering av myndighet til rektor når det gjelder ansettelse.

Bevegelse mot mer kollektive arbeidsformer blant lærerne (kapittel 4)

Det er en klar bevegelse i norske skoler mot å utvikle mer kollektive arbeids- og organisasjonsformer, en utvikling som vurderes som positiv både av lærere og rektorer. Dette er trekk av en utviklingen mot det vi kan kalle en "lærende organisasjon". Kommunene kan her spille en aktiv rolle, og noen gjør også det gjennom tiltak for å utvikle andre arbeidsformer og annen organisering i skolen. At kommunene er tydelige på hva de vil med skolen, bidrar også til denne utviklingen.

Kommunenes tro på en ledelse som kan fokusere på pedagogikk og utvikling og som kan kommunisere (kapittel 5)

Kommunene har tro på utvikling av skolen. De mener at de viktigste betingelsene for en utvikling er et godt samarbeid mellom ledelsen og lærerne på skolen og mellom kommunen og skolen. Kommunene mener også at det er viktig at man trekker på foreldrene. Ledelsen i skolen er også sentralt for kommunene, og i første rekke har de tro på en ledelse som kan kommunisere med kommunenivået og lærere og som har fokus på utvikling, pedagogikk og undervisning. Det må også være en ledelse som er i stand til å følge opp de prosesser som er satt i gang.

Betydningen av skole- og arbeidsgiverpolitikk, tro på kompetanseutvikling, men liten tro på lønn som virkemiddel (kapittel 5)

80 % av landets kommuner har formalisert arbeidsgiverpolitikken og 65 % av landets kommuner har politisk vedtatte mål for skolen. En tydelig arbeidsgiver- og skolepolitikk har betydning for hvordan kommunene satser på skolen, og bidrar til å gi retning på satsingen. Når det gjelder virkemiddel for å utvikle skolen, tillegger kommunene kompetanseutvikling stor betydning. Det er også det virkemidlet som kommunene i størst grad benytter for å utvikle skolen. Kommunene har ikke stor tiltro til lønn som virkemiddel, og det er i liten grad brukt.

Delegering av ansvar og kommunalt fokus på innhold for å avlaste den administrative byrden hos rektorene (kapittel 6)

Over 50 % av landets rektorer synes at de må bruke ”alt for mye tid” på administrasjon. Vi ser imidlertid at organisatoriske grep på skolen som delegering av ansvar og mer samarbeid blant lærerne kan gjøre noe med situasjonen. Det kan også en mer tydelig skolepolitikk og fokus på skolens innhold fra kommunens side. Der hvor man arbeider med å utvikle skolen og har fokus på innholdet i den, oppfattes administrasjonsoppgavene mindre tyngende.

Arbeidsmiljø og samarbeidsånd betydning for rektorenes handlingsrom (kapittel 6)

Arbeidsmiljøet og samarbeidsånden på den enkelte skole har betydning for rektorenes handlingsrom. Der hvor begge deler er godt, er det lettere for ledelsen å gripe til virkemidler som kompetanseutvikling og organisering av lærernes arbeid. Der hvor samarbeidsånden er dårlig, ofte knyttet til det man oppfatter som problemer med enkelte lærere, framstår spesielt den rådende arbeidstidsavtalen som et hinder for rektorenes arbeid og for en god skoleutvikling.

Resultatenheter betyr mer fokus på økonomisk planlegging og styring hos ledelsen (kapittel 6)

Skoler som er organisert som resultatenheter kan innebære at rektorene må bruke mer tid og ressurser på økonomioppfølging. De etterspør i større grad kompetanse innen økonomisk planlegging og styring enn de øvrige skolene. Generelt mener rektorene at det viktigste kompetansebidraget til ledelse vil komme gjennom å satse på kompetanse innen utviklingsarbeid og pedagogikk.

Lærerne verdsetter den utviklingsorienterte lederen og den aktive kommunen (kapittel 7)

Norske lærere er i stor grad fornøyd med ledelsen på skolen de arbeider på. Der hvor vi finner en leder som er i stand til å utvikle skolen, gjøre systematiske grep i forhold til den, er i stand til å evaluere det arbeidet som skjer i skolen, kommuniserer med lærerne og støtter opp om dem, finner vi også at lærerne synes at arbeidsmiljøet er bedre og at de har et større, profesjonelt handlingsrom. Vi konkluderer med at ledelsen ikke først og fremst skal styre, men gi et rammeverk, bidra til refleksjon og gjøre de grep som kan bringe skolen videre. Kommunene kan også spille en rolle her, med tydelige mål for skolen og med arbeidsgiverpolitiske retningslinjer.

Mer bruk av individuell lønn og belønning i videregående skoler, men videregående skoler er mindre fleksible organisasjoner enn grunnskolene (kapittel 8)

På mange områder er det stor likhet mellom fylkeskommunene og kommunene, spesielt mellom de store kommunene og fylkeskommunene og de store skolene og de videregående skolene. Men på enkelte områder er det klare forskjeller: fylkeskommunene og de videregående skolene benytter seg i større grad av individuell lønn og belønning. Dette harmonerer med at kulturen i videregående skoler er mer individuelt orientert. Dette gir seg igjen utslag i at ledelsen i videregående skoler i større grad oppfatter disse skolene som mindre fleksible. Organisatoriske grep i videregående skoler som gjør noe med måten som lærerne arbeider på er mindre utbredt, og rådende arbeidstidsavtale oppfattes i større grad som et problem her.

Behov for tydelighet og kommunikasjon som baserer seg på konkret innsikt og innspill fra de berørte (kapittel 9)

På bakgrunn av tallmaterialet i rapporten, kan det pekes på at en av de viktigste funksjonene til ledelsen, om ikke den viktigste, er å kunne tilrettelegge for

kommunikasjon. Ledelsen må transformere de spenninger av positiv eller negativ art som finnes i organisasjon til informasjon som kan danne grunnlag for en konstruktiv kommunikasjon. Dette er også en viktig oppgave for kommunene: å kunne gi konkrete innspill til utviklingen av skolen, ikke bare i form av redskaper men også i form av å sette mål, utforme ideer, visjoner og prinsipper. Disse målene, ideene, visjoner og prinsippene må forankres i en kommunikasjon som involverer alle nivåer, fra det politiske til skolen.

Innhold

Forord	iii
Hovedkonklusjon og sammendrag	v
Hovedkonklusjon	v
Sammendrag og noen konklusjoner fra kapitlene	vi
Innhold	xi
1. Ledelse i skolen	1
2. Noe om metode og datagrunnlag	3
2.1 Breddeundersøkelsene	3
2.2 Studier av utvalgte kommuner og fylkeskommuner	5
3. Fra styrer til leder	7
3.1 Tre idealtypiske ledelsesregimer	7
3.2 Den byråkratisk-profesjonelle skolelederen	7
3.3 Den nye, offentlige skolelederen	10
3.4 Ledelse i lærende organisasjoner	12
3.5 Lærende organisasjoner i norsk skole	16
3.6 Ledelse som funksjon og relasjon	17
3.7 Sammendrag og konklusjon	18
4. Skolene og kommunenes strukturer og strukturendringer	19
4.1 Innledning	19
4.2 Organisering av skolene	19
4.3 Kommunenes økonomi og bidrag til skolene	23
4.4 Kvalitetsmål, kvalitetsindikatorer og arbeidsgiverpolitikk	25
4.5 Forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner	28
4.6 Mot en lærende skole	29
4.7 Sammendrag og konklusjon	32
5. Hvordan satser kommunene på ledelse i skolen?	35
5.1 Innledning	35
5.2 Hvordan utvikle skolen?	35
5.3 Arbeidsgiverpolitiske virkemiddel	38
5.4 Arbeidstidsavtalen	40
5.5 Kommunenes satsing på ledelse	42
5.6 Rekruttering av ledere og ledelseskompetanse	46
5.7 Formalisering av arbeidsgiverpolitikken	48
5.8 Kommunene ønsker skolene som lærende organisasjoner	50
5.9 Kvaliteter ved ledelse sett fra kommunenes ståsted	52

5.10 Sammendrag og konklusjon	53
6. Hvordan ser rektorene på ledelse?	55
6.1 Innledning	55
6.2 Den drepande administrasjonen?	56
6.3 Bidraget fra arbeidsgiver til rektorene	56
6.4 Skolens rammevilkår	58
6.5 Kompetanseutvikling hos skoleledere	60
6.6 Skoleledelsen bruk av virkemidler	61
6.7 Skolemiljøet og den utviklingsorienterte lederen	63
6.8 Organiseringen av skolens arbeid	64
6.9 Støtte til ledelse og erfaringsutveksling	65
6.10 Evaluering og vurdering av praksis	66
6.11 Sammendrag og konklusjon	68
7. Hvordan ser lærerne på ledelse?	71
7.1 Innledning	71
7.2 Den endringsorienterte lederen (og lederutdanningens betydning)	71
7.3 Lærernes oppfattelse av ledelsen	73
7.4 Fra den fremste blant like til den utviklingsorienterte lederen	76
7.5 Strukturelle dimensjoner ved god ledelse	77
7.6 Sammendrag og konklusjon	78
8. Fylkeskommunen og ledelse på videregående skoler	79
8.1 Innledning	79
8.2 Fylkeskommunen – som kommunen?	79
8.3 Fylkeskommunenes satsing på ledelse	80
8.4 Fylkeskommunale rektorer	81
8.5 Arbeidstidsavtalen	82
8.6 Administrasjonens byrde	83
8.7 Sammendrag og konklusjon	83
9. Hvilken ledelse trenger skolen?	85
9.1 Innledning	85
9.2 Lærere som ledere	85
9.3 De tre ledelsesregimer	86
9.4 Kommunikasjon	88
9.5 Kommunens rolle	90
9.6 Den perfekte rektoren	91
Referanser	93
Vedlegg	I
Breddedataene i rapporten og representativitet	I
Innledning	I
Breddedata 2002 A	III
Skoleslag	III
Skolestørrelse	III

Lærernes alder	IV
Lærernes kjønn	V
Kommunestørrelse	V
Konklusjon	VI
Breddedata 2003	VI
Om de statistiske analyser i rapporten	VIII
Konklusjon	IX

1. Ledelse i skolen

”I nyskappings- og endringsprosesser fremtrer skolelederen og skolelederteamet som et helt avgjørende suksesskriterium”. Utsagnet stammer fra det såkalte kvalitetsutvalgets innstilling om struktur og kvalitet i grunnskolen fra 2003.² Kvalitetsutvalget er ikke alene om å tillegge ledelse en slik betydning. Ledelse har etter hvert blitt et sentralt punkt for utvikling av skolen, kanskje først og fremst innenfor til den politiske tenkningen men også innenfor pedagogikken. Litteraturen om ledelse i skolen har også økt betydelig i omfang, både her til lands og internasjonalt. OECD har fokus på skoleledelse i flere sammenhenger. I norsk skole har staten hatt en rekke sentrale tiltak for å utvikle skoleledelsen siden 1980-tallet med flere program som LIS (Ledelse i skolen), MOLIS (Miljø og ledelse i skolen) og LUIS (Ledelse og utvikling i skolen).

Det er viktig å være klar over at dette fokuset på ledelse ikke er særegent for skolen. Vi kjenner det igjen fra andre deler av offentlig sektor. På sykehusene og i den politiske og administrative styringen av sykehusene har ledelse lenge vært et hett tema. Også innenfor helse- og omsorgssektoren har ledelse fått en sentral plass. Det samme kan sies om privat sektor og industrien. Også her har ledelse blitt tillagt en større betydning de siste tiårene.

I og med at vektleggingen av ledelse er så utbredt, kunne man tenke seg at det var et uttrykk for en trend. Dette er det nok dels også; ledelse er noe man mener er viktig fordi alle andre mener det. Men det kan også forklares ut fra en erkjennelse av at arbeidslivet, spesielt i den såkalte post-industrielle tidsalder, har behov for grep som kan gjøre noe med organiseringen av arbeidet. Mens den industrielle tidsalder har vært preget av standardisering og klart fastlagte arbeidsoppgaver, er den post-industrielle mer flytende. Den uttrykker et behov for større fleksibilitet og tilpassing av organisasjoner og oppgaver. Her er det ledelse kommer inn, både som det som kan utvikle organisasjonen og som et ankepunkt i en organisasjon som ikke er strukturert etter faste og entydige rammer.

Hva vet vi så om ledelse i skolen? Ganske mye. Litteraturen på området er som sagt rik og omfattende. Det florerer nærmest av bøker som tar opp ledelse i skolen. OECD har også gjort en omfattende jobb med å dokumentere hvordan man satses på ledelse i de forskjellige land.³ Her i Norge har de statlige satsingene på ledelse vært evaluert, og evalueringene har gitt oss viktig innsikt i hva man prioriterer ved skoleledelse.⁴ På tross av denne rike litteraturen må vi

² NOU 2003: 16, *I første rekke*, s. 284.

³ OECD, *New School Management Approaches*, OECD, 2001.

⁴ Evalueringen av LEVIS finnes i Jon Frode Blichfeldt m.fl., *Evaluering av Ledelse i Videregående skole (LEVIS) – Nasjonal rapport*, AFI, Oslo, 1992, LIS i Asplan Analyse,

nok si at vi ikke vet så mye om hvordan skoleledelse konkret uformes, betingelsene for ledelse og hvordan det tilrettelegges for ledelse i norske skoler. Vi vet heller ikke så mye om hvordan kommunene benytter seg av ledelse og hvordan de satser på den.

Denne rapporten er et forsøk på å bøte på noe av dette. Vi er spesielt opptatt av å se hvordan rektor virker som leder og arbeidsgivers representant i skolene: Hva vurderer rektorene som viktig ved ledelse? Hvordan vurderer de sin egen arbeidssituasjon? Hva trenger de for å kunne utvikle skolen og å virke som ledere? Vi vil også se på kommunenes rolle i dette: Hvordan satser kommunene på ledelse? Hvilke virkemidler understøtter de ledelse med? Hvilken betydning tillegges ledelse og hvilken ledelse er det som skal kunne utvikle skolen? Vi er også interessert i å se hvordan ledelse ser ut fra lærernes ståsted: hvilken ledelse er det som fungerer godt i skolen?

Det er også opplagt at man kan stille spørsmål omkring skoleledelse og forholdet til nærmiljø, foreldre og elever. Dette er spørsmål vi vurderer som svært relevante, men som vi i denne sammenheng bare i begrenset omfang vil gå inn på. Hovedfokuset er på organisasjonslinjen: kommunen, skoleledelsen og lærerne.

2. Noe om metode og datagrunnlag

Denne rapporten bygger på to hovedtyper data: breddeundersøkelser blant kommuner og skoleledere både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå og studier av noen utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Studiene av de utvalgte kommuner og fylkeskommuner har vært eksplorerende, det vil si at vi her har lagt vekt på å finne fram til nye trekk og aspekter ved skoleledelse. De er dermed verken casestudier eller kartlegginger. Den viktigste datakilden i det eksplorerende studiet av de utvalgte kommuner og fylkeskommuner har vært intervju.

2.1 Breddeundersøkelsene

Vi har ved SINTEF Teknologiledelse IFIM gjennomført en rekke breddeundersøkelser i norsk skole og kommuner de siste årene i form av spørreundersøkelser. To av disse breddeundersøkelsene bidrar med data til dette prosjektet; den ene ble gjennomført våren 2002 og den andre høsten 2002. Undersøkelsen våren 2002 ble gjennomført i forbindelse med evalueringen av forsøk med alternative arbeidstidsordninger.⁵ Undersøkelsen høsten 2002 ble gjennomført i samarbeid med Danmarks Pædagogiske Universitet i forbindelse med evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen.⁶ I tillegg har vi gjennomført en breddeundersøkelse høsten 2003 sammen med Danmarks Pædagogiske Universitet. Denne breddeundersøkelsen ga data til både evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen og til analysene av ledelse.⁷ Vi har trukket på alle disse tre breddeundersøkelsene i rapporten, men hovedtyngden ligger på den som ble gjennomført høsten 2003.

Alle disse tre spørreundersøkelsene rettet seg til kommunenivået, rektor, lærere og foreldre. Spørreundersøkelsen våren 2002 og høsten 2003 gikk også til elever. På kommunenivået har vi spurt øverste administrativt ansvarlige for skolesektoren, det vil si skolesjef, skoledirektør eller lignende. Høsten 2003 gjennomførte vi også en spørreundersøkelse blant fylkeskommunene og rektorer

⁵ Se Brita Bungum, Thomas Dahl, Berit Gullikstad, Thomas Hugaas Molden og Bente Rasmussen, *Tid til en kollektiv og attraktiv skole. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket*, Trondheim, SINTEF, 2002.

⁶ Se Thomas Dahl, Lars Klewe, Torunn Lauvdal, Thomas Hugaas Molden og Poul Skov, *Sentral satsning møter lokalt mangfold. Evaluering av satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003*, Trondheim, SINTEF og Danmarks Pædagogiske Universitet, 2003.

⁷ Se Thomas Dahl, Lars Klewe og Poul Skov, *En skole i bevegelse. Evaluering af satsning på kvalitetsudvikling i den norske grundskole*, København, Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, 2004. Noen av analysene om ledelse som vi har foretatt her er de samme som de som ble foretatt i forbindelse med evalueringen kvalitetsutvikling.

i videregående skoler. Også i fylkeskommunen spurte vi øverste administrativt ansvarlige for skolesektoren i kommunen. En nærmere beskrivelse av disse spørreundersøkelsene og det datagrunnlaget de representerer, finnes i vedlegget bak i rapporten. Det framgår der at spørreundersøkelsene som ble gjennomført høsten 2002 og høsten 2003 er representative for kommune- og skole-Norge; tallmaterialet vi har gjennom disse undersøkelsene gir dermed et bilde av situasjonen for hele kommune/fylkeskommune- og skole-Norge.

Spørreundersøkelsen høsten 2003 utgjør det viktigste kvantitative datamaterialet i denne rapporten. Der hvor vi bygger analysen eller tabeller på de andre breddeundersøkelsene, så er det uttrykt eksplisitt. Vi har kalt de tre undersøkelsene for henholdsvis Breddedata 2002 A, Breddedata 2002 B og Breddedata 2003.

Informantene fra kommunenivå er den øverste administrativt ansvarlige for skolesektoren i kommunen. Det vil i de kommuner som har egen skolesjef, skoledirektør eller lignende være denne personen. Store kommuner, som har en to-nivås modell med organisering av skolene som egne resultatenheter, vil ofte ha en egen skoledirektør eller lignende. I mindre kommuner med to-nivås modell er rådmannen ofte den øverste administrativt ansvarlige for skolesektoren. Her vil det kunne være at rådmannen har svart på spørreskjemaet. Men som vi skal se i rapporten er det få små kommuner hvor skolene er egne resultatenheter. Det bildet vi får gjennom spørreskjemaene rettet til den øverste ansvarlige for skolesektoren, baserer seg dermed i hovedsak på svar fra personer i kommuneadministrasjonen med spesifikk tilknytning til skolen.

Som grunnlag for analysene av breddedataene har vi blant annet brukt såkalte flernivås analyser. Dette innebærer at vi har koblet dataene fra de forskjellige nivåene og fulgt problemstillinger på tvers av nivåene. Denne analysemetoden har vært hensiktsmessig for å se om grep gjort på ett nivå (for eksempel kommune) har betydning for eller innvirkning på andre nivåer (for eksempel skolens ledelse).

Når vi kartlegger kommunenes syn på ledelse, er det den skolefaglige og skoleadministrative delen av kommunen som uttaler seg. Det kan være at den øvrige administrative eller faglige delen av kommunen har et annet syn. En undersøkelse rettet til rådmenn i kommuner og fylkeskommuner, gjort av Unn Doris Bæk og Toril Ringholm i samme tidsrommet som vår, viser imidlertid i det store det samme bildet som våre data.⁸ Dette indikerer at skolesjefene ikke har vesentlig annet syn enn rådmennene. Der hvor vi ser at det kan være forskjell mellom rådmennenes vurdering og skolesjefene, vil vi peke på dette.

⁸ Unn Doris Bæk og Toril Ringholm, *Skole og utdanning på dagsordenen? En undersøkelse av kommunale og fylkeskommunale toppledere sin oppmerksomhet om innholdet i skole og utdanning*, Tromsø, NORUT Samfunnsforskning, 2004

2.2 Studier av utvalgte kommuner og fylkeskommuner

Gjennom tidligere prosjekter har SINTEF Teknologiledelse IFIM et omfattende kvalitativt materiale basert på intervju og dokumentstudier av norske skoler og kommuner. Mye av dette materialet har vært samlet inn etter år 2000. I tillegg har vi til dette prosjektet gjennomført intervjuer og dokumentstudier i tre kommuner og to fylkeskommuner. Disse fem kommunene er valgt først og fremst fordi de kan sies å ha en aktiv arbeidsgiverpolitikk i forhold til skolen. De fem kommunene er dermed på ingen måter representative for norske kommuner. Formålet med å besøke dem var å få løftet fram både gode problemstillinger knyttet til arbeidsgivers rolle og viktige dimensjoner ved ledelse. Vi har intervjuet skolesjef eller tilsvarende og to rektorer i hver av kommunene, og intervjuene har vært formet som diskusjoner omkring arbeidsgivers rolle, arbeidsgiverpolitikken og ledelse. Selv om det er likhetstrekk mellom disse kommunene, er det likevel tydelige forskjeller. Å gi en utfyllende dokumentasjon av arbeidet i disse kommunene ville derfor være en omfattende oppgave. Vi har i denne rapporten valgt å trekke på de generelle momenter og erfaringer som de besøkte kommunene og skolene har kommet med, og ikke å gi en detaljert gjennomgang av arbeidet i de enkelte kommunene. Intervjuene med kommunene og skolene har derfor i hovedsak vært benyttet til å tolke breddedataene og til å bestemme hvilke analyser som var de viktigste å gå inn på. I tillegg har vi løftet fram enkelte intervjuutsagn som vi mener har betydning for å få et bedre grep om ledelse i skolen. Samtidig vil vi påpekte, noe intervjuene i disse kommunene og skolene viser, at både kommunene og skolene har mye de kan lære av hverandre i forhold til hvordan man konkret skal utvikle og organisere arbeidet innenfor skoleledelse.

3. Fra styrer til leder

3.1 Tre idealtypiske ledelsesregimer

Synet på ledelse har endret seg over tid, også lederrollene har det. Fra den gamle skolestyreren til dagens rektor og lederteam er det et langt sprang. Det er også et langt sprang fra de gamle skolestyrene til dagens administrative ledelse i kommunene. Samtidig er det ikke slik at de gamle måtene å tenke ledelse på og å utøve den forsvinner når nye kommer på banen. Gjennom den gamle skoleledelsen er det nedfelt både strukturelle og kulturelle trekk ved ledelse som i høy grad fremdeles kan være i virke. Det er heller ikke gitt at man har en entydig oppfatning av hvilken lederrolle som er den beste i dagens situasjon. Uenigheten mellom Utdannings- og forskningsdepartement og de forskjellige høringsinstansene i forbindelse med forslaget om å endre kravet til kompetanse hos rektor i opplæringsloven, viser tydelig at man har divergerende syn på hvilken kompetanse man skal forlange av skoleledere; bak denne uenigheten ligger det klart forskjellige syn på ledelse.

I og med at vi tror at det kan være strukturelle og kulturelle trekk som virker i forhold til synet og utøvelsen av dagens skoleledelse, vil vi her forsøke å trekke opp noen av de ideer om skoleledelse som har nedfelt seg historisk, spesielt de siste tyve årene. Det vil ikke her være rom for å gå i detalj heller, heller ikke å vise bakgrunnen for at ledelsesregimene kom på banen. Vi vil likevel trekke opp bildet av tre forskjellige måter å tenke ledelse på som vi mener peker seg ut. Disse tre måtene kan vi kalle tre forskjellige ledelsesregimer, og de er ikke bare knyttet til skolen eller offentlig sektor. Vi kan finne trekk av dem innenfor alle deler av arbeidslivet, og de har i større eller mindre grad fått en plass i skolen. Disse tre ledelsesregimene kan vi, litt idealtypisk, kalle et byråkratisk-profesjonelt regime, regimet under ny, offentlig ledelse ("New Public Management") og regimet under ideen om lærende organisasjoner.

3.2 Den byråkratisk-profesjonelle skolelederen

I lovene om folkeskolene fra 1936⁹ ble det avtegnet en tanke om styringen av skolen. I forarbeidene til lovene, spesielt gjennom den parlamentariske skolekommisjonens arbeid, ble det trukket opp nye roller for skoleledere og en annen måte å tenke kommunenes styring av skolen. På 1920-tallet, da kommisjonens satte i gang sitt arbeid, var det langt fra alle skoler som hadde en egen skoleledelse. Kommisjonen pekte på at det mange steder ikke fantes "bestyrere eller førstelærere" og mente det var nødvendig at dette kom inn som et

⁹ Det var to lover; én for folkeskolene på landet og n for folkeskolene i byene.

krav i lovteksten. Tidligere kunne kolestyret pålegge de faste lærerne ”å overta bestyrelsen av og tilsynet med en eller flere av herredets folkeskoler”¹⁰, men det var ikke noe krav om at man gjorde det.

Bestyrer, eller styrer, var på 1920-tallet en delegert myndighet fra skolestyret i kommunen. Skolestyret var klart det viktigste styringsorganet, og inspektøren var også en stilling som var innordnet dette styret. Styrer og inspektør ble pekt ut ”ovenfra” og satt til å forvalte skolestyrets politikk. Skolene, spesielt på landet, var i mangt en samling av lærere som drev sin lærergjæring i hovedsak på individuell basis. De måtte forholde seg til kravene fra skolestyrene og inspektører kontrollerte at så ble gjort, men det var utover det ikke vanlig at lærerne ble styrt eller ledet.

Denne ordningen ville skolekommisjonen ha endret. Den mente at bestemmelsen om styrer ikke ”passer til forholdene verken i by eller land.” I stedet mente den at ”bestyrerpostene bør være egne stillinger, hvorom de dyktigste krefter konkurrerer.”¹¹ I stedet for en leder pekt ut ovenfra, for å ivareta og forvalte skolestyrets vedtak og bestemmelser, skulle nå ledelse komme nedenfra. Bestyrer skulle være som én av lærerne, men helst den beste blant dem.

Med dette ser vi tydelig et skifte fra en mer politisk-administrativ styring av skolene til en mer autonom rolle for skolene. Skolens ledelse skulle være tuftet på faglige kvalifikasjoner, ikke på et direkte behov hos kommunene eller skolestyrene. Ledelse ble en selvstendig oppgave, og grunnlaget for den skulle være faglige kvalifikasjoner.

Vi kan med denne endringen se mer allmenne trekk når det gjelder organisering av personer med høgere utdanning i virke innenfor offentlige tjenester. I medisinen hadde den slått igjennom allerede på 1800-tallet. Slik den franske medisinhistorikeren Michel Foucault beskriver det, ble sykehusene i stor grad basert på legenes faglige autonomi og faglige interesse. Sykehusets ledelse var og skulle være den faglig mest habile.¹² Denne modellen var igjen basert på de gamle vitenskapsakademier, som på 1600- og 1700-tallet oppnådde en stor grad av faglig og politisk autonomi i forhold til den politisk og økonomiske makten i samfunnet. Her var ledelse ”primus inter pares”, den fremste blant like(menn).¹³

¹⁰ Den parlamentariske skolekommisjonen, *Utkast til lov om folkeskolen på landet*, 1926, s. 86.

¹¹ Samme sted.

¹² Michel Foucault, *Naissance de la clinique. Une archéologie du regard médical*, Paris, PUF, 1963.

¹³ For et par gode bøker som gir et innblikk i vitenskapsakademiene og kulturen blant forskere, se Steven Shapin, *A social history of truth. Civility and Science in Seventeenth-Century England*, Chicago, University of Chicago Press, 1994 og Roger Hahn, *The*

Skolen skulle, med den nye ledelsestanken, forvalte en profesjonell og faglig autonomi innenfor de byråkratiske rammene for skoleverket, det være seg lovverket eller de rammer som det etter hvert ikke fullt så viktige skolestyret trakk opp. Skolene ble med dette i større grad selvstyrte. Ledelse, slik vi ser det hos den parlamentariske skolekommisjonen, var i første rekke et utspring av en konkurranse mellom de dyktigste lederne. Bestyrer var, som leder i de gamle vitenskapsakademiene var det, den fremste blant like(menn). At dette også var kulturen på institusjonene som utdannet lærere, med sine akademiske røtter, underbygget nok dette synet på ledelse.

Siden den parlamentariske skolekommisjonens virke på 1920-tallet, har skoleledelsen blitt tillagt flere oppgaver. Den har fått et konkret ansvar for driften av skolen og at skolen holder seg til lov og regelverk. I innstillingen fra Folkeskolekomitéen fra 1965 het det: ”Det er skolestyreren framfor noen annen som har ansvaret for at skolen blir driven i samsvar med føresegnene og intensjonene i lov, reglement og læreplaner.”¹⁴ Skoleleder skulle ikke bare være den faglig beste; han (og det var i hovedsak menn som ble ledere) skulle også ha ansvaret for at skolen holdt seg til de retningslinjene som spesielt staten trakk opp. Skoleledelsen var med dette en faglig autonom person på den ene siden og et redskap for statens styringssignaler (mer enn de kommunale) på den andre. Skolelederen passer med dette godt inn i det Max Webers beskrivelse av utviklingen av byråkratiet hvor ansvaret for forvaltningen av politikken etter hvert tillegges fagkompetansen.¹⁵

Dette synet på skoleledelse har overlevd og vi kan finne det i en forståelse av skoleledelse i dag. Den formelle kompetansen – at rektor er utdannet som lærer – er for mange et ufravikelig krav. I diskusjonen om endring av kravene til rektor i opplæringsloven i forbindelse med forslaget til lovendring våren 2003, var lærerorganisasjonene samstemte i at det gamle kravet om formell kompetanse måtte gjelde. Utdanningsforbundet sa i sin høringsuttalelse til lovforslaget at ”Pedagogisk ledelse må være en sentral lederoppgave i skolen. Behovet for tydelig pedagogisk ledelse knyttet til arbeidet med kvalitet i opplæringa, utviklingsarbeid og omstilling gjør behovet for faglig og pedagogisk kompetanse hos øverste leder stadig mer viktig.”¹⁶ Disse argumentene ble brukt som støtte for synet om at det måtte være krav om formalkompetanse til rektor. At en leder i skolen ikke skulle ha vært lærer (en like), var Utdanningsforbundet i mot.

Anatomy of a Scientific Institution. The Paris Academy of Sciences, 1666-1803, Berkeley, University of California Press, 1971.

¹⁴ Folkeskolekomitéen av 1963s innstilling, sitert i Ot.prp. nr. 59 (1966-67), s. 179.

¹⁵ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1921/1972, s. 576.

¹⁶ Sitert i Ot.prp. nr. 67 (2002-2003), kapittel. 4.3.

3.3 Den nye, offentlige skolelederen

Utdannings- og forskningsdepartementets holdning i diskusjonen om kravene til rektor i opplæringslova var ”at dei formelle kompetansekrava som gjeld for lærarstillingane, blir oppheva for rektorstillingane”.¹⁷ Dette synet vitner om et annet syn på ledelse enn det profesjonelt-byråkratiske.

Noe av grunnlaget for dette andre synet på ledelse kan vi se vokse fram, i hvert fall i norsk sammenheng, i løpet av 1960-tallet. I 1965 ble en av direktørene i General Motors, Georg Kenning, hentet til Norge av Norsk produktivitetsinstitutt for å bistå norsk industri med utviklingen av en moderne ledelseskultur.¹⁸ Kenning var også en talsperson for at ledelse var et eget fag; det å bli en god leder var noe man måtte læres opp til. Han var også av den oppfatning at ledelse, som en egen fagkompetanse, kunne utøves på vidt forskjellige områder. Han representerte dermed et klart brudd på synet på ledelse som ”den fremste blant like”.

Kenning var ingen enslig svale i en norsk sammenheng. 1960-tallet kan vise til en rekke tiltak for å satse på ledelse. I 1968 ble blant annet ”Rådet for leiaropplæring” opprettet ved kongelig resolusjon. Både kallingen av Kenning og etableringen av rådet vitner om et fokus på lederrollen og en tro på at man gjennom ledelse skulle kunne utvikle så vel industri som offentlige tjenester.

Dette fokuset på ledelse hadde sammenheng med blant annet utviklingen av fagfelt som strategisk ledelse, som hadde sin spede begynnelse på 1950-tallet. Men det hadde også sammenheng med en endring som først blir tydelig senere og som da omtales som ”kvalitetsrevolusjonen”. Mens kvalitet innenfor industriell produksjon i industrialismens tidsalder var knyttet til den enkelte arbeidstakers ferdigheter og arbeidsdelingen i bedriftene, innebar ”kvalitetsrevolusjonen” et annet syn på hvordan kvalitet skulle oppnås. Først og fremst gjennom utfordringen fra japansk industri, ble amerikansk industri tvunget til å tenke annerledes om hvordan de skulle bedre kvaliteten på sine industriprodukter. Svaret var at gode, profesjonelle arbeidstakere var ikke nok. Det var like viktig at man organiserte arbeidet på en god måte og at man hadde en ledelse som kunne se hva som måtte gjøres og sørge for å få gjennomført det som måtte gjøres.¹⁹

¹⁷ Ot. prp. nr. 67 (2002-2003), kapittel 4.4.

¹⁸ Se Anne Kristine Børresen, *Drømmer av stål. A/S Norsk jernverk fra 1940-årene til 1970-årene*, Trondheim, Universitetet i Trondheim, 2005, s. 318-19.

¹⁹ For et knippe av bøker og artikler som omtaler denne såkalte kvalitetsrevolusjonen, se Andrea Gabor, *The man who discovered quality. How W. Edwards Deming brought the quality revolution to America*, New York, Random House, 1999, Alvarador de Miranda,

Denne dreiningen i fokus skjedde ikke plutselig og den skjedde heller ikke bare innenfor noen sektorer i arbeidslivet. Vi kan for eksempel se trekk av den allerede på 1960-tallet i ideene om skoleledelse. Folkeskolekomiteen sa i sin innstilling fra 1965 om skolestyreren at "han skal rettleie lærarane, og han skal søkje å utvikle eit godt og inspirerande miljø i skolen. Ikkje minst bør han nytte planleggingsdagane og samrådsmøta med lærarne som et middel til det".²⁰ Utsagnet viser tydelig at man ikke forsto ledelse bare som den faglig beste med oppgave å sørge for at lov og regelverk ble fulgt. Ledelsen skulle også virke utviklende på skolen som organisasjon ved å bidra til et godt arbeidsmiljø. Ledelse skulle heller ikke bare styre, men arbeide sammen med lærerne om å utvikle det gode skolemiljøet.

Den bevegelsen som bredte om seg på 1980-tallet, gjerne med bruk av den engelske betegnelsen, "New Public Management" (NPM), knyttes til behovet for endringer og effektivisering av offentlig sektor. Det politiske regimet under Ronald Reagan i USA og Margareth Thatcher i England framstod som de fremste pådrivere for en omlegging av offentlig sektor, og da med hovedargumentet om behovet for innsparinger og effektivisering. Det kan være at dette behovet har vært dominerende for utviklingen av NPM, men vi vil samtidig knytte bevegelsen til den såkalte "kvalitetsrevolusjonen". Behovet for å tenke annerledes om ledelse i offentlig sektor sprang også fram av behovet om å utvikle kvaliteten på tjenestene. Den gamle modellen var i sin byråkratisk-profesjonelle struktur for rigid; det var behov for en bedre tilpassing av tjenestene og en mer fleksibel organisering. I det vi kan omtale som NPM på norsk, var kanskje dette vel så viktige elementer som behovet for innsparinger og effektivisering.²¹

I alle fall ligger i dette fokuset på ledelse en forståelse at ledelse er viktig for å få til omstilling og styring av offentlige virksomheter. Ledelse er det som kan se de organisatoriske begrensninger ved en virksomhet eller tjeneste og som aktivt kan gjøre noe med dem. Vektlegging av ledelse henger også sammen med tanken om sterkere desentralisering; det er nede på tjenestenivået at offentlig tjenester kan

"Total quality management and inequality. The triple helix in global historical perspective", *Science, Technology and Human Values*, Årg. 28, nr. 1, 2003, Michael J. Piore og Charles F. Sabel, *The second industrial divide : possibilities for prosperity*, New York, Basic Books, 1984 og James Womack, Daniel T. Jones og Daniel Roos, *The machine that changed the World*, New York, Maxwell Macmillian, 1990.

²⁰ Folkeskolekomiteén av 1963s innstilling, sitert i Ot.prp. nr. 59 (1966-67), s. 179.

²¹ Tom Christensen og Per Lægreid, *Transforming new public management. A study of how modern reforms are received in the Norwegian civil service*, Bergen, LOS-senteret, 1998. Se også Thomas Dahl, Nils Finstad og Tone Opdahl Mo (redaktører), *Tid for forandring. Arbeidsgiverpolitikk i kommunal sektor*, Oslo, Kommuneforlaget, 2000 og Berit Gullikstad og Bente Rasmussen, *Likestilling eller omstilling? Kjønnspektiver på modernisering av offentlig sektor*, Trondheim, SINTEF, 2004.

utvikle seg og bli bedre (gjennom ledelse), og ikke gjennom statlige, sentrale direktiver og regler.

Departementets opprinnelige forslag til ny paragraf for kvalifikasjoner hos ledere i skolen har mye av dette synet i seg. Det het i høringsbrevet til lovforslaget at ”God skoleledelse er helt avgjørende for hvordan en skole fungerer, for dens evne til å nå målet om opplæring av høy kvalitet for barn, ungdom og voksne for å møte de utfordringer skolen står overfor. Skolens ledelse er ansvarlig for det pedagogiske arbeidet, for forvaltning av skolens økonomiske midler og de øvrige administrative sider av skolens virke.”²² I departementets forslag lå det en målstyringstanke, som også kan sees på som et element i ”New Public Management”. Lederen skulle bidra til å oppnå mål, i første rekke en god kvalitet på undervisningen.

Departementet foreslo å gå bort fra det formelle kompetansekravet til rektor. Ledelsen skulle, utover å være ansvarlig for det pedagogiske arbeidet, bidra til måloppnåelse og forvaltning av økonomien og de administrative sidene av skolens virke. Selv om det ikke ble sagt eksplisitt, lå det mellom linjene i høringsnotatet at departementet mente at rektor ikke nødvendigvis måtte være pedagog for å kunne forvalte dem. Rektor som den fremste blant like var fjernt fra departementets opprinnelige ønske. Snarere ser vi at man så for seg en ledelse som skulle forvalte, styre, endre og sørge for en effektiv skole.

3.4 Ledelse i lærende organisasjoner

Parallelt med utviklingen og utbredelsen av ”New Public Management”-trenden var det et annet begrep med andre tanker om ledelse enn det gamle ”fremste blant like” som vokste fram. Dette begrepet vokste også fram som en kritikk av det rigide og stivbente som lå i industrisamfunnets organisasjonsmodeller og kvalitetstenkning. Det nådde stor utbredelse gjennom organisasjons- og aksjonsforskerne Chris Argyris og Donald Schöns bok fra 1978 med tittelen ”Organizational learning”.²³ I tilknytning til begrepet organisasjonslæring finner vi begreper som lærende organisasjoner og praksisfellesskap. Argyris og Schön gikk til fronts mot en etablert ledelses- og organisasjonstenkning, samt mot en veletablert kunnskapsteori. De sa at kunnskap ikke bare utviklet seg gjennom individer, men gjennom individers interaksjon med hverandre. I denne interaksjonen var det man kunne perspektivere hva man gjorde og dermed vinne blikk for andre måter å gjøre ting på (såkalt ”andre ordens læring”). Argyris og Schön trakk opp en teori for å tenke annerledes og gjøre ting annerledes. Poenget var ikke nødvendigvis å bli mer effektiv, men det å bedre kunne tilpasse seg etter

²² Høringsbrevet er sitert i Ot.prp. nr. 67 (2002-2003), kapittel 4.2.

²³ Chris Argyris og Donald A. Schön, *Organizational learning. A theory of action perspective*, Reading, Mass., Addison-Wesley Pub, 1978.

skiftende krav fra omgivelsene og å løse opp organisatoriske ”lock-ins” som begrenset kvaliteten på hva organisasjonen gjorde.

Organisasjonslæring har som begrep først på slutten av 1990-tallet vunnet en stor utbredelse. Men fra da av er det til gjengjeld å finne i alt fra politiske styringsdokumenter til pedagogisk teori. I statens satsing på kvalitetsutvikling i grunnskolen, som ble satt i gang i 2000, het det for eksempel:

”Tiltak for kvalitetsutvikling med statlige tilskudd bør omfatte skolen og personalet som helhet eller arbeidslag av lærere på en eller flere skoler. Det er nødvendig at skoleledelsen følger opp arbeidet på en forpliktende måte. Koordinering av virkemidler gir store muligheter for skole- og kollegabasert læring og utvikling. Skolen som helhet kan dermed utvikle seg og lære i og som fellesskap. Dermed blir skolen en lærende organisasjon – en organisasjon der de ansatte utveksler og lærer av hverandres erfaringer.”²⁴ Det skrives også lærebøker om ledelse i skolen ut fra tanken om lærende organisasjoner, som pedagogen Sølvi Lillejords bok med tittelen ”Ledelse i en lærende skole”.²⁵

Det vil her bli for omfattende å gå nærmere inn på hva som menes med organisasjonslæring og ledelse av dem. Vi vil likevel peke på at det ligger et annet perspektiv på ledelse innenfor tekningen om ”lærende organisasjoner” enn det vi finner innenfor NPM. Mens NPM ser for seg en ledelse som skal gripe inn i organisasjonen, gjøre dem mer fleksibel, mer effektiv, mer tilpasset, etc., altså i hovedsak et ovenfra-og-ned perspektiv, så ligger det i tanken om lærende organisasjoner en forståelse av ledelse som skal kunne bringe organisasjonen opp på et mer refleksivt nivå. Her skal ikke ledelsen nødvendigvis drive fram utviklingen, men gjøre de grep som skal til for at skolen skal kunne utvikle seg og forbedre sin praksis. Mens de kommunikative ferdighetene til en leder innenfor ”New Public Management”-tradisjonen kanskje først og fremst ligger på evnen til å overtale og overbevise, så blir de viktige kommunikative ferdighetene hos ledelsen innenfor ”lærende organisasjoner” å kunne samtale med de som ledes om praksis og hvordan man gjør ting. Dette fordrer igjen at lederen har et språk som gjør at man kan samtale med de øvrige ansatte om praksis; det vil innebære, blant annet, å kunne diskutere pedagogikk og pedagogiske grep.²⁶

²⁴ Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, *Kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003. Strategi* Oslo, Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 2000, s. 23.

²⁵ Sølvi Lillejord, *Ledelse i en lærende skole*, Universitetsforlaget, Oslo, 2003.

²⁶ Erling Lars Dale har ved flere anledninger pekt på at skolen mangler et felles, faglig språk og referanseramme. Den mangler en felles pedagogisk-faglig kommunikasjonsplattform. De som arbeider i skolen har ikke i tilstrekkelig grad en formell sosialisering i pedagogikk som fag. Se for eksempel Erling Lars Dale, *Etikk for pedagogisk profesjonalitet*, Cappelen, Oslo, 1997.

”New Public Management”-retningen kan tolkes som en vektlegging av generelle lederegenskaper, og en nedtoning av lederens egen fagbakgrunn. ”Lærende organisasjons”-tenkningen innebærer at det faglige igjen får en plass hos lederen. Men man tenker ikke fag hos ledelse slik som man gjorde innenfor den byråkratisk-profesjonelle modellen. Lederen trenger ikke å være ”den fremste blant like” i fag, men hun eller han må være i stand til å føre det språket som gjør at man kan reflektere over egen praksis.

I et lærende organisasjons-perspektiv er ikke styring, men utvikling sentralt. Man går bort fra et syn på ledelse som en som skal kontrollere det faglige – være den fremste blant like –, men også bort fra synet på ledelsen som en som skal iverksette vedtak fra oven eller kontrollere økonomi og ressursbruk. Mens denne kontrollorienterte ledelsen vil legge vekt på det vi kan kalle instrumentelle virkemidler, vil en ledelse innenfor lærende organisasjoner legge vekt på kommunikasjon.

Erik Oddvar Eriksen har differensiert mellom to forskjellige ledelsesformer: strategisk ledelse og kommunikativ ledelse.²⁷ Den strategiske ledelse kan knyttes til NPM, mens den kommunikative til lærende organisasjoner. Den dominerende rasjonalitetsformen til strategiske ledelsen er kognitiv-instrumentell og orientert mot styring og resultatoppgjør, mens rasjonalitetsformen for den kommunikative ledelsen er praktisk og orientert mot å utvikle praksis og å kunne kommunisere om praksis.

”Lærende organisasjons”-begrepet er enda mer bejublet enn hva ”New Public Management”-begrepet noen gang har vært, og det har også vunnet innpass hos styresmakter, i politikken, hos organisasjonseiere og hos arbeidstakere i organisasjoner. Det er flere grunner til å kunne slutte opp om denne jubelen. Samtidig er det viktig å være klar over at begrepet og tenkningen som sådan ikke i seg selv løser de dilemmaer skolen står overfor eller nødvendigvis bidrar til en utvikling i riktig retning. I nærstudier av organisasjoner som ser ut som lærende organisasjoner kan man se at Webers jernbur, som innebar et rigid ledelsesregime av den byråkratisk-profesjonelle modellen, også kan oppstå innenfor lærende organisasjoner. Blant annet kan det utvikles en kollektiv holdning for hvor organisasjonen bør gå som kan være en like stor hemsko og like begrensende som de byråkratiske modellenes ledelsesregimer.²⁸ Mens de byråkratiske organisasjonene var i rasjonalitetens jernbur, kan de ”lærende organisasjoner” havne i ”normativitetens jernbur” hvor det blir like lite rom for kritisk tenkning og tilnærming som i de byråkratiske organisasjonene.

²⁷ Erik Oddvar Eriksen, *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*, Bergen, Fagbokforlaget, 1999, ss. 138-140.

²⁸ James R. Barker, "Tightening the Iron Cage. Concertive Control in Self-Managing Teams", *Administrative Science Quarterly*, Sept. 1993, vol. 38, nr. 3, 1993.

Et annet spørsmål som kan stilles i forhold til lærende organisasjoner er i hvilken grad eierne, i skolenes tilfelle kommunene og fylkeskommunene, klarer å virke inn på prosessene i organisasjonen? Den lærende organisasjon har, selv om den teoretisk sett er egnet til å forholde seg til skiftende rammebetingelser, en svakhet ved at den kan bli selvfokusert. Det er refleksjon over egen praksis som er det viktigste for organisasjonen, ikke overordnede styringssignaler. Dette betyr ikke at lærende organisasjoner ikke kan forholde seg til slike styringssignaler *per se*; det vil snarere være et spørsmål om hvilke styringssignaler som er egnet for å påvirke lærende organisasjoner. Det er opplagt at de gamle styringsmåtene med kontroll, inspeksjon og direkte styring ikke er tilpasset måten lærende organisasjoner fungerer på. Dersom vi ser, noe vi skal se nærmere på utover i rapporten, at vi finner at skolene er i ferd med å bli lærende organisasjoner, blir spørsmålet: hvordan skal kommunen som arbeidsgiver spille en rolle i forhold til slike organisasjoner?

I forslaget om endring av kompetansekrav til rektor i opplæringslova hadde departementet egentlig sett for seg at man skulle fjerne kravene til formell pedagogisk kompetanse helt. På bakgrunn av motstanden mot dette forslaget, spesielt fra lærerorganisasjonene, foreslo departementet i proposisjonen en mellomting. Man sa der: ”Departementet meiner at pedagogisk innsikt hos skoleleiinga er av fundamental betydning dersom skolane skal kunne bli leidde på ein god måte, og at leiinga må organiserast slik at denne innsikta blir utnytta. Departementet meiner dessutan at det også er av tilsvarande betydning at den pedagogiske leiinga av skolane ikke blir for fjern og utan kontakt med den daglege verksemda. Departementet har merka seg at fleirtalet av høringsinstansane gir eit klart råd om at eit generelt krav om at kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leeing ikkje er nok, men at rektor sjølv må ha pedagogisk kompetanse.”²⁹

Departementet var dermed villig til å betone betydningen av pedagogisk kompetanse i ledelsen. Men man ville likevel ikke at dette måtte sikres gjennom formelle kompetansekrav. Det sa: ”Når det gjeld kravet om pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar, er det meint realkompetanse. Dette inneber at departementet framleis foreslår at dei formelle kompetansekrava som gjeld for lærarstillingane, blir oppheva for rektorstillingane.”³⁰

Det endelige forslaget til regulering av kravene til ledelse i loven, etter at departementet hadde tatt høyde for høringsuttalelsene, ble: ”Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar.”³¹ Forslaget fikk støtte på Stortinget og ble vedtatt som lov.

²⁹ Ot. prp. 67 (2002-2003), kapittel 4.4.

³⁰ Samme sted.

³¹ § 9-1 i opplæringslova.

Lovteksten sier at pedagogisk kompetanse er nødvendig, men det kreves ikke at denne skal være formell. Vi kan godt tolke den endelige lovformuleringen som en tenkning i tråd med prinsipper innenfor ”lærende organisasjoner”. Her er evnen til lederen til å kunne kommunisere med de øvrige organisasjonsmedlemmene avgjørende, og det innebærer at man evner å gå inn på den faglige forståelsen de øvrige medlemmene opererer etter. Denne evnen er selvfølgelig lettere dersom lederen har samme utdanningsbakgrunn. Samtidig kan den samme bakgrunn gjøre at lederen ikke klarer å perspektivere organisasjonens praksis i tilstrekkelig grad. Kravet om formell kompetanse kan i så måte være både en styrke og en svakhet. Det endelige lovforslaget gjør at man kan holde mulighetene åpne for hva man som eier og arbeidsgiver vil betone eller vektlegge i konkrete situasjoner. Det kan da være at enkelte skoler, sett utenfra, har behov for en større omlegging av egen praksis. Det kan være at en leder med annen bakgrunn enn lærerutdanning er bedre egnet til å bidra til denne omleggingen.

3.5 Lærende organisasjoner i norsk skole

Lærende organisasjoner har bredt om seg som begrep, og flere av teorielementene har fått innpass i arbeidslivet. Det er også tydelige tegn på at det har kommet inn i skolen. Om dette skyldes begrepet eller er et trekk fra en generell utvikling er i denne sammenhengen ikke viktig. Det viktige er at vi kan se at mange norske skoler har utviklet en organisasjonsform som har trekk slik teorien beskriver lærende organisasjoner.

I en undersøkelse gjort av Dahl med flere finner vi at norske skoler kan typologiseres etter en skala som kalles, i anførselstegn, ”utviklingskoler” og ”tradisjonelle” skoler. Denne skalaen er bygd opp omkring en rekke momenter, blant annet ved at rektorene ved det som kalles skoletype 1, som er ”utviklingskoler”, i større grad enn rektorene ved de øvrige skolene vurderer skolen som ”mer fleksibel, mer endringsorientert, har en større grad av intern kommunikasjon og samtidig jobber systematisk med å følge opp endringer.”³²

Disse trekkene kan sies å være noen kjennetegn ved en lærende organisasjon: fleksibilitet, endringsorientert (men ikke for endringens skyld), fokus på kommunikasjon og systematisk oppfølging av prosesser. Dahl med flere viser at denne typologiseringen gir seg utslag på en rekke andre forhold. Blant annet ser vi at skoletype 1 i større grad kommuniserer sine erfaringer med omverdenen (de kommunale myndigheter, skolens foresatte, andre utenfor skolen).³³ Vi ser også

³² Thomas Dahl, Lars Klewe, Torunn Lauvdal, Thomas Hugaas Molden og Poul Skov, *Sentral satsning møter lokalt mangfold. Evaluering av satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003*, Trondheim, SINTEF og Danmarks Pædagogiske Universitet, 2003, s. 94.

³³ Samme sted, s. 97.

at foreldre gjennomgående vurderer disse skolene som bedre egnet til å møte den enkelte elev gjennom gjennomføring av tilpasset opplæring, til å mestre sosiale problemer i undervisningen og til å undervise elever med lærevansker. Foreldre mener også at disse skolene har bedre kompetanse i forhold til å bruke nye arbeidsmåter i undervisningen.³⁴

Forskjellen mellom skolene er tydelig, og vi kan si at de ledelses- og organisasjonsregimer vi har omtalt ovenfor har alle, på en eller annen måte, fremdeles har plass i norsk skole. Men det er gjennom elementer fra lærende organisasjoner at skolen kan utvikle seg, bli mer fleksibel og bedre i sin kommunikasjonen med omverdenen.

3.6 Ledelse som funksjon og relasjon

En vanlig definisjon av ledelse er ”å oppnå resultater gjennom andre”. Det tradisjonelle bildet av hva ledelse er og hva ledelse gjør kan sies å være å få mennesker i samspill med ulike former for ressurser til å skape planlagte og ønskede resultater. Dette bildet av ledelse er i samsvar med bildet av ledelse vi finner i tenkningen om ”ny, offentlig ledelse”. Lederen tenker, planlegger, koordinerer, etc., mens de som blir ledet utfører, blir koordinert, etc. Lederen setter også mål, organiserer, kontrollerer, evaluerer og belønner. De som ledes er ledelsens forlengede arm, og ledelsen har en rekke virkemidler for å få organisasjonen til å opptre etter de mål som settes.

Som Johan E. Ravn har vist, er dette en utilstrekkelig, om ikke feilaktig forståelse av ledelse. Ravn viser at ledelse ikke nødvendigvis er en person, men en nødvendig funksjon i organisasjonen. Ledelse er også først og fremst en relasjon mellom mennesker. Ledelsen er heller ikke nødvendigvis organisasjonens hode; den er i hver fall ikke alene om å være det.³⁵

Ravn skriver:

”Med det vi litt lettvint kan kalle kunnskapsrevolusjonen i arbeidslivet har produksjonen fått en annen form enn før: varer og tjenester skapes nå mer og mer av faglig svært kompetente medarbeidere. På grunn av denne utviklingen er det blitt mindre og mindre mulig å forstå ledelsen som organisasjonens hode eller hjerne. En leder må (sannsynligvis stadig oftere) finne seg i at dem han eller hun er satt til å lede, overgår ham eller henne kompetansemessig sett. Ledere vil ofte oppleve å ikke ha kompetanse nok på egen hånd til å kunne fortelle

³⁴ Side 99.

³⁵ Johan E. Ravn, *Ny praksis i ledelsesutvikling*, Særtrykk 2/02 i VS2010-serien, SINTEF, Trondheim, 2002, ss. 1-2.

medarbeiderne hvordan de skal gjøre jobben sin. En følge av dette er at forholdet mellom ledelsen og dem som ledes ikke kan forstås som forholdet mellom ånd og hånd, der ånden utvikler mål og handlinger for hånden. Ledelsen må lære seg å gå i dialog med organisasjonens øvrige praksis, ikke leve som en opphøyet institusjon med et bilde av seg selv som organisasjonens hode. I kunnskapssamfunnet dreier ledelse seg om å lede kontinuerlige læringsprosesser i flate, lavhierarkiske organisasjoner. Dette krever både helhetsforståelse (teknologi/økonomi-finans/organisasjon), strategiske ferdigheter og evne til å utvikle organisasjonens menneskelige ressurser.”³⁶

Når man snakker om ledelse i skolen, forstås dette ofte synonymt med rektor. På mange skoler har man én leder: rektor. Andre skoler, og spesielt videregående skoler, kan ha flere ledere. Det vi er interessert i denne rapporten, er ledelse som funksjon. Det som vi har sett på, er hvordan ledelse vurderes på forskjellige nivå. På ledelsesnivå i skolen har vi, av praktiske grunner, forholdt oss til rektor (som er den øverste, ansvarlige lederen). Det kan være et metodisk problem at respondentene på spørreskjema har knyttet ledelse til person, men spørreskjemaene tar gjennomgående for seg ledelse, ikke lederen eller rektor.

3.7 Sammendrag og konklusjon

Vi har pekt ut tre forskjellige regimer når det gjelder ledelse i norsk skole: det profesjonelt-byråkratiske, ”New Public Management” og ”lærende organisasjoner”. Dette er ikke regimer som er gjensidig utelukkende; det er trekk som går igjen i alle regimene. Det er heller ikke slik at vi uten videre kan rangere regimene; de har hver på sin måte sine styrker og svakheter. Samtidig får ledelse en forskjellig rolle innenfor de tre regimene, som ”den fremste blant like” i det første, en endrings- og delvis styringsorientert ledelse i det andre og en utviklingsorientert ledelse, spesielt mot skolens praksis, i det tredje. Det er tegn som tyder på at alle tre er operative på hver sin måte i norske skoler i dag. Vi ser imidlertid at trekk fra ”lærende organisasjoner” er i ferd med å finne innpass. Dette regimet betones som viktig og ønskelig fra mange hold, fra pedagogisk teori til politiske styringsdokumenter. Vi ser også at trekk fra ”lærende organisasjoner” er å finne i norske skoler, og at disse trekkene er med på å gi kvaliteter ved skolen som er verdsatt på alle nivåer i skolen: ledelse, lærere, elever og foreldre. Videre i rapporten blir det derfor viktig å se hvilke regimer som understøttes på de forskjellige nivåer og å se om det er noen trekk som støtter opp om de positive trekkene som ”lærende organisasjoner” gir i skolen.

³⁶ Ravn, sitert ovenfor, s. 2.

4. Skolene og kommunenes strukturer og strukturendringer

4.1 Innledning

Vi var i forrige kapittel inne på forskjellige ledelsesregimer innenfor arbeidslivet generelt og skolen spesielt. Disse ledelsesregimene omfatter også den kommunale administrasjonen av skolene; også her vil vi kunne finne trekk fra de tre ledelsesregimene som er mer eller mindre dominerende. Om vi kan snakke om kommuner og kommuneadministrasjon som ”lærende organisasjoner” er ikke så opplagt; som forvaltningsorgan har kommunene ansvar for tjenester som ligger utenfor egen organisasjon. Samtidig er den kommunale administrasjonen også organisasjoner som kan lære og utvikle egen praksis. I alle fall vil en kommune hvor skolene kan karakteriseres som lærende organisasjoner ha andre utfordringer i forhold til hvordan skolene skal ledes og utvikles, og det er nærliggende å tenke seg at styringsdialogen vil være annerledes her enn andre steder.

Utover disse ledelsesregimene er det også store forskjeller mellom kommunene langs andre dimensjoner. Størrelse og økonomi gir opplagte forskjeller kommunene i mellom. Det er også mange kommuner som prøver ut andre organisasjonsmodeller, for eksempel å gjøre tjenesteenhetene til egne resultatenheter og å innføre såkalte to-nivå modeller (tjenesteenhetene i kommunen direkte underlagt rådmannen og ikke en sektorsjef). Vi vil i dette kapitlet peke på noen av disse forskjellene og se om de har betydning i forhold til de grep kommunene tar overfor skolen og ledelse.

4.2 Organisering av skolene

Kommunene i landet har i løpet av de siste år hatt en klar bevegelse i retning av å fristille det kommunale tjenesteleddet mer gjennom å gjøre tjenesteenhetene til egne resultatenheter. En kartlegging i 2002 viste at nær 30 % av landets kommuner hadde eller var i ferd med å innføre flat struktur med resultatenheter.³⁷ Det var nesten tre ganger så mange som det antallet som ble registrert gjennom kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase i 2000. Våre data indikerer at kommunene har gått enda lenger i denne retningen. Hele 52 % av landets kommuner rapporterte høsten 2003 at de har organisert skolene som egne resultatenheter.

³⁷ Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal, *Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*, Oslo, NIBR, 2002, s. 26.

Måten kommunene organiserer sin virksomhet på varierer sterkt her til lands. Også organisering med kommunale enheter som egne resultatenheter viser stor variasjon i organisasjonsmodeller.³⁸ Likevel kan vi trekke et skille mellom kommune-Norge i forhold til om de kommunale enhetene er egne resultatenheter eller ikke. Er de resultatenheter, er finansieringen i store trekk en rammefinansiering som ledelsen selv disponerer fritt innenfor lovverk og forskrifter. Resultatenhetene står da også oftest direkte ansvarlig overfor den høyeste administrative sjefen i kommunen, det vil si rådmannen.

Mange skoler står dermed i en annen organisatorisk posisjon enn tidligere, og endringen har skjedd relativt nylig. Spørsmålet vi her vil reise er om denne organiseringen har noen betydning for hvordan kommunene satser på skolen; ser vi andre strategier for skoleutvikling i kommuner hvor skolene er egne resultatenheter? I og med at rektorrollen får et større ansvarsområde med skolene som egne resultatenheter, kan vi også spørre om kommunenes forskjellige organisasjonsformer har noen betydning for hvordan man satser på ledelse og hvilken betydning ledelse har som et verktøy i kommunenes arbeidsgiverpolitikk.

Omlegging av kommunens tjenester til egne resultatenheter er i første rekke en trend blant store bykommuner. Det er en signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og om man har skolen som resultatenheter eller ikke. 68 % av kommunene med flere enn 10.000 innbyggere har skolen som resultatenheter. Når det gjelder mindre kommuner, er fordelingen mer likt. De mellomstore kommunene med et innbyggertall mellom 2.500 og 10.000 har i minst grad gått over til å organisere skolen som en egen resultatenheter. 45 % av disse kommunene har skolene som egen resultatenheter (jfr. tabellen nedenfor)

Tabell 4-1: Andel av kommuner med organisasjonsmodell for skolene i kommunene i forhold til kommunestørrelse. Prosent.

	0-2499 (N=77)	2500-9999 (n=138)	10.000- (N=76)
Resultatenhet	48	45	68
Ikke resultatenheter	52	55	32
Sum	100	100	100

I kommuner som har organisert skolene som resultatenheter, finner vi (naturlig nok) en utstrakt delegering av ansvar til rektor. Eksempelvis er det 41 % av rektorene som ansetter lærerne i kommuner hvor skolene er egne resultatenheter, mens det bare er 3 % av rektorene som gjør det i de øvrige kommunene. Dette betyr at også blant kommuner som har skolene som egne resultatenheter, er det et

³⁸ Opedal med flere, sitert ovenfor, s. 27.

flertall av kommuner hvor ansettelsesmyndigheten ikke er delegert. Det er dermed forskjeller mellom kommunene i hvor stor grad delegeringen av myndighet har skjedd, også mellom kommuner som har skolene organisert som egne resultatenheter.

Det er også andre trekk som peker seg ut av mer organisatorisk art hvis vi ser på forskjeller mellom kommuner som har skoler som resultatenheter og kommuner som ikke har det. Det er en større andel kommuner med skolen som resultatenheter som har en formalisert oppfølging av økonomien. Det er også en større andel som benytter seg av lederavtaler. Det er derimot en mindre andel av denne typen kommuner som har en pedagogisk veiledningstjeneste (jfr. Tabell 4-2).

Tabell 4-2: Forskjeller mellom kommuner i bruk av virkemidler i forhold til organisasjonsmodell for skolene. Prosent.

	Resultatenhet (n=151)	Ikke resultatenhet (n=140)
Rektor ansetter lærere	41	3
Formalisert oppfølging av den enkelte skoles økonomi	78	61
Arbeidsgiverpolitikk formulert gjennom lederavtaler	36	8
Pedagogisk veiledningstjeneste	43	51

Vi ser dermed et tydelig bilde av at kommuner med skoler som resultatenheter i større grad enn øvrige kommuner satser på arbeidsgiverpolitiske virkemiddel som vi kjenner fra andre sektorer: økonomistyring, lederavtaler og delegert myndighet ved ansettelse.

Spørsmålet som kan reises er om disse trekkene skyldes organiseringsmodell eller det forhold at det i første rekke er kommunestørrelsen som er avgjørende. En regresjonsanalyse av tallmaterialet viser at så vel organisasjonsmodell som størrelse spiller inn her. Begge deler har signifikant betydning både i forhold til delegering av ansettelsesmyndighet og for økonomioppfølgingen.

Derimot er det bare organisasjonsmodell som har betydning når det gjelder bruk av lederavtaler og bare størrelse når det gjelder pedagogisk veiledningstjeneste. Dette indikerer at så vel organisering som størrelse har betydning for de grep som kommunene gjør i forhold til skolen. Det har vært påpekt fra utdanningskontorene i fylkene at omorganisering av kommunene ofte medfører

en svekking av den skolefaglige kompetansen i kommunene.³⁹ Andelen av kommuner som har pedagogisk veiledningstjenesten kan ikke brukes til å bekrefte eller avkrefte dette. Pedagogisk veiledningstjeneste er et middel som store kommuner i større utstrekning benytter seg av, uavhengig hvilken organisasjonsmodell man har valgt. Også innenfor tradisjonelt organiserte kommuner legger man opp til å organisere det pedagogiske støtteapparatet i form av egne tjenester.

Vi kan konkludere på dette punktet med at omorganiseringen til resultatenheter har betydd en større delegering av myndighet til rektor når det gjelder ansettelse og økonomi, et mer formalisert oppfølgingssystem for økonomien og bruk av lederavtaler. Våre breddedata kan verken avkrefte eller bekrefte om dette også innebærer en nedbygging av den pedagogiske kompetansen i kommunen. Om omorganisering til resultatenheter er basert på politiske mål eller etter et resultat av strammere ressursrammer er også et åpent spørsmål.

Om vi ikke kan peke på en nedbemanning av den skolefaglige kompetansen på kommunenivå, så er dette likevel et moment som er viktig å vurdere. Som vi skal se, så er det viktig å ha en arena utenfor skolene hvor skolene i kommunen kan diskuteres og vurderes. En slik arena kan organiseres på mange måter; det kan være at administrasjonen for skolen gjør det, det kan også være et rektorkollegium som driver en slik arena. Samtidig er det viktig at arenaen etablerer kommunikasjonslinjer mellom det politiske nivået i kommunen og skolene. Fire av de fem kommuner og fylkeskommuner vi besøkte, som alle utmerket seg som kommuner hvor omverdenen mener at man har en god skolepolitikk og -administrasjon, var tre-nivås kommuner. Tre-nivås kommunene var veldig tydelig på at det var nødvendig med et skolefaglig nivå som kunne støtte opp om kommunikasjonen mellom det politiske nivået og skolene. Eksempelvis hadde man i en fylkeskommune utviklet kvalitetsmål for skolen gjennom en omfattende prosess hvor både ledelsen i skolene og det politiske utvalget for skole hadde vært involvert. Kvalitetsmålene var utviklet med involvering av alle nivå og forankret på alle nivå. Den skolefaglige kompetansen i fylkeskommunen hadde vært avgjørende for å drive denne prosessen.

Men selv om en to-nivås modell ikke betyr en nedbygging av den skolefaglige kompetansen, så kan den innebære endringer av kommunikasjonskanalene i kommunen og mellom skolen og det kommunale nivået. I den fylkeskommunen vi besøkte som hadde innført en to-nivås modell, var oppfatningene delte om dette var et gode eller ikke for skolen. Her var det politiske utvalget for skole lagt ned. Fylkeskommunen hadde i stedet etablert et eget råd for skolen. Da man

³⁹ Thomas Dahl, Lars Klewe, Torunn Lauvdal, Thomas Hugaas Molden og Poul Skov, *Sentral satsning møter lokalt mangfold. Evaluering av satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003*, Trondheim, SINTEF og Danmarks Pædagogiske Universitet, 2003, s. 70.

hadde et utvalg for undervisning, var det politiske nivået mer involvert i skolen. Politikerne ble involvert i planer, var med på studieturer og det var mulig for den administrative ledelsen å fremme pedagogisk tenkning overfor politikerne. Skoleadministrasjonen i fylkeskommunen framhevet dette som en positiv side ved den gamle ordningen. På den annen side, og dette var et synspunkt som rektorene i første rekke fremmet, ble det hevdet at det politiske utvalget i for stor grad avgrenset sitt interessefelt til egen kommune. Medlemmene der fungerte som "ombud for sitt distrikt". I det nye systemet følte rektorene at skolene stod friere. Dette peker på at kommunene og skolene har to forskjellige behov, som delvis står i motsetning til hverandre: behovet for å forankre arbeidet med skolen på alle nivåer og behovet for frihet til å følge opp de visjoner og ideer man har som leder. Et spørsmål er om disse to behovene kan forenes?

4.3 Kommunenes økonomi og bidrag til skolene

Spranget mellom den kommunen som bruker mest penger pr. elev i Norge og den som bruker minst, er stort. Haugesund kommune hadde korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev på kr. 46.000 i 2002; Ølen kommune hadde tilsvarende driftsutgifter på 155.000 pr. elev. Det er selvsagt mange årsaker til denne forskjellen. Den avspeiler blant annet forskjellig utgiftsbehov og forskjeller i inntekter til kommunen. Det er likevel tydelig at store kommuner bruker mindre pr. elev (jfr. tabellen nedenfor).

Tabell 4-3: Kommunenes finansiering av skolen (korrigerte brutto driftsutgifter pr. elev i 2002) i forhold til kommunestørrelse. Prosent.⁴⁰

Driftsutgifter	Kommunestørrelse		
	0-2.499 (n=73)	2.500-9.999 (n=134)	10.999- (n=79)
-59.999	1	25	82
60.000 – 69.999	25	49	16
70.000 -	74	26	1
Sum	100	100	100

Generelt sett vurderer imidlertid kommunene selv ressursituasjon til skolene som tilfredsstillende. Under spørreundersøkelsen høsten 2003 syntes hele 65 % at den var tilfredsstillende, mens bare 22 % syntes den var dårlig og 13 % synes

⁴⁰ Driftsutgiftene til skolene er hentet fra SSBs KOSTRA-tall for 2002.

den var god. Også blant rektorene var det et klart flertall som synes at situasjonen var middels (verken spesielt god eller dårlig) eller god (jfr. tabellen nedenfor).

Tabell 4-4: Kommunenes og rektorenes oppfatning av ressurs situasjonen til skolen/e i kommunene (svar avgitt på en sekstrinns skala med ytterpunktene "Svært god" og "Svært dårlig"). Andel i prosent.⁴¹

	God	Middels (verken spesielt god eller dårlig)	Dårlig
Kommunenes oppfatning (N=295)	13	65	22
Rektorenes oppfatning (N=592)	12	56	32

Våre data gir et annet bilde av den økonomiske situasjonen til skolene enn det som media ofte gir. Så vel kommunene som rektorene mener at situasjonen stort sett ikke er problematisk. Kommunene og rektorene er i det store ens i sine vurderinger; der hvor kommunen mener den er god, mener også rektorene i kommunen at den er det. Vurderingen har også samsvar med de reelle driftsutgifter. Der hvor kommunen bruker mye, mener både rektorene og kommunen at situasjonen er god. Dette betyr at det er i store kommuner man finner størst misnøye med økonomien; her er de reelle driftsutgifter lavere enn ellers og både kommuneadministrasjonen og rektorene oppfatter situasjonen som verre.

Mens kommunestørrelse og dermed den reelle finansieringen har betydning for vurdering av økonomien, har kommunenes organisering av skolen ingen betydning for vurdering av rammevilkårene. Vi har dermed heller ikke her noe belegg for å si at omleggingene til resultatenheter skjer som følge av knapp økonomi.

Noe av det samme bildet som når det gjelder vurdering av økonomien ser vi i kommunenes vurdering av hvor vanskelig eller lett det er å få gjennomslag i de politiske bevilgningsprosessene. 16 % av kommunene syntes det var lett å få gjennomslag, 68 % at det var middels lett mens 16 % at det var vanskelig. Vurderingen står i forhold til den reelle ressurstilgangen; der hvor den var god, var det lett å få gjennomslag.

⁴¹ Rektorene har blitt spurt om "de økonomiske rammevilkårene" til skolen.

4.4 Kvalitetsmål, kvalitetsindikatorer og arbeidsgiverpolitikk

Hvor aktiv er den politiske ledelsen av kommunen i styringen av skolen? Det politiske nivået bestemmer ikke bare over økonomien og organiseringen av skolen; det har også mulighet til å gripe direkte inn med en rekke grep. En slik mulighet er å definere hva man vil med skolen, hvilke kvaliteter man vil fremme.

Vi har spurt kommunene om de har formulert mål for kvalitetsutviklingen i skolen og på hvilket nivå disse målene er bestemt.

Tabell 4-5: Kommunenes svar på hvordan mål for kvalitetsutviklingen i skolene kommunen er bestemt eller vedtatt. Andel kommuner i prosent (n=306).

Mål for kvalitetsutvikling	Andel kommuner
Politisk vedtatt	65
Administrativt bestemt	20
Har ikke formulerte mål	15
Sum	100

Kilde: Breddedata 2002 B.

Tabellen ovenfor viser at hele 85 % av kommunene har vedtatt mål for kvalitetsutvikling, 65 % av kommunene har målene definert gjennom politisk vedtak, 15 % som en administrativ bestemmelse. Det politiske nivået engasjerer seg i et flertall av norske kommuner når det gjelder å sette mål for kvalitetsutviklingen.⁴²

Det er en større andel av store kommuner som har politisk vedtatte mål for kvalitetsutviklingen enn små. Dette betyr imidlertid ikke at involveringen er større i disse kommunene; den sier noe om på hvilken måte man involverer seg. Kommunens organisering av skolene har betydning for involvering, men ikke når vi ser det i sammenheng med størrelse.⁴³ Den politiske involveringen med mål for kvalitetsutvikling er høyere i store kommuner.

⁴² Einar Lier Madsen har i 2000 konkludert med at kvalitetsspørsmål behandles sjelden i de høyeste politiske fora som formannskap og kommunestyre. Se Einar Lier Madsen, *Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen. En kartlegging*, Bodø, Nordlandsforskning, 2000. Våre tall gir et noe annet bilde ved at hele 65 % av kommunene oppgir at politikerne har involvert seg gjennom å vedta mål for kvalitetsutviklingen.

⁴³ Ved hjelp av en lineær regresjonsanalyse hvor mål for kvalitetsutvikling er avhengig variabel og organisering av skolene og kommunestørrelse uavhengige.

Det ene er å ha mål, en annen ting er hvordan man vurderer om målene nås. En måte å gjøre dette på, som tydelig brer om seg i omfang, er å utforme undersøkelser som kan gi kvantifiserbare data omkring skolen og utviklingen av den. Det å utforme indikatorer for kvalitetsarbeidet, er imidlertid ikke like utbredt som det å formulere mål. Bare 36 % av kommunene sa høsten 2002 at de hadde kvalitetsindikatorer for skolens arbeid. Også her er det slik at det er de store kommunene som i størst grad har kvalitetsindikatorer. Dette indikerer at store kommuner benytter seg av mer formale grep når det gjelder skole enn små. Dette kan enkelt forklares med at det i store kommuner er vanskeligere å sørge for den mer direkte oppfølgingen av arbeidet med skolen; det er langt flere personer involvert i utviklingen av skolen i store kommuner enn små. Men det sier også at vi finner et større innslag av mer instrumentelle og målbare virkemidler i store kommuner og at man følger opp skolen etter noen andre dimensjoner enn i små kommuner. Ut fra intervjuene ser det ut til at denne forskjellen kan forklares med at dette er en måte for store kommuner å få innsikt i skolens virksomhet. Her er kommunikasjonskanalene ofte lange og det kan være vanskelig å lage et enkelt bilde av hva som skjer i skolene. I små kommuner er kommunikasjonskanalene kortere og det er lettere å få oversikt over skolens virksomhet.

Utover det å sette seg mål og å følge opp måloppnåelsen på en eller annen måte, kan kommunene også gripe til andre styringsredskaper i skolen. Ett slikt redskap er å definere ledelsens oppgave og å formulere en politikk for arbeidsgiverrollen til kommunen. Hele 80 % av kommunene svarer at de har formulert en arbeidsgiverpolitikk. Her skulle man forvente at i de store kommunene med mange skoler, hvor det er et større antall personer som virker som arbeidsgivers representant (flere rektorer), så skulle det være et større behov for at arbeidsgiverpolitikken til kommunen var formulert. Dette er også tilfelle; også her er det en signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og om man har formulert en arbeidsgiverpolitikk.

Hvordan er så denne politikken formulert?

Tabell 4-6: Kommunenes formulering av arbeidsgiverpolitikken. Prosent av de kommuner som har en formulert arbeidsgiverpolitikk (n=237).

	Andel
Som et politisk behandlet dokument	50
Som et administrativt behandlet dokument	17
Som lederavtale	8
Som et politisk og administrativt behandlet dokument	4
Som et politisk behandlet dokument og lederavtale	12
Som et administrativt behandlet dokument og lederavtale	7
Som et politisk og administrativt behandlet dokument og lederavtale	1
Sum	99 ⁴⁴

Tabellen ovenfor viser at den vanligste formen for formulering av arbeidsgiverpolitikk er gjennom en politisk behandling av et dokument. Det politiske nivået er dermed relativt aktivt i sin involvering i arbeidsgiverpolitikken. Når det gjelder hvordan arbeidsgiverpolitikken er formulert, har kommunestørrelse ingen betydning; heller ikke om kommunen har organisert skolene som egne resultatenheter. At vi ikke ser noen forskjell her kan skyldes at arbeidsgiverpolitikken ikke er formulert på samme måte som kvalitetsmål og kvalitetsindikatorer. Det kan være at kvalitetsmål og kvalitetsindikatorer i større grad er basert på kvantitative dimensjoner enn arbeidsgiverpolitikken.

Dette indikerer at kommunene tyr til forskjellige grep når det gjelder å involvere seg i skolen. Man kan vanskelig ut fra breddematerialet si om det er noen kommuner som involverer seg mer enn andre, selv om intervjumaterialet peker på store forskjeller mellom kommunene. Det som breddematerialet viser er ikke grad av involvering, men form.

Det er en signifikant sammenheng mellom det å ha kvalitetsmål, det å ha kvalitetsindikatorer og det å ha formulert en arbeidsgiverpolitikk. Med andre ord: bruker kommunene ett av disse virkemidlene, så er sannsynligheten stor for at de også bruker de andre. Dette forteller oss at det er noen kommuner som har utviklet en mer formalisert måte å jobbe med skolen på og som er tydeligere på hva de vil med skolen og hvordan de skal oppnå det de vil.

⁴⁴ At summen av fordelingen ikke alltid blir 100, men noen ganger 99 og noen ganger 101, skyldes avrunding av svarprosentene til de enkelte svaralternativene.

Av tabellen ovenfor ser vi at lederavtale, enten alene eller i bruk med andre virkemiddel, er lite utbredt i forhold til å formulere arbeidsgiverpolitikken. Vi vet at lederavtale er et virkemiddel flere to-nivå kommuner benytter seg av. Det er også en større andel av kommuner med skoler som resultatenheter som benytter seg av lederavtaler; 36 % av kommunene som har skolene som resultatenheter har lederavtaler, mot 8 % av de som ikke har det. Størrelse spiller derimot her ingen rolle. Dette viser at kommuner med skoler som resultatenheter benytter ledelse på en annen måte enn andre kommuner gjennom en større grad av formalisering av retningslinjene til den enkelte leder.

Vi ser dermed at kommunene velger forskjellige måter i forhold til hvordan de følger opp styringen av kommunen. Store kommuner og kommuner med skoler som resultatenheter tyr til mer formaliserte grep og har en annen form for konkretisering av sitt arbeid.

4.5 Forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner

Forskjellen mellom fylkeskommunene er ikke så store som mellom kommunene når det gjelder antall innbyggere. Også finansieringen av de videregående skolene varierer ikke i like stor grad som finansieringen av grunnskolene. Siden antallet fylkeskommuner er så få, er det heller ikke rimelig å lage noen kategoriseringer av forskjeller mellom fylkeskommunene.

Derimot er det viktig å ha klart for seg forskjellen mellom kommunene og fylkeskommunene når det gjelder skole. I kommunene finnes det mange små skoler; de videregående skoler er gjennomgående mye større. Mens grunnskolen er en generell opplæring, er videregående spesialisert. Dette vil naturlig gi seg utslag i forskjeller i styringen av skolen, og statens satsinger på ledelse har laget egne lederopplæringstilbud for videregående skole.

Tallmaterialet vårt viser tydelig at arbeidsgiverpolitikken ser vesentlig annerledes ut i fylkene enn i kommunene; det er andre virkemidler som dominerer på fylkeskommunalt nivå enn de som dominerer på kommunalt nivå. Vi finner gjennomgående en langt større bruk av allmenne arbeidsgiver- og ledelsesgrep i videregående enn i grunnskolen. Det er større rom for individuell belønning og rektor ansetter i all hovedsak selv i videregående. Det er også en mer utstrakt bruk av pedagogisk veiledningstjeneste i fylkeskommunene. Derimot satser fylkeskommunene og kommunene i like stor grad på lederopplæring og kompetanseheving (jfr. Tabell 4-7).

Tabell 4-7: Kommuner og fylkeskommuners bruk av forskjellige virkemidler (andel som har svart på de første to trinnene på en sekstrinnskala med ytterpunkter "I svært stor grad" og "I svært liten grad")

	Fylkeskommuner (N=13)	Kommuner (N=295)
Rektor ansetter (andel som bruker)	92	22
Rom for individuell belønning til rektorene	85	24
Pedagogisk veiledningstjeneste (andel som har)	77	46
Lederopplæring i 2002/2003 (andel)	77	72
Bruk av lederavtaler (andel som bruker)	67	58
Kompetanseheving	67	62
Rom for individuell belønning til lærerne	62	19
Lønn og insentiver	58	6
Skolene benytter seg av de muligheter for belønningssystemer som finnes	46	13
Rekruttering	10	17

Tabellen ovenfor sier også noe om hvilke virkemidler henholdsvis kommunene og fylkeskommunene benytter seg av. Dette er forhold vi vil gå nærmere inn på senere.

4.6 Mot en lærende skole

Vi har så langt bare sett på strukturelle forskjeller i kommune-Norge. Vi så i forrige kapittel at det gikk an å lage en typologi over norske skoler som viser at det er store forskjeller mellom dem. Samtidig er det klart at skolene også har endret seg, og de endrer seg i ujevn takt. Av de rundt 10 % av landets skoler som gikk i gang med forsøk med alternativ arbeidstidsorientering høsten 2001, så vi skoler som tok små skritt i å endre sin organisering, mens andre tok store skritt.⁴⁵ Med tanke på spørsmål om skolen er på vei til å bli en lærende organisasjon, er det enkelte strukturelle trekk som klart tyder på det. En klar majoritet av norske skoler gjennomfører mesteparten av sin undervisning gjennom samarbeid i team. Tabellen nedenfor viser rektorenes vurderinger av i hvor stor grad lærerne samarbeider og i hvor stor grad skolen har samarbeid med nærmiljø og næringsliv.

⁴⁵ Jfr. Brita Bungum, Thomas Dahl, Berit Gullikstad, Thomas Hugaas Molden og Bente Rasmussen, *Tid til en kollektiv og attraktiv skole. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket*, Trondheim, SINTEF, 2002

Tabell 4-8: Rektorenes vurdering av omfanget av samarbeid mellom lærerne og skolen, nærmiljø og næringsliv. Prosent av alle rektorer (n=572-582).

	Brukes nå ⁴⁶	Brukes mer enn for 2-3 år siden ⁴⁷
Samarbeid i lærerteam om forberedelse av undervisning	84	72
Samarbeid i lærerteam om gjennomføring av undervisningen	69	69
Samarbeid i lærerteam om evaluering av undervisningen	51	54
Samarbeid mellom skole og nærmiljø	35	31
Samarbeid mellom skole og næringsliv	14	17

Skolestørrelse og om skolen ligger i tettbygd strøk eller ikke har ingen betydning verken for om de forskjellige organisasjonsformene brukes eller i forhold til om de brukes mer nå enn for 2-3 år siden. Et viktig unntak gjelder samarbeid mellom skole og nærmiljø og samarbeid mellom skole og næringsliv. For disse samarbeidsformene finner vi at små skoler i grendekommuner og små kommuner benytter seg av dem i større grad. Små skoler er med andre ord tettere integrert med lokalsamfunn og næringsliv.

Hvordan vurderes disse endringene? Evalueringen av forsøk med alternativ arbeidstidsordning viste at mertiden på skolen for lærerne ble brukt til å utvikle mer kollektive arbeidsformer. Disse kollektive arbeidsformene ble i stor grad vurdert som bedre enn den individuelt baserte undervisningspraksisen (hvor den enkelte lærer alene har ansvaret for undervisningen for en klasse).⁴⁸

Undersøkelsen høsten 2003 viser også en overveiende positiv holdning til disse endringene, spesielt blant skoleledelsen. Men også lærerne var positive. 59 % var positiv, 38 % verken overveiende positive eller negative mens bare 3 % var negative til utviklingen.

Hva er det som har bidratt til denne endringen i samarbeidet mellom lærerne og mellom skolen, nærmiljø og næringsliv? Rektorenes og lærernes vurdering i forhold til noen alternative muligheter er gitt i tabell 4-9.

⁴⁶ 1 og 2 på sekstrinns skala med ytterpunkter "Ofte" og "Aldri".

⁴⁷ 1 og 2 på en femtrinns skala med ytterpunkter "Mye mer" og "Mye mindre".

⁴⁸ Jfr. Bungum m. fl., sitert ovenfor.

Tabell 4-9: Rektorenes og lærernes vurdering av hva som har bidratt til endring i skolens arbeids- og organisasjonsformer (De to øverste trinnene på en sekstrinnskala med ytterpunkter "I høy grad" og "Ikke i de hele tatt") Andel i prosent.⁴⁹

	Rektorer (n=546-592).	Lærere (n=609-706)
Initiativ fra skolens ledelse	73	45
Inspirasjon mellom kolleger på skolen	72	45
Eget initiativ	56	59
Den nye læreplanen	54	49
Inspirasjon fra kurs og lignende	45	31
Inspirasjon fra besøk på andre skoler	34	21
Ønsker fra elevene	15	16
Ønsker fra foreldrene	15	7
Annet	10	3

Vi ser at rektorene og lærerne har noe forskjellig oppfatning på hva som har bidratt til endringene; blant annet løfter lærerne i større grad fram egen rolle i forhold til endringene. Lærerne tillegger også relativt sett læreplanen større vekt. Lærerne peker med andre ord på omlegging av egen praksis som en årsak til endringene. Men utover dette er bildet relativt likt; de viktigste forhold er at ledelsen og lærerne selv griper fatt i nye måter å arbeide og organisere undervisningen på. Dette er et bilde som i stor grad er i samsvar med teorien om lærende organisasjoner; her kan ikke en leder styre igjennom endringer, men endringene må skje gjennom at lederen bidrar til en refleksjon over organisasjonens egen praksis ("andre ordens læring"). Dette kan også forklare det divergerende synet mellom lærere og rektorene; lærerne har mest blikket for endring av egen praksis mens rektorene ser på hele skolen.

Vi har ikke spurt om kommunenes rolle i forhold til vurderingen av hva som har bidratt til endringene. De rektorer og lærere som har oppgitt "annet" er også relativt lavt, og det kan dermed virke som om endringen i stor grad har skjedd som følge av interne prosesser. Men gjennom ledelsen kan kommunen spille en rolle. Vi finner også en større utbredelse av samarbeid i de kommunene som har satset på tiltak som kan bidra til å gjøre noe med samarbeidsformene. Slike tiltak kan være satsinger på "fleksibel organisering og tilrettelegging av opplæring", "videreutvikling av elev-, lærer- og lederroller" og "nye arbeidsmåter i

⁴⁹ Tabellen er basert på besvarte spørsmål. Manglende besvarelse er relativt høy, ca. 7 % for rektorene og 20 % for lærerne. Fraværet skyldes at det er de som mener det har vært endringer som har besvart.

undervisningen”. Satsinger og tiltak fra kommunal side har dermed helt klart en betydning for utviklingen. Det kan også være at kommunens rolle ligger i den rollen den nye læreplanen gis. Vi vet at det er flere kommuner, uten at vi kan tallfeste utbredelse, som har satt i gang prosesser som følge av den nye læreplanen som blant annet har gått på å utvikle nye pedagogiske grep for å møte kravene.

Av de tiltakene som vi nevnte ovenfor: ”fleksibel organisering og tilrettelegging av opplæring”, ”videreutvikling av elev-, lærer- og lederroller” og ”nye arbeidsmåter i undervisningen”, hadde mellom 65 og 75 % av landets kommuner tiltak de siste årene. Det er med andre ord en betydelig andel av kommunene som har satsset her. Det er også en sammenheng mellom satsingen på disse områdene og om man har en målformulering for hva man vil med kvaliteten i skolen. At kommunene er tydelige på hva de vil og at de satser på grep som kan utvikle skolen har derfor helt klart betydning for hvordan skolene jobber og organiserer sin undervisning.

Vi kan derfor konkludere at det er skolen selv og skolens eiere som har vært drivkreftene med å utvikle nye arbeids- og organisasjonsformer i skolene. Den utviklingen som har skjedd bringer skolen nærmere det å være en lærende organisasjon. Men som vi skal se i de følgende kapitler, så mangler det ennå noe her. Evalueringen av egen praksis er for lite utviklet; skolene og skoleeier trekker også i liten grad på andre grupper enn skoleeier og skolens ansatte i denne evalueringen.

4.7 Sammendrag og konklusjon

Det er opplagt store forskjeller i kommune-Norge og mellom kommuner og fylkeskommuner. Den økonomiske ressursituasjonen til skolene betyr mye for hvordan kommunene selv vurderer handlingsrommet i skolene; samtidig er det klart at et flertall av kommunene vurderer ressursituasjonen for skolene tilfredsstillende eller god. Det er ikke i første rekke økonomi som er avgjørende for skoleutviklingen. Men der hvor bevilgningene er lave, kan den økonomiske situasjonen oppfattes som problematisk, og dette er i første rekke tilfellet i store kommuner.

Vi ser at store kommuner i større grad enn små kommuner benytter seg av mer formaliserte grep i forhold til styring av skolen. Store kommuner har i større grad enn i små kommuner formalisert mål for kvalitet i skolen og formalisert arbeidsgiverpolitikken. Små kommuner derimot peker seg ut med skoler hvor det er bedre samarbeid mellom skole og nærmiljø og skole og næringsliv enn i store kommuner.

Kommuner som har skoler organisert som resultatenheter viser også spesielle trekk sammenlignet med kommuner som ikke har det. Vi ser i slike kommuner en sterkere grad av formelle grep overfor skolen som en formalisert oppfølging av den enkelte skoles økonomi og mer utstrakt bruk av lederavtaler. Dette har til en viss grad sammenheng med at disse kommunene ofte er store kommuner og som sådan benytter seg av mer formaliserte grep.

De kommunene som har formulert kvalitetsmål for skolen, har også i signifikant større grad kvalitetsindikatorer og en formalisert arbeidsgiverpolitikk. Av disse grepene er det kvalitetsindikatorer som er minst utbredt; 36 % av landets kommuner hadde kvalitetsindikatorer i 2002.

Det er en tydelig forskjell mellom kommuner og fylkeskommuner i den forstand at fylkeskommunene i større grad benytter seg av allmenne arbeidsgivervirkemiddel som individuell belønning og delegert myndighet til rektor. Dette kan forklares med at videregående skoler gjennomgående er store og fylkeskommunene er også større enheter enn kommunene.

Vi har også sett at det er en klar bevegelse av norske skoler mot å utvikle mer kollektive arbeids- og organisasjonsformer. Denne utviklingen er vurdert som positiv, både av lærere og rektorer. Det er en utvikling som i stor grad synes å skje som følge av interne prosesser ved den enkelte skole og ledelsens rolle, med kommunene som en aktiv pådriver. At kommunene er tydelige på hva de vil med skolen (setter kvalitetsmål) og iverksetter tiltak for å utvikle skolen, har betydning for denne utviklingen.

5. Hvordan satser kommunene på ledelse i skolen?

5.1 Innledning

Kommunene satser på ledelse og tillegger ledelse stor betydning. Kommunenes strategiplaner for skoleutvikling før 2000, da ca. 80 % av kommunene hadde strategiplaner, viser at lederopplæring var det tiltaket som var mest utbredt i samtlige kommuner, mer utbredt enn satsing på kompetanseutvikling for lærere, utviklingsarbeid og forsøk. I disse planenes tiltaksdel hadde 95 % av de kommunene som hadde en kommunal plan tiltak i forhold til lederopplæring.⁵⁰

Høsten 2003 oppga 76 % av kommunene at de hadde lederopplæring. Ledelse i skolen er også noe som staten har satset på i lang tid gjennom en rekke ledelsesutviklingsprogrammer, og i satsingen på kvalitetsutvikling i grunnskolen var også ledelse et sentralt satsingsområde.⁵¹ Ser man i skolene, peker også lederopplæring seg ut som et av de tiltakene som vi finner på flest skoler.⁵² Mens statens lederopplæring har vært rettet spesifikt mot rektorer og skoleledere, ser vi en tendens til at kommunene også gir den samme opplæring til skoleledere som til andre kommunale ledere. 43 % av kommunene sier at lederopplæringen for skoleledere i hovedsak er den samme som for øvrige kommunale ledere.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva kommunene vil med ledelse og hvordan de satser på den.

5.2 Hvordan utvikle skolen?

Før vi går inn på hva kommunene gjør med ledelse, kan vi prøve å lage oss et bilde av hvordan kommunene vurderer forskjellige virkemidler i forhold til å utvikle skolen. Vi spurte høsten 2003 kommunene, ved øverste administrative leder i kommunen for skolesektoren, om å vurdere forskjellige virkemidlers betydning i forhold til å bidra til en positiv utvikling av skolen. Svarene på spørsmålet er gjengitt i tabellen nedenfor.

⁵⁰ Thomas Dahl, Lars Klewe, Torunn Lauvdal, Thomas Hugaas Molden og Poul Skov, *Sentral satsning møter lokalt mangfold. Evaluering av satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003*, Trondheim, SINTEF og Danmarks Pædagogiske Universitet, 2003, s. 28.

⁵¹ Samme sted, ss. 3-7.

⁵² Samme sted, s. 52.

Tabell 5-1: Kommunenes vurdering av betydning av forskjellige tiltak for en positiv utvikling av skolene (svar angitt på en sekstrinns skala med ytterpunktene "stor betydning" og "ingen betydning"). Prosent av alle kommuner (N=295)

	Stor	Middels	Liten	Sum
Rektors oppfølging/evaluering av iverksatte initiativer	98	2	0	100
Et godt samarbeid mellom lærerne og skolens ledelse	98	2	0	100
En felles holdning på skolen til hvilken retning utviklingen skal gå	98	2	0	100
At rektor tar initiativ	97	3	0	100
Et godt samarbeid mellom skolen og den kommunale skoleforvaltning	91	9	0	100
Lærernes pedagogiske kompetanse	89	11	0	100
Et godt samarbeid mellom skole og hjem	79	20	0	99
At en gruppe lærere tar initiativ	74	26	0	100
Lærernes faglige kompetanse	61	38	2	101
Økte økonomiske ressurser	60	39	1	100
Mulighet for å bli bonusskole	7	35	58	100
Mulighet for å bli demonstrasjonsskole	6	36	59	101
Konkurransen mellom skolene i en kommune	6	45	49	100

Vi så i forrige kapittel at rektorene og lærerne tilla ledelse og samarbeid på skolen betydning for den positive utviklingen av arbeids- og organisasjonsformene som skolene hadde vært igjennom de siste 2-3 årene. Vi ser av tabellen ovenfor at kommunene tillegger de samme forhold betydning, med kanskje en sterkere betoning av ledelsens oppgave. Det er interessant å merke seg at forhold som går på samarbeid mellom de forskjellige nivåer vektlegges mer enn både faglig kompetanse og økonomi. Vi ser også at elementer som går på konkurranse og det å utvikle egne skoler som fyrtårn for utviklingen som demonstrasjonsskoler tillegges liten vekt. Tabellen angir bare svar fra kommunene, og vi har ikke tilsvarende tall fra fylkeskommunene. Men intervjuene med fylkeskommunene gir ikke noe annet bilde for dem.

Men kommunene har tydelig tro på at det ikke bare er godt samarbeid på skolen og god ledelse som skal til. Man ønsker også at ledelsen følger opp og evaluerer de tiltak som settes i gang. Et godt samarbeid mellom skole og hjem er også viktig. Disse elementene peker på at kommunene vektlegger en skole som er bevisst de tiltak som settes i gang og som også har et øre til skolens brukere. De peker på en bedre vurdering av skolens praksis, fra ledelsen ved skolen og fra skolens brukere.

Kommunestørrelse og skoleorganisering har liten betydning når det gjelder vurdering av forskjellige tiltak, bortsett fra når det gjelder spørsmålet om konkurranse mellom skolene i en kommune; store kommuner har en større tiltro til dette enn mindre. Men dette punktet er det generelt sett få kommuner som tillegg noen stor betydning. Resultatenhetskommuner har større tro på økonomi. Vi konkluderte ovenfor med at omleggingen til resultatenheter ikke kunne knyttes til begrensede økonomiske ressurser. Når resultatenhetskommunene har en større tro på økonomi, så henger det sammen med troen på bruk av virkemidler, ikke den økonomiske situasjonen. Disse kommunene har også, som vi vil se senere, en større tro på kompetanse innenfor økonomisk planlegging og styring blant ledere.

Det kommunene betegner som viktig for en positiv utvikling av skolene, er i stor grad i samsvar med det som Einar Lier Madsen rapporterte i 2000.⁵³ Da sa kommunene at det som var viktigst for kvaliteten i skolen var lærernes kompetanse, rektors lederkompetanse og samarbeidet mellom lærer og elev. Våre tall indikerer i tillegg at kommunene ser viktigheten av en samordning og samhandling mellom de forskjellige nivåene i kommunen. Dette er i samsvar med observasjoner som Nils Finstad og Gro Kvåle har gjort.⁵⁴ I deres rapport om reform 97 og kommunenes rolle sies det at i de kommunene hvor det er brubygging (dialog) mellom nivåene i den kommunale organisasjonen, har en fått til en mer samlet skoleutvikling, større engasjement og vilje til å prøve nye arbeidsmåter.

Analysen av den politiske og administrative toppledelsen i kommunen som Unn Doris Beck og Toril Ringholm har foretatt, gir et noe annet bilde. Det denne ledelsen mener er viktigst for å bidra til kvaliteten i skolen er henholdsvis rektors ledelseskompetanse, økonomiske rammer, og pedagogisk kompetanse.⁵⁵ Forskjellen ligger, paradoksal nok, at økonomiske rammer kommer så høyt i rådmennenes vurderinger. Ser vi på vårt materiale, som er basert på skolesjefsnivå i kommunen uttalelser, spiller økonomi en mindre rolle enn en rekke andre tiltak.

⁵³ Einar Lier Madsen, *Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen. En kartlegging*, Bodø, Nordlandsforskning, 2000.

⁵⁴ Nils Finstad og Gro Kvåle, *Reform 97. Skolen og kommunen*, Bodø, Nordlandsforskning, 2003.

⁵⁵ Unn Doris Bæck og Toril Ringholm, *Skole og utdanning på dagsordenen? En undersøkelse av kommunale og fylkeskommunale toppledere sin oppmerksomhet om innholdet i skole og utdanning*, Tromsø, NORUT Samfunnsforskning, 2004, s. 53.

5.3 Arbeidsgiverpolitiske virkemiddel

Vi så i forrige kapittel på forskjellen mellom fylkeskommuner og kommuner når det gjelder bruk av arbeidsgiverpolitiske virkemiddel. Tabell 4–7 viste at det blant fylkeskommunene var en utstrakt delegering til skolene og at de videregående skoler i betydelig større grad enn grunnskolene tok i bruk tradisjonelle arbeidsgiverpolitiske virkemidler som individuell lønn og bruk av andre insentiver. For kommunene var bildet noe annerledes og vi gjengir nedenfor den delen av tabellen som omhandler kommunene, de mest brukte virkemidler rangert i en synkende rekkefølge.

Tabell 5-2: Kommunenes bruk av virkemidler. Prosent av alle kommuner (N=295)

Lederopplæring i 2002/2003 (andel)	72
Kompetanseheving	62
Bruk av lederavtaler (andel som bruker)	58
Pedagogisk veiledningstjeneste (andel som har)	46
Rom for individuell belønning til rektorene	24
Rektor ansetter (andel som bruker)	22
Rom for individuell belønning til lærerne	19
Rekruttering	17
Skolene benytter seg av de muligheter for belønningssystemer som finnes	13
Lønn og insentiver	6

Vi ser at for kommunene er det i hovedsak mer tradisjonelle skolepolitiske virkemidler som brukes: opplæring og kompetanseutvikling. Grep som individuell belønning, rekruttering, lønn og andre insentiver brukes i liten grad. Det er også kommunenes oppfatning at skolene heller ikke benytter seg av tilgjengelige virkemidler i forhold til belønning.

At lønn og belønning ikke brukes i større omfang skyldes mange forhold. Gjennom intervjuene har våre informanter pekt på blant annet at spørsmålet oppfattes som politisk betent og at det er vanskelig å finne fram til gode kriterier for belønning. Et annet viktig forhold som noen av våre informanter har vært inne på, er at belønningssystemer kan stå i konflikt med tanken om å utvikle skolen til en lærende organisasjon. I en lærende organisasjon betyr det kollektive handlingsrommet og den kollektive refleksjonen mye, og kollektivet er avhengig

av forskjeller mellom individene. Det blir ut fra dette vanskelig å skulle tillegge enkelte lærere eller rektorer mer lønn.

Samtidig sies det at lønn og insentiver kan være et viktig virkemiddel, dersom det brukes med omhu. Det at man peker på vanskene med å finne gode kriterier for lønnsfastsetting og belønning betyr dermed ikke at man nødvendigvis ikke vil arbeide for å finne slike kriterier. Det viktigste er imidlertid den konkrete vurderingen som må gjøres av lønn som virkemiddel. Som vi skal se, så virker lønn i rekrutteringsøyemed på en annen måte enn det å skulle belønne innsats.

Vi har også spurt kommunene nærmere om bruken av fire virkemidler man har som arbeidsgiver: kompetanseutvikling, lønn og økonomiske insentiver, arbeidstidsavtaler og rekruttering. Vi har også bedt dem om å si noe om betydningen av dem.

Tabell 5-3: Kommunenes bruk av virkemidler (andel på trinn 1 og 2 på en sekstrinnsskala med ytterpunkter "I stor grad" og "Ikke i det hele tatt") og vurdering av dem (1 og 2 på sekstrinnsskala med ytterpunkter "Stor betydning" og "Ingen betydning"). Andel kommuner i prosent (N=295).

	Brukes i stor grad	Har stor betydning
Kompetanseutvikling	62	84
Arbeidstidsavtaler ⁵⁶	26	35
Rekruttering	17	44
Lønn og økonomiske insentiver	6	11

Vi ser av tabellen ovenfor at kompetanseutvikling klart er det virkemidlet som brukes mest i kommunene og som tillegges størst betydning. Det brukes i stor grad av over 60 % av kommunene og tillegges stor betydning av over 80 %. Kommunene hadde også anledning til å oppgi andre virkemidler enn de fire, men bare 5 % av kommunene anga andre. Lønn og økonomiske insentiver brukes i begrenset omfang og tillegges heller ikke stor betydning.

Er det så noen forskjeller mellom kommunene i forhold til de forskjeller vi så i forrige kapittel når det gjelder bruk av virkemiddel? Ser vi på størrelse, så har den betydning i forhold til bruk av lønn og økonomiske insentiver; de store

⁵⁶ Bak kommunenes svar her kan det ligge forskjellige fortolkninger av spørsmålet. Svarene er nærmere diskutert i neste avsnitt.

kommunene bruker i større grad dette som virkemiddel enn de små. De store kommunene bruker også i større grad rekruttering som virkemiddel, noe som kanskje har sammenheng med at tilgangen til lærere er større her. Men organisering av skolene til egne resultatenheter har ingen betydning, og vi ser heller ikke noen forskjell mellom kommunene når det gjelder vurdering av virkemidlene. Kommune-Norge er med andre ord relativt homogent i sin bruk av sine virkemidler som arbeidsgiver og i vurderingen av dem. Det er helt tydelig hvor tyngden ligger: kompetanseutvikling.

5.4 Arbeidstidsavtalen

Spesielt gjennom intervjuene våre kommer det fram at kommunene og rektorene oppfatter arbeidstidsavtalen som et problem for god skoleutvikling. Undersøkelsene våre og intervjuene i kommuner og skoler ble gjennomført før KS og lærerorganisasjonene hadde framforhandlet en ny arbeidstidsavtale. Den avtalen som gjaldt da vi gjennomførte undersøkelsen, er ikke lenger gyldig fra sommeren av. Men den nye avtalen har likevel elementer fra den gamle, og det kan være relevant å se på hva det er ved den gamle som ble oppfattet som et problem.

Når det gjelder bruken av arbeidstidsavtaler, kan det i kommunenes svar, slik vi så dem i tabellen ovenfor, ligge flere tolkninger, spesielt i forhold til den vurderingen som kommunene gjør av den. Når den tillegges betydning, så kan det her menes både i positiv og negativ retning. Det kan også være at de kommuner som ikke tillegger arbeidstidsavtalen betydning, er de som mener at den gjeldende arbeidstidsavtalen ikke er hensiktsmessig. I våre intervjuer kommer det tydelig fram fra både rektorer og de kommunale skolelederne at den gjeldende arbeidstidsavtalen er et direkte hinder mot en god skoleutvikling. Det snakkes om "taxameterkulturen" som ødelegger for mer fleksible og nye løsninger på opplæringsoppgavene. Ikke minst framheves det at arbeidstidsavtalen er basert på en tanke om skole og opplæring som hører hjemme i forrige århundre. Den passer inn i det regimet som vi tidligere har kalt det byråkratisk-profesjonelle som er bygd opp den enkelte lærers fagkunnskap og individuelle praksis. Mer kollektive organisasjonsformer, som teorien om "lærende organisasjoner" tilsier, blir vanskelig for ikke å si umulig når den gjeldende arbeidstidsavtalen brukes konsekvent. Samtidig vises det en forståelse for at lærerorganisasjonene bruker arbeidstidsavtalen i den politiske kampen om arbeidsvilkår og rettigheter; problemet er at denne kampen ikke gir rom for en positiv skoleutvikling.

Problemene og dilemmaene omkring den gjeldende arbeidstidsavtalen er velkjente. Men som evalueringen av forsøkene med alternativ arbeidstidsorganisering viste, vurderes andre organisasjonsmodeller og

arbeidstider enn det som den gjeldende avtalen gir rom for overveiende positivt av alle aktører i skolen.⁵⁷ Kritikken mot avtalen fremmes imidlertid i hovedsak fra skoleledelsen og kommunene. Ser vi på de kommuner hvor det var igangsatt forsøk med alternativ arbeidstidsordning i skolene fra 2001 (i overkant av 35 % av landets kommuner), var man tydelig på at arbeidstidsavtalen var hemmende for skolene (jfr. tabellen nedenfor)

Tabell 5-4: Kommunenes vurderinger av den ordinære arbeidstidsavtalen som redskap i skoleutvikling, våren 2002. Prosent av kommuner med skoler med forsøk med alternativ arbeidstidsordning (N=125).

	Andel av kommunene
God	7
Mindre god	29
Hemmende	64
Total	100

Kilde: Breddedata 2002 A

De kommuner som hadde skoler med forsøk med alternativ arbeidstidsorganisering var ikke representativ for landets kommuner. Det var en overvekt av større kommuner blant de rundt 35 % av kommunene som hadde skoler med forsøk. Det er tegn som tyder på at nettopp størrelse er en avgjørende faktor når det gjelder vurderingen av arbeidstidsavtalen. Innenfor kommunene med forsøksskoler var det signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og vurdering av arbeidstidsavtalen; de store kommunene vurderte i større grad arbeidstidsavtalen som hemmende. Dette kan forklares, noe våre informanter også gjør, med det forhold at små skoler (og små kommuner) i større grad enn store kan finne fleksible løsninger innenfor dagens system. Her følges ikke regelverket så slavisk, og man har en mer "organisk" tilnærming til driften av skolen. I store skoler (i store kommuner) er organiseringen av undervisningen mer formalisert og dermed virker avtalen der mer styrende.

Hvordan den nye avtalen som nå er forhandlet fram mellom KS og lærerorganisasjonene blir vurdert, har vi ingen data på. Alle våre data er fra tiden før denne avtalen ble framforhandlet. Men av det flere våre informanter har påpekt, så har denne avtalen klart én fordel: det lar seg ikke lenger gjøre uten

⁵⁷ Se evalueringen av forsøkene med alternative arbeidstidsordninger i Brita Bungum, Thomas Dahl, Berit Gullikstad, Thomas Hugaas Molden og Bente Rasmussen, *Tid til en kollektiv og attraktiv skole. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket*, Trondheim, SINTEF, 2002.

videre at én lærer ved én skole kan stoppe prosesser som både ledelse og de øvrige lærerne vil ha.

5.5 Kommunenes satsing på ledelse

Vi har sett at ledelse er ett av de områdene som både staten og mange kommuner har satset på; det er også det området hvor vi kunne se forskjeller mellom kommunene. Ledelsessatsingen er i større grad å finne i store kommuner og kommuner som har organisert skolene som egne resultatenheter.

43 % av kommunene hadde i stor grad den samme lederopplæringen for skolens ledere som de øvrige kommunale ledere. Dette bildet er det samme for alle kommuner, uavhengig av kommunestørrelse og økonomi. Derimot har det betydning om kommunen har en formulert arbeidsgiverpolitikk. 53 % av de kommunene som hadde formulert en arbeidsgiverpolitikk hadde i stor grad samme lederopplæring for ledere i skolen som de øvrige kommunale lederne, mens av de som ikke hadde formulert en slik politikk var tallet bare 33 % som i stor grad hadde den samme lederopplæringen. Størrelse hadde, som vi så i forrige kapittel, betydning for om man har formalisert arbeidsgiverpolitikken eller ikke; store kommuner har i større grad enn små gjort det.

Størrelse, og dermed i hvor stor grad man har formalisert arbeidet med skolen, har dermed betydning for om man satser på lederopplæring og i hvilken grad man trekker på mer generelle ledelselementer. Det samme er tilfellet om skolene er organisert som egne resultatenheter. Også da trekkes skolelederne i større grad inn i den samme opplæringen som øvrige ledere i kommunen.

Vi skal nedenfor se litt nærmere på hvilke forskjeller vi ellers ser i satsing på ledelse når det gjelder om man retter satsingen bare mot skoleledere eller generelt. Men først skal vi se generelt på hvordan kommunene satser på ledelse. I tabellen nedenfor ser vi hvor stor grad kommunene har satset på fire forskjellige måter å øke lederkompetansen på. De fire områdene virker i stor grad å være dekkende for de forskjellige måter å satse på ledelse på; kommunene hadde mulighet til også å angi andre måter å satse på. Kun 14 % av kommunene anga at de hadde satset på andre måter.

Tabell 5-5: Kommunenes grad av satsing på ledelse innenfor forskjellige områder (svarene angitt på en sekstrinnsskala hvor ytterpunktene har vært ”i høy grad” og ”ikke i det hele tatt”). Prosent av alle kommunene (N=295).

	Stor	Middels	Liten	Sum
Personalledelse/Arbeidsgiveroppgaver	51	40	9	100
Utviklingsarbeid	51	40	9	100
Pedagogikk og undervisning	51	37	12	100
Økonomisk planlegging og styring	40	43	17	100

Tabellen ovenfor viser at kommunene satser bredt på ledelse innenfor de fire områdene. Økonomisk planlegging og styring er det i noe mindre grad satset i forhold til. Tabellen viser også tydelig at kommunene tenker pedagogikk som et viktig element i ledelse. Ledelse skal bidra til å utvikle skolen og til å gjøre undervisningen bedre, ikke bare gjennom tradisjonelle virkemidler for ledelse, men også gjennom kompetanse i pedagogikk. Dette kan sees i sammenheng med det vi så ovenfor at kompetanseutvikling generelt sett var det virkemidlet som kommunene tiller størst betydning.

Som vi så ovenfor var det forskjell mellom kommunene i forhold til i hvor stor grad de hadde satset på ledelse. Slår dette ut i forhold til hva man har satset på? Når det gjelder kommunestørrelse, er det en tydelig forskjell.

Tabell 5-6: Andel kommuner med en stor grad av satsing på økning av lederkompetansen i forhold til kommunestørrelse. Prosent.

Antall innbyggere i kommunen	0-2.499 (n=72 – 77)	2.500-9.999 (n=133 – 139)	10.000- (n=74 – 76)
Personalledelse/Arbeidsgiveroppgaver	38	48	68
Økonomisk planlegging og styring	30	35	59
Pedagogikk og undervisning	44	46	67
Utviklingsarbeid	43	43	73

Tabellen viser at store kommuner i større grad satser på ledelse. Forskjellen er minst når det gjelder pedagogikk og utviklingsarbeid.⁵⁸ Pedagogikk og

⁵⁸ Mellom satsing på pedagogikk og utviklingsarbeid og kommunestørrelse er det ingen signifikant sammenheng; for de tre øvrige områdene er det en signifikant sammenheng.

undervisning satser man på, dels uavhengig av størrelse, de øvrige i større grad dess større man blir. En enkel og sannsynlig forklaring på dette er at lederoppgavene er større i store kommuner, først og fremst på grunn av større skoler, men også fordi de store kommunene i større grad har delegert myndighet til skolene. Men er denne logikken riktig? Som vi skal se, når vi ser ledelse fra rektors ståsted, så er det ikke nødvendigvis disse områdene som bidrar mest i forhold til å bedre rektorenes arbeidssituasjon. Det harmonerer heller ikke, som vi snart skal se, med kommunenes syn på hvor man mener behovet for satsing er størst.

Når det gjelder organisering av skolene i kommunene som egen resultatenheter, så er det en forskjell på satsingen når det gjelder økonomisk planlegging og styring. 52 % av kommuner som har skolene som egne resultatenheter har i stor grad satset på ledelse innenfor dette området, mot bare 27 % av de som ikke har skolene organisert slik. Vi kan tolke dette dit at organisering av skolene i egne resultatenheter dreier kommunenes satsing på lederkompetanse; økonomihåndtering blir viktigere i disse kommunene. Resultatenheter fordrer en satsing på mer tradisjonelle virkemidler for ledelse. Dette reiser spørsmålet om det trekker fokuset til rektorer på skoler som er egne resultatenheter bort fra andre oppgaver. Dette er et spørsmål vi vil se på i neste kapittel.

Satsingen på ledelse ser også forskjellig ut fra om lederopplæringen er den samme som de øvrige kommunale ledere. Det er en betydelig større satsing på personalledelse og arbeidsgiveroppgaver og økonomisk planlegging og styring i kommuner hvor man i stor grad har den samme lederopplæringen for alle kommunens ledere (jfr. tabellen nedenfor).

Tabell 5-7: Kommunenes satsing på ledelse i forhold til om lederopplæringen er den samme for alle kommunens ledere.

I stor grad satsing på ledelse i skolen innenfor:	I stor grad samme lederopplæring som øvrige kommunale ledere (n=126)	I liten grad samme lederopplæring som øvrige kommunale ledere (n=55)
Personalledelse/Arbeidsgiveroppgaver	67	35
Økonomisk planlegging og styring	58	26
Pedagogikk og undervisning	49	50
Utviklingsarbeid	53	46

En regresjonsanalyse viser at både størrelse på kommunen og om man har samme opplæring som øvrige kommunale ledere har betydning for i hvor stor grad man satser. En felles opplæring gjør dermed noe med innholdet i lederopplæringen.

Her har vi fra intervjumaterialet vårt sett mange forskjellige måter å håndtere dette på. I en fylkeskommunene hadde man, som et ledd i lederutviklingen, et tilbud som BI ga innen ledelse for alle lederne i fylkeskommunen.

Utdanningsdirektøren mente at utbyttet av dette kurset konkret ikke var så bra, men det var veldig viktig for å få inn en annen måte å tenke ledelse på for rektorene. I en annen kommune så vi meget godt utviklet systemer for å løfte rektorenes kompetanse, men med lite utveksling av erfaring fra andre sektorer utenom skolen. Etter vår vurdering kunne skolene her ha vunnet på å lære fra andre sektorer, samtidig som skolelederens erfaringer også vil kunne være en viktig læringskilde for andre. Spesielt, som vi skal se i neste kapittel, siden utviklingsarbeid vurderes som det viktigste hos rektorene, kan det å lære av andre ha betydning. Vi ser at satsingen på utviklingsarbeid er litt større for de kommuner hvor lederopplæringen i stor grad er den samme som for de øvrige kommunale lederne. Nettopp ved å fokusere på utviklingsarbeid kan ledere i forskjellige sektorer møtes. Personalledelse, arbeidsgiveroppgaver og økonomisk planlegging og styring er viktige oppgaver for en leder, men de er i første rekke viktig for å få en god drift, ikke nødvendigvis for å utvikle organisasjonen. Og som sagt: i neste kapittel vil vi se at rektorene rangerer kompetanse i utviklingsarbeid som det viktigste for å gjøre skolen bedre.

Tabellene ovenfor som viser hvordan kommunene har satset på ledelse, gir ikke grunnlag for å klassifisere kommunene i forhold til de ledelsesregimer vi har snakket om tidligere; både innenfor "New Public Management" og "Lærende organisasjon" vil vi kunne finne bruken av og en vektlegging av alle virkemidlene. Men ser vi på hva kommunene mener er viktig for å heve kvaliteten i skolen, ser vi et litt annet bilde; da peker satsing ledelseskompetanse innen utviklingsarbeid og pedagogikk seg som de viktigste områdene (jfr. tabellen nedenfor).

Tabell 5-8: Kommunenes mening om hvor en sterkere satsing på ledelse vil ha betydning for å heve kvaliteten på opplæringa (svar avgitt på en sekstrinns skala med ytterpunktene "I stor grad" og "Ikke i det hele tatt"). Prosent av alle kommuner (n=295).

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Sum
Utviklingsarbeid	84	15	1	100
Pedagogikk og undervisning	80	19	1	100
Personalledelse/Arbeidsgiveroppgaver	68	30	2	100
Økonomisk planlegging og styring	45	48	7	100

Kommunene har en større tiltro til satsing innenfor pedagogikk og utviklingsarbeid blant ledere enn den faktiske satsingen tilsier. Spesielt

interessant er at økonomisk planlegging og styring tillegges så liten vekt sammenlignet med de øvrige tiltakene. Dette bildet, som er basert på den øverste ansvarlige for skolesektoren i kommunen, er ikke i konflikt med den øverste administrative ledelsens syn. Som Beck og Ringholm har vist, så er det når det gjelder skolen innholdet og kvaliteten på tilbudet som også opptar rådmenn mest.⁵⁹

I vurdering av tiltak er det store forskjeller mellom kommunene i forhold til størrelse når det gjelder tiltak innenfor pedagogikk og undervisning og utviklingsarbeid. Blant små kommuner (færre enn 2500 innbyggere) er det bare 31 % av kommunene som i stor grad har tiltro til pedagogikk og undervisning og 19 % til utviklingsarbeid. I de store kommunene derimot (flere enn 10.000 innbyggere), er de tilsvarende tall henholdsvis 85 og 88 %. Dette harmonerer ikke med hvor man har satset; mens det i den reelle satsingen ikke var noen forskjell i satsingen på pedagogikk og undervisning i forhold til skolestørrelse, er det derimot store forskjeller på hva man tror vil kunne bidra til å heve kvaliteten på opplæringen. Også for utviklingsarbeid er troen sterkere enn den reelle satsingen i kommunene. Dette kan tolkes i retning av at de store kommunene i sterkeste grad ser behovet for å utvikle skolen og skolens innhold, mens de satsingene man setter i gang gjenspeiler ikke akkurat dette. Det kan virke som om de store kommunene er fanget i en logikk om at man må ivareta den økonomiske planleggingen og styringen og personalledelse og andre arbeidsgiveroppgaver før man kan sette fokus på utvikling og pedagogikk.

5.6 Rekruttering av ledere og ledelseskompetanse

Et annet spørsmål er hvordan kommunene vurderer tilgangen til ledere og ledernes erfaringsbakgrunn. Tabellen nedenfor gir kommunenes svar på noen utsagn i forhold til dette.

⁵⁹ Unn Doris Bæck og Toril Ringholm, *Skole og utdanning på dagsordenen? En undersøkelse av kommunale og fylkeskommunale toppledere sin oppmerksomhet om innholdet i skole og utdanning*, Tromsø, NORUT Samfunnsforskning, 2004, s. 23.

Tabell 5-9: Kommunens vurdering av forhold ved ledelse i kommunen (svar avgitt på en sekstrinns skala med ytterpunktene "I høy grad" og "Ikke i det hele tatt"). Prosent av alle kommuner (N=295).

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Sum
Søkningsen til lederstillingen i kommunen er tilfredsstillende	29	46	25	100
Skoleledere har erfaringer med ledelsesoppgaver fra skoler i andre kommuner	12	37	51	100
Skolelederne har erfaring med ledelsesoppgaver fra annen virksomhet	5	22	73	100

Hele 25 % av kommunene mener det er vanskelig å få tak i gode ledere. Dette bekrefter det inntrykket vi har gjennom intervjuene med kommunene om at lederoppgaven er krevende og at det kan være vanskelig å få personer til å ta på seg lederoppgaven. Dette kan også ha sammenheng med hvordan rektorene i jobb oppfatter sin arbeidssituasjon og hvilke signaler de gir om den til omverdenen. Dette skal vi komme tilbake til i neste kapittel.

Et moment som er interessant å merke seg er at om kommunen bruker individuell lønnsfastsettelse for rektorene, har det betydning i forhold til hvordan man oppfatter søkningsen til lederstillingen. 39 % av de kommuner som i stor grad har en individuell lønnsfastsettelse for rektor mener at søkningsen til lederstillingene i skolen i stor grad er tilfredsstillende, mot bare 25 % av kommunene som i liten grad har en slik lønnsfastsettelse. Lønn synes å være et virkemiddel som fungerer i forhold til rekruttering.

Vi ser også at lederrekrutteringen i stor grad skjer innenfor kommunen. Det fleste skolelederne har ikke erfaringer fra skoler i andre kommuner eller ledelsesoppgaver fra annen virksomhet. Skoleledelse er en skoleintern ting. Opplæringsloven har også så langt lagt klare begrensninger i forhold til skoleleders kompetanse; den har sagt at det skal være formell pedagogisk kompetanse. Med lovendringen av 2003 gjelder ikke dette kravet lenger, men det er for tidlig å si om dette vil bety at kommunene legger om sin politikk med hensyn til ansettelse av rektorer. Mest sannsynlig vil det forbli slik det er en god stund. Kommunene prioriterer, som vi har sett, pedagogisk kompetanse hos ledelse. Også i dette spørsmålet spiller kommunestørrelse inn. Små kommuner henter i større grad ledere utenfra enn store.

Hvordan vurderer så kommunene den ledelseskompetansen de har? Kommunenes svar er angitt i tabellen nedenfor.

Tabell 5-10: Kommunenes vurdering av ledelseskompetansen i kommunens skoler (svar avgitt på en sekstrinns skala med ytterpunktene "Svært god" og "Svært dårlig"). Prosent av alle kommuner (N=295).

	God	Middels	Dårlig	Sum
Innen pedagogikk og undervisning	63	36	1	100
Innen utviklingsarbeid	50	49	2	101
Innen personalledelse	49	50	1	100
Innen økonomisk planlegging og styring	44	53	3	100

Kommene er tydelig godt fornøyd med den kompetansen man har. At det er innenfor økonomisk planlegg og styring og personalledelse man mener, relativt sett, at kompetansen ikke er så god, kan være med å forklare hvorfor man satser såpass mye på disse områdene. Det kan også være med på å forklare logikken om at man må bli god på det rent administrative før man kan gå i gang med de viktigste oppgavene som utviklingsarbeid, pedagogikk og undervisning.

Det ingen forskjeller mellom kommunene i vurderingen av ledeleskompetansen, verken i forhold til størrelse eller organisering av skolene. Den forskjellen i erfaringsbakgrunn hos rektorer i små kommuner slår dermed ikke ut i forhold til vurdering av kompetansen hos lederne.

Det har også i kommunene skjedd en markant bedring av ledelseskompetansen de siste årene. På samtlige områder mener rundt 70 % av kommunene at det har skjedd en positiv utvikling.

5.7 Formalisering av arbeidsgiverpolitikken

80 % av landets kommuner har formulert en arbeidsgiverpolitikk. Vi så ovenfor at dette i første rekke var et trekk ved store kommuner. I kommuner hvor man hadde formulert en arbeidsgiverpolitikk, var det også i større grad en lederopplæring sammen med øvrige kommunale ledere.

Det å formulere arbeidsgiverpolitikken virker å kunne være et redskap for både vurdering av lederkompetansen og satsingen på den. Kommuner som har formulert en arbeidsgiverpolitikk satser i større grad på ledelseskompetanse innenfor alle områder, men der hvor forskjellen er størst er i forhold til økonomisk planlegging og styring og utviklingsarbeid (jfr. tabellen nedenfor).⁶⁰

⁶⁰ Det er bare på disse to områdene, økonomisk planlegging og styring og utviklingsarbeid, at vi finner en signifikant sammenheng.

Dette må sees i sammenheng med at man også i større grad har samme lederopplæring som de øvrige lederne i kommunen. Formalisering av arbeidsgiverpolitikken bidrar dermed til en satsing på generelle virkemidler for arbeidsgiversiden. Samtidig ser vi ikke noen nedprioritering av de øvrige virkemidler; man satser i like stor grad på pedagogikk og personalledelse, uavhengig om man har formulert arbeidsgiverpolitikken eller ikke.

Tabell 5-11: Kommunenes satsing på å øke lederkompetansen (andel kommuner angitt svar på trinn 1 og 2 på en sekstrinns skala med ytterpunkter "I høy grad" og "Ikke i det hele tatt"). Prosent.

	Har formulert arbeidsgiverpolitikk (n=225 – 237)	Har ikke formulert arbeidsgiverpolitikk (n=56 – 58)
Personalledelse/arbeidsgiveroppgaver	53	41
Økonomisk planlegging og styring**	42	32
Pedagogikk og undervisning	55	38
Utviklingsarbeid**	55	32

** = statistisk signifikant sammenheng

Dette tyder på at det å formulere arbeidsgiverpolitikken både kan bidra til en styrking av de formelle virkemidler for arbeidsgiver (styring og ledelse) og til den mer utviklingsorienterte retning. Kan vi anta at arbeidsgiverpolitikken formuleres etter forskjellige tanker om hva som er god ledelse? Kan det være at noen formuleringer er mer påvirket av "New Public Management" tenkningen mens andre i sterkere grad har tatt inn over seg idégodt fra "lærende organisasjoner"? Det å jobbe systematisk gir rom for begge deler.

Det er også tegn på at det å formulere en arbeidsgiverpolitikk har betydning for hvordan man ser og vurderer den ledelseskompetansen man har. Det er en signifikant sammenheng mellom det å formulere arbeidsgiverpolitikken og vurdering av kompetansen innen personalledelse og utviklingsarbeid (jfr. tabellen nedenfor).

Tabell 5-12: Kommunenes vurdering av ledelseskompetansen i kommunens skoler. Andel som vurderer kompetansen som god (andel kommuner angitt svar på trinn 1 og 2 på en sekstrinnsskala med ytterpunkter "Svært god" og "Svært dårlig"). Prosent

	Har formulert arbeidsgiverpolitikk (n=237)	Har ikke formulert arbeidsgiverpolitikk (n=58)
Innen personalledelse**	54	31
Innen økonomisk planlegging og styring	47	38
Innen pedagogikk og undervisning	65	52
Innen utviklingsarbeid**	54	22

** = statistisk signifikant sammenheng

Dette tolker vi slik at det å bli konkret og tydelig på hva man vil med skolen har betydning for både hva man satser på og hvordan man ser det som skjer i skolen. En formulert arbeidsgiverpolitikk er ikke bare et styringsredskap, den kan også gjøre det lettere å se og tydeliggjøre hva man faktisk er god i.

5.8 Kommunene ønsker skolene som lærende organisasjoner

Som nevnt innledningsvis kan det være vansker med å definere kommunenivået som lærende organisasjoner. Men selv om kommunenivået er et forvaltningsnivå, så er det også et utøvende nivå. Som alle organisasjoner har det en praksis som kan vurderes og utvikles. Vi har ikke data som går på i hvor stor grad kommunene jobber med å utvikle forvaltningsnivået. Vi har derimot spurt dem om hva de mener er behovet i skolene i framtiden. Fordelingen av svarene på en rekke forskjellige områder hvor det kan være behov for kompetanseutvikling er gitt i tabellen nedenfor.

Tabell 5-13: Områder hvor kommunene høsten 2003 ser et stort behov for ytterligere kompetanseutvikling (de to første trinnene på en skala med seks trinn med ytterpunktene "veldig stort" og "veldig lite"). Prosent av alle kommuner (N=295).

	Barneskolene	Ungdomsskolene
Tilpasset opplæring	72	77
Lærernes evaluering av egen undervisning	72	73
Undervisning av elever med sosiale og emosjonelle vansker	66	67
Bruk av IKT i undervisningen	63	64
Fleksibel organisering og tilrettelegging av opplæring	59	71
Elevaktiverende arbeidsformer	55	66
Utvikling av et godt læringsmiljø	54	60
Teknisk kompetanse til bruk av IKT	52	47
Undervisning av elever med lærevansker	45	49
Lærernes faglige kompetanse i de fag de underviser i	29	30
Prosjektarbeid	28	39

Vi ser at kommunene peker på mer kompetanse i forhold til å gi tilpasset opplæring som det viktigste på skolenivå, både for ungdomsskolene og barneskolene. Deretter følger, også for begge skoleslag, et ønske om en bedre kompetanse hos lærerne til å evaluere egen undervisning. Her kan det være at kommunene tenker på den enkelte lærer. Mer sannsynlig, spesielt sett i forhold til i hvor stor grad kommunene peker på behovet for en mer fleksibel organisering av opplæringa, er at man her tenker, ikke på den enkelte lærer, men lærernes evaluering, altså skolens praksis. For kommunene framstår dermed behovet for kompetanseutvikling i det å kunne evaluere undervisningen (praksis) og det å kunne organisere undervisningen (praksis) på en mer fleksibel måte som de tiltak man i størst grad ønsker seg.

Dette sees også hvis vi ser på hva kommunene har satset på for å utvikle kvaliteten på opplæringa i kommunenes skoler. De mest utbredte tiltakene blant landets kommuner, hvor over 60 % av kommunene sier at de har tiltak, er følgende:

- Bruk av IKT i undervisning (86 % av kommunene hadde tiltak i 2003 eller planlagt i 2004)
- Faglig oppdatering i norsk (82 %)
- Faglig oppdatering i matematikk (79 %)

- Lederopplæring (76 %)
- Fleksibel organisering og tilrettelegging av opplæring (76 %)
- Styrking av elevenes læringsmiljø (73 %)
- Nye arbeidsmåter i undervisningen (64 %)

Mens lederopplæring før 2000 var det mest utbredte tiltaket i kommunene, er det nå faglig oppdatering av lærerne i bruk av IKT, norsk og matematikk som er de mest utbredte. Dette har sammenheng med at staten, gjennom satsing på kvalitetsutvikling i grunnskolen, fra 2002 pekte ut disse områdene som de mest sentrale. Men nesten like utbredt som disse tiltakene er tiltak som går på å gjøre noe med skolens organisering.

Kommunene har etter forskriften til opplæringsloven plikt til å gjennomføre en såkalt skolebasert vurdering. Dette er et område det synes stort på, skal vi tro tilstandsrapportene fra utdanningskontorene i fylkene. Som vi skal se i neste kapittel, så har vi også tall som viser at dette er et område som er lite utviklet. Men om det er lite utviklet, har kommunene tydeligvis tro på evnen til å evaluere undervisning hvis vi ser på hva de mener skal til for å utvikle skolen og hvor de ønsker en større grad av kompetanseutvikling. Viljen sier noe, praksis noe annet.

5.9 Kvaliteter ved ledelse sett fra kommunenes ståsted

I en svensk forskningsrapport om skoleledelse peker den administrative topplederen (forvaltningssjefene som det kalles i Sverige), ut følgende kriterier for skoleleder:⁶¹

- Er lojale mot beslutninger truffet på høyere nivå
- Kan håndtere knappe ressurser kreativt
- Er besluttsom innenfor en mål- og økonomistyrte organisasjon
- Er en driftig gjennomfører av forvaltningens skoleutviklingsideer.

Rapporten viser tydelig at forvaltningssjefene tenker en styring ovenfra og at skolelederne skal følge signalene fra oven. Vi kan tolke dette som "New Public Management"-tenkning.

Dette viser et annet bilde enn det vi har sett. I norske kommuner, sett fra de øverste administrativt ansvarlige for skolen i kommunen, er det et langt større tyngdepunkt på skolens interne prosesser. Slagordet "skolen vet best" passer godt på mange kommuner. Samtidig ser vi at kommunene også vil, ikke styre, men utvikle skolen. Man er opptatt av hva som skjer i skolen og vil bidra til å utvikle

⁶¹ Anders Persson (red.), *Framgångsrika skolledare i spänningsfält och allianser*, Lund, Studentlitteratur, 2003.

den. Det bildet som er gitt om skolen fra den øverste administrative toppledelsen i norske kommuner i Beck og Ringholms arbeid, er mer sammenfallende med vårt bilde enn det svenske. Dette arbeidet kan også tolkes i retning av at norske kommuner er mer orientert mot en "lærende organisasjonstenkning" enn de svenske, og at tenkningen i vel så stor grad kommer nedenfra som ovenfra. Beck og Ringholm viser også at skolesjefene vektlegger betydningen av utviklingen av skolen i større grad dette enn rådmennene.⁶²

5.10 Sammendrag og konklusjon

Kommunene har tro på utvikling av skolen. Det som i første rekke kan bidra til utviklingen i følge kommunene er godt samarbeid mellom ledelse og de ansatte på den enkelte skole og samarbeid mellom kommunen og skolene. Man har også tro på å trekke inn foreldrene i dette arbeidet.

Når kommunene satser på ledelse, satser de bredt. Satsingen skjer generelt i sterkeste grad på områdene personalledelse/arbeidsgiveroppgaver, pedagogikk og undervisning og utviklingsarbeid. Forskjellig organisering av skolene i kommunene, kommunestørrelse og hvordan lederopplæringen organiseres, gir store forskjeller mellom kommunene. Generelt sett trekkes satsingen på ledelse mot økonomisk planlegg og styring og også mot personalledelse/-arbeidsgiveroppgaver jo større kommunen er, om skolene er organisert som resultatenheter og om man har samme lederopplæring for alle kommunale ledere. Dette er imidlertid ikke de kompetanseområder kommunene har størst tiltro til. For å heve kvaliteten på skolen er det i første rekke kompetanse innen utviklingsarbeid, pedagogikk og undervisning man har tiltro til. Ledelsessatsingen synes å følge en logikk om at man må satse på mer redskapselementer i ledelse før man kan komme til det man mener er viktig, og forhold som størrelse og resultatenheter er med på å fremme denne logikken.

Mange kommuner satser på lederopplæring sammen med andre ledere. Dette kan bety at redskaper for administrasjon og styring blir vektlagt. Men det kan også bety et sterkere fokus på utviklingsarbeid. Med en idé om skolen som en lærende organisasjon er utviklingsarbeid viktig. Dette er et kompetanseområde vi mener kan fremmes på tvers av sektorer, bidra til læring mellom sektorene og bryte logikken om nødvendigheten av å beherske formalgrep ved ledelse før man kan begynne å tenke utvikling.

Kommunene mener at skal kvaliteten i skolen bli bedre, må dette i første rekke skje ved at skolen blir mer fleksibelt organisert og bedre tilpasset møtet med den enkelte elev. Skolene bør også bli bedre til å vurdere sin egen praksis. Ledelse er

⁶² Beck og Ringholm, sitert ovenfor, s. 57.

sentralt her. Ledelsen må kunne kommunisere med både kommunenivået og lærerne og ha fokus både på utvikling, pedagogikk og undervisningen. Den må være er i stand til å følge opp det som er vedtatt. Vi kan se at kommunene i sine strategier for kvalitetsutvikling i skolen har trukket opp tiltak som går på fleksibel organisering og tilrettelegging av opplæringa, styrking av elevenes læringsmiljø og nye arbeidsmåter i undervisningen på linje med satsing på ledelse. Det er dermed tydelige tegn på at kommunene i større grad støtter direkte tiltak omkring organisering av opplæringa og ikke bare lar dette være en lederoppgave.

At kommunene blir tydelige på hva de vil med skolen og skolens ledelse, deriblant gjennom å konkretisere arbeidsgiverpolitikken, har betydning både for hva man satser på og hvordan man vurderer kompetansen hos ledelsen. En tydelig skole- og arbeidsgiverpolitikk, som er utformet gjennom prosesser på tvers av nivåene, gjør orienteringen av arbeidet med skolen lettere.

6. Hvordan ser rektorene på ledelse?

6.1 Innledning

Rektorene i norsk skole har vært rekruttert nedenfra. Prinsippet om ”den fremste blant like” har rådet. Som arbeidsgivers representant kan rektorene havne i en lojalitetskonflikt, noe som ikke er ukjent for andre mellomledere. Rektorene er den øverste ved skolen og rekruttert nedenfra, men underlagt kommunens retningslinjer. Vi så at svenske kommuner i første rekke forventer en lojalitet hos rektor til den overordnede styringen. I norske kommuner mente man mer skoleinterne forhold var viktigere, som et godt samarbeid på skolen mellom rektor og lærerne og at rektorene hadde kompetanse innen utviklingsarbeid, pedagogikk og undervisning. Lojalitetskonflikten burde derfor ikke være et stort problem, så framt rektorene prioriterer de samme oppgaver.

Flere internasjonale undersøkelser har pekt på de voksende kravene til rektor.⁶³ Det kommer nye tanker om ledelse, og flere og flere oppgaver som skal ivaretas. Det er kanskje slik at oppgavene akkumuleres, at man ikke tenker nytt om de gamle oppgavene når nye kommer? Våre data gir alarmerende tall når det gjelder rektorenes syn på hva de må bruke tiden sin til. Hele 53 % av landets rektorer sier at de måtte bruke ”alt for mye” tid på administrasjon. Annen forskning har dokumentert at rektorene mener at de får brukt for lite tid på pedagogisk ledelse.⁶⁴ Kveler den daglige driften rektorenes evner til å bruke tid på det de aller helst vil og mener er viktig?

Her kan det være at det råder et gammelt syn på ledelse. Fra sykehusene kjenner vi til at legene oppfatter det faglige som den konkrete utøvelsen av fag. Ledelse blir noe helt annet, og ofte forstår man ledelse som administrasjon. Ledelse (og administrasjon) blir da et tillegg til det man egentlig vil holde på med, et heftende tillegg.⁶⁵ Har rektorene problem med å tenke pedagogikk utenom den enkelte lærergjerningen?

⁶³ Se for eksempel The Swedish National Advisory Committee, *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Background report prepared for the OECD Thematic Review of Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Stockholm, Regeringskansliet, 2003 og Bill Mulford, *School leaders. Changing roles and impact on teacher and school effectiveness*, Paris, OECD, 2003.

⁶⁴ Anne Lise Fimreite og Dag Øyvind Lotsberg: *Rektorrollen mot tusenårsskiftet – Forventninger, realitet og utfordringer i rektors rolleutøvelse*, LOS-senteret, Bergen, 1998.

⁶⁵ Se Thomas Dahl, og Tone Opdahl Mo, *Gårdagens fagforståelser - dagens problem? Profesjoner, fag og ledelse i sykehus*, Trondheim, SINTEF IFIM, 2000.

Vi vil i dette kapitlet konsentrere oss om forståelsen av at man må bruke så alt for mye tid til administrasjon for å se hvilke forhold det er som gjør og kan gjøre situasjonen annerledes.

6.2 Den drepende administrasjonen?

Norske rektorer mener, som vi var inne på innledningsvis, at de bruker alt for mye tid til administrasjon. 53 % sier at de bruker alt for mye, 38 % litt for mye og bare 10 % synes at de ikke må bruke for mye tid.

Det kan virke som om tiden man må bruke til administrasjon følger som et resultat av størrelsen på skolen og oppgavene. I alle fall er det slik at rektorer ved store skoler i større grad synes at de må bruke alt for mye tid til administrasjon. Derimot har det at skolene er organisert som egne resultatenheter ikke betydning for vurderingen. Man skulle tro at det å ha fått delegert ansvar for ansettelse, økonomi og lignende ville bety mer administrasjon. Det kan være at det gjør det, men rektorene oppfatter det ikke slik. En forklaring på dette kan være at resultatenheter gir et annet handlingsrom slik at de eventuelle meroppgaver ikke oppfattes som belastning.

Hvis det hadde vært slik at det var skolestørrelse som bestemte hvor mye tid man brukte til administrasjon, så burde det ha vært en større andel av rektorene på videregående skoler som mente at de måtte bruke for mye tid til administrasjon enn rektorene i grunnskolen. Videregående skoler er gjennomsnittlig mye større enn grunnskoler. Men dette er ikke tilfellet; bare 34 % rektorene på videregående skoler mener at de må bruke alt for mye tid til administrasjon.

Det må derfor være andre forhold som er bestemmende for hvordan rektorene i grunnskolen oppfatter sin situasjon. Dette kan gå på både den interne organiseringen av skolen, kommunenes støttefunksjoner og på synet på ledelse. Vi skal se på alle disse forholdene etter hvert.

6.3 Bidraget fra arbeidsgiver til rektorene

Sett i lys av bildet som rektorene har av den tiden de må bruke til administrasjon, kan vi spørre: Er det noen områder man ser for seg at kommunen kunne bidra mer? Vi har spurt rektorene dette spørsmålet i forhold til noen utvalgte tema, og svarfordelingen er angitt i tabellen nedenfor.

Tabell 6-1: Rektorenes vurdering av hvor de ønsker bidrag fra kommunen (svar avgitt på en sekstrinnsskala med ytterpunktene "I høy grad" og "Ikke i det hele tatt"). Prosent av alle kommuner (N=295).

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Sum
Utviklingsarbeid	55	35	10	100
Økonomisk planlegging og styring	51	40	9	100
Personalledelse/arbeidsgiveroppgaver	46	44	10	100
Pedagogikk og undervisning	43	43	14	100

Tabellen ovenfor viser at rektorene i grunnskolen ønsker et større bidrag fra kommunene på alle områder. Forskjellen som rektorene gjør av de forskjellige områdene er ikke stor. Det er likevel interessant å merke seg at det er støtte til utviklingsarbeid som etterspørres i størst grad, forut økonomisk planlegging og styring. Her ser vi kanskje to forskjellige ledelsesregimer komme til uttrykk; det ene er støtte om de mer styringsmessige redskaper, det andre er støtte til det å utvikle skolen. Støtte til pedagogikk og undervisning, som rektorene generelt synes de har for lite tid til, er ikke det området hvor savnet på støtte fra kommunen er størst. Rektorene er her på linje med kommunene i forhold til hva kommunene har størst tiltro til, nemlig utviklingsarbeid. Rektorene og kommunene vil det samme, men praksis harmonerer ikke alltid.

Vi ser ingen forskjeller mellom rektorenes vurderinger i forhold til skole- eller kommunistørrelse. Kommuneorganisering – skolen som resultatenheter eller ikke – har heller ikke noen betydning. Om kommunene har en pedagogisk veiledningstjeneste har heller ingen betydning for rektorenes vurderinger. Og, interessant nok i seg selv, økonomien til skolene har heller ingen betydning. Synet på den støtten man ønsker fra kommunen har dermed ikke noe med disse strukturelle forhold å gjøre.

Vi ser heller ingen sammenheng med de systemer som kommunen har i forhold til arbeidsgiverpolitikken. Om kommunene har formaliserte systemer for oppfølging av økonomien eller ikke, om det er rektor som ansetter eller ikke, om kommunen har formulert en arbeidsgiverpolitikk eller ikke, om kommunen har lederavtaler eller ikke har ingen betydning for rektorenes svar. Heller ikke hvordan kommunen virker som arbeidsgiver overfor skolene ser dermed ut til å ha betydning. Og det har heller ingen betydning om lederopplæringen skjer sammen med de øvrige kommunale lederne eller ikke.

Det vi derimot ser er en sammenheng med synet på den tiden man mener man må bruke til administrasjon og hva man ønsker bidrag fra kommunen på. De

rektorene som synes at det må bruke for mye tid på administrasjon, ønsker i signifikant større grad enn de øvrige rektorene et bidrag fra kommunen når det gjelder personalledelse og pedagogikk og undervisning. Det er dermed ikke de oppgaver av mer administrativ karakter disse rektorene etterspør bistand til, men bidrag som går mer på den generelle ledelsen og den pedagogiske ledelsen av skolen. Dette styrker antagelsen om at det ikke er de administrative oppgavene som sådan som gjør at rektorene synes at de må bruke alt for mye tid på dem, det kan snarere ha noe med hvor man som rektor setter fokus.

At det er støtte til pedagogikk og undervisning man ønsker mer støtte til når administrasjonen blir tyngende, kan tolkes i flere retninger; er det slik at rektorene egentlig savner lærergjeringen? Eller er det det at de som ledere har behov for støtte som gjør at de kan komme tettere på skolens praksis? Sammenhengen på dette området kan også tolkes dit at rektorene føler et behov for å kunne løfte blikket for skolens virksomhet. Dette understøttes av at det rektorene primært vil ha støtte til, er utviklingsarbeid.

Når det gjelder hva rektorene ønsker støtte til, ser vi også en sammenheng på et annet område: deler av den satsing på kompetanseutvikling innen ledelse som kommunene har gitt og gir har betydning for hva rektorene ønsker av støtte. I de kommuner hvor man har satset på kompetanseutvikling innen personalledelse og økonomisk planlegging og styring, etterspør rektorene i signifikant mindre grad støtte på disse områdene. Dette indikerer at det ikke er konkrete støttefunksjoner som er det viktige for rektorene, men det å lære seg å håndtere oppgavene selv. Gjennom intervjuer med rektorer framkommer det at det ofte kan handle om å kunne løfte blikket i forhold til disse oppgavene. Der hvor man ikke har fått noen opplæring, kan oppgavene synes store. Når man har fått et begrepsapparat og et språk – og dette er vel så viktig som redskapene – får man et bedre overblikk på oppgavene. Men dette fordrer at man klarer å løfte blikket fra de mer administrative oppgavene.

6.4 Skolens rammevilkår

Vi har nå sett på hva rektorene ønsker av støtte fra kommunen. Hvordan ser de på rammevilkårene generelt? Rektorene i grunnskolenes vurdering av noen utvalgte rammevilkår er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 6-2: Rektorenes vurdering av rammevilkårene (angitt på en sekstrinnskala med ytterpunkter "Svært god" og "Svært dårlig"). Prosent av alle rektorer (N=592).

	God	Middels	Dårlig	Sum
Personalsituasjonen	59	37	4	100
Kommunale støttefunksjoner	19	56	26	101
Arbeidstidsavtalen	13	55	32	100
De økonomiske rammevilkårene	12	54	34	100

Tabellen viser at de fleste rektorene, som kommunene, mener at de økonomiske rammevilkårene er tilfredsstillende. Det er derimot en noe større andel av rektorene som mener at disse rammevilkårene er for dårlige. Synspunktene til rektorene her har, som tilfellet var hos kommunene, en signifikant sammenheng med hva kommunene faktisk bevilger til skolene. At rektorene i større grad enn kommunene oppfatter situasjonen som dårlig, kan ligge i at rektorene i større grad kjenner dette som et problem.

Vi ser videre av tabellen at den situasjonen som rektorene er mest fornøyd med, er personalsituasjonen.

De kommunale støttefunksjoner er man, som tilfellet med de økonomiske rammevilkårene, overveiende tilfreds med. Synet på de kommunale støttefunksjoner har, naturlig nok, en sammenheng med i hvor stor grad man ønsker støtte fra kommunen. De rektorene som synes at de kommunale støttefunksjoner er dårlige, etterspør i større grad støtte fra kommunen enn øvrige rektorer.

Når det gjelder gjeldende arbeidstidsavtale, er synet på den omtrent som når det gjelder økonomi. Det er et flertall som synes at den er tilfredsstillende, samtidig som det er en relativt stor andel som mener at den virker hemmende.

I forhold til vurderingen av rammevilkårene, er det flere strukturelle trekk som peker inn. Når, som vi var inne på i forrige kapittel, økonomien til skolene i store kommuner er mer begrenset, så slår det også ut i forhold til skolestørrelse. Det er en større andel av rektorer ved store skoler som synes at økonomien er dårlig.

Mens kommuneorganisering ikke hadde noen betydning i forhold til de midler som kommunene bevilget til skolene, så har den derimot det i forhold til rektorenes vurdering av de økonomiske rammevilkårene. Det er en høyere andel av rektorene som jobber ved skoler som er resultatenheter som synes at økonomien er dårlig. Dette kan bety at organiseringen av resultatenheter gjør noe

med hvordan man vurderer det økonomiske handlingsrommet. Resultatenheter har gjerne større forpliktelser når det gjelder økonomi og dette kan gjøre at man oppfatter situasjonen som verre, selv om man ikke har færre midler å rutte med. Dette mer psykologiske momentet kan være et viktig forhold å vurdere når man skal diskutere rammevilkårene; her handler det ikke bare om økonomi, men i vel så stor grad om hvordan man må forholde seg til økonomi.

Arbeidstidsavtalen, som vi var inne på i forrige kapittel, oppfattes i langt større grad som et problem ved store enheter. Blant rektorene på skoler med flere enn 300 elever er hele 48 % som synes at arbeidstidsavtalen er dårlig.

6.5 Kompetanseutvikling hos skoleledere

Vi har sett hvilke områder rektorene ønsker støtte til fra kommunene. Hvilke områder er det så rektorene mener er viktigst når det gjelder skoleledelsens kompetanse? Vi har spurt rektorene hva økt kompetanse innen enkelte ledelsesoppgaver vil bety for å heve kvaliteten på skolen. Svarfordelingen finnes i tabellen nedenfor.

Tabell 6-3: Rektorene i grunnskolens vurdering av hvilken kompetanse innen ledelsesoppgaver som vil bidra til å heve kvaliteten i skolen (svar avgitt på en sekstrinnsskala med ytterpunktene "I høy grad" og "Ikke i det hele tatt"). Prosent av alle rektorer (N=592).

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Sum
Utviklingsarbeid	89	11	0	100
Pedagogikk og undervisning	83	17	1	101
Personalledelse/arbeidsgiveroppgaver	74	25	1	100
Økonomisk planlegging og styring	50	44	6	100

Rektorene mener tydelig at det som i størst grad kan bidra til å utvikle skolen når det gjelder egen kompetanse er det å kunne håndtere utviklingsarbeid og innholdet i skolen. Det er en sammenheng mellom disse to vurderingene; rektorene ønsker ikke det ene eller det andre; de ønsker både-og. Her er rektorene på linje med kommunene i troen på hva som kan gjøre skolen bedre.

Er troen på utviklingsarbeid og pedagogikk og undervisning basert på tro eller erfaring? Når det gjelder troen på utviklingsarbeid, er det en signifikant sammenheng med om man har delegert ansvaret til team og om teamene samarbeider om planlegging, gjennomføring og evalueringen av undervisningen. Det er slik at på skoler som i større grad organiserer undervisningen rundt team,

så har ledelsen større tro på kompetanse innen utviklingsarbeid. Har man først tatt skrittet bort fra den individuelle praksisen (og rektor som den fremste blant like), ser man mulighetene. Dette er et utsagn som harmonerer med det vi har hørt gjennom intervjuene med rektorene. Som vi skal se, så endrer også synet på egne arbeidsoppgaver seg med endringer av arbeids- og organisasjonsform. Det å få til et bedre samarbeid på skolen gjør noe med hvordan man tenker ledelse og også utøver den.

I og med at utviklingsarbeid rangeres som så viktig blant rektorene, kan vi ikke si at det er den gamle tenkningen om ledelse som er rådende i skolene. Rektorene vil i første rekke ha en kompetanse som gjør at de kan utvikle skolen. Når så pedagogikk og undervisning også kommer så høyt, så kan det tolkes, ikke som et ønske om å ville "bli lærer igjen", men heller som et ønske om å komme tettere på skolens praksis.

Når det gjelder mer strukturelle forhold, ser vi også noen forskjeller. Det er en større tro på kompetanse innen utviklingsarbeid hos rektorene ved store skoler. Om skolen er organisert som en egen resultatenheter, så har man større tro på kompetanse innen økonomisk planlegging og styring. Hele 61 % av rektorene på skoler som er egne resultatenheter mener at økt kompetanse på dette området vil bedre kvaliteten, mens det bare er 40 % av rektorene på de øvrige skolene som mener det samme. Vi så ovenfor at rektorene ved disse skolene oppfattet de økonomiske rammevilkårene som dårligere. Vi så også at kommunene som hadde skoler som resultatenheter i større grad satset på denne type kompetanse. Det kan være at vi her ser at resultatenheter trekker fram en annen type leder hvor det er økonomi og styring som blir det viktige. Men det kan også være at dette er en forbigående trend, med tanke på hvor ny situasjonen er for mange skoler. Kanskje er det nødvendig i en periode å foreta en slik satsing?

6.6 Skoleledelsen bruk av virkemidler

Vi har indikert at det kan være noe med skoleinterne forhold som gjør noe med hvordan rektorene vurderer sin arbeidssituasjon, mer enn de bidrag de får fra kommunen. Hva gjør så rektorene i skolen? Hvilke virkemidler benytter de seg mest av? Vi har spurt rektorene om bruken av noen tradisjonelle arbeidsgivervirkemidler. Svarfordelingen på spørsmålet er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 6-4: Rektorenes bruk av virkemidler (svar avgitt på en sekstrinnskala med ytterpunktene "I stor grad" og "I liten grad"), Prosent av alle rektorer (N=592).

	Mye	Middels	Lite	Sum
Organisering av lærernes arbeid	64	33	3	100
Kompetanseutvikling	60	38	2	100
Rammebudsjett	42	41	17	100
Arbeidstidsordninger	38	49	13	100
Rekruttering	32	33	35	100
Lønn og økonomiske insentiver	7	40	53	

Vi har også spurt rektorene om hvilken betydning de gir de forskjellige virkemidler. Dette er i stor grad i samsvar med den bruken de har.

Vi ser at det er to tradisjonelle grep som peker seg ut i forhold til bruken: organisering og kompetanseutvikling. Disse står ikke i motsetning til hverandre; de rektorer som benytter seg av organisering, benytter seg også av kompetanseutvikling.

Lønn og økonomiske insentiver er i liten grad bruk. Rektorene har imidlertid en større tro på dette som virkemiddel enn den faktiske bruken; 21 % av rektorene tillegger det stor betydning som virkemiddel. Dette indikerer at en del rektorer kunne tenkt seg i større grad å bruke dette som virkemiddel, men mulighetene for det er ikke alltid til stede. Noe av bakgrunnen for dette har vi vært inne på i forrige kapittel, og årsakene er av relativt kompleks natur; blant annet kan det å bruke lønn som virkemiddel bidra til å utvikle en holdning blant de ansatte som går på tvers av det man som leder vil med hele organisasjonen.

Er det noen forhold som begrenser bruken av virkemidler? Når det gjelder kompetanseutvikling, er det en sammenheng med vurderingen av alle de rammevilkårene vi så ovenfor: både den økonomiske situasjon, personalsituasjonen og de kommunale støttefunksjoner har betydning for i hvor stor grad skolene bruker kompetanseutvikling som virkemiddel. Når det gjelder organisering av lærernes arbeid, peker personalsituasjonen seg ut. Når skoleledelsen møter hindringer i organiseringen av lærernes arbeid, er det negative forhold ved personalsituasjonen som peker seg ut.

6.7 Skolemiljøet og den utviklingsorienterte lederen

Vi har sett at det er forhold som går på skolemiljøet som kan forklare rektorenes arbeidssituasjon og hvilke virkemiddel de tar i bruk. Generelt sett vurderer rektorene skolens samarbeidsånd som god. Hele 80 % av rektorene mener at skolen de er rektor på i stor grad er preget av en samarbeidsånd.

Spørsmålet vi kan stille er om dette har noen betydning for hvordan rektor kan virke. I forhold til den tiden rektorene mener de må bruke på administrasjon, har det ingen betydning. Derimot har det når det gjelder hvilke virkemiddel man har behov for. Arbeidstidsavtalen blir et større problem for skoler hvor samarbeidsånden er dårlig. Samarbeidsånden vurderes videre som bedre på små skoler enn på store, noe som kan forklare hvorfor arbeidstidsavtalen i mindre grad er et problem der enn på store.

Samarbeidsånden har også sammenheng med hvordan rektorene vurderer både egne og lærernes rolle i forhold til å bidra til endringer i arbeidsformer og organiseringen av opplæringa. Er samarbeidsånden god, klarer man i større grad å endre skolen. Det er også i følge rektorene lettere å benytte kompetanseutvikling, organisering av lærernes arbeid og forskjellige arbeidstidsordninger som virkemiddel i skoler hvor samarbeidsånden oppfattes som god.

Sykefraværet er et problem i arbeidslivet. Skolen er ikke på samme måte rammet som helse- og omsorgssektoren, men også i skolen er sykefraværet stort. De fleste rektorer (58 % av rektorene) mener imidlertid at sykefraværet er et lite problem for skolen. Men det er en liten andel (6 %) som synes det er et stort problem.

Det er en tydelig signifikant sammenheng mellom rektorenes vurdering av sykefraværet og samarbeidsånden på skolen; der hvor det er god samarbeidsånd, er sykefraværet lite. Dette indikerer at skolens indre miljø og holdning har betydning for hvordan lærerne oppfatter jobben.

Det tilsvarende bildet som for samarbeidsånd kan gis i forhold til vurdering av sykefraværet. Der hvor man mener sykefraværet er stort, er det i forhold til personalsituasjonen og arbeidstidsavtalen rektorene etterspør bedre rammevilkår. Med andre ord mener rektorene at situasjonen hadde sett annerledes ut med et annet personell og med andre rammer for hvordan lærernes arbeidstid skal organiseres.

6.8 Organiseringen av skolens arbeid

Vi har så langt sett på rammevilkårene for ledelse og de virkemiddel som ledelsen på skolen benytter seg av. Vi så at organisering av lærernes arbeid er ett av de virkemiddel som brukes i størst omfang og som også tillegges stor betydning.

Det har, som vi har vært inne på i kapittel 4, skjedd en omfattende endring av måten som lærernes arbeid og opplæringa er organisert på. Utviklingen går mot en større grad delegering av ansvaret til team og grupper av lærere og at lærerne arbeider mer i fellesskap om undervisningen og evalueringen av den.

Vi har spurt rektorene hvilket ansvar de har delegert til team på skolen. Svarene er angitt i tabellen nedenfor

Tabell 6-5: Delegering av ansvar til team på skolen. Prosent av alle skoler (N=592)

Delegert	
Ansvar for gjennomføring av undervisningen	84
Ansvar for planlegging av undervisningen	88
Ansvar for økonomi i forbindelse med undervisningen	7

Norske grunnskoler er, som vi ser av tabellen ovenfor, i stor grad organisert rundt team som sitter med ansvarer for både planlegging og gjennomføring av undervisningen. Økonomihåndtering er noe som i liten grad er delegert.

For videregående skoler er ansvaret for gjennomføringen og planleggingen i mindre grad delegert, mens ansvaret for økonomi i større grad er det. Dette kan forstås ut fra at videregående skoler ofte har avdelingsledere som sitter med noe av ansvaret for undervisningen. På yrkesfaglige studieretninger er det en større grad av materialbruk og innkjøp, noe som gjør at det passer å ha i alle fall noe av ansvaret for økonomien der.

Men selv om vi ser at delegering er utbredt, finner vi også at på mange skoler sitter rektor med personalansvaret for alle lærerne på skolen, selv på store skoler. Det finnes skoler med 100 lærere hvor rektor har ansvaret for alle medarbeidersamtalene.

Det tyder på at det kan være mye å vinne for ledelsen ved at man delegerer ansvaret. Ser vi på hvordan rektorene oppfatter den tiden de må bruke til administrasjon, er det en signifikant sammenheng mellom denne vurderingen og

om man har delegert ansvaret for gjennomføringen og planleggingen. Med andre ord oppfatter rektorer som har delegert ansvar for gjennomføring og planlegging av undervisningen at de må bruke mindre tid på administrasjon.

Det er også en sammenheng mellom hvordan rektorene vurderer tiden som de må bruke til administrasjon og om det er samarbeid i lærerteam som tar seg av forberedelse av undervisningen, gjennomføringen av den og evalueringen av den. Spesielt det siste forholdet gir en tydelig sammenheng. Dette betyr at delegering av ansvaret og ikke minst at lærerne jobber systematisk i forhold til å vurdere egen lærergjerning har betydning for rektorens oppfatning av hva hun eller han må bruke tid til.

6.9 Støtte til ledelse og erfaringsutveksling

I en OECD-rapport fra 2001 som så på ledelse i en rekke forskjellige land, heter det: "It is striking from the case studies, how frequently team-working is cited as a key ingredient to the success of new approaches to school management. Leaders who form effective management teams have a more pervasive influence than those who rely on their own personal efforts."⁶⁶ OECD-rapporten viser at det å ha lederteam har betydning for i hvor stor grad ledelsen kan få gjennomslag og stole på sine egne tiltak.

Vi har sett at mer samarbeid på skolen og god samarbeidsånd har betydning for ledelsens virke. OECD-rapporten peker på behovet for et tettere samarbeid rundt lederen om ledelse. Der hvor man delegerer ansvar til team, dannes det gjerne ledergrupper med teamledere og rektor. Fra intervju har vi sett at slike ordninger vurderes som positivt, ikke bare fordi de "avlastet rektor", men kanskje først og fremst fordi rektor får ledere å diskutere skolen og skolens arbeid med.

Det er ofte slik at man tenker ledelsesteam som en sammensetning av forskjellige ledelseskompetanser som dermed utgjør en funksjonell enhet. Dette ser vi tydelig i tenkningen om ledelse i sykehus hvor det snakkes om faglig og administrativ ledelse og om sykepleier- og medisinskfaglig ledelse.⁶⁷ Også i Utdannings- og forskningsdepartementets høringsuttalelse og stortingsmelding om lovendring omkring krav til kompetanse hos rektor i skolen, ser vi tydelige trekk av en funksjonell tenkning. Vi så ovenfor at andre tar over de administrative oppgavene til rektor ikke nødvendigvis er det som vil bidra til at rektor kan rette fokus på skoleutvikling og skolens innhold. Gjennom intervjuene våre er det også klart at det ikke er en funksjonell oppdeling av ledelse som er viktig. Det viktige for rektor, enkelt sagt, er det å kunne ha noen å diskutere med. At man

⁶⁶ Centre for educational research and innovation: *New School Management Approaches*, OECD, 2001, s. 55.

⁶⁷ Se for eksempel NOU 1997:2, *Pasienten først! Ledelse og organisering i sykehus*.

har andre ledere på samme skole gjør at man kan diskutere med noen som står tett på skolens praksis. Funksjonell arbeidsdeling blant ledelsen kan fungere til det som Erik Oddvar Eriksen kaller ”strategisk ledelse”.⁶⁸ For en ledelse som skal forvalte verdier, forholde seg til mål og også selv sette mål, fungerer det som Eriksen kaller ”kommunikativ ledelse” bedre. Våre intervjuer gir et klart bilde av at denne ledelsen fungerer best når man også har andre ledere å kunne diskutere skoleutvikling sammen med. Lederteam på skolen bidrar til at denne diskusjonen blir knyttet til skolens praksis.

Et annet moment som vi har sett løftet fram i intervjuene, er ordninger med rektorsamlinger hvor rektorene kan lære av hverandres erfaringer. I flere av de kommunene vi besøkte, hadde man i tillegg ordninger hvor man rullerte stillinger i skoleadministrasjonen med rektorstillinger slik at rektorer i perioder kunne sitte i en mer overordnet funksjon. I en av kommunene ble denne stillingen brukt til å drive rektorsamarbeidet og erfaringsutvekslingen.

I forrige kapittel pekte vi på behovet for samarbeid og arenaer mellom nivåene: mellom skolene og kommunene og andre aktører. Vi har også sett at samarbeidet lærerne i mellom vurderes som positivt, og annen forskning har tydelig pekt på at samarbeid gjør noe med synet på egen arbeidssituasjon. De lærere som jobber tett sammen om undervisningen oppfatter i betydelig grad arbeidsbelastningen som mindre.⁶⁹ Man må også kunne si at samarbeid med andre vil bety noe for rektors arbeidssituasjon.

6.10 Evaluering og vurdering av praksis

Vi så at kommunene vurderte behovet for at lærerne evaluerer egen undervisning som stort og at det ville være noe som var viktig for den videre utviklingen av kvaliteten på opplæringa.

Vi har spurt rektorene og lærerne om i hvor stor grad det arbeides systematisk med å *evaluere elevenes arbeid*. Dette evalueringen er i større grad å finne på skoler som oppfatter seg som utviklingsorienterte og som har et godt samarbeidsklima og arbeidsmiljø. Vi har også spurt rektorene og lærerne om i hvor stor grad *lærernes arbeid blir systematisk evaluert*. Svarfordelingen på spørsmålet er å finne i tabellen nedenfor.

⁶⁸ Erik Oddvar Eriksen, *Kommunikativ ledelse - om styring av offentlige organer*, Bergen, Fagbokforlaget, 1999.

⁶⁹ Se Brita Bungum, Thomas Dahl, Berit Gullikstad, Thomas Hugaas Molden og Bente Rasmussen, *Tid til en kollektiv og attraktiv skole. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket*, Trondheim, SINTEF, 2002.

Tabell 6-6: Rektor og læreres syn på om lærernes arbeid blir systematisk evaluert. (N = henholdsvis 592 og 892). Tall i prosent.

	Rektorer	Lærere
Nei	62	82
Ja, av skolens ledelse	30	13
Ja, av andre	8	5

Den systematiske evalueringen av lærernes arbeid er en praksis som er lite utbredt. Det kan ligge rom for mange tolkninger av hva som ligger i en systematisk evaluering; kanskje oppfatter noen dette begrepet å innebære en eller annen form for måling av arbeidet. Dette kan forklare den høye andelen som svarer at det ikke blir evaluert. Men hvis dette er tilfellet, så har man etter våre oppfatninger en for snever oppfatning av hva en systematisk evaluering innebærer. Det må ikke nødvendigvis tallfestes eller måles for at det skal ligge en systematikk i det; det vil også kunne være systematikk i et lærerteams ukentlige eller månedlige oppsummering av det arbeidet de gjør.

Spørsmålet til rektorene og lærerne er også forskjellig stilt; rektorene har vi spurt om "lærernes arbeid blir systematisk evaluert" mens lærerne har vi spurt om "ditt arbeid som lærer" blir systematisk evaluert. I spørsmålet til rektorene kan det dermed ligge en forståelse av en evaluering av lærernes arbeid som kollektiv mens det til lærerne kan ligge en forståelse av den enkelte lærers arbeid. Uansett tolkning, den systematiske evalueringen er ikke særlig utbredt. Om rektorene har tolket spørsmålet annerledes enn lærerne, så er det for begge grupper et klart flertall som sier at man ikke gjennomfører noen systematisk evaluering.

Uansett tolkninger sier derfor tabellen at en systematisk evaluering av lærernes praksis er lite utbredt. Vi skal i neste kapittel se at den systematiske evalueringen av arbeidet på skolen fra ledelsen side henger sammen med et godt arbeidsmiljø. Det at lærernes arbeid evalueres innebærer ikke nødvendigvis, som mange kanskje mener, en uthenging av lærerne; det kan heller bidra til en refleksjon om hva man gjør i undervisningssituasjonen. Når det systematiske arbeidet blir koblet til en mer kollektiv kultur, hvor man i fellesskap diskuterer arbeidet, er den også antakelig mer ufarlig og kan virke positivt til en refleksjon både over den kollektive og den individuelle praksisen. Selv om skolene har gått langt i å kunne bli det som teorien kaller lærende organisasjoner, er det på dette punktet ennå en lang vei å gå. Man er på vei når det gjelder å vurdere de resultater som organisasjonen oppnår, men ikke i tilsvarende grad når det gjelder å se på egen praksis. Man trekker også i liten grad på andre i evalueringen av eget arbeid.

Vi ser at de skoler som oppfatter seg som utviklingsorientert i signifikant større grad enn de øvrige skolene foretar en systematisk evaluering av lærernes arbeid. Å evaluere skolens arbeid henger dermed sammen med skolens vurdering av utvikling. Det å arbeide for en bedre praksis på dette området står derfor ikke i konflikt med skolens ønsker, men harmonerer med det bildet man vil utvikle seg mot. Men her er som sagt veien ennå lang å gå.

At arbeidet med en systematisk evaluering av skolens praksis er mangelfullt utviklet er i samsvar med påpekninger fra flere av utdanningskontorene i deres tilstandsrapporter. Det pekes også på behovet for å trekke på flere kilder i den skolebaserte vurderingen. De resultatene som framkommer fra skolebaserte vurderinger, der hvor de finnes, brukes heller ikke på en god måte, verken av kommuner eller skoler. Det er også et generelt bilde at man mangler gode indikatorer for den skolebaserte evalueringen. Med tanke på den plassen som skolebasert vurdering har i forskrifter og læreplan (og den vekten den er tillagt i forarbeidene til lovverk og forskrifter), samtidig, som vi skal se, at den systematiske evalueringen av lærernes arbeid virker så positivt i skolen, er dette et område hvor skolene ligger langt etter det som kan forventes.

Den systematiske evalueringen er mer utbredt på skoler hvor lærerne samarbeider i lærerteam, det være seg i forbindelse med forberedelse, med gjennomføring og om evaluering av undervisningen. Det er også en signifikant sammenheng mellom omfanget av evaluering av lærernes arbeid og kommunen har utviklet kvalitetsindikatorer eller ikke. Skoler i kommuner som har kvalitetsindikatorer har i større grad en evaluering av lærerens arbeid.

6.11 Sammendrag og konklusjon

Rektorene synes at de må bruke for mye tid på administrasjon i skolen. Vi har vist at denne vurderingen ikke nødvendigvis henger på den tiden rektorene faktisk må bruke til administrasjon, men er knyttet til indre forhold ved skolen og til ønsket om mer støtte fra kommunen. For det første peker rektorene som synes de må bruke alt for mye tid på administrasjon på et større behov for bidrag fra kommunene innenfor personalledelse, pedagogikk og undervisning. Vi har tolket dette som et ønske om å kunne håndtere personalsituasjonen bedre og å løfte blikket mot skolens viktige oppgaver. For det andre, og det er det viktigste, så betyr en delegering av ansvar og oppgaver til team på skolen at rektorene oppfatter administrasjonsbyrden som mindre. Spesielt viktig er det at skolen utvikler en mer kollektiv kultur for evaluering av både egen praksis og undervisningen. Vi har også pekt på behovet for en tydelig skolepolitikk og arenaer for utveksling av erfaringer og diskusjon. Å lage lederteam på skolen og andre arenaer for utveksling av erfaringer og kunnskap om ledelse er også forhold som er viktige og kan bidra.

Arbeidsmiljøet og samarbeidsånden ved den enkelte skole har betydning for hvordan rektorene virker og hva de mener å kunne oppnå. En god samarbeidsånd gir et godt arbeidsmiljø, og den gjør at ledelsen i større grad kan gripe til virkemidler som kompetanseutvikling og organisering av lærernes arbeid. Der hvor samarbeidsånden er dårlig, framstår gjeldende arbeidstidsavtalen som et hinder for rektorenes arbeid.

Skoler som er resultatenheter gir en annen tilnærming til økonomi for rektorene. Selv om de økonomiske rammebetingelsene ikke er endret, oppfatter rektorene på skoler som er resultatenheter i større grad økonomien som anstrengt. Vi tolker dette som et uttrykk for at man må bruke mer ressurser for å følge opp økonomien. For disse rektorene blir også kompetanse innen økonomisk planlegging og styring viktigere.

7. Hvordan ser lærerne på ledelse?

7.1 Innledning

Vi har så langt bare sett på ledelse ut fra ledelsens ståsted, rektor eller den øverste administrativt ansvarlige for skolen i kommunen. Det er selvfølgelig like viktig å vurdere ledelsen fra ståstedet til de som skal ledes og ut fra vurderingen til de som skal benytte seg av skolen som ledes: foreldre og elever.

Å lage noen kausale relasjoner mellom ledelse og det som ledes lar seg neppe gjøre; ledelse kan virke på så mange måter og det kan være så mange andre forhold som spiller inn. Det kan også være at ledelsen ikke har betydning for hva som skjer på den enkelte skolen. Skolen kan være en samling av individuelle praksiser og ledelsen er bare noen som sørger for at disse praksisene blir administrert.

Selv om vi ikke kan lage kausalkjeder mellom ledelse og de som ledes, kan vi likevel spørre hvordan ser lærerne på ledelsen. Ser vi noen trekk ved lærernes vurdering av ledelsen på den skolen de arbeider på og vurderingen av andre forhold ved skolen, som arbeidsmiljø og profesjonelt handlingsrom? Ser vi noen strukturelle forhold ved skolen eller kommunen som har betydning for hvordan lærerne vurderer ledelse?

Vi har i denne rapporten primært fokusert på ”linja” i skolen, fra arbeidsgiver til ansatt. Å se på hvordan ledelse virker i forhold til foreldre og elever går ut over denne rapportens rammer. Vi vil likevel se på noen forhold når det gjelder elever og foreldre gjennom hvordan lærerne vurderer relasjonene til dem. Disse vurderingene vil vi knytte til lærerens vurdering av ledelsen ved skolen.

7.2 Den endringsorienterte lederen (og lederutdanningens betydning)

Det er nærliggende å spørre om all den lederutdanning som norske skoleledere har vært igjennom har betydning for lærernes virke. Dette er selvsagt et vanskelig spørsmål å besvare, ikke minst fordi ledelse også handler om personlige egenskaper. Rammebetingelsene til den enkelte skole og til ledelsen vil også ha betydning for hvordan ledelsen virker. I analysen av materialet fra arbeidstidsforsøket så vi likevel at lederutdanning som kategori spilte en signifikant rolle i forhold til flere ting. Blant annet var det slik at det var en større andel av de rektorene som hadde lederutdanning som ønsket den mest fleksible modellen for arbeidstidsorganisering.

Men kan vi se noen betydning av den i forhold til lærernes vurdering av skolen og egen arbeidsplass? Vi spurte lærerne ved skolene som gjennomførte forsøk med alternativ arbeidstidsordning om en rekke forhold omkring skolen: oppfattet de skolen som endringsorientert? Som aktiv i pedagogisk utviklingsarbeid? Hvordan vurderte de miljøet blant de ansatte? Av alle disse forholdene var det bare lærernes vurdering av skolen som endringsorientert hvor det var en signifikant sammenheng med om rektoren ved skolen hadde lederutdanning eller ikke. En regresjonsanalyse viser i tillegg at av faktorene kjønn, alder og annen utdanning hos rektor, var det bare lederutdanning som hadde en signifikant betydning for lærerens vurdering av skolen som endringsorientert.

Skolene i arbeidstidsforsøket var ikke representative for norske skoler. Det var en overvekt av ungdomsskoler og store skoler i forsøket.⁷⁰ Sammenhengen mellom rektors utdanning og lærernes vurdering av skolen som ble påvist der skjedde derfor i skoler som ikke dekket gjennomsnittet av norske skoler. Som det framgår av evalueringen av forsøket var dette skoler som lå rundt midt på treet av norske skoler, det var ikke de mest utviklingspregede, heller ikke de minst. Det var i disse skolene at vi kunne se en sammenheng mellom lederutdanning hos rektor og lærernes oppfatning av skolen.

At det er i lærernes oppfatning av skolens endringsorientering vi finner sammenhenger med lederutdanning, og ikke i forhold til miljøet blant de ansatte eller på det pedagogiske området, er interessant. Er det slik at lederutdanning i første rekke bidrar til et ønske om å endre skolen, men uten å bidra til så mye ellers? Vi kan ikke her gi svar på dette spørsmålet, men vi vil peke på det vi har sett tidligere at både rektorene og kommunene ikke vektla de samme forhold som de som ble iverksatt i lederutdanningen. Det å høyne kompetansen på utviklingsarbeid var i større grad ønsket enn hva praksis i lederopplæringa tilsa. Dette kan peke på at lederutdanningen ikke alltid er helt tilpasset behovene i skolen. Det kan også peke på at det er andre egenskaper ved leder enn det å utvikle lederkompetanse som har betydning.

Det var en statistisk sammenheng i datamaterialet fra arbeidstidsforsøket mellom lederutdanning til rektor og oppfatning hos lærerne på denne skolen av hvor endringsorientert skolen var. Det er nærliggende å spørre om lærerne oppfattet denne endringsorienteringen på skolen som negativt? Svaret på dette var definitivt nei når det gjaldt lærere på skoler med forsøk med arbeidstidsordning. Her var det en tydelig positiv sammenheng mellom synet på det å være endringsorientert og vurdering av arbeidsmiljøet. Eksempelvis var det blant de lærerne som synes skolen i stor grad var endringsorientert 57 % av de lærerne som syntes arbeidsmiljøet var svært godt, mens det blant de øvrige lærerne, på

⁷⁰ Se vedlegg.

skoler som ikke ble oppfattet som så endringsorientert, i gjennomsnitt bare var 25 % som syntes at arbeidsmiljøet var svært godt.

Undersøkelsen gjennomført høsten 2003 viste det samme bildet. Da spurte vi ikke om endringsorientering, men utviklingsorientering. Det ligger forskjeller i begrepene, men også når det gjelder utviklingsorientering er det en sammenheng med arbeidsmiljø. 76 % av lærerne som mente at de arbeidet på skoler som var utviklingsorienterte, oppfattet samtidig arbeidsmiljøet som godt, mens det bare var 56 % av lærerne som ikke oppfattet skolen som utviklingsorientert som syntes at arbeidsmiljøet er godt.

Det er en sammenheng mellom hvor utviklings- eller endringsorientert lærerne oppfatter skolen og hvordan de vurderer arbeidsmiljøet. At det er slikt, høres i seg selv rimelig ut: det å arbeide på en skole hvor man føler at det skjer ting, og da helst i positiv retning, vil vanligvis virke mer inspirerende enn om skolen er preget av rutine.

Lærerne ser med andre ord positivt på at skolen er utviklingsorientert. Det å ville utvikle skolen og å ha tro på utviklingskompetanse hos ledelsen, så vi var framtreddende både på kommunenivå og hos rektorene. Lærerne, rektorene og kommunene vil det samme med skolen: man ønsker en skole som kan utvikle seg. Dette er ikke et revolusjonerende funn; alle vil vi vel utvikle skolen? Men i den skolepolitiske debatten kan det virke som om man tillegger de andre partene andre interesser enn en selv. Våre data viser at holdningen til hva man vil i stor grad er den samme.

7.3 Lærernes oppfattelse av ledelsen

Lederutdanningen synes å ha bidratt til en mer utviklingsorientert leder. Lærerne har også en positiv vurdering av at skolene (og ledelsen) er utviklingsorientert i forhold til arbeidsmiljøet; det er de skoler med en leder som vil noe at vi finner det beste arbeidsmiljøet.

Men er det bare i forhold til arbeidsmiljøet og oppfattelsen av hvor utviklingsorientert man er at ledelse har betydning? Er ledelse en ytre affekt som ikke griper inn i skolens innerste kjerne: undervisningen? Vi har spurt lærerne hvordan de oppfatter ledelsen ved skolen de arbeider på. Fordelingen av svarene på noen utsagn om ledelsen ved skolen som de arbeider på er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 7-1: Lærernes vurdering noen forhold vedrørende skolens ledelse. I prosent av alle lærere, høsten 2003 (N = 892) (Svarene er avgitt på en skala med 6 trinn og ytterpunktene "Helt enig" og "Helt uenig").

	Enig	Verken enig eller uenig	Uenig	Sum
Jeg kan alltid regne med at få støtte fra skolens ledelse hvis jeg har bruk for det	76	17	7	100
Skolens ledelse er aktiv med hensyn til å stimulere utviklingen på skolen	61	28	10	99
Jeg har aldri savnet støtte fra skolens ledelse	58	24	18	100
Skolens ledelse og lærere arbeider tett sammen om utviklingen på skolen	58	32	10	100
Skolens ledelse er aktiv med hensyn til å skape et godt arbeidsmiljø på skolen	56	33	11	100
Skolens ledelse er aktiv med hensyn til gjennomføringen av en systematisk evaluering av arbeidet på skolen	41	43	16	100
Skolens ledelse er oppmerksom på de enkelte læreres behov for etterutdannelse	39	40	21	100

Tabellen viser at samlet sett har lærerne en overveiende positiv vurdering av ledelsen på den skolen de arbeider på. Det lærerne generelt er mest fornøyd med, er den støtten de vet at ledelsen kan gi dem. Lærerne vurderer også ledelsen i stor grad til å være utviklingsorientert, og det er en ledelse man i stor grad kan samarbeid med. Der hvor det positive bildet av ledelsen ikke er det overveiende, handler det om ledelsens evne til å gripe konkret an i forhold til lærergjeringen, enten det er å drive en systematisk evaluering av arbeidet på skolen eller å se behovet for å styrke kompetansen til den enkelte. Det er også relativt mange lærere som har savnet støtte fra ledelsen.

Dette er forhold som ikke bare går på det ytre. Det er samtidig en signifikant sammenheng mellom lærernes vurderinger av de forskjellige sidene ved ledelse; er for eksempel ledelsen god til å gi støtte, er det en stor sannsynlighet for at ledelsen også er aktiv med hensyn til å skape et godt arbeidsmiljø. Der hvor sammenhengen er tydeligst, er mellom vurderingen av ledelsen som aktiv til å stimulere utviklingen og ledelsens arbeid med å skape et godt arbeidsmiljø. Men sammenhengen mellom de andre vurderingene er nesten like tydelig.

Det ene er vurderingen av ledelsen. Det andre er hvordan lærerne selv oppfatter sin arbeidssituasjon. Det kan være mange ting som spiller inn her. Samtidig viser datamaterialet vårt en positiv, signifikant sammenheng mellom lærernes vurdering av ledelse og en rekke andre vurderinger av sin egen arbeidssituasjon.

For det første ser vi at der hvor lærerne i løpet av de siste to til tre årene i stor grad har begynt å samarbeide mer i lærerteam, vurderes alle dimensjonene ved ledelse fra tabellen ovenfor som mer positivt. Som vi så i kapitlet om skolens strukturendringer, mente lærerne at ledelsen hadde vært viktig for at man hadde utviklet et bedre samarbeid i lærerteam. Dette betyr at den ledelsen som har vært aktiv med å utvikle organisasjonen og bidratt til endringer i måten lærerne arbeider på, vurderes mer positivt enn ledelsen på skoler hvor det ikke har skjedd endringer i samme grad.

Det er videre en klar sammenheng mellom lærernes vurdering sin egen arbeidssituasjon og synet på ledelse. På de skoler hvor lærerne vurderer ledelsen positivt, finner vi også at de vurderer, blant annet,

- muligheter for faglig utvikling,
- innflytelse på egen arbeidssituasjon,
- arbeidsbelastningen og
- muligheter for å selv tilrettelegge sitt eget arbeid

klart mer positivt.⁷¹ Dette gjelder langs alle dimensjonene ved ledelse i tabellen ovenfor.

Vi ser også en signifikant sammenheng mellom lærernes vurdering av samarbeid med elevene og samarbeid med foreldrene og den vurderingen de gjør av ledelsen. Også her er det sammenheng med alle dimensjonene av ledelse som vi har nevnt over.

Disse sammenhengene trenger ikke nødvendigvis å skyldes ledelsens virke. Det kan være at det er mer generelle forhold ved skolen som gjør at lærerne i så stor grad vurderer egenskaper ved ledelse sammenfallende med egen arbeidssituasjon og relasjonene til elever og foreldre. Det kan være at vi her vel så mye ser forskjeller i skolekultur som forskjeller i egenskaper mellom ledere. Vi så også i forrige kapittel at rektorene vurderer det som lettere å virke som leder på en skole hvor samarbeidsklimaet er godt.

Men uansett om det er ”kulturelle” trekk ved skolene eller forskjell i ledelse, så er det likevel klart at vi finner en positiv sammenheng mellom lærernes vurdering av egen arbeidssituasjon og samarbeidet med elever og foreldre på skoler og én eller flere av de følgende trekkene ved ledelse:

- at ledelsen virker støttende,
- at ledelsen er aktiv med å stimulere utviklingen på skolen,

⁷¹ For arbeidsbelastningens del mindre.

- at lærerne og ledelsen arbeider tett sammen,
- at ledelsen er aktiv med å skape et godt arbeidsmiljø,
- at ledelsen er aktiv med å gjennomføre en systematisk evaluering og
- at ledelsen er oppmerksom på lærernes behov for etterutdanning.

Kultur eller ikke: ledelsen spiller i alle fall en rolle der hvor det er en kultur for det. Dette viser samtidig at ledelse ikke bare er ledelsens oppgave. Det må også skapes rom for ledelse, og det må i stor grad skapes der hvor ledelsen skal virke. Ledelsen har selv en oppgave her, men det kan ikke bare henge på den.

7.4 Fra den fremste blant like til den utviklingsorienterte lederen

En svensk forskningsrapport fant at lærerne i svenske skoler hadde følgende krav til en god skoleleder:⁷²

- har erfarenhetsmessig forankring i skolehverdagen,
- deltar i virksomheten,
- gir støtte til lærere,
- viser respekt for profesjonell autonomi,
- er en likestilt kollega og
- har visjoner.

Selv om vi ser trekk av de samme kravene til ledelse hos norske lærere, ser vi likevel andre elementer og en annen betoning av dem der. Kravene som den svenske forskningsrapporten peker på, er krav som ligger forankret i et gammelt ledelsesregime; det er en leder som den fremste blant like som pekes ut. Selv om vi kan finne en lignende liste blant norske lærere, så peker de også, som vi har sett, på å ha en leder som aktivt jobber med å utvikle skolen, som gjør organisatoriske grep og som evaluerer og følger opp skolens kollektive praksis. Dette er en leder som, i tillegg til evnen å kunne diskutere på et faglig grunnlag med lærerne, har andre egenskaper enn de pedagogisk-faglige.

Men overgangen er flytende. Vi kan nok finne norske lærere som krever at lederen skal være en likestilt kollega. Våre data peker på at det ikke er det å være likestilt som er det viktige, men det å kunne kommunisere med lærerne og virke i forhold til skolens praksis. Innenfor rammene av "den fremste blant like" er det likestillingen som vil betones, innen for rammene av "lærende organisasjoner" er det evnen til å kunne kommunisere med organisasjonens medlemmer om organisasjonens praksis som vil betones.

⁷² Anders Persson (red.), *Framgångsrika skolledare i spänningsfält och allianser*, Lund, Studentlitteratur, 2003.

7.5 Strukturelle dimensjoner ved god ledelse

Vi så ovenfor at lærerne verdsetter en rekke egenskaper ved ledelsen på skolen de arbeider på. Vi så også at disse egenskapene ikke bare kan knyttes til person eller lederteam; kulturen hvor de virker har betydning. Vi kan også se at det er mer strukturelle forhold som har betydning for hvordan lærerne vurderer ledelse. Et viktig moment er at kommunens arbeid med ledelse har betydning. Eksempelvis ser vi at lærerne i de kommuner som har formulert en arbeidsgiverpolitikk i større grad vurderer ledelsen ved skolen positivt. At man aktivt og systematisk jobber med lederrollen har betydning for hvordan lederen virker. Om kommunen kvalitetsindikatorer eller ikke har også en signifikant sammenheng med lærernes vurdering av ledelsens systematiske arbeid; på skoler i kommuner som har kvalitetsindikatorer, synes lærerne i større grad at ledelsen er aktiv i en systematisk evaluering. Med andre ord gir en tenkning om skolen og konkrete grep utslag i hvordan ledelsen virker i skolen. Derimot slår ikke organisasjonsmodell inn i materialet vårt. Om skolen er resultatenheter eller ikke har ingen signifikant betydning i forhold til lærernes vurdering av ledelsen. Om ledelsen på disse skolene må bruke mye tid på økonomi og administrasjon, gir det ikke seg utslag i lærernes vurdering av ledelsen. Dette kan tyde på, som vi også har sett tidligere, at selv om resultatenheter krever innsats på spesielle områder fra ledelsen, som kanskje ikke alltid er det mest relevante for skolen, så gir det samtidig et større spillerom for den enkelte skole.

Vi ser også at skolestørrelse har betydning for lærernes vurdering av ledelse. Eksempelvis vurderes samarbeidet mellom leder og lærere som bedre av lærerne på små skoler enn på store. Kommunikasjonsbetingelsene synes dermed å være bedre her enn på store skoler, noe som kan forklares med at lederen står tettere på den enkeltes arbeid. Lærere på barneskoler vurderer også ledelsen mer positivt enn lærere på ungdomsskoler. Eksempelvis mener 51 % av lærerne på ungdomsskoler at ledelsen er aktiv i med hensyn til å stimulere utviklingen på skolen, mens det for barneskolenes vedkommende er 67 % av lærerne som mener det tilsvarende.

Av de mer strukturelle trekk som har betydning, spiller også den interne organiseringen av lærernes arbeid en betydelig rolle. Der hvor lærerne samarbeider i team om forberedelse, gjennomføring og eller evaluering av undervisningen, har det betydning for vurderingen av ledelsen. Dette er spesielt tydelig der hvor lærerne samarbeider i lærerteam om evalueringen av undervisningen. Men også der hvor man samarbeider om gjennomføringen framstår lederen i en annen drakt. 68 % av de lærerne som ofte samarbeider i lærerteam om undervisningen vurderer ledelsens rolle som aktiv utvikler som god, mens det bare er 54 % av de lærerne som i mindre grad samarbeider som synes det samme.

7.6 Sammendrag og konklusjon

Ledelse har betydning, også for lærerne. Denne korte gjennomgangen av lærernes vurdering av ledelse viser at den måten ledelse opptrer og virker på har betydning for en rekke forhold som berører den enkelte lærers arbeidssituasjon. Man har kanskje, spesielt fra media og den utdanningspolitiske debatten, inntrykk av at lærerne er lite endringsorienterte og motsetter seg en ledelse som vil endre og utvikle skolen. Vårt materiale viser det motsatte: lærerne liker seg best på den skolen som er utviklingsorientert og hvor man finner den utviklingsorienterte lederen.

Vi har sett at det er sammenheng på en rekke områder mellom lærernes vurdering av ledelsen og egen arbeidssituasjon. Der hvor lærerne mener at ledelsen ved skolen bidrar aktiv i utviklingsarbeid, er støttende til den enkelte lærer, bidrar aktivt til å bedre arbeidsmiljøet, jobber systematisk med å evaluere skolens arbeid, ser den enkelte lærers kompetansebehov og bidrar til å utvikle lærernes arbeidsformer, vurderer lærerne sitt faglige handlingsrom og muligheten for selv å utforme det som stort. Lærerne mener også at arbeidsbelastningen er mindre under en slik ledelse og at samarbeidet med elevene og foreldrene er bedre. Skoler hvor ledelsen vurderes slik er også skoler hvor lærerne i større grad samarbeider om undervisningen og evalueringen av den. Alle disse forholdene peker på at skolekultur, vel så mye som ledelse, har betydning for lærernes arbeidssituasjon. Men der hvor det er en god kultur, er det også rom for ledelse.

Vi har også sett at kommunenes tiltak overfor ledelse og skole har betydning for hvordan lærerne vurderer sin egen arbeidssituasjon og ledelsen ved skolen. At kommunen har en formalisert arbeidsgiverpolitikk og mål for kvaliteten er forhold som bidrar positivt. Dette peker på forhold som vi har sett i tidligere kapitler: betydningen av en aktiv skole- og arbeidsgiverpolitikk i kommunene, ikke for å styre eller kontrollere skolen, men for å gjøre det tydelig hva man vil og hvordan man vil satse.

8. Fylkeskommunen og ledelse på videregående skoler

8.1 Innledning

Vi har så langt konsentrert oss om grunnskolen. Vi har også sett at på noen områder ser videregående skoler forskjellig ut enn grunnskolen. Dette skulle indikere at satsing på ledelse og ledelsen rolle i videregående skole er annerledes. Vi har også sett at rektorene på videregående skoler vurderer sin egen arbeidssituasjon annerledes enn i grunnskolen.

Det vil her føre for langt å gå like detaljert inn på fylkeskommunen og videregående skoler som på kommunene og grunnskolene. Vi vil likevel prøve å peke ut noen forskjeller og likehetstrekk mellom disse to forskjellige forvaltningsenhetene og skoleslagene. Er ledelse det samme i fylkeskommunene og videregående skoler som i kommuner og grunnskoler? Hvor ligger eventuelt forskjellene?

Tallmaterialet vårt gir ikke grunnlag for å gå like detaljert til verks heller. Fylkeskommunene er få i antall, og det kan vanskelig la seg gjøre å lage frekvensfordelinger for et så lite antall. Besvarelsene fra rektorene på videregående skoler er heller ikke representative i forhold til de viktigste parameterne for landet som helhet; det er en overrepresentasjon av store skoler i materialet vårt. Tallmaterialet gir likevel grunnlag for å vise noen trekk og til å se på likheter og sammenhenger. Leseren må ha i bakhodet at tabellene her ikke kan leses like bokstavelig som de øvrige tabellene i rapporten.

8.2 Fylkeskommunen – som kommunen?

Vi har gjennom breddeundersøkelsen høsten 2003 data fra 13 fylkeskommuner. 7 av disse 13 har skolene i fylket organisert som egne resultatenheter. Organisering av skolen som resultatenheter er omtrent like utbredt i fylkeskommunene som i kommunene. 10 av 13 fylkeskommuner har gjennomført lederopplæring i 2002/2003; lederopplæring skjer dermed i omtrent samme omfang som i kommunene. Også når det gjelder ressursituasjon i skolene finner vi omtrent den samme vurderingen som i kommunen. 2 av de tretten fylkeskommunene oppfatter ressursituasjonen til skolene som god, 10 oppfatter den som tilfredsstillende og 1 oppfatter den som dårlig. Med andre ord: på disse områdene er ikke fylkeskommunene vesentlig forskjellig fra kommunene.

Men på en del andre områder ser vi tydeligere forskjeller. 10 av de 13 fylkeskommunene har pedagogisk veiledningstjeneste. Å lage egne støtteenheter

for den pedagogiske virksomheten er mer utbredt i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunene mener også at det er, uavhengig av økonomien, relativt lett å få gjennomslag i de politiske beslutningsprosessene. Mens dårlig økonomi legger begrensninger i kommunene på mulighetene for å få gjennomslag, er dette ikke tilfellet i fylkeskommunene.

Vi finner også at alle de 13 fylkeskommunene har formalisert arbeidsgiverpolitikken, og 9 av dem har behandlet den politisk. Som vi også har vært inne på, så bruker fylkeskommunene i større grad lønn og økonomiske insentiver som virkemiddel. Hele 11 av de 13 fylkeskommunene sier at de benytter de seg av det overfor rektor. Men det brukes også overfor lærerne. 7 av de 13 sier at dette virkemiddelet brukes overfor lærerne. Skolene benytter seg i relativt stor grad av de belønningssystemer som finnes.

Fylkeskommunene benytter seg med andre ord i større grad av økonomiske virkemidler og de har i større grad en formalisering av arbeidsgiverpolitikken enn kommunene. Bruken av økonomiske virkemiddel kan delvis forklares med størrelsen på enhetene og med at videregående skoler ikke er så like som grunnskoler (forskjeller mellom studieretninger og lignende). Men dette kan ikke være hele forklaringen; det finnes også store grunnskoler og forskjellene kan også her være betydelige. En annen forklaring kan derfor rett og slett være at fylkeskommunene har åpnet for å bruke lønn som virkemiddel og at det er akseptert av skolene. Når det gjelder formaliseringen av arbeidsgiverpolitikken kan det ha sammenheng med størrelsen; store kommuner har i større grad enn små en formalisering av arbeidsgiverpolitikken.

8.3 Fylkeskommunenes satsing på ledelse

Ledelsessatsingen har vært omtrent like omfattende i fylkeskommunene som i kommunene. Man har også satset på de samme kompetanseområdene. I første rekke er det kompetanse hos ledelsen innen pedagogikk og undervisning som peker seg ut. Det man i minst grad har satset på, som også var tilfellet i kommunene, er økonomisk planlegging og styring.

Når det gjelder lederopplæringen, så er det 4 av de 10 fylkeskommunene som hadde lederopplæring i 2002/2003 som sier at den i hovedsak er den samme som til de øvrige fylkeskommunale lederne. Også her er bildet omtrent likt med kommunen.

Fylkeskommunen har også størst tro på kompetanse innen utviklingsarbeid og pedagogikk og undervisning hos ledelsen når det gjelder å utvikle kvaliteten i skolen. Vi ser at de fylkeskommuner som politisk har formulert en arbeidsgiverpolitikk i større grad satser på lederkompetanse innen økonomisk

planlegging og styring. For kommunenes del gjaldt dette også for lederkompetanse innen utviklingsarbeid.

Fylkeskommunene mener at søkningen til lederstillingene i fylkeskommunen er tilfredsstillende. Som i kommunene synes rommet for individuell belønning å ha betydning. De fylkeskommuner som benytter seg av dette virkemidlet overfor rektorene oppfatter i større grad søkningen til lederstillinger som tilfredsstillende.

Når det gjelder ledelsens erfaring fra skoler i andre fylker eller fra annen virksomhet, er bildet omtrent som for kommunene: ledelsen rekrutteres stort sett nedenfra.

8.4 Fylkeskommunale rektorer

77 % av rektorene i videregående skole i vårt materiale har deltatt i ledelsesutvikling de siste tre årene. Innholdet i ledelsesutviklingen er i stor grad i samsvar med satsingen til fylkeskommunene. Når det gjelder vurderingen, så er det imidlertid tiltak innenfor utviklingsarbeid rektorene mener å ha hatt størst utbytte av.

Vi har spurt rektorene i de videregående skolene om hvilken form for lederopplæring de vurderer mest positiv: kurs for skoleledere, kurs for fylkeskommunale ledere, nettverkssamarbeid med skoleledere eller nettverkssamarbeid med fylkeskommunale ledere. Svarfordelingen er gitt i tabellen nedenfor.

Tabell 8-1: Rektorenes vurdering av utbytte av de forskjellige former. Prosent av rektorer som har deltatt i de forskjellige former

	Stort	Middels	Lite	Sum
Nettverkssamarbeid med skoleledere	50	50	0	100
Kurs for skoleledere	44	53	3	100
Kurs for fylkeskommunale ledere	32	61	7	100
Nettverkssamarbeid med fylkeskommunale ledere	22	68	0	100

Tabellen viser at nettverkssamarbeid med andre skoleledere er det som vurderes som mest positivt. Vi ser at rektorene vurderer det tilbudet som er rettet mot skoleledere som det mest positive.

Rektorene i videregående skoler har omtrent den samme oppfatningen som rektorene i grunnskolen når det gjelder troen på hva som kan bidra til å heve kvaliteten på opplæringen, jfr. tabellen nedenfor.

Tabell 8-2: Rektorenes vurdering av hvilken lederkompetanse som vil bidra til å heve kvaliteten på opplæringa. Prosent av alle rektorer (N=65).

	I høy grad	I noen grad	I liten grad	Sum
Utviklingsarbeid	89	10	2	101
Pedagogikk og undervisning	79	20	1	100
Personalledelse	78	20	2	100
Økonomisk planlegging og styring	42	53	5	100

8.5 Arbeidstidsavtalen

Vi har bedt rektorene i de videregående skolene om å vurdere rammevilkårene til skolen. Svarfordelingen er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 8-3: Rektorenes vurdering av rammevilkår. Prosent av alle rektorer (N=65)

	God	Verken spesielt god eller dårlig	Dårlig	Sum
Personalsituasjonen	47	52	2	101
De økonomiske rammevilkårene	22	56	22	100
Kommunale støttefunksjoner	9	70	21	100
Arbeidstidsavtalen	2	38	61	101

Tabellen viser at rektorene i videregående skoler har stort sett den samme vurderingen av rammevilkårene som rektorene i grunnskolen, med et unntak: arbeidstidsavtalen. Her er det et klart flertall som mener at den fungerer dårlig. Når det gjaldt forsøk med alternativ arbeidstidsordning, var det en svært liten andel av videregående skoler som gikk i gang med forsøk sammenlignet med grunnskolene. Forutsetningen for å gå i gang med forsøk var lokal enighet. Våre intervju med fylkeskommunene tyder det på at dette var vanskeligere på videregående skoler og fylkeskommunalt nivå enn i grunnskolene og kommunene. Arbeidstidsavtalen framstår også som et større problem her, noe som kan ha sammenheng med størrelsen på skolene. Vi så at på store grunnskoler var også arbeidstidsavtalen i langt større grad oppfattet som et problem blant rektorene.

En av de tingene som en annen arbeidstidsordning i skolene ble brukt til, var å utvikle lærersamarbeidet på skolen. For de videregående skoler ser vi, på tross av at skolene er større, en mindre delegering av ansvar til team enn i grunnskolene, bortsett fra når det gjelder økonomi (jfr. tabellen nedenfor).

Tabell 8-4: Delegering av ansvar til team på skolene. Prosent av alle skoler (N=65)

Delegering av	Andel
Ansvar for gjennomføring	62
Ansvar for planlegging	65
Ansvar for økonomi	14

Tallene og intervjuene fra videregående skoler peker på at disse skolene i større grad henger på lærernes individuelle praksis. Det er også vanskeligere å få gjort noe med dette i videregående skoler; motstanden mot endring synes større.

I de fylkeskommuner hvor man har satsset på personalledelse og på utviklingsarbeid vurderer imidlertid rektorene arbeidstidsavtalen som mindre problematisk. Dette indikerer at man kan omgå det som ofte oppfattes som en rigid og gammeldags avtale av ledelsen ad andre veier. At det er gjennom å bli bedre på å håndtere personalsituasjoner og på å drive utviklingsprosesser, synes rimelig.

8.6 Administrasjonens byrde

Det er en betydelig lavere andel av rektorer på videregående skoler som synes at de må bruke alt for mye tid til administrasjon enn rektorene i grunnskolen. Hele 20 % sier at de ikke synes at de må bruke mye tid i det hele tatt. Behovet for å gjøre noe her er ikke like stort som i grunnskolen. Vi kan heller ikke peke på noen forhold som ville gjøre situasjonen annerledes. Om man har rammebudsjett, team-organisering, forskjellige rammevilkår, den støtten man ønsker fra kommunen, om man er allmennfaglig eller yrkesfaglig skole; ingen av disse forholdene kan vi vise til en sammenheng med rektorenes vurdering av den tiden de må bruke til administrasjon.

8.7 Sammendrag og konklusjon

Fylkeskommunene og de videregående skoler ligner kommunene og grunnskolene i mangt, spesielt de store kommunene og store grunnskolene. Man

satser i mangt likt på ledelse og har troen på de samme tiltakene når det gjelder kompetanseutvikling. Men det er også tydelige forskjeller. De videregående skolene og fylkeskommunene benytter seg i større grad av lønn som virkemiddel. Men dette ser ikke ut til å være et redskap for å utvikle skolene; de videregående skolene ligger etter grunnskolene når det gjelder mer kollektive arbeidsformer. De videregående skolene synes fremdeles å være styrt av en individuell praksis, selv om ledelsen legger vekt på utvikling, pedagogikk og undervisning. Gjeldende arbeidstidsavtalen framstår også som et større problem for ledelsen i videregående skoler. Det som synes å kunne bidra til en utvikling her er kompetanse innenfor personalledelse og utviklingsarbeid. Rektorene mener også at den kompetanseutviklingen som fungerer best, er den som skjer i samarbeid med andre skoleledere. Fylkeskommunene har lagt det meste av vekten på kompetanseutvikling på kurs; man bør i større grad arbeide for et tettere samarbeid rektorene i mellom. Det kan også være at ledelse i videregående skole kan lære av ledelse i grunnskolen om hvordan man utvikler en skole med andre organisasjons- og arbeidsformer enn lærernes individuelle praksis.

9. Hvilken ledelse trenger skolen?

9.1 Innledning

Vi har nå sett på ledelse i skolen fra henholdsvis kommunene og fylkeskommunene, rektorenes og lærernes ståsted. På alle nivåer er man i det store enige om hvilke virkemidler som er viktige for å utvikle skolen: utviklingsarbeid og fokus på skolens innhold. Alle nivåer kan også spille en viktig rolle for å konkretisere hva et utviklingsarbeid bør være, hvordan det bør skje og hva man skal fokusere på. Vi har sett at det systematiske arbeidet med utvikling og evaluering av skolens praksis er noe som har positiv effekt både for lærernes arbeidssituasjon og skolens relasjon til omverdenen.

Dette kapitlet er en refleksjon over det vi har sett i gjennomgangen av ledelse sett fra de forskjellige ståsteder. Kan vi se de tre ledelsesregimene vi trakk opp innledningsvis i lys av gjennomgangen? Hvilken ledelse er det som råder i norsk skole? Hvilken ledelse trenger norsk skole?

Vi vil også kort diskutere skolens ledelse i forhold til gjengs ledelsesteori; vektlegger ledelsesteorien de elementer og dimensjoner som er viktig for skolen?

Kapitlet vil spesielt fokusere på det som kan bidra til en konkretisering av skolens arbeid; hvordan skal man få innhold på arbeidet med å utvikle skolen? Hvilken rolle kan ledelsen spille her?

9.2 Lærere som ledere

I bunn og grunn har kanskje ingen annen organisasjon et så godt grunnlag for å rekruttere ledere som skolen; lærerne er jo i sin daglige gjerning vant til å lede. Dette hører umiddelbart riktig ut; det burde være noen egenskaper man har som lærer som også er viktig for ledelse.

Men ledelse i skolen har ikke alltid fungert. Flere rapporter og undersøkelser har vist at lærerne oppfatter sin arbeidssituasjon som mer belastende enn andre yrkesgrupper. Skolen har også et relativt høyt sykefravær og det er mange lærere som går ut av arbeidslivet før de har nådd pensjonsalder. Dette kan skyldes mange ting, men i andre deler av arbeidslivet ville ledelsen ha vært den første som hadde fått ansvar for å gjøre noe med situasjonen. Om arbeidssituasjonen til norske lærere ikke er god, så må noe av skylden legges på ledelsen. Tilsvarende kan man også si at om undervisningssituasjonen for elevene ikke er god, så må

noe av ansvaret legges på lærerne. Vi har også sett at der hvor ledelsen virker i lærernes øyne, så vurderer man arbeidssituasjonen som bedre.

Nå har vi sett at et flertall av rektorene i norske grunnskoler mener at de må bruke alt for mye tid til administrasjon. Det kan være at ledelsen blir pålagt oppgaver som gjør at de ikke får tid til å konsentrere seg om å lede og å utvikle. Men vi har også sett at denne situasjon delvis skyldes skolens organisering. Der hvor man klarer å få til delegering av ansvar og myndighet og få lærerne til å jobbe sammen og på tvers, ser situasjonen annerledes ut. Å sette fokus på oppgavene til skolen kan også bidra til at administrasjonsmengden ikke blir oppfattet som så tyngende.

Problemet med at ledelsen blir en tyngende oppgave skyldes ofte at ledelse blir knyttet til en person. Det er den enkelte leder som må ta ansvaret for både utvikling og håndtere problemer av forskjellig art. Det er også lederen som må stå til ansvar for omverdenen. Dette problemet kan man også ha som lærer. Som lærer står man alene med ansvaret for elevens utvikling. Som lærer må man takle problemer til enkeltelever eller elevene i mellom. Som lærer må man også møte foreldre og stå til ansvar overfor dem.

At lærerne synes at en viktig egenskap ved ledelse er å kunne få støtte i sitt arbeid passer inn i dette bildet. Men det er ikke bare ledelsen som kan støtte her; samarbeid lærerne i mellom kan også støtte den enkelte lærer i dennes arbeid, det kan bidra til at man både diskuterer konkrete problemer og reflekter over egen praksis. Tilsvarende kan også den enkelte leder ha behov for støtte i sin funksjon; det å kunne diskutere hva man gjør og hvordan man gjør det med andre ledere, skoleadministrasjon, lærere eller andre, kan gi lederen både et bedre grunnlag for å virke som leder og bidra til at ledelse blir en mindre ensom oppgave.

En viktig oppgave for ledelsen er å få til samarbeid og etablere relasjoner. De skoler hvor ledelsen har bidratt til at man samarbeider bedre, til at man i større grad kollektivt vurderer hva man gjør og til at man har et godt arbeidsmiljø og samarbeidsklima, ser vesentlig annerledes ut enn de skoler hvor så ikke er tilfelle. Vi kan kanskje snu den innledende antagelsen på hodet, at det er kanskje en slik ledelse som skaper de beste lærerne?

9.3 De tre ledelsesregimer

Vi har sett at skolen, som andre deler av samfunnet, har levd med flere forskjellige oppfatninger om hva ledelse skal være og hva god ledelse innebærer. Den profesjonell-byråkratiske lederen, som er den klassiske ledertypen, også i skolen, var leder i kraft av sin fagkunnskap. Denne lederen hadde den fordel at hun eller han kunne kommunisere med de som ble ledet. Man hadde samme utdanningsbakgrunn, ofte samme kulturelle bakgrunn og kunne snakke samme

språk. Men dette var en lederstruktur som ikke var egnet til utvikling; det en slik leder kunne gjøre, utover det å være fagperson, var å administrere. Selvfølgelig finner vi ledere innenfor et slikt regime som også kunne andre ting og gjorde andre ting, men dette var ikke noe regimet la opp til. Om man fikk en leder som også kunne, ikke bare være en fagperson, men gjøre noe med hvordan fag ble utøvd og hvordan skolen virket, var skyldtes mer tilfeldigheter enn at man hadde et system som fremmet slike ledere.

Når administrasjonen fremdeles henger som en for stor belastning for mange rektorer, så kan det tolkes slik at man fremdeles virker etter et slikt regime. Det å være leder er da først og fremst å få hjulene til å gå rundt, ikke til å tenke annerledes om hvordan man gjør ting som lærer eller på skolen. Strukturen åpner ikke for at lederen kan få inn perspektiver til å se ting på en annen måte.

Siden slutten av 70-tallet har spesielt offentlig sektor blitt mer styringsorientert. Målstyring og andre styringsredskaper har vært sentralt. Denne dreiningen har vært forståelig nok; de offentlige tjenestene – og blant dem skolen – var for lite fleksible til å møte et samfunn i endring og med et langt større mangfold enn tidligere. De var også, selv om mange vil motsi det, lite effektive. Endringen kom i hovedsak ovenfra, blant annet gjennom ideer om ny, offentlig ledelse. Det var ledelsen på tjenestenivå som fikk i oppdrag å gjøre de nødvendige grep for at tjenestene skulle bli mer effektive, mer tilpasset, mer fleksible. Ledelse blir da i første rekke en iverksetteroppgave. Også dette har vært en utvikling som kan ha ført til at rektorene føler at de må bruke alt for mye tid på administrasjon. I og med at rektorene i all hovedsak er forhenværende lærere, har de ikke i utgangspunktet vært formet til å virke på en slik måte. De har måttet gjøre ting de neppe så for seg de skulle gjøre da de begynte sin yrkeskarriere. I denne tenkningen er det heller ikke nødvendig å være lærer for å lede; ledelsen skal iverksette og det kan andre være vel så gode til som lærere.

I svenske kommuners styring av skolen synes denne tenkningen fremdeles å være dominerende; det svenske rådmenn peker på som det viktigste med skoleledelse er i første rekke lojalitet til beslutninger truffet ovenfra. I norske kommuner og skoler ser bildet annerledes ut. Vi har sett at norske kommuner ikke i første rekke legger vekt på at skolene skal være lydøre på beslutninger ovenfra; de vil først og fremst bidra til at skolene utvikler seg og de har fokus på skolens innhold. Også i skolene er det en endring fra en tenkning om at ledelsen skal styre til at ledelsen skal utvikle. På begge nivå har man kanskje erkjent at man kan møte de samme krav og utfordringer som innledet styringsiveren på slutten av 1970-tallet på en annen måte. Den gamle måten var å tenke den enkeltes arbeidsoppgaver og strukturering av arbeidsoppgavene; den nye måten er å se mer på helheten, på kollektivet, på hvordan man virker som organisasjon. Elementer fra teorien om ”lærende organisasjoner” som kollektiv samarbeid og kollektiv refleksjon over

praksis er i ferd med å finne plass i norske skoler. Det som ennå mangler er den systematiske vurderingen av egen praksis. Ledelse i en slik skole skal ikke først og fremst iverksette eller administrere; ledelse blir i første rekke det å skape relasjoner, få alle individene innad i organisasjonen til å fungere hver for seg og sammen, få organisasjonen til å fungere for de som skal forholde seg til den, i første rekke elever og foreldre/foresatte.

Dette er en ledelse som må kunne kommunisere med dem som skal ledes; å kunne stammespråket er ofte en fordel. Samtidig er det en ledelse som må kunne noe mer enn det som den tradisjonelle læreren kunne. Ledelsen må ha blikket for organisasjonens indre og ytre liv. Sosiologen Niklas Luhmann skriver at ledelse er det å kunne transformere irritasjoner, det være seg slike som oppfattes positivt eller negativt, i organisasjonen og i relasjoner mellom organisasjonen og omverdenen, til informasjon.⁷³ Irritasjoner gir ikke i seg selv informasjon, de må omgjøres til informasjon. Det er ledelsens viktigste oppgave. Informasjon gir så grunnlag for kommunikasjon, for refleksjon og for handler handling.

Ledelsens personlige egenskaper er ikke det viktigste her, men hvordan funksjonen ledelse ivaretas. Niklas Luhmanns teori, som er basert på en teori om selvutviklende og selvskapende systemer – autopoietiske systemer – legger ikke så mye vekt på ledelse; det viktige for ham er hvordan systemene som systemer (eller organisasjoner) opererer. Men det må være en funksjon som ivaretas av systemene: den funksjonen innebærer å kunne kode spenninger, både positive og negative, som oppstår i organisasjonen og i relasjoner til omverdenen, slik at det bidrar til utviklingen av systemet, å skape, som Luhmann sier, irritasjon til informasjon. Denne funksjonen er det ledelsen kan ivareta, ikke som person men gjennom å sørge for at funksjonen blir ivaretatt.

9.4 Kommunikasjon

Den ledelsen vi ser i utvikling i norsk skole og som så langt tyder på bidrar til å utvikle skolen til et bedre arbeidssted for lærerne og til bedre relasjoner med elever og foreldre, er en ledelse som er utviklingsorientert, orientert mot skolen som organisasjon og som kan kommunisere med de forskjellige aktørene. Det er en ledelse som er kollektivt orientert i sitt virke, og som også virker best når den har et kollektiv å trekke på, enten på den enkelte skole, gjennom støtte fra kommunen eller gjennom erfaringsutveksling med andre ledere. Ett av de nyere tilskuddene innenfor ledelsesteori er såkalt ”transformasjonsledelse”. Til forskjell fra ”tradisjonell ledelse”, som defineres som ”transaksjonsledelse” og som skjer innenfor en ramme av avtale spilleregler, så baserer transformasjonsledelse seg

⁷³ Niklas Luhmann, *Organisation und Entscheidung*, Opladen/Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2000, s. 37.

på å omdanne eksisterende situasjoner og å bringe fram en ny virkelighetstilstand. En transformasjonsleder må derfor være karismatisk, inspirerende og bidra til en intellektuell stimulering.⁷⁴

Men både transaksjonsledelse og transformasjonsledelse har et individfokus i sin tenkning om ledelse. Det fokuseres på lederens personlige egenskaper. I transformasjonsledelse handler det om å kunne se den enkelte arbeidstakers behov og interesser. Grønhaug med flere skriver: ”Transformasjonsledelse utmerker seg ved at lederen er nøye med og flink til å ivareta den enkeltes behov. Samspillet mellom leder og medarbeider er personlig. Lederen husker for eksempel hva som ble sagt i tidligere samtaler, og er flink til å variere sine belønninger i henhold til varierende behov hos medarbeideren.”⁷⁵

Transformasjonsledelse er fleksibel i forhold til å tilpasse seg den enkeltes behov. Den benytter seg også av individuell belønning. I så måte er den tradisjonell i den forstand at den tenker motivasjon og stimulering i form av belønningssystemer.

Vi har sett at skolene i liten grad tar i bruk lønn og økonomiske insentiver. Belønningssystemer er lite utviklet. I så måte mangler en viktig komponent i forhold til transformasjonsledelse. Men den manglende bruken av individuell lønn skyldes ikke bare at man ikke er oppdatert på ledelsesteori. Faktisk er det mange skoler som ser problemet med å bruke individuell lønn fordi det kan komme i konflikt med utviklingen av mer kollektive prosesser. Den utviklingen mot det vi har kalt for lærende organisasjoner skjer i stor grad gjennom at skolen utvikler mer kollektive arbeidsformer. Ledelsens viktigste oppgave å løfte den kollektive refleksjonen over organisasjonens praksis. I dette er ett element viktig, et element som ikke alltid tillegges noen stor betydning innen ledelsesteori: kommunikasjon.⁷⁶

Innen deler av organisasjonslæren er derimot kommunikasjon det helt grunnleggende. Igjen kan vi vise til sosiologen Niklas Luhmann har som grunnprinsipp for sin organisasjonsteori at ”alt som overhodet skjer i en organisasjon, skjer på grunnlag av kommunikasjon av beslutninger/valg eller med henblikk på beslutninger/valg”.⁷⁷ Organisasjoners grunnleggende operasjon er kommunikasjon av beslutninger. Vi finner også en samklang med denne

⁷⁴ For en beskrivelse av forskjellen mellom tradisjonell ledelse (transaksjonsledelse) og transformasjonsledelse, se Kjell Grønhaug, Odd Hellesøy og Geir Kaufmann, *Ledelse i teori og praksis*, Bergen, Fagbokforlaget, 2001, ss. 211-220.

⁷⁵ Grønhaug med flere, sitert ovenfor, s. 215.

⁷⁶ Grøndal med flere, sitert ovenfor, som er kanskje den mest omfattende og mest oppdaterte boka på ledelsesteori på norsk i dag, har ikke kommunikasjon som tema.

⁷⁷ Niklas Luhmann, sitert ovenfor, s. 68.

forståelsen i enkelte pedagogers beskrivelser av skolen. Dale og Wærness løfter fram som betingelser for en velfungerende skole, spesielt med tanke på å kunne møte den enkelte elev: felles referanserammer, felles språk, faglig identitet og kollektivt ansvar.⁷⁸

Selv om dette er en nødvendighet, så ligger det også en fare i dette: skolen kan bli et subsystem som ikke er i stand til å kommunisere med andre enn seg selv. Derfor må kommunikasjonen både være konsentrert om innholdet i skolen og være åpen for at andre aktører kan delta. Dette er ikke en lett oppgave. Men det vil i alle fall være viktig for både rektorer, kommuner og andre at man legger vekt på kommunikasjonen og hva som kommuniseres.

9.5 Kommunens rolle

Vi har sett at kommunene ikke er passive aktører i forhold til skolen. Først og fremst er de interessert i å utvikle skolen. Dernest ser vi at flere av de grepene som kommunene foretar seg, faktisk får betydning nedover i skolen. At den økonomien som stilles til rådighet får betydning, er opplagt. Men også i hvor stor grad kommunene klarer å bli tydelig på mål med skolen og ledelse har betydning. Der hvor for eksempel kommunene har formalisert arbeidsgiverpolitikken, satt mål for kvalitet og etablert systemer for hvordan man skal kunne vurdere kvalitetsutviklingen, skjer det noe i skolene. Det kan slå i forskjellige retninger. Det kan være at kommunene i første rekke er styringsorientert og lager systemer som skolene pålegges å følge. Det kan også være at kommunene bidrar til å løfte fram mål og virkemidler for skolene og dermed gi både innspill og premisser for diskusjonen og arbeidet i skolen. Spesielt fruktbart synes systemer å være som er basert på en kommunikasjon mellom nivåene, som har involvert alt fra det politiske til den enkelte skolen. I en slik prosess må man ikke glemme skolens brukere.

Vi har sett at ønsket om frihet for den enkelte skolen til å selv utforme virksomheten kan stå i konflikt med ønsket om en politisk involvering i skolen. Denne konflikten vil være mindre dersom den politiske involveringen innebærer at mål, visjoner og arbeidsgiver politikk formuleres på en slik måte at det ikke oppfattes som et system som skolene slavisk må følge. Snarere bør mål og arbeidsgiverpolitikk formuleres slik at det trekker opp hva kommunen vil med skolen og at de gir tydelige retningslinjer, innspill og premisser for skolens eget arbeid.

⁷⁸ Erling Lars Dale, Jarl Inge Wærness, *Differensiering og tilpasning i grunnsopplæringen. Rom for alle - blikk for den enkelte*, Oslo, Cappelen, 2003, s. 218.

I mindre kommuner klarer man å få til ting uten så formaliserte systemer som i større kommuner. En grunn til det er at kommunikasjonslinjene er kortere og mer oversiktlige, man har mer samarbeid med nærmiljø og næringsliv og man har også som regel mer penger til skolene.

Det viktige er derfor ikke systemene, men det at man klarer å få til en god kommunikasjon om skolen som er basert på både visjoner og konkret kunnskap om skolen. At skolene blir flinkere til å vurdere sitt eget arbeid er etterspurt fra kommunenes side, og skolene foretar i dag i alt for liten grad en systematisk vurdering av sitt arbeid. Skal kommunikasjonen være informativ, så må den basere seg på et konkret innhold: den må basere seg på det som irriterer eller pirrer systemet. Kommunenes utvikling av skolen bør skje som en gylden middelvei mellom full frihet for den enkelte skole på den ene siden og rigide ledelsesregimer fra kommunen på den andre. Kommunikasjon, basert på informasjon, visjoner og erfaringer, vil være virkemiddelet for å finne denne middelveien.

9.6 Den perfekte rektoren

Avslutningsvis kan det passe å fortelle en liten anekdote. Vi besøkte og intervjuet en skoleleder som i løpet av få år etter at hun ble leder radikalt hadde endret skolen. Før hun begynte, hadde skolen faste timer, elevene slapp ikke inn på skolen eller i klasserommet før undervisningen begynte, den enkelte lærer var alene ansvarlig for undervisningen innenfor klasserommets vegger. Etter at hun ble rektor, forsvant både ringeklokker og timer. Elevene fikk fritt adgang til skolen og undervisningsrommene, lærerne jobbet i team og hadde ansvar, ikke for klasser, men for grupper av elever. Vi trodde at vi her skulle finne en skole hvor det var mye kritikk mot rektor fordi ting hadde skjedd så fort. Tvert imot fant vi bare positive vurderinger av den nye skolen, fra alle hold: lærere, elever og foreldre.

Før intervjuet fulgte vi rektoren gjennom skolegården. På veien møtte hun flere elever tilfeldig. Hun kjente navnet på dem (skolen hadde ca. 350 elever). Men ikke bare det: hun kunne snakke med dem om konkrete ting. Denne evnen hadde utvilsomt betydd noe for utviklingen av skolen. Hun hadde kunnet snakke med lærerne og foreldrene om konkrete ting og dermed hadde skolen, med klare innspill fra rektor, utviklet en kollektiv visjon om hva de ville med skolen. Man hadde hatt problemer med å få noen av foreldrene med på utviklingen, men dette endret seg når foreldrene i sterkere grad ble trukket inn i diskusjonen om skolen.

Nå vil det være for mye å forlange at rektorer skal være like god som denne rektoren; hun stilte uten tvil i en særklasse. Men det hang ikke bare på personlige

egenskaper. Rektoren hadde erfaringer fra andre skoler og andre deler av samfunnslivet, hun hadde lært på mange arenaer. Den viktigste personlige egenskap var kanskje at hun så en skole som ikke fungerte, verken for de ansatte eller elevene. Når så dette var erkjent, var det ikke bare hun som sørget for at ting skjedde. Elevene, lærerne og foreldrene ble involvert og trakk sammen om å endre skolen. I dette var antakelig den viktigste egenskap til rektor ikke at hun kunne kommunisere, men at hun fikk til kommunikasjon. Hun fikk organisasjonen til å snakke om hva som måtte gjøres.

Referanser

Argyris, Chris og Donald A. Schön, *Organizational learning. A theory of action perspective*, Reading, Mass., Addison-Wesley Pub, 1978.

Asplan Analyse, *Evaluering av Ledelse i skolen (LIS). Læreplan – organisering – gjennomføring – resultat 1987 -1991*, Oslo, 1992.

Barker, James R., "Tightening the Iron Cage. Concertive Control in Self-Managing Teams", *Administrative Science Quarterly*, Sept. 1993, vol. 38, nr. 3, 1993.

Blichfeldt, Jon Frode m.fl., *Evaluering av Ledelse i Videregående skole (LEVIS) – Nasjonal rapport, AFI*, Oslo, 1992

Bungum, Brita, Thomas Dahl, Berit Gullikstad, Thomas Hugaas Molden og Bente Rasmussen, *Tid til en kollektiv og attraktiv skole. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket*, Trondheim, SINTEF, 2002

Bæck, Unn Doris og Toril Ringholm, *Skole og utdanning på dagsordenen? En undersøkelse av kommunale og fylkeskommunale toppledere sin oppmerksomhet om innholdet i skole og utdanning*, Tromsø, NORUT Samfunnsforskning, 2004

Børresen, Anne Kristine, *Drømmer av stål. A/S Norsk jernverk fra 1940-årene til 1970-årene*, Trondheim, Universitetet i Trondheim, 1995.

Centre for educational research and innovation: *New School Management Approaches*, OECD, 2001.

Christensen, Tom og Per Lægreid, *Transforming new public management. A study of how modern reforms are received in the Norwegian civil service*, Bergen, LOS-senteret, 1998.

Dahl, Thomas, Lars Klewe, Torunn Lauvdal, Thomas Hugaas Molden og Poul Skov, *Sentral satsning møter lokalt mangfold. Evaluering av satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003*, Trondheim, SINTEF og Danmarks Pædagogiske Universitet, 2003.

Dahl, Thomas, Nils Finstad og Tone Opdahl Mo (redaktører), *Tid for forandring. Arbeidsgiverpolitikk i kommunal sektor*, Oslo, Kommuneforlaget, 2000.

Dahl, Thomas og Tone Opdahl Mo, *Gårdagens fagforståelser - dagens problem? Profesjoner, fag og ledelse i sykehus*, Trondheim, SINTEF IFIM, 2000.

Dahl, Thomas, Lars Klewe og Poul Skov, *En skole i bevægelse. Evaluering af satsning på kvalitetsudvikling i den norske grundskole*, København, Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, 2004.

Dale, Erling Lars og Jarl Inge Wærness, *Differensiering og tilpasning i grunnsopplæringen. Rom for alle - blikk for den enkelte*, Oslo, Cappelen, 2003.

Dale, Erling Lars, *Etikk for pedagogisk profesjonalitet*, Cappelen, Oslo, 1997.

Den parlamentariske skolekommisjonen, *Utkast til lov om folkeskolen på landet*, 1926.

Eriksen, Erik Oddvar, *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*, Bergen, Fagbokforlaget, 1999.

Fimreite, Anne Lise og Dag Øyvind Lotsberg: *Rektorrollen mot tusenårsskiftet – Forventninger, realitet og utfordringer i rektors rolleutøvelse*, LOS-senteret, Bergen, 1998.

Finstad, Nils og Gro Kvåle, *Reform 97. Skolen og kommunen*, Bodø, Nordlandsforskning, 2003.

Foucault, Michel, *Naissance de la clinique. Une archéologie du regard médical*, Paris, PUF, 1963.

Gabor, Andrea, *The man who discovered quality. How W. Edwards Deming brought the quality revolution to America*, New York, Random House, 1999,

Grønhaug, Kjell, Odd Hellesøy og Geir Kaufmann, *Ledelse i teori og praksis*, Bergen, Fagbokforlaget, 2001.

Gullikstad, Berit og Bente Rasmussen, *Likestilling eller omstilling? Kjønnsperspektiver på modernisering av offentlig sektor*, Trondheim, SINTEF, 2004.

Hahn, Roger, *The Anatomy of a Scientific Institution. The Paris Academy of Sciences, 1666-1803*, Berkeley, University of California Press, 1971.

Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, *Kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003. Strategi*, Oslo, Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 2000.

Lillejord, Sølvi, *Ledelse i en lærende skole*, Universitetsforlaget, Oslo, 2003.

Luhmann, Niklas, *Organisation und Entscheidung*, Opladen/Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2000.

Madsen, Einar Lier, *Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen. En kartlegging*, Bodø, Nordlandsforskning, 2000.

Miranda, Alvarado de, "Total quality management and inequality. The triple helix in global historical perspective", *Science, Technology and Human Values*, Årg. 28, nr. 1, 2003

Mulford, Bill, *School leaders. Changing roles and impact on teacher and school effectiveness*, Paris, OECD, 2003.

Møller, Jorunn, *Prosjektprogrammet ledelsesutvikling i skolen (LUIS). En oppsummering og analyse av gjennomføring på nasjonalt nivå*, Oslo, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo, 2001.

NOU 1997:2, *Pasienten først! Ledelse og organisering i sykehus*.

NOU 2003: 16, *I første rekke*.

OECD, *New School Management Approaches*, OECD, 2001.

Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal, *Flat struktur og resultatenheter. Udfordringer og strategier for kommunal ledelse*, Oslo, NIBR, 2002, s. 26.

Ot.prp. nr. 59 (1966-67).

Ot.prp. nr. 67 (2002-2003).

Persson, Anders (red.), *Framgångsrika skolledare i spänningsfält och allianser*, Lund, Studentlitteratur, 2003.

Piore, Michael J. og Charles F. Sabel, *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*, New York, Basic Books, 1984

Ravn, Johan E., *Ny praksis i ledelsesutvikling*, Særtrykk 2/02 i VS2010-serien, SINTEF, Trondheim, 2002.

Shapin, Steven, *A social history of truth. Civility and Science in Seventeenth-Century England*, Chicago, University of Chicago Press, 1994

The Swedish National Advisory Committee, *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Background report prepared for the OECD Thematic Review of Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Stockholm, Regeringskansliet, 2003.

Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1921/1972.

Womack, James, Daniel T. Jones og Daniel Roos, *The machine that changed the World*, New York, Maxwell Macmillian, 1990.

Vedlegg

Breddedataene i rapporten og representativitet

Innledning

Vi har i denne rapporten benyttet oss av tre sett av breddedata basert på spørreundersøkelser til kommuner, rektorer, lærere, foreldre og elever henholdsvis våren 2002, høsten 2002 og høsten 2003. Vi kaller her disse undersøkelsene for henholdsvis breddedata 2002 A, breddedata 2002 B og breddedata 2003.

Breddedata 2002 A ble utarbeidet i forbindelse med evalueringen av sentralt initierte forsøk med alternativ arbeidstidsorganisering i skoleverket.⁷⁹

Breddedata 2002 B ble utarbeidet i forbindelse med evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen.⁸⁰

Breddedata 2003 er utarbeidet i forbindelse med evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen, finansiert av Læringscenteret, og til dette prosjektet, finansiert av KS.⁸¹ Mens breddedata 2002 A og B bare inneholder data fra grunnskolen, har breddedata 2003 også data fra videregående skole.

I tabellen nedenfor har vi laget en oversikt over antall respondenter i de forskjellige undersøkelsene.

⁷⁹ Brita Bungum, Thomas Dahl, Berit Gullikstad, Thomas Hugaas Molden og Bente Rasmussen, *Tid til en kollektiv og attraktiv skole. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket*, Trondheim, SINTEF, 2002.

⁸⁰ Thomas Dahl, Lars Klewe, Torunn Lauvdal, Thomas Hugaas Molden og Poul Skov, *Sentral satsning møter lokalt mangfold. Evaluering av satsning på kvalitetsutvikling i grunnskolen 2000-2003*, Trondheim, SINTEF og Danmarks Pædagogiske Universitet, 2003.

⁸¹ Thomas Dahl, Lars Klewe og Poul Skov, *En skole i bevægelse. Evaluering af satsning på kvalitetsudvikling i den norske grundskole*, København, Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, 2004.

Tabell 9-1: Antall respondenter (N) i de forskjellige datamaterialene

	Breddedata 2002 A	Breddedata 2002 B	Breddedata 2003
Kommune	125	306	295
Rektor	316	725	592
Lærere	1122	1216	892
Elever (elevråd)	223		397
Foreldre (FAU)	163		
Foreldre		1097	805
Fylkeskommune			13
Rektor på videregående skole			65

Breddedata 2002 A omhandler bare skoler som fikk godkjent forsøk fra sentralt hold om alternativ arbeidstidsordning. Dette utgjorde i overkant av 20 % av landets skoler. Om dette materialet er representativt for hele skole-Norge ble da ikke vurdert. Dette vil vi gjøre nedenfor.

Vurderingene er basert på kji-kvadrat-analyse av den observerte fordelingen og den forventede fordelingen. Den forventede fordelingen er hentet fra offentlig statistikk, SSBs utdanningsstatistikk, grunnskolenes informasjonssystem og tall fra Læringssenteret. Om kji-kvadrat-analysen viser et signifikansnivå på $p > 0,05$ forkastes nullhypotesen og dataene regnes som representative i forhold til den forventede fordelingen de er analysert mot. Som et mål på differansen mellom forventete og observerte størrelser har vi benyttet q hvor

$$q = (\text{observert} - \text{forventet})^2 / \text{forventet}.$$

Breddedata 2002 B er dokumentert som representativt for skole-Norge.⁸²

Breddedata 2003 er brukt i evalueringen av kvalitetsutvikling i grunnskolen. Det er i sluttrapporten fra evalueringen foretatt en analyse som viser at disse dataene kan betraktes som representative for skole-Norge når det gjelder grunnskolen.⁸³

I breddedata 2003 inngår også data fra videregående skoler og fylkeskommuner. Disse dataene har ikke vært benyttet tidligere, og vi vil nedenfor vurdere om de kan betraktes som representative.

⁸² Dahl med flere, sitert ovenfor, ss. 122-133.

⁸³ Se Thomas Dahl, Lars Klewe og Poul Skov, sitert ovenfor, ss. 275-296.

Breddedata 2002 A

Breddedata 2002 A ble innsamlet våren 2002. Det gikk til de skoler og kommuner som hadde satt i gang forsøk med alternativ arbeidstidsordning etter sentral modell. Rundt 10 % av landets grunnskoler gikk i gang med forsøk. Datagrunnlaget og spørreskjema er dokumentert i Bungum med flere.⁸⁴

Skoleslag

I tabellen nedenfor finner vi de observerte fordelinger fra breddedata 2002 A og de forventede når det gjelder skoleslag.

Tabell 9-2: Forventet og observerte fordelinger på skoleslag, Breddedata 2002 A

Skoleslag	Antall	Forventet	Observert	q
Barneskoler	2051	184,4	172	0,8
1-10 skoler	709	63,7	69	0,4
Ungdomsskoler	488	43,9	51	1,2
Sum	3248	292	292	

En kji-kvadrat-analyse gir et signifikansnivå på $p=0,298$. Det er med andre ord en signifikant relasjon mellom det observerte antall skoletyper og de forventede antall.

Skolestørrelse

I tabellen nedenfor finner vi fordelingen av de observerte og forventede data fra Breddedata 2002 A med hensyn til skolestørrelse.

⁸⁴ Sitert ovenfor.

Tabell 9-3: Forventet og observerte fordelinger på skolestørrelse, Breddedata 2002 A

Skolestørrelse	Antall	Forventet	Observert	q
Mindre enn 25	290	28,2	9	1,3
25-49	260	35,0	29	0,1
50-99	527	51,3	53	0,0
100-199	759	73,9	78	0,0
200-400	1035	100,7	111	0,1
Flere enn 400	276	26,9	36	0,3
Sum	3247	316	316	

En kji-kvadrat-analyse av fordelingene gir $p=0,002$; de observerte data er dermed ikke å betrakte som representative med hensyn til skolestørrelse. Vi ser av q-verdiene at avviket er størst når det gjelder små skoler.

Lærernes alder

I tabellen nedenfor finner vi fordelingen av de observerte og forventede data fra Breddedata 2002 A med hensyn til lærernes alder.

Tabell 9-4: Forventet og observerte fordelinger på lærernes alder, Breddedata 2002 A

Alder	Antall	Forventet	Observert	q
-29 år	7721	130,6	200	36,8
30-39 år	16472	278,7	258	1,5
40-49 år	16461	278,6	328	8,8
50-59 år	20294	343,4	286	9,6
60- år	5124	86,7	46	19,1
Sum	66072	1118	1118	

En kji-kvadrat-analyse av fordelingene gir $p=0,000$; de observerte data er dermed ikke å betrakte som representative med hensyn til lærernes alder. Vi ser av q-verdiene at avviket er størst når det gjelder unge lærere; unge lærere (yngre enn 30 år) er overrepresentert i undersøkelsen. Tilsvarende er spesielt lærere over 60 år underrepresentert.

Lærernes kjønn

I tabellen nedenfor finner vi fordelingen av de observerte og forventede data fra Breddedata 2002 A med hensyn til lærernes kjønn.

Tabell 9-5: Forventet og observerte fordelinger på lærernes kjønn, Breddedata 2002 A

	Antall	Forventet	Observert	q
Menn	16300	413,8	333	15,8
Kvinner	27776	705,2	796	11,7
Sum	44076	1119	1119	

En kji-kvadrat-analyse av de to fordelingene gir en p-verdi på 0,000; dataene kan derfor ikke sies å være representative i forhold til lærernes kjønn. Vi ser av q-verdiene at det er en overvekt av kvinner i utvalget i forhold til den reelle fordelingen.

Kommunestørrelse

I tabellen nedenfor er den observerte og forventede fordelingen i breddedata 2002 A med hensyn til kommunestørrelse gjengitt.

Tabell 9-6: Forventet og observerte fordelinger på kommunestørrelse, Breddedata 2002 A

	Antall	Forventet	Observert	q
0-2499	133	37,8	24	5,1
2500-4999	112	31,9	27	0,7
5000-9999	91	25,9	27	0,0
10000-24999	68	19,3	29	4,8
25000-49999	30	5,7	9	1,9
50000-	12	3,4	8	6,2
Sum	436	124	124	

En kji-kvadrat-analyse av de to fordelingene gir $p=0,002$. De observerte data kan dermed ikke sies å være representative i forhold til kommunestørrelse. Vi ser av q-verdiene at små kommuner er underrepresentert mens store er overrepresentert.

De små kommunene er underrepresentert og de store kommunene er overrepresentert.

Konklusjon

Utvalget i spørreundersøkelsen for arbeidstid for lærere, breddedata 2002 A, er ikke representativt. Det er

Overrepresentert i forhold til:

- Kvinner
- Lærere under 30 år
- Store skoler
- Store kommuner

og

Underrepresentert i forhold til:

- Små skoler
- Lærere eldre enn 50 år
- Menn
- Små kommuner

Dette antyder at det er i størst grad store skoler, store kommuner, kvinnelige lærere og unge lærere som har vært involvert i arbeidstidsforsøket. Dette er i seg selv en interessant observasjon. Det sier noe om hvor interessen og muligheten (det måtte være enighet på alle nivåer om forsøk for å få dem godkjent) for å gjøre noe med arbeidstidsordningene har vært størst.

Breddedata 2003

Breddedata 2003 inneholder data fra både kommunalt og fylkeskommunal nivå. 13 av 19 fylkeskommuner har svart på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på i underkant av 70. Svarprosenten er høy og ut fra det kan vi si at disse dataene er representative. Men dette er data fra få respondenter og man må være forsiktig med å tolke fordelinger direkte.

Når det gjelder videregående skoler har vi sammenhold fordelingene fra respondentene (de observerte) i forhold til de reelle fordelingene (de forventede) med hensyn til geografi, skoletype og skolestørrelse. Tabellene nedenfor viser disse fordelingene.

Tabell 9-7: Observerte og forventede fordelinger for videregående skoler i breddedata 2003 med hensyn til geografi.

Fylke	Antall	Forventet	Observert
01 Østfold	28	2,2	4
02 Akershus	60	4,7	4
03 Oslo	55	4,3	1
04 Hedmark	38	3,0	4
05 Oppland	38	3,0	4
06 Buskerud	46	3,6	4
07 Vestfold	30	2,3	3
08 Telemark	32	2,5	3
09 Aust-Agder	32	2,5	5
10 Vest-Agder	32	2,5	2
11 Rogaland	63	4,9	4
12 Hordaland	102	7,9	4
14 Sogn og Fjordane	30	2,3	4
15 Møre og Romsdal	54	4,2	1
16 Sør-Trøndelag	50	3,9	4
17 Nord-Trøndelag	24	1,9	3
18 Nordland	70	5,4	3
19 Troms	36	2,8	3
20 Finnmark – Finnmarkku	16	1,2	5
Sum	836	65	65

Tabell 9-8: Observerte og forventede fordelinger for videregående skoler i breddedata 2003 med hensyn til skoleslag.

Skoleslag	Antall	Forventet	Observert
Allmennfaglig	88	7,3	5
Kombinert	532	44,3	53
Yrkesfaglig	161	13,4	7
Total	781	65	65

Tabell 9-9: Observerte og forventede fordelinger for videregående skoler i bredde-data 2003 med hensyn til skolestørrelse.

Skolestørrelse	Antall	Forventet	Observert
- 100 elever	85	6,6	0
101-200 elever	149	11,6	10
201-300 elever	132	10,3	6
301-400 elever	126	9,8	9
401-500 elever	133	10,3	9
501 eller flere elever	211	16,4	31
Total	836	65	65

En kji-kvadrat-analyse av de forventede og observerte fordelinger gir følgende p-verdier:

For geografi: 0,084

For skoletype: 0,063

For skolestørrelse: 0,009

Det er med andre ord en signifikant sammenheng mellom observerte og forventede fordelinger med hensyn til geografi og skoletype, men ikke i forhold til skolestørrelse. De store videregående skolene er overrepresenterte og de små underrepresenterte.

Om de statistiske analyser i rapporten

De statiske tester som har vært anvendt ved analyser av kryssningen av to eller flere variable fra spørreskjemaene, er vanlige kji-kvadrat-tester fra kontingenstabeller. Over alt har et 5 % signifikansnivå vært anvendt, med tosidige hypoteser. Det er ikke alltid påpekt at det er en signifikant sammenheng i rapporten; der hvor det står at det er en sammenheng, er det en signifikant sammenheng.

Spørreskjemaene har vært utformet slik at det har vært mulig å koble sammen besvarelser fra lærere ved én skole til besvarelsene fra rektor ved den samme skole, og å koble besvarelsene fra lærerne og rektorene til besvarelsene fra kommunen hvor skolen til disse lærerne og rektorene er hjemmehørende. På denne måten har vi gjennomført såkalt flernivås analyser hvor vi har sett på sammenhengen mellom besvarelsene på de forskjellige nivåene.

Konklusjon

Breddedata 2002 A er ikke representative i forhold til norske skoler. Det er flere unge lærere, flere kvinner, flere store skoler og flere store kommuner med i disse dataene enn fordelingen i hele landet.

Breddedata 2002 B og 2003 er representative i forhold til skolestørrelse, skoleslag, geografi og kommunestørrelse. De gir dermed et representativt bilde for kommune- og skole-Norge langs disse dimensjonene og kan dermed betraktes å gi et representativt bilde generelt. Dataene fra fylkeskommunene i breddedata 2003 er også å betrakte som representative, bortsett fra når det gjelder størrelse på videregående skoler; de store videregående skoler er overrepresentert og de små underrepresentert.