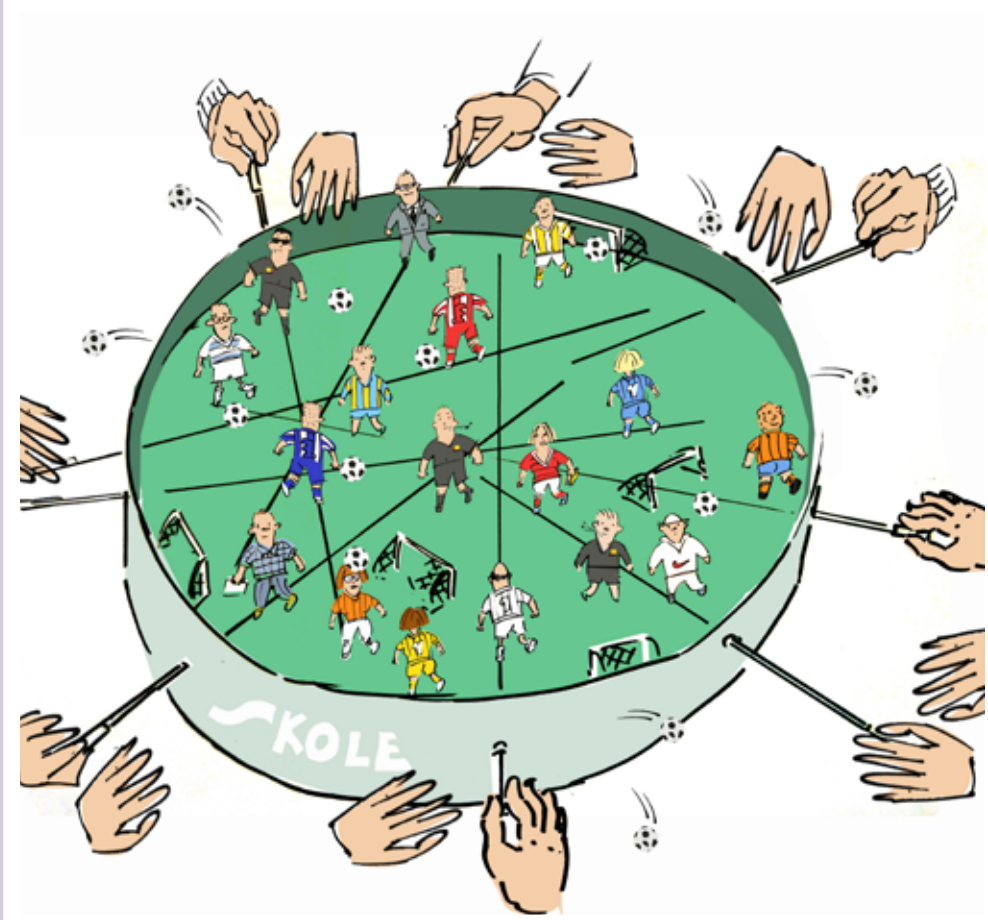




Skolelederforbundet

Rektors handlingsrom: **Er vi styrt eller støttet?**





Skolelederforbundet

Rektors handlingsrom: **Er vi styrt eller støttet?**

HARALD BALDERSHEIM

Professor emeritus ved Universitetet i Oslo og
ved Senter for anvendt kommunalforskning ved
Universitetet i Agder (UiA).

MORTEN ØGÅRD

Professor i statsvitenskap og ledelsesfag ved
Universitetet i Agder og faglig leder for Senter for
anvendt kommunalforskning (SAKOM).

LINDA HYE

Forsker ved Senter for anvendt kommunalforskning
ved Universitetet i Agder (UiA).

Senter for anvendt kommunalforskning
ved Universitetet i Agder (UiA)

FORSKNINGSRAPPORT

På oppdrag av Skolelederforbundet

Illustrasjon forside: Augon Johnsen

INNHold

| | |
|---|-----------|
| Forord | 6 |
| Sammendrag | 7 |
| Kapittel 1 Formål med rapporten, utgangspunkt | 9 |
| Kapittel 2 Data og metode..... | 11 |
| Kapittel 3 Tidligere forskning, teoretiske perspektiver og analyseskjema | 13 |
| Kapittel 4 Skolelederne i den kommunale styringskjeden: Hvor tydelig? Fullmakter, rapporteringskrav og handlefrihet | 15 |
| Kapittel 5 Organisasjonsklimaet: Støttefunksjoner og stressfaktorer for skoleledere | 19 |
| Kapittel 6 Ledelsesmiljø: Forventninger, arbeidspress, motivasjon og resultater | 22 |
| Kapittel 7 Skolelederrollen i den kommunale konteksten..... | 27 |
| Kapittel 8 Avslutning - vilkår for strategiske partnerskap mellom skoleeiere og skoleledelse? | 29 |
| Appendiks 1: Tilleggstabeller til figur 7.1 | 33 |

Rapporten er utarbeidet av Senter for anvendt kommunalforskning (SAKOM) ved Universitetet i Agder (UiA) på oppdrag fra Skolelederforbundet. Arbeidet har pågått i perioden august 2022 til juni 2023. Prosjektet er finansiert og fulgt opp faglig av Skolelederforbundet.

Målsetting med prosjektet er å belyse de organisatorisk-administrative rammene for skolene, og hvordan disse rammene påvirker skoleledernes arbeidsvilkår. Herunder vektlegges samspillet mellom skoleledelse og overordnet kommunal og fylkeskommunal styring eller skolens plass i styringskjedene.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til et utvalg av skoleledere.

Forskerlaget har bestått av Harald Baldersheim, Linda Hye og Morten Øgård.

Senter for anvendt kommunalforskning (SAKOM) har vært faglig ansvarlig for undersøkelsene og datainnsamlingen. Her har Connie Salvesen vært sentral.

Vi vil takke alle bidragsytere som stilte i referansegrupper underveis. Takk til alle skoleledere som i en hektisk hverdag tok seg tid til å besvare spørreundersøkelsen. Takk til Jan Merok Paulsen for gjennomlesning, og takk til Skolelederforbundet for mange gode og konstruktive innspill underveis i prosessen.

Juni 2023, Harald Baldersheim, Linda Hye og Morten Øgård

INNLEDNING

Prosjektet er rettet inn mot å studere sammenhenger mellom kommunal styring og vilkår for skoleledelse og lederrollen. De sentrale temaene i rapporten er hvordan og hvor langt skoleeiers styringstiltak henger sammen med ledernes opplevelse av handlefrihet, stressfaktorer og støttesystemer i skolehverdagen og deres trivsel og jobbmotivasjon.

539 rektorer har svart på spørreskjemaet. Av disse kommer 441 fra grunnskoler og 98 fra videregående skoler. Respondentene utgjør et representativt utvalg av de aktuelle målgruppene.

SKOLELEDERNES HANDLEFRIHET – ER DEN TILSTREKKELIG?

Handlefrihet på mellomledernivå dreier seg om å gi lederne et rom for valg og tilpassing av virkemidler for å nå aktuelle mål fastsatt av overordnet ledelse. Dvs. å gi mellomlederne fullmakter som innebærer kontroll over eller mulighet til å påvirke innsatsfaktorer som er vesentlige for at mellomlederens avdeling/enhet skal kunne nå målene. At mellomlederne har slike muligheter, er igjen en forutsetning for at lederne på en meningsfull måte skal kunne holdes ansvarlige for enhetens resultater. Uten slike muligheter blir mellomlederen ingen reell leder, kun en driftsbestyrer. I kommunal sammenheng vil aktuelle innsatsfaktorer omfatte tilgang til relevant kompetanse, økonomiske ressurser, anledning til å (om)disponere personale og teknologi mv.

Skolelederne har fått til dels omfattende (men varierende) fullmakter på disse områdene. Men på spørsmål om fullmaktene er *tilstrekkelige* i forhold til mål og oppgaver som skolene står overfor, svarer en betraktelig andel at fullmaktene *ikke* er tilstrekkelige. Handlefriheten oppfattes som størst i faglige utviklingsspørsmål og snevrest når det gjelder økonomiske disposisjoner.

Handlefriheten oppleves altså som vesentlig mer begrenset enn omfanget av fullmaktene kan gi inntrykk av.

ORGANISASJONSKLIMA OG SAMVIRKE – HVOR MYE STRESS OG STØTTE OPPLEVER SKOLELEDERNE?

Skoleledernes handlefrihet påvirkes ikke bare av omfanget av fullmakter, men også av samvirket i det større kommunale apparatet som skolene inngår i. Statlige føringer og krav spiller også en vesentlig rolle.

I større organisasjoner krever måloppnåelse ofte samvirke mellom flere avdelinger/enheter og som regel støtte og koordinering fra høyere nivåer, f.eks. i krisesituasjoner. Forstyrrelser og uplanlagte hendelser er nærmest en konstant i en mellomleders hverdag. Elever og foreldre har fått større rettigheter. Media og pressgrupper hevdes å være mer pågående, osv.

Godt organisasjonsklima karakteriseres gjennom *smidig samvirke* på tvers av avdelinger og nivå i organisasjonen og av *håndterbart stressnivå*.

Organisasjonsklimaet i og rundt skolene er kartlagt gjennom

to sett av spørsmål til skolelederne: Hvordan de kommunale støttesystemene rundt skolen fungerer, og hvilken belastning mulige stressfaktorer i skolens drift medfører for skolelederne.

Når det gjelder belastningsfaktorer, er det krevende elevsaker i hh.t. kap. 9A som suverent topper listen, deretter kommer 'andre lover og forskrifter som er vanskelige å håndtere i praksis' og 'skole-hjem-samarbeid'. Bare på to punkt oppgir under halvparten av skolelederne at temaet ikke utgjør en belastning i jobben: Pågang fra brukergrupper og henvendelser fra media.

Spørsmålene om kommunenes støttesystemer for skolene spenner fra 'støtte i vanskelige juridiske spørsmål' til 'tilfredsstillende systemer for drift og vedlikehold av enhetens bygg og uteområder'. Det er førstnevnte tema som skolelederne er mest tilfreds med, sistnevnte rangeres nederst. Andel svar på den negative siden av skalaen (score 1 eller 2) varierer fra 21 til 51 prosent; altså er det betydelige andeler som opplever støttesystemene som problematiske eller dysfunksjonelle.

I den samlede vurderingen av organisasjonsklimaet rundt skolene er den samlede *balansen* mellom stressende og støttende klima så vidt positiv for alle skolene sett under ett.

Organisasjonsklimaet er av stor betydning for opplevd handlefrihet. Begge klimadimensjonene er høyt korrelert med handlefrihet – støtte er positivt korrelert, og stress er negativt korrelert. Velfungerende støttesystemer bidrar positivt til handlefrihet mens stressfaktorene bidrar negativt.

UTVIKLINGSLEDELSE OG LEDELSESMILJØ – TO SIDER AV SAMME SAK?

Kravene til moderne skoleledere går ut over det å være effektive driftsledere av skolene – de forventes også å stå i spissen for utvikling og fornyelse av læringsmiljøene, f.eks. i forlengelse av LK20, noe som i sin tur kan kreve kompetanse i organisasjonsutvikling så vel som faglig-pedagogisk fornyelse. LK20 er en retningsanvisning som gir frihet både til kommuner og skoler m.h.t. til å skape egne skolepolitiske strategier innenfor nokså vide rammer. Denne retningsanvisningen understrekes i den nye opplæringsloven.

Dette utgangspunktet reiser derfor spørsmål ikke bare om hvilke muligheter skolelederne faktisk har til å *prioritere utviklingsspørsmål* innenfor den hektiske hverdagen og de mange andre gjøremål som skal ivaretas, men også om hvilke muligheter de selv har til å utvikle seg som ledere. Og ikke minst reiser det spørsmål om hvordan og hvor langt kommunene ivaretar og utvikler sine (skole)ledere, dvs. hvilket *ledelsesmiljø* kommunene utgjør.

På spørsmål om hvor langt de greier å *prioritere utviklingsspørsmål*, oppgir flertallet at dette er tema som i praksis kommer et godt stykke ned på dagsorden. Av de tre utviklingstemaer det er spurt om, er det faglig utvikling og egenutvikling som leder de i størst grad makter å gjennomføre. Men selv her er det bare vel 40 prosent som sier de finner tid til dette.

Den andre siden av mynten er *kommunens ivaretagelse av skolelederne* og deres utvikling som ledere, noe som belyser *ledelsesmiljøet* i kommunen. Hvem kan lederne støtte seg til i vanskelige ledelsesspørsmål? Et klart flertall av skolelederne oppgir at de som ledere i slike situasjoner *får* støtte fra overordnede i kommunen, men enda viktigere er støtte og råd fra kolleger ved andre skoler eller i egen ledergruppe. Mange setter pris på de interne ledernetverkene som en del kommuner organiserer for sine ledere, men mange (32 prosent) sier også at de mangler sparringspartnere angående ledelsesproblemer. De skulle også gjerne sett mer tilbakemeldinger på prestasjonene som ledere.

Både kommunens lederstøtte til skolelederne og støtte fra kolleger er betydningsfull for skoleledernes rom for utviklingsarbeid. I tillegg spiller handlefrihet og organisasjonsklima inn. Men aller mest betydningsfullt er *arbeidspress* og *jobbtrivsel*.

Nesten 70 prosent av skolelederne opplever *arbeidspresset* som svært høyt eller «på grensen til det uforsvarlige». Flertallet *trives* likevel godt i stillingen som skoleleder. På en skala fra 1 til 6 (med 6 som toppunkt for trivsel) velger nesten 60 prosent kategoriene 5 eller 6. Trivsel og opplevelse av arbeidspress henger relativt tett sammen og utgjør en felles markør for kvaliteten på ledelsesmiljøet. De som opplever arbeidspresset i retning av 'passende', makter i større grad enn andre ledere å prioritere utviklingsarbeid. Det samme gjelder for trivsel.

EFFEKTER AV KOMMUNAL STYRING PÅ SKOLELEDELSE - SAMMENFATNING

I den sammenfattende analysen framstår skoleledernes opplevde handlefrihet som en sentral formidlingsfaktor mellom kommunale styrings- og støtteprosesser på den ene siden og mellomledernes *handleevne* på den andre siden. Handlefrihet påvirkes av omfanget av lederfullmakter så vel som av støttesystemer og belastningsfaktorer – positivt av støttesystemer og fullmakter og negativt av belastningsfaktorer. Handlefrihet har igjen konsekvenser for ledernes rom for utviklingsledelse og for arbeidsmestring og trivsel, som igjen henger sammen med resultatleveranse.

KAPITTEL 1 FORMÅL MED RAPPORTEN, UTGANGSPUNKT

Temaet for denne rapporten er de organisatoriske-administrative rammene for skolene, og hvordan disse rammene påvirker skoleledernes arbeidsvilkår. Med «arbeidsvilkår» forstås *vilkår for ledelse av skolene* i bred forstand, fra ivaretagelse av løpende drift til faglig-pedagogisk utvikling og skolemiljø. Herunder vektlegges samspeillet mellom skoleledelse og overordnet kommunal og fylkeskommunal administrativ styring eller problemstillinger knyttet til skolens plass i styringskjedene. Den kommunale og fylkeskommunale styringen er i sin tur rammet inn av nasjonal lovgivning og forvaltning. De nasjonale rammene synliggjøres i rapporten i den grad de framstår som direkte kritiske momenter i skoleledelsens forhold til den kommunale styringen. Materialet som presenteres i rapporten, gjelder skolelederne i de *offentlige* grunnskolene og videregående skolene og deres erfaringer med kommunal og fylkeskommunal styring¹.

Bakgrunnen for rapporten er nyere forskning som peker på en avstand mellom skolelederes ønske om å prioritere faglig-pedagogiske utviklingsoppgaver og deres muligheter til faktisk å prioritere slike oppgaver (Kirkhaug 2021). Også medarbeiderne i skolen etterlyser mer innsats fra ledernes side til pedagogisk veiledning og utvikling (Kirkhaug 2022). Rapporten bygger på en antakelse om at skoleledernes handlingsrom er avgjørende for deres mulighet til å prioritere utviklingsoppgaver i skolen. Vi antar videre at handlingsrommet påvirkes så vel av nasjonale rammer og krav som av trekk ved de kommunale styringskjedene. Selvsagt vil også skolens egen organisering og ledernes egne disposisjoner ha noe å si for handlingsrommet.

Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til skoleledere i grunnskoler og videregående skoler over hele landet (i hovedsak besvart av rektorer/enhetsledere). Dette materialet er supplert med bakgrunnsopplysninger om kommunene/fylkeskommunene, bl.a. om overordnet kommunal organisering.

NOEN UTVIKLINGSTREKK I KOMMUNAL STYRING OG ORGANISERING

Begrunnelsen for å rette fokus mot den kommunale styringen av skolene for å forstå presset på/i skolelederrollen ligger dels i utviklingstrekk i kommunal styring og organisering og dels i endringer i de nasjonale rammene for skolene. Endringene i de nasjonale rammene er todelt: a) en overføring av skoleierskapet til kommunene fra 2003 gjennom at kommunene overtok arbeidsgiver- og forhandlingsansvaret for lærerne, og b) et økende fokus mot læringsresultater i skolene på bakgrunn av det såkalte «pisa-sjokket» (Engeland m. fl. 2012, Lillejord 2022). Sistnevnte utløste en serie reformer med ambisjoner om å tydeliggjøre ansvarskjedene i styringen av skolene, fra nasjonale myndigheter via kommunene og ut til lærerne i klasserommene. Disse ambisjonene har slått inn i den kommunale styringen på flere måter, mest omdiskutert gjennom et utstrakt rapporteringsregime, men også gjennom forventninger om at

kommunene skal utvikle særskilt lokal skolepolitikk som svarer ut de særskilte forutsetninger og utfordringer som gjør seg gjeldende lokalt. Forutsetningsvis skal den enkelte skole sette i gang egne utviklingsprosjekter omkring egne mål og utfordringer, noe som er tydelig uttalt i nyere nasjonale styringsdokumenter som LK20.

Kommunenes ansvar for skolens utvikling er ytterligere tydeliggjort i den nye opplæringsloven vedtatt av Stortinget 2. juni 2023². Rektors rolle som leder for utviklingsarbeidet i skolene blir også understreket i loven³.

Lovens forarbeider har lagt vekt på at det skal være rom for lokalt selvstyre i grunntutdanningen, og at det bør vises til bakeholdenhet med å gi regler som innskrenker dette (NOU 2019:23, f. eks kap. 12.2). Kommunen er pliktsubjekt i lovens forstand, men skal samtidig respektere skolepersonellens faglige autonomi:

Kommunens viktigste oppgave er å sørge for de ressursene og rammebetingelsene som er nødvendig for at de ansatte i virksomhetene kan gi et godt opplæringstilbud i samsvar med reglene. Rektor har en sentral oppgave med å sørge for at lærerne har tid og mulighet til profesjonelt samarbeid og til å utvikle sin profesjonelle kompetanse (NOU 2019:23, s. 169).

Parallelt med de nasjonale endringene har kommunene gjennomført egne ansvarsreformer som har preget den kommunale styringen, med økende delegasjon fra politisk til administrativt nivå med ytterligere selvstendigjøring av kommunedirektørstillingen og tilsvarende selvstendigjøring av administrative ledere, inkludert skoleledere. Enkelte ser denne reformtrenden som en NPM-inspirert kontroll-linje, andre som en serie tillits-erklæringer (Øgård 2014). Uansett har den ført til økt fokus på skoleledelse.

Den kommunal-administrative organiseringen var fra slutten av 1990-tallet preget av en utvikling mot den såkalte «to-nivå-modellen» som innebar at de utøvende enhetene som skoler, barnehager, renovasjon, vedlikehold, osv. rapporterte enkeltvis direkte til øverste administrative leder samtidig som enhetslederen fikk et bredt spekter av fullmakter til å disponere over vesentlige innsatsfaktorer i produksjonen av tjenestene. I 2004 oppgav over 40 prosent av kommunene å ha et slikt system; i 2020 var andelen på rundt 17 prosent. De aller fleste skolene fungerer i dag altså innenfor et administrativt system der det er ett eller flere organisasjonsnivåer mellom skolen og kommunedirektøren. Blant fylkeskommunene var det ingen som oppgav at de hadde en to-nivå-modell i 2020 (av de 7 som svarte) (Organisasjonsdatabasen/Jones m fl 2021).

Det er likevel fortsatt slik at relativt mange kommuner oppgir å ha lagt ut mange fullmakter til enhetslederne. F eks oppgir

¹ I det følgende viser uttrykket «kommunal styring» både til kommunal og fylkeskommunal styring. Hvis bare én av disse instansene menes, sies det eksplisitt.

² § 17-8 Fagleg og pedagogisk utvikling: Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at dei som er tilsett i lærarstilling, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høg med utviklinga i skolen og samfunnet.

³ § 17-2 Leiing: Skolen skal ha ei leiing som er fagleg, pedagogisk og administrativt forsvareg. Ein skole skal leiast av ein rektor. Rektoren skal ha pedagogisk kompetanse, ta del i den daglege verksemda og arbeide med utviklinga av verksemda.

46 prosent av kommunene at enhetslederne kan omdisponere økonomiske ressurser og 35 prosent at de kan foreta interne omorganiseringer etter eget skjønn. Det virker likevel som de fleste kommuner styrer enhetene relativt mykt: Bare 16 prosent av kommunene sier at enhetene selv må dekke inn eventuelle underskudd over neste års budsjett (org data s 58). Omdisponering og omorganisering kan utføres av enhetsledere i hhv 4 av 10 og 5 av 10 fylkeskommuner, men her ser den økonomiske styringen ut til å være strengere siden av 8 av 10 oppgir at enheter må dekke inn underskudd over neste års budsjett (org data s 59).

På bakgrunn av disse opplysningene ser det ut til å være ganske stor variasjon i den kommunale styringen av underliggende enheter. Gjelder det også for skolene? Og hva betyr i så fall denne variasjonen for skoleledelse og skoleledernes arbeidsvilkår?

KAPITTEL 2 DATA OG METODE

Datainnsamlingen til rapporten er gjennomført i perioden november 2022 til mars 2023. Prosjektets datainnsamling er gjennomført i to trinn.

Trinn 1 er et innsiktsarbeid der det er gjennomført dokumentanalyser, intervjuer med informanter fra sektoren og anvendelse av tilgjengelige databaser. Dokumentanalysene er av aktuell litteratur, forskningsrapporter og en kartlegging av stillingsutlysninger for rektorer. Det er i tillegg foretatt intervjuer av en rektor og en skoleeier, for å få innsikt i styrings- og rapporteringslinjen i den kommunale organisasjon. Videre er det gjennomført seks fokusgruppeintervju med et utvalg av skoleledere fra grunn- og videregående skole. Temaene var styringslinjene, de organisatoriske rammer og suksess/hinder i å lykkes med pedagogisk utviklingsarbeid. Organisasjonsdatabasen (2021) er i tillegg benyttet som informasjonskilde om kommunal styring.

Funn fra denne delen har dannet grunnlaget for trinn 2.

Trinn 2 er en spørreundersøkelse rettet mot rektorer. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 1089 rektorer, tilsluttet skolelederforbundet. Grunnet «underdekning» av de minste kommunene, ble utvalg supplert med 108 rektorer fra samtlige skoler i små kommuner (under 3000 innbyggere). Totalt er utvalget på 1197 respondenter.

Spørreundersøkelsen ga en endelig responsrate på hhv. 45 prosent (N=539). Fordelt mellom 40 prosent (N=441) på GSK (grunnskole) og 52 prosent (N=98) på VGS (videregående skole).

Tabell 2.1

Respondenter og svarprosent (totalt)

| | Respondenter (N) | Svarprosent (%) |
|--------------------|------------------|-----------------|
| Videregående skole | 98 (189) | 52 (100) |
| Grunnskole | 441 (1008) | 44 (100) |

HVOR REPRESENTATIVT ER UTVALGET AV RESPONDENTER?

Representativitet innebærer at enhetene (respondentene) i undersøkelsen i stor grad innehar de samme grunnleggende trekkene som den øvrige populasjonen (Jacobsen 2015). Representativitet betyr dermed at vi unngår systematiske skjevheter i datamaterialet, som for eksempel at visse geografiske områder er overrepresentert. Frafall svekker dermed mulighet for generalisering av data. I denne rapporten analyseres frafall basert på geografi og kommunestørrelse (seks grupper). Alt i alt er representativiteten tilfredsstillende for respondenter, dermed virker utvalget representativt for populasjonen. Resultater i undersøkelsen kan dermed med betydelig grad av sikkerhet generaliseres til populasjonen av kommuner og rektorer i Norge.

KOMMUNESTØRRELSE

Tabell 2.2 viser fordelingen av kommuner, grunnskoler og respondenter etter kommunestørrelse.

Fordelingen av respondenter/rektorer fra grunnskoler etter kommunetype (innbyggertall) er ganske bra tilnærmet den som gjelder for faktisk fordeling av grunnskoler. Det er litt overvekt av respondenter fra de største kommunene (større enn 50.000 innb.): 40 pst i utvalget mot 33 pst i faktisk fordeling (jf. kolonne f og kolonne d). Men fordelingen etter kommunetype er rimelig grei. Utvalget avspeiler altså hvordan skolene fordeles seg.

Fordelingen av respondentene etter kommunestørrelse er forskjellig i forhold til hvordan *kommunene* fordeler seg etter kommunestørrelse, som ventet (kolonnen f i forhold til kolonne b). I forhold til hvordan antallet kommuner fordeler seg, er det en «underdekning» av de minste kommunene og en «overdekning» av de største.

Når en skal vurdere rektorenes erfaringer med den kommunale styringen, må en være oppmerksomme på at det er en «overrepresentasjon» fra de større/største kommunene fordi rektorfordelingen stort sett følger befolkningens fordeling på

Tabell 2.2.

Fordeling av kommuner, grunnskoler og respondenter etter kommunestørrelse. Antall og prosentfordeling

| Kommunestørrelse etter # innb | # Kommuner fordelt på grupper | % fordel komm | GSK fordelt på grupper # alle GSK | % Fordel GSK | # respondenter fra GSK | % fordel GSK resp |
|-------------------------------|-------------------------------|---------------|-----------------------------------|--------------|------------------------|-------------------|
| | A | B | C | D | E | F |
| < 2166 | 88 | 23 | 138 | 6 | 32 | 7 |
| 2166-5126 | 89 | 24 | 238 | 10 | 49 | 11 |
| 5127-13.268 | 89 | 25 | 469 | 19 | 61 | 14 |
| 13.268-50.000 | 70 | 20 | 802 | 33 | 124 | 28 |
| > 50.000 | 20 | 6 | 805 | 33 | 175 | 40 |
| | 356 | ≈ 100 | 2452 | 101 | 441 | 100 |

Tabell 2.3

Fordeling av respondenter fra grunnskoler og videregående skoler etter fylke.

| F.nr. | Fylke | # alle VGS | % fordel alle VGS | # resp VGS | % fordel resp VGS | # resp GSK |
|-------|--------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| 42 | Agder | 18 | 6 | 10 | 10 | 37 |
| 34 | Innlandet | 27 | 8 | 6 | 6 | 31 |
| 15 | Møre og Romsdal | 20 | 6 | 7 | 7 | 33 |
| 18 | Nordland | 18 | 6 | 5 | 5 | 23 |
| 3 | Oslo | 33 | 10 | 5 | 5 | 30 |
| 11 | Rogaland | 26 | 8 | 6 | 6 | 24 |
| 54 | Troms, Finnmark | 21 | 6 | 6 | 6 | 28 |
| 50 | Trøndelag | 35 | 11 | 6 | 6 | 50 |
| 38 | Vestfold, Telemark | 22 | 7 | 10 | 10 | 28 |
| 46 | Vestlandet | 43 | 13 | 18 | 18 | 66 |
| 30 | Viken | 63 | 19 | 19 | 19 | 91 |
| | Total | 326 | 100 | 98 | 98 | 441 |

kommunegrupper etter størrelse. Data vil altså avspeile relativt sett flere med erfaringer fra store kommuner enn fra små kommuner. Dette kan vi kontrollere for på flere måter, bl.a. ved a) å sammenlikne data på tvers av størrelsesgruppene for å sjekke ut om det er systematisk forskjellige erfaringer etter kommunestørrelse, og b) ved å analysere data aggregert opp til kommunenivå. Det siste innebærer å basere analysene på gjennomsnittstall for hver kommune som er representert i materialet (i alt 183 kommuner).

Tabell 2.3: Den fylkesvise fordelingen er tilfredsstillende for grunnskoler og akseptabel for videregående skoler. Fordelingen av respondenter fra grunnskoler på fylker viser en god dekning av alle fylker. Hele landet er dekket uten markerte avvik fylkesvis. For videregående skoler er det noe avvik for Agder,

Vestlandet, Oslo og Trøndelag: Det er noe overdekning av Agder og Vestlandet og noe underdekning av Oslo og Trøndelag. Imidlertid er alle fylker representert med minimum fem respondenter/skoler. Svarene vil ikke analyseres etter enkelt-fylker eller enkelt-kommuner.

ANALYSER

I rapporten foretas det en deskriptiv analyse som presenteres som enkeltpåstander, og samlet indekser. Det sentrale er å fange opp sentraltendensen og variasjon i utvalget (standardavvik). De samlede indekser er sammensatt av enkeltpåstander som måler samme tema. Videre gjennomføres korrelasjonsanalyser, og regresjonsanalyser. Korrelasjonsanalyse er for å vise sammenhenger, mens regresjonsanalyse er for å teste for sammenhengene.

KAPITTEL 3 TIDLIGERE FORSKNING, TEORETISKE PERSPEKTIVER OG ANALYSESKJEMA

I søken etter gyldig kunnskap om sammenhengen mellom ledelse og elevenes læring, har skoleledelse blitt gjenstand for omfattende forskning de siste tiårene. Et sentralt referansepunkt i denne forskningen er arbeidene til Leithwood og kolleger ved Universitetet i Toronto og Universitetet i Minnesota som i 2004 publiserte den omtalte «Wallace Foundation – commissioned school leadership research review» rapporten. Denne fastslo:

“Leadership is second only to classroom instruction among all school-related factors that contribute to what students learn at school” (Leithwood, Louis, Anderson, & Wahlstrom, 2004, s. 5)

I etterkant av denne forskningen er det gjort en rekke internasjonale studier som har befattet seg med samme problemstilling knyttet til rektors betydning og hvordan vedkommende kan påvirke (se f.eks. Robinson 2011, Bush and Glover 2014, Daniels m.fl. 2019, Leithwood m.fl. 2008, Leithwood m.fl. 2020). En rapport som kom i 2021, er en oppfølger fra Wallace Foundation rapporten fra 2004 (Leithwood m.fl.). I denne rapporten gjør Grissom m.fl. (2021) en systematisk syntese av to tiår (2000-2020) med utgangspunkt i tidsseriedata som dekker over 22 000 rektorer i Nord Amerika koplet opp til resultatdata. Funnen i denne oppfølgerrapporten viser at konklusjonene til Leithwood m.fl. (2004) fortsatt står seg godt. Sentrale bidrag fra internasjonal forskning understreker m.a.o. at ledelse har stor betydning for skolens utvikling og resultater.

I Norge har man over tid, både i ulike policy dokumenter, offentlige utredninger og i forskningen vist interesse for skoleledelsens betydning. Lillejord (2022:56) viser f.eks. til at departementet på 1980 tallet satte i gang flere programmer for skoleledere (LIS, LUIS, LEVIS, MOLIS). Hun legger videre til at det høsten 2009 ble etablert «rektorskoler» ved fire norske utdanningsinstitusjoner. Ifølge Meld. St. 19 Tid til læring (Kunnskapsdepartementet, 2010) skulle det bidra til en profesjonalisering av skoleledere. Siden den gang har det meste av offentlige utredning og utvalg innenfor skoleområdet trukket fram skoleledelse som en sentral faktor i arbeidet med å utvikle norsk skole. Se f.eks. Lillejord m.fl. 2021 (En skole for vår tid), NOU 2023:1 (Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen: Et kunnskapsgrunnlag).

Innen norsk forskning har mye av oppmerksomheten vært rettet mot rektorrollen og ledelse i ulike situasjoner og nivåer i skolen (se f.eks. Møller og Ottesen 2011, Glosvik m.fl. 2014, Abrahamsen og Aas 2019, Bjørnset og Kindt 2019, Paulsen 2019, Dons m.fl. 2020, Aas og Vennebo 2021, Kirkhaug 2021, Kirkhaug 2022, Aas og Paulsen 2022, Hye 2023, Roland 2023). Spørsmål som har vært reist, er hva rektorene vektlegger i sin ledergjerning, hva god ledelse er, ulike modeller for ledelse, strategisk ledelse, endringsledelse, iverksetteren, kapasitetsbyggen, for å nevne noen begreper fra litteraturen. Det bildet som framstår av rektorene gjennom denne litteraturen, kan godt illustreres med en betegnelse fra Bjørnset og Kindt (2019): At rektorrollen framstår som en «altmuligmann». Det er en ganske «ensom» lederskikkelse som konstant leder i et krysspress, og som hele tiden må finne veien i et ledelses- styringsfelt preget av paradokser og omgivelser som en ikke kan kontrollere. Hye (2023:224) beskriver det slik:

Skoleledere må gjøre både -og innenfor sitt lederoppdrag. De må være administratorer, integratorer, produsenter og entreprenører.

Lillejord (2011:284) betegner rollen som å lede i spenningsfeltet mellom, fag, administrasjon og politikk. Det er en lederrolle som til stadighet blir tillagt nye oppgaver, krav og forventninger, som igjen har skapt stigende arbeidsbelastning. Noe som i henhold til Deloitte (2019) kan tilbakeføres til bl.a. St. Meld 31 (2007-2008) samt fagfornyelsen og stigende statlige krav til utvikling og endring i skolen samt rettsliggjøring f.eks. opplæringslovens kapittel 9A (oppl. kap. 9A) om elevens skolemiljø.

Forskningen omkring rektorrollen og skoleledelse plasserer rollen i en styringskjede, men har i mindre grad forsket på betydningen av de overordnede politisk-administrative rammene for skolene (Roald 2012, Moos m.fl. 2017, Paulsen 2019). Et unntak er en rapport fra noen år tilbake som tok for seg den kommunale styringen av skolene i noen detalj. I rapporten framstår kommunene som relativt passive i sin befattning med skoleutvikling:

.....materialet viser ... at en kommunalt både politisk og faglig i liten grad vektlegger selvrefleksjon og kunnskapsutviklende arbeidsformer. På det kommunale nivået agerer både politikere og ledere mer i retning av at det er den enkelte skole som skal forstå sitt ansvar og initiere de nødvendige endringsprosesser (Engeland m fl 2008:198).

Videre

Hovedmønsteret i samarbeidet mellom kommuneadministrasjon og ledere ved den enkelte skole er preget av hierarkisk orientert kontakt og rapportering. Det nye nasjonale kvalitetssystemet har i hovedsak forsterket en slik low-trust-samarbeidsform (Ibid 198).

Interessant nok henvises det her til trekk ved det nasjonale styringssystemet som forsterker av en avstandspreget styringsform. Forfatterne hevder videre at

Kommunene synes i liten grad å utnytte mulighetene til å prege utformingen av kommunal skolepolitikk Det er problematisk å etablere reelle sammenhenger mellom kommunalt formulerte mål, drift og utvikling i skolene Så langt er det bare innenfor det økonomiske området det fullt ut finnes tilstrekkelige planleggings- og rapporteringssystemer i kommunene, avvikskontroll preger den lokale styringen sterkere enn utviklingsorientering (ibid 200).

Disse konklusjonene preges kanskje av at de er basert på et lite antall kommuner og fylkeskommuner (seks kommuner og to fylkeskommuner)? Eller passer konklusjonene fortsatt på den kommunale styringen av skolene nesten 20 år etter at underlagsmaterialet ble samlet inn (2004-2006)? I dette prosjektet har vi mulighet til å prøve resultatene på et i prinsippet landsdekkende materiale.

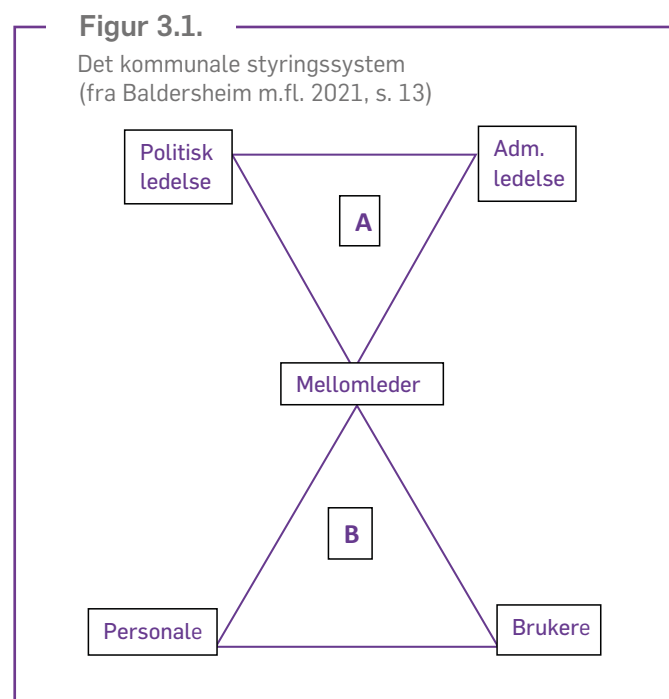
Det gjennomgående spørsmålet i denne rapporten er hvordan skolelederne erfarer den kommunale styringen, og hvordan trekk ved styringen påvirker deres muligheter til å ivareta sentrale forventninger knyttet til skolelederrollen.

TEORETISK UTGANGSPUNKT

Våre analyser tar utgangspunkt i at skolene er **profesjonstunge** organisasjoner, med ledere som kan betegnes som **mellomledere**. De opererer innenfor en **politisk-demokratisk** kommunal styringsramme, som igjen er underlagt et **nasjonalt** styringssystem.

Det teoretiske grunnlaget for denne studien er tredelt: Et perspektiv med utgangspunkt i strategisk styringsteori (prinsipal-agent-modellen), et perspektiv som vektlegger situasjons- og kontekstbetinget ledelse, og et perspektiv som framhever *mellomledernes* særegne posisjon.

Dette utgangspunktet oppsummeres i figuren nedenfor.



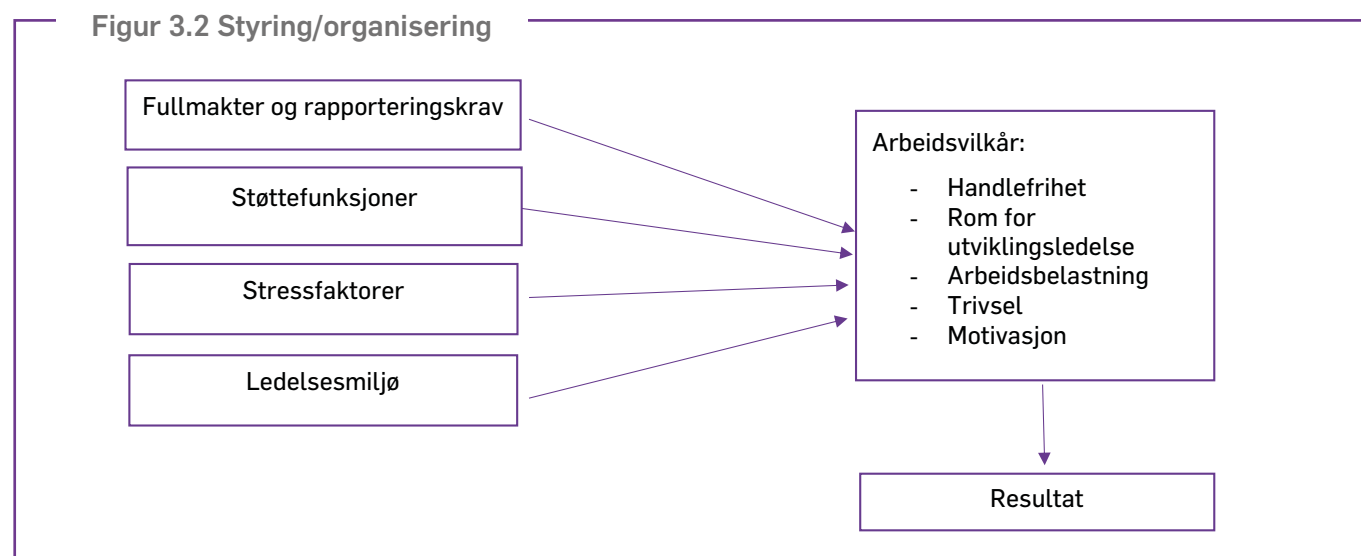
Skolelederen er bindeleddet mellom trekant A og trekant B. I trekant A rapporterer skoleleder til politisk og administrativ

ledelse i kommunen. Dette samspillet forventes å fungere nokså formelt. I et strategisk perspektiv forventes skoleleder å omsette kommunalt og nasjonalt formulerte mål til operative handlingsprogrammer for skolen og å gjennomføre disse innenfor tildelt ressursrammer. I et rasjonelt styringssystem antas de tildelte ressursene å stå i et rimelig forhold til mål og handlingsprogram. *Kritiske faktorer for effektiv ledelse er med dette utgangspunktet at målene er klare, ressursene tilstrekkelige og handlingsrommet for lokal ledelse tilstrekkelig.*

Med utgangspunkt i at skolene er profesjonstunge – kanskje profesjonsdominerte – organisasjoner antas samspillet i trekant B å ha et mer kollegialt preg, i alle fall i forhold til personalet. Og personalet, lærerne, har ofte sin lojalitet og identitet knyttet mer til fag og brukere, altså elvene, enn til skolen som organisasjon eller til kommunen. Ledelse i dette perspektivet vil i stor grad dreie seg om å håndtere små og store kriser, uforutsette situasjoner der spillereglene er uklare og improvisasjon kan være nødvendig. Og skolehverdagen kan være veldig forskjellig fra skole til skole avhengig av lokalmiljøet eller fra kommune til kommune avhengig av kommunens størrelse eller økonomi. *Kritiske faktorer for effektiv ledelse med dette utgangspunktet er formelle og uformelle støttefunksjoner og nettverk som kan bistå skolelederne i kritiske situasjoner.*

Som figuren framhever, står skolelederne i et todelt lojalitetsforhold: Oppover til kommunal administrativ og folkevalgt ledelse, og internt til et kollegialt fellesskap med ansvar for elevenes læring som felles fokus. Denne todelingen medfører noen klassiske ledelsesdilemmaer for skolelederne, kjent fra teori og forskning om mellomledere i større organisasjoner (Klausen 2006, Mintzberg 2009, Woolridge m.fl. 2008, Baldersheim m.fl. 2021). Skolelederne må kunne fungere som *oversettere* mellom de to trekantene: Strategisk nivå og operativt nivå. *Kritisk faktor for effektiv ledelse er med dette utgangspunktet at skolelederne greier å mobilisere interne ressurser for ledelse og skape seg et eget rom for utviklingsledelse.*

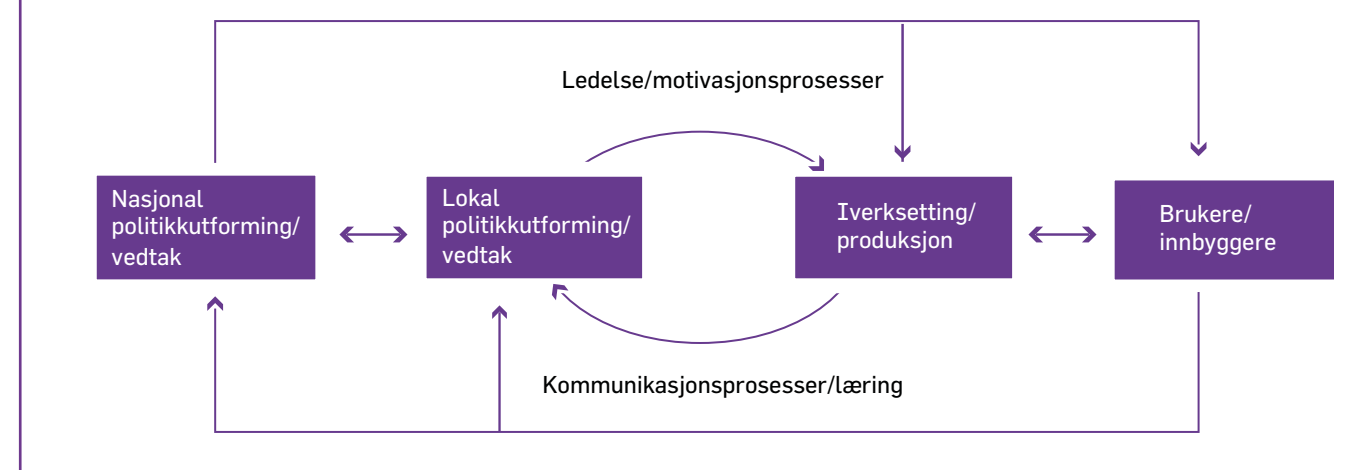
I de følgende analysene undersøker vi disse faktorene i tur og orden og gjennomfører til slutt en sammenfattende analyse av deres betydning for skoleledernes arbeidsvilkår. Figur 3.2 viser gangen i analysene.



KAPITTEL 4 SKOLELEDERNE I DEN KOMMUNALE STYRINGSKJEDEN: HVOR TYDELIG? FULLMAKTER, RAPPORTERINGSKRAV OG HANDLEFRIHET

Figur 4.1

Den kommunale styringskretsløypen (Hye og Øgård 2023, side 238)



Det grunnleggende spørsmålet i dette kapitlet er hvordan skolelederne erfarer rammevilkårene, og videre om vilkårene ivaretar de sentrale forutsetningene for rasjonell styring i et strategisk perspektiv. Spørsmålet er formulert med utgangspunkt i den såkalte aktør-teorien, også omtalt som prinsipal-agent-modellen (Jensen og Meckling 1976, Opstad 2013). Modellen er utgangspunkt for analyser av forholdet mellom en sakseier (prinsipalen), altså den kommunale ledelsen, og en iverksettingsagent som i vårt tilfelle er skolelederen eller -ledelsen. Prinsipalen har formulert et mål og gitt agenten i oppdrag å iverksette målet gjennom en omforent strategi, som bl.a. inneholder de nødvendige ressursene som kreves for å nå målet. I modellen omtales gjerne målene og den tilhørende strategien som en avtale eller «kontrakt» mellom prinsipal og agent. Agenten forventes å rapportere jevnlig til prinsipalen om gjennomføring og ressursbehov. Rapporteringsrutinene er ledd i en løpende organisatorisk lærings- og justeringsprosess. Agenten antas å ha tilstrekkelig handlingsrom til å velge virkemidler og tilpasse virkemidlene underveis. Forandres forutsetningene for gjennomføring av strategien, kan prinsipal og agent forhandle om justering av kontrakten. I kommunal sammenheng kan den årlige budsjettprosessen sees som en institusjonalisert forhandlingsprosess om justering av kontrakten (Opstad 2013).

Det problemet som aktør-teorien retter et særlig søkelys mot, er den såkalte informasjonsasymmetrien mellom prinsipal og agent. Agenten har mer detaljkunnskap om iverksettingssituasjonen og -kravene enn prinsipalen har. Agenten kan derfor fristes til å utnytte sitt informasjonsovertak til å overdrive ressursbehovet for å ha noe i reserve til uforutsette problemer måtte dukke opp. En slik atferd medfører et kontrollproblem for prinsipalen, som fristes til å innføre et kontrollregime som kanskje kan oppleves som overdrevent og unødvendig for agenten. Dette er en situasjon som er velkjent fra kommunal forvaltning, der det ofte framkommer klager over belastende rapporterings- og kontrollrutiner (Baldersheim m.fl. 2021) Rapportering som i utgangspunktet er grunnlag for nødvendig organisatorisk læring, kan oppleves som i sum belastende og kanskje tomme ritualer.

Kontraktforholdet mellom skoleledere og kommunal ledelse kompliseres av at den kommunale ledelsen selv inngår i

en prinsipal-agent-relasjon med staten ved at kommunen er iverksetter av en statlig skolepolitikk. Denne relasjonen reiser akkurat de samme problemstillingene som de som er nevnt ovenfor i omtalen av kommunal ledelse og skolelederne. I prinsippet er det kommunen som er skoleeier, og som er prinsipalen skolelederne skal forhold seg til. I praksis kan ansvarlinjene av skolelederne oppleves som mer kompliserte (DIFI 2017).

I dette kapitlet begrenses analysene til styringskjedene mellom skolene og skoleeier, dvs. kommunene. Styringskjedene framstilles som en styringsløype i figur 4.1.

På denne bakgrunnen har vi stilt følgende spørsmål til skolelederne: Hvor stort handlingsrom er skolelederne tildelt, målt gjennom de fullmakter som de får gjennom kommunenes delegeringsreglement? Hvor systematisk og tett følges skolene opp gjennom rapporteringsrutiner på forskjellige felt? Hvor adekvat oppleves handlingsrommet/fullmaktene i lys av utfordringene skolene står overfor på de forskjellige saksfeltene?

Det oppfølgende spørsmålet er om kommunene oppleves å ha en tydelig skolepolitikk som gir klare mål og føringer for skoleledernes virke. Dette belyses videre i kapittel 6.

HANDLINGSROM/DELEGERING:

Handlingsrommet (tab. 4.1) varierer etter oppgavetype. Rommet er størst når det gjelder personal- og organisasjonsspørsmål (ansettelser, opprettelse av avdelinger og team, mv). Mange opplever også at rommet for faglig utviklingsarbeid er rimelig stort (sette faglige mål, delta i eksterne prosjekter). Rommet er mindre når det gjelder økonomiske disposisjoner, f.eks. merinntektsfullmakter, overføre overskudd/ubrukte midler til neste år eller påvirke ansattes lønnsinnplassering). Muligheten til å påskjønne personale som gjør en særskilt innsats, er også meget begrenset.

Det er få forskjeller mellom grunnskoler og videregående skoler. Rektorene rangerer sine frihetsgrader nokså likt på tvers av de forskjellige saksfeltene. I sum oppgir rektorene i videregående noe høyere frihetsgrader enn rektorene i grunnskolene (sum på samleindeksen er 2,7 for grunnskoler og 3,1 for videregående).

Tab 4.1

Skolelederens fullmakter, rangert på synkende gjennomsnitt på total

| Hvor godt passer følgende beskrivelser for din myndighet og ditt ansvar som leder? | Total | | GSK | VGS |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Gj. Snitt | Std. Avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 1.5. Jeg har anledning til å ansette personale | 3,55 | ,718 | 3,52 | 3,66 |
| 1.7. Jeg har anledning til å omdisponere personalet (f.eks. flytte en ansatt mellom avdelinger/team) | 3,49 | ,725 | 3,54 | 3,28 |
| 1.10. Jeg har et selvstendig faglig ansvar for utvikling av enheten | 3,43 | ,662 | 3,44 | 3,39 |
| 1.9. Jeg har anledning til å sette særskilte faglige mål for enheten | 3,39 | ,666 | 3,41 | 3,34 |
| 1.1. Jeg har anledning til å omdisponere mellom budsjettposter (brutto budsjett) | 3,31 | ,758 | 3,29 | 3,41 |
| 1.11. Jeg har myndighet til å bestemme om enheten skal delta i eksterne prosjekter | 3,06 | ,802 | 3,02 | 3,22 |
| 1.8. Jeg har anledning til å foreta interne omorganiseringer (f.eks. opprette/legge ned avdelinger/team) | 2,73 | 1,011 | 2,70 | 2,88 |
| 1.2. Jeg har anledning til å justere på utgiftssiden ved eventuell merinntekt (merinntektsfullmakt) | 2,54 | 1,109 | 2,47 | 2,86 |
| 1.4. Jeg har plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett | 2,36 | 1,22 | 2,16 | 3,28 |
| 1.3. Jeg har anledning til å overføre (deler av) overskudd til neste års budsjett | 2,01 | 1,213 | 1,82 | 2,91 |
| 1.6. Jeg har anledning til å fastsette eller påvirke ansattes lønnsinnplassering | 1,96 | ,941 | 1,85 | 2,50 |
| 1.12. Jeg har anledning til å påskjønne personer eller grupper i enheten som gjør en ekstra innsats (f.eks. med etterutdanning, lønns-/stillingsopprykk) | 1,77 | ,821 | 1,67 | 2,22 |
| Fullmakter samleindeks (sum 1.1 – 1.12) | 2,80 | ,485 | 2,74 | 3,10 |
| N | 539 | | 441 | 98 |

Skala: 1 passer dårlig; 2 passer ikke helt; 3 passer ganske godt; 4 passer svært godt

RAPPORTERING

De fleste er underlagt et omfattende rapporteringsregime (tab. 4.2). Rapporteringen omfatter spesifikke resultatkrav og løpende ressursforbruk. Det rapporteres også rutinemessig på arbeidsmiljø og sykefravær. Derimot er det ganske mange som ikke rapporterer på resultater for pedagogisk utviklingsarbeid

Den viktigste forskjellen mellom grunnskoler og videregående er at det er noe høyere rapporteringsgrad på pedagogisk utviklingsarbeid i videregående. Om det er fordi rektorer i videregående prioriterer slike oppgaver høyere, eller fordi fylkeskommunene vier slike oppgaver mer oppmerksomhet, kan vi ikke svare på her.

Tab 4.2

Rapporteringskrav, rangert på synkende gjennomsnitt på total

| Jeg rapporterer regelmessig til kommunen med utgangspunkt i spesifikke mål- og/eller resultatkrav for enheten angående: | Total | | GSK | VGS |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Gj. snitt | Std. avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 2.1. Ressursbruk/økonomi | 3,68 | ,646 | 3,72 | 3,48 |
| 2.3. Arbeidsmiljø/sykefravær | 3,29 | ,821 | 3,32 | 3,14 |
| 2.2. Mål/resultatoppnåelse | 3,21 | ,835 | 3,19 | 3,29 |
| 2.4. Pedagogisk utviklingsarbeid | 2,97 | ,861 | 2,94 | 3,13 |
| Rapportering samleindeks (sum 2.1 – 2.4) | 3,29 | ,596 | 3,29 | 3,26 |
| N | 539 | | 441 | 98 |

Skala: 1 passer dårlig; 2 passer ikke helt; 3 passer ganske godt; 4 passer svært godt

HANDLEFRIHET

Gir delegasjonsreglementet *tilstrekkelig handlefrihet* for jobben som skoleleder? En ting er å ha fått delegert visse fullmakter på visse oppgavefelt, noe annet er spørsmålet om fullmaktene er *tilstrekkelige* for jobben som skal gjøres eller utfordringene lederne står overfor. Skolelederne gir i tabell 4.3 noe betingede svar på dette spørsmålet. Opplevelsen av handlefrihet er størst når det gjelder faglig-pedagogiske utviklingsoppgaver. Den oppleves som atskillig mindre i økonomiske, personal- og

organisasjonsspørsmål. Det kan altså se ut til at det er et visst sprik mellom handlefriheten slik den oppleves av skolelederne og *handlingsmulighetene* de skulle ønske seg. En viss forskjell gjør seg gjeldende mellom videregående og grunnskoler i og med at rektorer i førstnevnte gir uttrykk for mer handlefrihet i organisasjonsspørsmål enn sistnevnte gjør. Alt i alt på samleindeksen framstår også rektorene i videregående med noe mer handlefrihet enn kollegene i grunnskolen har.

Tab 4.3

Handlefrihet, rangert på synkende gjennomsnitt på total

| Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet når det gjelder: | Total | | GSK | VGS |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Gj snitt | Std. avvik | Gj snitt | Gj snitt |
| 3.4. Faglige spm. (faglige mål, systematisk læring- og kompetanseutvikling og pedagogiske satsinger mv) | 3,37 | ,661 | 3,36 | 3,41 |
| 3.5. Delegering av fullmakt og myndighet til andre i enheten | 2,93 | ,865 | 2,89 | 3,11 |
| 3.3. Organisasjonsspm. (utforme arbeidsinstrukser, omplassere personalet, prøve nye styringskonsepter mv) | 2,87 | ,891 | 2,83 | 3,02 |
| 3.1. Personalspm. (ansettelser, opprykk, lønnsfastsettelse mv.) | 2,57 | ,949 | 2,52 | 2,76 |
| 3.2. Økonomiske disposisjoner (flytte midler mellom budsjettposter, overføre innsparte midler fra et år til et annet mv) | 2,51 | 1,057 | 2,41 | 2,96 |
| Handlefrihet samleindeks (sum 3.1 – 3.5) | 2,90 | ,666 | 2,86 | 3,09 |
| N | 508-520 | | 411-424 | 98 |

Skala: 1 passer dårlig; 2 passer ikke helt; 3 passer ganske godt; 4 passer svært godt

STYRINGSREGIMER: BALANSEN MELLOM FULLMAKTER OG RAPPORTERINGSKRAV

Hvordan er samsvaret mellom skoleledernes tildelte fullmakter og rapporteringskravene som de er pålagt? Ut fra styringssløyfen framstilt i fig. 4.1 ventes det en viss balanse mellom fullmakter og rapporteringskrav

I tabell 4.4 er fordelingen av respondenter på hhv. få/mange fullmakter og lite/mye rapportering kombinert. Rutene i tabellen viser hvor mange respondenter som fungerer under hvilke kombinasjoner. Vi kaller kombinasjonene for «styringsregimer» (jf. Baldersheim m fl 2021: 50). Fire styringsregimer framkommer i modellen. «Balansert målstyring» vil si at skolelederen har mange fullmakter, men avkreves samtidig mye rapportering. Nesten en tredjedel befinner seg i denne situasjonen. Motsatsen er «diffust styre» med få fullmakter og lite rapportering. 16 prosent av respondentene finnes her. Den største gruppen er i et regime preget av «toppstyring», dvs. at de har relativt få fullmakter, men er underlagt mange rapporteringskrav. Denne gruppen utgjør nesten halvparten av skolelederne i undersøkelsen. Endelig er det en liten gruppe (seks prosent) som kan karakteriseres som «selvstyrte»: De har mange fullmakter, men forventes ikke å rapportere så mye – de synes altså mye overlatt til seg selv.

Tabell 4.4.

Styringsregimer. Kombinasjoner av fullmaktsomfang og rapporteringskrav. Fordeling av respondenter på fire kombinasjoner. Totalprosent. N=543=100 %.

| | | Fullmakter | |
|--------------|-------|---------------------|----------------------------|
| | | Få* | Mange |
| Rapportering | Lite* | 16 Diffust styre | 6 Selv-styre |
| | Mye | 47 Toppstyring | 31 Balansert målstyring |

*Skillet mellom hhv. lite/mye og få/mange er satt ved verdien 3 på skalaen 1-4. En verdi på 3 eller mer på indeksen vil si at respondenter finner at de fleste av de underliggende utsagnene «passer ganske godt» eller «passer svært godt».

Alt i alt virker det som kommunene av skolelederne krever bred rapportering på mange temaer, men disse kravene ser ikke ut til å være balansert mot tilsvarende råderett over virkemidler, slik som personalpolitikk, organisasjonstilpasning eller økonomiske disposisjoner, slik den største gruppen av ledere ser det. Ut fra gjengs styringsteori virker altså styringen noe haltende. Men det må understrekes at bildet er variert – det finnes også en gruppe som styres etter de klassiske kjennetegn for balansert målstyring.

OPPSUMMERING

Noen skoleledere er tildelt et bredt spekter av fullmakter, men det er variasjon avhengig av tema og fra kommune til kommune. Mest omfattende er fullmaktene på temaene faglig utvikling, personalforvaltning og organisering, mindre når det gjelder økonomi.

Skolelederne står til ansvar gjennom rapportering overfor skoleeier på viktige driftsområder (økonomi, personal og organisering). Rapporteringen er mindre omfattende når det gjelder utviklingsarbeid.

Skoleledernes opplevde handlefrihet synes mindre omfattende enn fullmaktene skulle tilsi. Om det kommer av at de ikke utnytter fullmaktene helt ut, eller om det er andre begrensninger som gjør seg gjeldende, skal vi komme tilbake til.

Bare for en mindre gruppe av skoleledere framstår forholdet mellom fullmakter og rapporteringskrav og dermed resultatansvar som rimelig avstemt. Flertallet synes å fungere under et styringsregime som kan karakteriseres som toppstyrt.

KAPITTEL 5 ORGANISASJONSKLIMAET: STØTTEFUNKSJONER OG STRESSFAKTORER FOR SKOLELEDERE

Tab 5.1.

Belastningsfaktorer, rangert på synkende gjennomsnitt på total

| Press fra omgivelser Angi hvor godt utsagnene passer for din arbeidssituasjon – | Total | | GSK | VGS |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Gj. snitt | Std. avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 8.3. Krevende elevsaker etter kap. 9A* / er en belastning i jobben min | 3,05 | ,910 | 3,12 | 2,72 |
| 8.7. Vi møter oftere lover og forskrifter som er vanskelig å håndtere i praksis | 2,93 | ,827 | 2,97 | 2,76 |
| 8.6. Statlige krav til rapportering og dokumentasjon er en belastning i jobben min | 2,79 | ,826 | 2,83 | 2,61 |
| 8.5. Krevende personalsaker er en belastning i jobben min | 2,75 | ,851 | 2,72 | 2,91 |
| 8.4. Krevende skole-hjem samarbeid er en belastning i jobben min | 2,73 | ,909 | 2,82 | 2,34 |
| 8.8. Vi møter stadig nasjonale og lokale utviklingsinitiativ som skaper usikkerhet og lite forutsigbarhet | 2,69 | ,813 | 2,71 | 2,60 |
| 8.1. Pågang fra brukergrupper/interesseorganisasjoner er en belastning i jobben min | 2,33 | ,859 | 2,38 | 2,12 |
| 8.2. Pågang fra media er en belastning i jobben min | 1,89 | ,755 | 1,87 | 1,98 |
| Belastning samleindeks (sum 8.1 - 8.8) | 2,64 | ,561 | 2,68 | 2,51 |
| N | 521 | | 423 | 98 |

Skala: 1 passer dårlig; 2 passer ikke helt; 3 passer ganske godt; 4 passer svært godt

* er blitt §12-4 i ny opplæringslov.

Det overordnede spørsmålet i dette kapitlet er hvor langt kommunenes støttesystemer bidrar til å hjelpe skolelederne til å mestre stress og forstyrrelser som kan oppstå i driften av skolene. Vi vet fra mange kilder (Mintzberg 1973, Baldersheim m.fl. 2021, Hye 2023) at lederes hverdag er preget av mange avbrytelser, den kan ofte bestå av små og store kriser som må håndteres umiddelbart, såkalt «brannslukking», mer enn av langsiktig strategisk arbeid. Spørsmålet reises med bakgrunn i teori om *organisasjonsklimaets* betydning for organisasjoners effektivitet og personalets trivsel (Kuvaas og Dysvik 2020, Baldersheim m.fl. 2021). Teorien framhever at i større organisasjoner påvirkes de enkelte avdelingens virkemåte av de videre organisatoriske rammene avdelingene fungerer innenfor. Effektiv problemløsning krever ofte samvirke på tvers av avdelinger eller hjelp og støtte fra overordnet organisasjonsnivå. Dette gjelder særlig utforutsette problemer eller forstyrrelser som kan oppstå i driften av avdelinger. Og gjelder i kanskje enda større grad for såkalte «wicked problems» (Vabo m.fl. 2020). En organisasjon består i rendyrket form av et sett av rutiner som skal til for å håndtere faste oppgaver. Når rutinene ikke strekker til, oppstår et problem for ledelsen. Løsningen kan selvsagt finnes internt, men ofte må den søkes hos andre avdelinger eller i eksterne miljøer. Et godt, støttende og åpent organisasjonsklima gjør det lettere å søke hjelp hos andre avdelinger i organisasjonen, dvs. kommunen.

I dette kapitlet analyseres organisasjonsklimaet med grunnlag i skoleledernes rapportering om:

- Hvilke belastningsfaktorer skoleledere opplever i skolehverdagen
- Hvordan kommunenes støttesystemer fungerer for skolene

STRESS- OG FORSTYRRELSER: BELASTNINGSFAKTORER

Tabell 5.1 gir et bilde av betydningen av en del kommune- og skoleinterne stresskilder samt eksterne belastningsfaktorer. Listen over disse kildene og faktorene er framkommet gjennom de forundersøkelsene som det henvises til i metodekapitlet.

I tabellen er faktorene rangert etter den betydningen som skolelederne tillegger faktorene. Spørsmålet som stilles til skolelederne, er om faktor X «...er en belastning i jobben min». På en skala fra 1 til 4 rangeres faktorene fra 3,05 til 1,89. Score 1 tolkes som «liten eller ingen belastning» og score 4 som «meget stor belastning». Høyest belastningsscore gis «krevende elevsaker etter kap. 9A» (score 3,05). Deretter kommer at «Vi møter oftere lover og forskrifter som er vanskelige å håndtere i praksis» (nedenfor gis detaljer om hvilke lover og forskrifter det gjelder).

Deretter kommer «statlige krav til rapportering og dokumentasjon» og «krevende personalsaker». Pågang fra brukergrupper og interesseorganisasjoner eller media representerer derimot liten belastning.

Det er på dette punktet en viss forskjell mellom grunnskoler og videregående. Mens det for grunnskoleledere er krevende elevsaker som kommer på topp som belastningsfaktor, er det i videregående krevende personalsaker som topper listen. Den samlede belastningsscoren er også litt lavere for videregående.

STØTTEFUNKSJONER

Tabell 5.2 gir bilde av hvordan skolelederne opplever støtte fra kommunene når det gjelder å løse vanskelige spørsmål som kan dukke opp i skolehverdagen, og der det må antas at løpende

Tab 5.2.

Støttesystemene, rangert på synkende gjennomsnitt på total

| Støttesystemer. Angi hvor godt utsagnene passer for din arbeidssituasjon | Total | | GSK | VGS |
|--|-------------|------------|-------------|-------------|
| | Gj. snitt | Std. Avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 6.6. Kommunen gir nødvendig støtte i vanskelige juridiske spørsmål | 2,99 | ,782 | 2,96 | 3,12 |
| 6.4. Kommunen gir nødvendig støtte i vanskelige personalspørsmål | 2,97 | ,763 | 2,97 | 2,98 |
| 6.5. Kommunen gir nødvendig støtte i vanskelige økonomispørsmål | 2,75 | ,810 | 2,79 | 2,57 |
| 6.2. Kommunen gir nødvendig støtte i vanskelige IKT-spørsmål | 2,69 | ,818 | 2,69 | 2,72 |
| 6.3. Kommunen gir nødvendig støtte i vanskelige pedagogiske utviklingsspørsmål | 2,47 | ,781 | 2,51 | 2,31 |
| 6.7. Kommunen har tilfredsstillende systemer for drift og vedlikehold av enhetens bygg og uteområder | 2,40 | ,884 | 2,34 | 2,66 |
| Støttesystemer samleindeks (sum 6.2 – 6.7) | 2,72 | | 2,71 | 2,73 |
| N | 523 | | 425 | 98 |

Skala: 1 passer dårlig; 2 passer ikke helt; 3 passer ganske godt; 4 passer svært godt

rutiner ikke strekker til (slik spørsmålet er formulert). Temaene spenner fra juridiske spørsmål, personalspørsmål, økonomisaker, IKT, pedagogisk utviklingsarbeid til drift og vedlikehold av bygg og uteområder.

Kommunene får noe betingede skussmål for sin støtte på de nevnte områdene. Øverst kommer støtte i vanskelige juridiske spørsmål og nederst kommer drift og vedlikehold av bygg og anlegg (jf. noen rektors karakteristikk av egen stilling som «reservvaktmester»). Men merk at tilbakemeldingene fra skolelederne på de fleste områdene er noe reserverte, fra «ganske god» til «middels». Scoren når opp til verdien 3 på bare ett punkt: Fra videregående skoler når det gjelder juridisk støtte. Det er ellers liten forskjell på grunnskoler og videregående på dette temaet. Med andre ord er det ganske mange ledere som kunne ønske seg mer støtte enn de får.

I den samlede vurderingen av organisasjonsklimaet rundt skolene er den samlede balansen mellom stressende og støttende klima så vidt positiv for alle skolene sett under ett (gjennomsnittscorene er 2,6 versus 2,7).

I figur 5.1 er de to klimadimensjonene stilt sammen for å karakterisere ulike typer av klima alt etter hvor sterkt de to dimensjonene gjør seg gjeldende. I figuren framkommer det fire klimatyper: Introvert: (lite støtte og lite stress, dvs. skolen fungerer mye for seg selv, uten mange forstyrrelser og trenger eller får heller ikke mye støtte). Hektisk: (mye stress og mye støtte). Harmonisk (mye støtte og håndterbart stress). Disharmonisk: (lite støtte, mye stress).

Omkring en fjerdedel av skolelederne opplever å fungere i et ganske harmonisk klima, omgitt av et støttende apparat, men samtidig lite stress. En litt større andel (29 prosent) opplever et disharmonisk klima, og en tilsvarende gruppe befinner seg i et

Figur 5.1.

Organisasjonsklima. Fordeling av skoleledere etter deres oppfatning av organisasjonsklima som hhv. støttende og stressende*. Totalprosent. N=433

| | | Støttende | |
|------------|------|---------------------|------------------|
| | | Lite | Mye |
| Stressende | Lite | Introvert 16% | Harmonisk 26% |
| | Mye | Disharmonisk 29% | Hektisk 29% |

Skillet lite/mye er basert på medianverdiene for indeksene i tabell 5.1 og 5.2 *Basert på tilsvarende figur i Baldersheim m fl 2021, s. 57.

hektisk miljø. Endelig er det en mindre gruppe som kan karakteriseres som introverte miljøer som greier seg selv uten særlig støtte, men har heller ikke mye stress.

NÆRMERE OM LOVER OG FORSKRIFTER SOM OPPLEVES BELASTENDE

Dette er et tema som er utførlig drøftet i forarbeidene til ny opplæringslov (se særlig NOU 2019:23, kap. 9). Utvalget skriver at

«En utfordring på opplæringsområdet er at det samlede regelverket oppleves som omfattende, fragmentert og komplekst. Både regelverkets struktur, det totale omfanget av lovregler, forskriftsregler og tolkninger og detaljnivået på reguleringen oppleves

som utfordrende. Disse trekkene gjør at det er vanskelig å finne fram i regelverket, og gjør dermed regelverket lite tilgjengelig for brukerne. At regelverket oppleves som for omfangsrikt og detaljert, er dessuten egnet til å svekke regelverkets legitimitet og gjennomslagskraft. Når regelverket blir for omfattende, vil det i praksis oppleves som umulig å oppfylle. Selv om det totale omfanget oppleves som utfordrende, er det ikke lett å peke på regler som overflødige. Den generelle oppfatningen synes å være at den enkelte regel kan være fornuftig og god, men at det er summen av alle reglene som skaper problemer» (NOU 2019:23, s. 138).

Dette er et syn som også avspeiles i kommentarene fra skolelederne i denne undersøkelsen. Nedenfor gjengis et utvalg av temaer som går igjen i skoleledernes utdypende merknader. Kap. 9A i gjeldende opplæringslov er temaet som suverent hyppigst nevnes som belastningsfaktor under spørsmålet om hvilke lover og forskrifter som medfører belastning for skolelederne⁴. Over 80 skoleledere nevner denne paragrafen. Noen av dem utdyper sitt syn ganske grundig. En av dem skriver:

Håndteringen av OL kap 9 - rektors manglende handlingsrom / styringsrett, jfr. foresattes påstander om hvordan skolen skal håndtere situasjoner. Økte forventninger i samfunnet og blant foreldre til hva skolen skal løse og, ikke minst, hvordan skolen skal løse utfordringer (metodevalg for undervisning og skolemiljøaker f.eks.), er den direkte årsaken til at jeg har valgt å fratrukke meg etter 6 år. Særlig er Statsforvalterens tiltro til foresattes påstander en stor belastning (tre saker høsten 22, jeg har mistet muligheten til å prioritere utviklingsarbeid og annet som har effekt på elevenes kollektive kompetanseutvikling, til fordel for av Statsforvalteren pålagte "løsninger" som ikke får effekt for eleven med "dårlig skolemiljø" - og som medfører utilikheten utlempe for medelever og ansatte. Jeg slutter i sektoren

En annen utdyper slik:

Opplæringslova 9A, der vi skal ta omsyn til enkeltelevane er svært utfordrende. Foreldre kan meine noko anna enn elevane, og vi skal ta omsyn til eleven. I nokre saker er det vedtak på to elevar, der tiltaka ikkje passar inn med kvarandre. Foresette nektar å vere med på å setje inn tiltak m.m. Ekstremt utfordrende, arbeidskrevjande og tidsoppslukande paragraf. Gjer det vanskeleg å vere lærar og leiar. Er redd paragrafen slik den er i dag tek vekk fokus frå undervisninga i altfor stor grad.

Særlig dokumentasjonskravet som følger av kap. 9A nevnes av mange:

Eks. §9A som er en viktig og riktig lov, men som i svært liten grad virker å se konsekvensene av det vanvittige dokumentasjonskravet dette innebærer. Har man flere saker gående samtidig, kneler alt annet arbeid som en følge av dette.

Opplæringslovas §5 og spesialundervisning er et annet tema som går igjen:

Oppl. §5.1-5.4 er veldig rigid og vanskelig å oppfylle ift. saksbehandling

OPPSUMMERING

Kildene til belastning og stress på skolelederne er mange. I særlig grad er det opplæringslovens kap. 9A som nevnes som belastende med de omfattende rettigheter den gir elever og foresatte og dokumentasjonskravene som følger med. Personalsaker og juridiske spørsmål utgjør også stressfaktorer.

Kommunenes støttesystemer gir hjelp i mange av de vanskelige situasjonene, særlig når det gjelder personal- og juridiske spørsmål, men oppleves ikke ubetinget av alle som velfungerende. Særlig er det drift og vedlikehold av bygninger og utearealer som mange er kritiske til.

⁴I ny opplæringslov vedtatt 2. juni 2023 er dette temaet dekket av § 12-4. I hovedsak videreføres bestemmelsene fra forrige lov.

KAPITTEL 6 LEDELSESMILJØ: FORVENTNINGER, ARBEIDSPRESS, MOTIVASJON OG RESULTATER

I dette kapitlet rettes søkelyset mot skoleledernes hverdag som *ledere*. Kravene til moderne skoleledere går ut over det å være effektive driftsledere av skolene – de forventes også å stå i spissen for utvikling og fornyelse av læringsmiljøene, f.eks. i forlengelse av LK20, noe som i sin tur kan kreve kompetanse i organisasjonsutvikling så vel som faglig-pedagogisk fornyelse. LK20 er en retningsanvisning som gir frihet både til kommuner og skoler m. h. t. til å skape egne skolepolitiske strategier innenfor nokså vide rammer.

Dette utgangspunktet reiser derfor spørsmål ikke bare om hvilke muligheter skolelederne faktisk har til å *prioritere utviklingsspørsmål* innenfor den hektiske hverdagen og de mange andre gjøremål som skal ivaretas, men også om hvilke muligheter de selv har til å utvikle seg som ledere. Videre reiser det spørsmål om hvordan og hvor langt kommunene ivaretar og utvikler sine (skole)ledere, dvs. hvilket *ledelsesmiljø* kommunene utgjør.

Hvor avklart er forventningene knyttet til lederoppgavene? Hvordan opplever de balansegangen mellom ansvaret for løpende driftsoppgaver og utviklingsoppgaver? Hvor langt rekker de å prioritere faglig utviklingsarbeid og egen utvikling som ledere? Hvilke ressurser internt og eksternt kan de trekke på som ledere og problemløserer? Av særlig interesse er spørsmålet om samspillet med overordnet nivå i kommunen omkring ledelsesutfordringer. Dessuten belyses skoleledernes trivsel og motivasjon.

FORVENTNINGSAVKLARING FOR SKOLELEDERE

Som nevnt i kap. 2, var den innledende fase i prosjektet en gjennomgang av stillingsannonser for skoleledere. Hovedmønsteret var at stillingsannonnene viste et bredt spekter av forventninger, fra ansvar for faglig ledelse og utvikling, via personalutvikling og elevmiljø til stram økonomistyring. Det kan illustreres med følgende stillingsutlysninger:

Eksempel 1 fra utlysning

- Ledelse av lærings- og utviklingsarbeid
- Personalledelse og arbeidsmiljøutvikling
- Forvaltning og kvalitetsutvikling
- Økonomistyring og resultatkontroll
- Samspill med elever, foresatte og nærmiljø
- Tverrfaglig samarbeid om barn og unges oppvekst
- Administrativ ledelse av skolen, herunder økonomisk planlegging, budsjettansvar, resultatoppfølging og personalledelse
- Pedagogisk ledelse med fokus på klasseledelse, tilpasset opplæring, læringsmiljø, læringsutbytte og digitalisering
- Deltakelse i jevnlig ledermøter for felles utvikling av skolene

Eksempel 2 fra utlysning

- Bygge og utvikle skolen som en profesjonell organisasjon med et klart læringsoppdrag og et godt omdømme.
- Lede og utvikle en ledergruppe som støtter og utfordrer ansatte, elever og deltakere.
- Videreutvikle et godt og trivelig arbeids- og læringsmiljø.
- Ha totalansvar innenfor eget fullmakts område, sørge for optimal ressursutnyttelse ut fra mål og forventninger, involvering og deltakelse i utviklingsprosesser.
- Utstrakt samarbeid med interne og eksterne aktører.
- Holde seg oppdatert på voksenopplæringsfeltet og kjenne til ordninger og prosjekter som kan komme elevgruppen til gode.

Videre er vi interessert i hvordan og hvor langt kommunene søker å avklare rollen mer presist for de som tilsettes i stillingen?

Forventningene til skolelederrollen kan tenkes avklart bl.a. gjennom særskilte avtaler inngått mellom kommunen og den enkelte skoleleder, gjennom generelle instruksjoner for skolene i den enkelte kommune eller gjennom mål for skolen som springer ut av kommunens skolepolitikk. Eller mer allment ved at stillingen defineres som særskilt ledende etter arbeidsmiljølov mv med et åpent mandat som det vil være opp til den enkelte å fylle.

En god del skoleledere vil kunne finne holdepunkter for stillingen i en kommunal skolepolitikk, men ganske mange sier at deres kommune ikke har en slik politikk (tab. 6.1, spm. 9.6;

gjennomsnittsverdi 2,6; 40 prosent velger verdiene 1 eller 2). Det er også sjelden at det finnes en tydelig stillingsinstruks for stillingen (tab. 6.1, spm. 19; 67 prosent svarer 'nei', eller er usikre). Mange kan heller ikke si sikkert om stillingen deres er eksplisitt definert som *særskilt ledende eller uavhengig* i henhold til arb. miljølov §10.2 (40 prosent svarer 'nei' eller er usikre). Likevel er det bare et mindretall som vil si at det er *uklare* mål for jobben som skoleleder (tab. 6.1, sp 9.4). Dette kan være et uttrykk for at det er mye opp til den enkelte skoleleder å sette grenser og finne sin egen profil, eller at utformingen av stillingen bygger på «taus kunnskap» (Nonaka og Takeuchi 1995) i et stilltende samspill i det profesjonelle fellesskapet i skolene. Det spiller nok også en viktig rolle for skoleledernes jobbforståelse at skolesektoren er så gjennomregulert nasjonalt gjennom lovgivning og forskriftskrav (Difi 2015).

Tab 6.1

Holdepunkter for ledelse

| | Total | | GSK | VGS |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Gj. snitt | Std avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 9.4. Det er uklare mål for min jobb | 2,00 | ,758 | 2,05 | 1,80 |
| 9.6. Kommunen har en tydelig skoleutviklingspolitikk og konkrete utviklingstiltak | 2,58 | ,859 | 2,55 | 2,73 |
| 19. Kommunen har utarbeidet en tydelig stillingsinstruks for min lederstilling | 1,87 | ,717 | 1,84 | 2,01 |
| 20. I min kommune er min stilling definert som ledende eller særlig uavhengig (Aml. Kap 10-12) | 1,73 | ,920 | 1,79 | 1,46 |
| N | 516 | | 418 | 98 |

Skala: 1 passer dårlig; 2 passer ikke helt; 3 passer ganske godt; 4 passer svært godt

TID TIL UTVIKLINGSARBEID

Hvor langt makter så skolelederne å prioritere utviklingsarbeid av forskjellig slag? Ifølge de nevnte stillingsannonnene forventer kommunene at skoleutvikling i bred forstand skal prioriteres. Tidligere forskning referert i kap. 3 har vist at tid til bl.a. faglig-pedagogisk utviklingsarbeid er noe skolelederne ønsker seg mer av. En slik prioritering ønsker også lærerne på skolene (Kirkhaug 2022). Hvor langt får skolelederne til å prioritere utviklingsarbeid?

Spørsmålene vi har stilt skolelederne omkring dette temaet, omfatter både tid til strategisk utviklingsarbeid for skolen, tid til faglig oppfølging og veiledning av personalet og tid til egenutvikling som skoleleder. Det generelle inntrykket fra tabell 6.2 er at skolelederne bare i beskjeden grad lykkes i å finne tid til disse utviklingsoppgavene.

Tabell 6.2

Rom for utviklingsledelse

| Lederhverdag Angi hvor godt utsagnene passer for din arbeidssituasjon | Total | | GSK | VGS |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Gj. snitt | Std. Avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 9.1. Jeg har tilstrekkelig tid til å følge opp strategisk utviklingsarbeid | 1,79 | ,751 | 1,76 | 1,91 |
| 9.2. Jeg har tilstrekkelig tid til faglig oppfølging og veiledning av personalet | 1,75 | ,694 | 1,72 | 1,92 |
| 9.8. Jeg klarer å finne rom til kompetanseheving og utvikling av meg selv som leder > I | 2,32 | ,870 | 2,30 | 2,39 |
| Utviklingsledelse samleindeks (sum av 9.1, 9.2, 9.8) | 1,95 | ,630 | 1,93 | 2,07 |
| N | 516 | | 418 | 98 |

Skala: 1 passer dårlig; 2 passer ikke helt; 3 passer ganske godt; 4 passer svært godt

LEDERSTØTTE

Det er som nevnt nokså typisk for ledere i offentlig forvaltning at de møter et mangfold av forventninger, til dels motstridende krav (Cameron m.fl. 2006, Hye 2023). Dilemmaer og krysspress kan medføre behov for råd og veiledning fra andre. Hvilke kilder til råd og veiledning kan skolelederne benytte seg av?

Er det fra overordnet styringsnivå, fra interne lederteam, eller fra lederkolleger i andre avdelinger eller kommuner de finner råd og støtte? Av tabell 6.3 framgår det at de finner støtte først og fremst hos egen ledergruppe og hos andre avdelinger eller enheter i kommunen. Støtte fra overordnet nivå forekommer

Tab 6.3

Lederstøtte, rangert på synkende gjennomsnitt på total

| Lederstøtte Angi hvor godt utsagnene passer for din arbeids-situasjon – | Total | | GSK | VGS |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Gj. Snitt | Std. Avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 5.3. Ved behov finner jeg støtte og hjelp i egen ledergruppe** | 3,34 | ,804 | 3,32 | 3,43 |
| 5.2. Jeg får støtte og hjelp fra mine lederkollegaer i andre enheter ved behov** | 3,24 | ,675 | 3,24 | 3,23 |
| 5.1. Jeg får støtte og hjelp fra overordnet ledelse (for eksempel skolesjef/oppvekstsjef) ved behov* | 2,96 | ,871 | 2,95 | 2,99 |
| 5.4. Kommunens organisering av ledernetverk er til støtte i driften av enheten* | 2,76 | ,837 | 2,76 | 2,76 |
| 9.7. Jeg føler at kommunen verdsetter meg og ivaretar meg som leder* | 2,56 | ,881 | 2,52 | 2,71 |
| 9.5. Jeg får tydelig tilbakemelding på mine prestasjoner som leder fra mine nærmeste overordnede* | 2,26 | ,891 | 2,25 | 2,30 |
| 5.5. Jeg som leder mangler sparringspartnere om ledelsesmessige problemer | 2,16 | ,912 | 2,14 | 2,24 |
| *inngår i indeks for kommunal lederstøtte | 2,63 | ,674 | 2,60 | 2,70 |
| **Inngår i indeks for lederstøtte fra andre | 3,29 | ,598 | 3,3 | 3,33 |
| N | 516 - 529 | | 418 - 429 | 98 |

Skala: 1 passer dårlig; 2 passer ikke helt; 3 passer ganske godt; 4 passer svært godt

også, men er ikke så viktig som de to førstnevnte instansene. Mange kommuner organiserer ledernetverk på tvers av enhetene som møteplass for kommunens ledere. Dette oppleves som viktig av ganske mange, men ikke helt på nivå med de andre nevnte kildene til støtte.

Mange opplever nok et ganske distansert samspill med overordnet nivå når det gjelder takling av lederoppgaver. Nærmere 60 prosent sier at de ikke får tydelige tilbakemeldinger på prestasjoner som leder. Det er også nokså mange (45 prosent) som ikke føler seg verdsatt av kommunen eller ivaretatt som leder.

TRIVSEL OG ARBEIDSPRESS

Mange kommuner har meldt om problemer med å få søkere til lederstillinger i skolene. Det mangler heller ikke på rapporter om hvor stressende lederhverdagen i skolene kan være (Skaalvik 2022). På en slik bakgrunn kunne man kanskje tenke at det er stor mistriksel blant skolelederne, og at det finnes få motivasjonsfaktorer for å bli i jobben.

En del av trivselsproblematikken kan ligge i stort arbeidspress. Vi har bedt lederne om å vurdere *arbeidspresset i stillingen* på en fem-punktsskala, fra «På grensen til det uforsvarlige» (verdi 1) til «Helt passe» (verdi 5). Nesten 70 prosent plasserer

Tab 6.4

Trivsel og arbeidspress i stillingen

| | Total | | GSK | VSG |
|---|-----------|------------|-----------|-----------|
| | Gj. snitt | Std. avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 12. Hvor godt trives du i stillingen du nå har? Angi på en skala fra 1 til 6 (1 = mistrives sterkt 6= trives i svært stor grad) | 4,55 | 1,102 | 4,50 | 4,79 |
| 13. Hvordan vil du vurdere arbeidspresset i din stilling? 1=uforsvarlig stort, 5=helt passe) | 2,20 | ,957 | 2,16 | 2,41 |
| N | 516 | | 418 | 98 |

Tab 6.5

Motivasjon for stillingen, rangert på synkende gjennomsnitt på total

| Hva er det som gjør jobben du har nå attraktiv for deg? For hvert alternativ ber vi deg angi i hvilken grad dette stemmer for deg. | Total | | GSK | VGS |
|--|-----------|------------|-----------|-----------|
| | Gj. snitt | Std. Avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 10.3. Et arbeid der jeg får hjulpet og påvirket barn og unge | 3,69 | ,497 | 3,69 | 3,67 |
| 10.4. Et arbeid der jeg kan bidra til å dyktiggjøre medarbeiderne | 3,41 | ,580 | 3,42 | 3,41 |
| 10.2. Et arbeid der jeg har noe å si ved viktige beslutninger | 3,30 | ,621 | 3,27 | 3,44 |
| 10.1. Høyt faglig nivå i enheten | 3,02 | ,620 | 2,98 | 3,18 |
| 10.6. Utviklingsmuligheter i jobben som leder | 2,70 | ,807 | 2,64 | 2,93 |
| 10.5. Et arbeid der jeg får jobbe opp mot den politiske ledelsen i kommunen | 1,83 | ,759 | 1,81 | 1,88 |
| N | 516 | | 418 | 98 |

Skala: 1 passer dårlig; 2 passer ikke helt; 3 passer ganske godt; 4 passer svært godt

seg på en av de to nederste verdiene, altså «På grensen til det uforsvarlige» eller «Svært høyt». Gjennomsnittsverdien er 2,3 (se tabell 6.4). De aller fleste opplever altså arbeidspresset som svært stort.

Vi har videre stilt spørsmål om trivsel og har bedt skolelederne om å plassere seg på en skala fra 1 til 6, hvor 1 betyr «mistrives sterkt» med jobben og 6 betyr «trives i svært stor grad». Gjennomsnittsverdiene som framkommer av svarene i tabell 6.4, er 4,5 for grunnskolene og 4,8 for videregående. De fleste trives altså rimelig godt med jobben, og lederne i videregående noe bedre enn kollegene i grunnskolen. Alt i alt er det bare 14 prosent av de spurte som plasserer seg i den nedre delen av skalaen (altså verdien 3 eller lavere).

Har arbeidspresset noe å si for trivselen? Samvariasjonen mellom arbeidspresst og trivsel, målt gjennom korrelasjonskoeffisienten Spearman's rho, viser en verdi på ,41**. Det betyr at det er en ganske sterk sammenheng mellom å oppleve høyt arbeidspress og å mistrives (bemerkt at høyt opplevd arbeidspress er kodet med den laveste skalaverdien, «passe arbeidspress» har høy verdi).

MOTIVASJONSFAKTORER

På bakgrunn av relativt høy jobbtrivsel kunne man anta at skolelederne er ganske motivert for jobben til tross for mange belastende faktorer og stress. Hva er det i så fall som motiverer dem for å bli i en såpass spenningsfylt og arbeidsbelastende stilling? I motivasjonsteorien skilles det gjerne mellom indre og ytre motivasjon. I tillegg har forskning om ledere i offentlige virksomheter vist at trekk ved offentlig tjeneste i seg selv kan være motiverende for en del ansatte (*public service motivation*). Funn fra tidligere forskning har vist at ledere i det offentlige gjerne drives av indre motivasjon, gjerne av faglig art, og av arbeidet i det offentlige i seg selv (*public service*) (Andersen og Pedersen 2014, Andersen m.fl. 2017, Baldersheim m.fl. 2021). Vi har spurt skolelederne hva de finner attraktivt ved stillingen de har og har gitt dem anledning til å prioritere mellom mulig-

heten til å øve innflytelse over egen arbeidsplass, muligheten til å bidra til å dyktiggjøre medarbeiderne, anledning til å hjelpe barn og unge, anledning til å jobbe tett opp mot politisk ledelse, høyt faglig nivå i enheten eller egne utviklingsmuligheter som leder.

Tabell 6.5 viser at av disse faktorene er det å kunne hjelpe og forme barn og unge som vektlegges sterkest, deretter å kunne bidra til å dyktiggjøre medarbeiderne. Lavest kommer mulighetene til å jobbe tett opp mot politisk ledelse i kommunen. Det er altså kjernemålet for virksomheten, forme og hjelpe barn og unge, som er den sterkeste motivasjonsfaktoren, deretter faglige bidrag overfor medarbeiderne. Indre motivasjon og faglige mål er altså de dominerende motivasjonsfaktorene. Innflytelsesmuligheter betyr også noe, knyttet til egen arbeidsplass, mens bidrag til den større kommunale helheten, f.eks. i samspill med folkevalgte ikke virker særlig tiltrekkende, og jobben som springbrett for videre lederkarriere har heller ikke stor betydning. Motivasjonsfaktorene finnes i det store og hele på egen arbeidsplass. En forskjell mellom grunn- og videregående skoler trer fram, at ledere i videregående vektlegger høyt faglig nivå noe mer enn kollegaene i grunnskolen gjør.

MÅLOPPNÅELSE

Vi har spurt skolelederne om hvor langt de mener de greier å oppfylle resultatkrav på forskjellige områder. Spørsmålet stilles på bakgrunn av at virksomhetene i offentlig sektor styres mer og mer gjennom krav om resultatleveranser. Samtidig er forventningene til virksomhetenes resultater blitt mer mangfoldige. Som vist i kapittel 4, ventes skolene og skolelederne å levere resultater på stadig flere områder. Tradisjonell økonomistyring og personalforvaltning ligger fast, men i tillegg kommer elvenes læringsresultater, skole- og elevmiljø, arbeidsmiljø og skole-hjem-samarbeid. Vi har valgt ut seks resultatområder for spørsmålet om skolenes resultatleveranser: Økonomistyring, arbeidsmiljø, læringsresultater, elevmiljø og pedagogisk utviklingsarbeid.

Tab 6.6

Resultater, rangert på synkende gjennomsnitt på total

| I hvilken grad mener du din skole oppnår de mål som kommunen har satt på følgende områder: Angi på en skala fra 0 til 10 (0 = ingen fastsatte mål, 1 = svært lav måloppnåelse, 10= full måloppnåelse) | Total | | GSK | VGS |
|--|-----------|------------|-----------|-----------|
| | Gj. snitt | Std. Avvik | Gj. snitt | Gj. snitt |
| 11.5. Arbeidsmiljø/ kollegialt miljø | 8,63 | 1,714 | 8,65 | 8,52 |
| 11.6. Elevmiljø | 8,31 | 1,447 | 8,22 | 8,69 |
| 11.2. Økonomistyring | 8,22 | 2,557 | 8,15 | 8,56 |
| 11.3. Skole - hjem samarbeid | 8,07 | 1,808 | 8,14 | 7,76 |
| 11.4. Læringsresultater | 7,70 | 1,71 | 7,57 | 8,26 |
| 11.1. Pedagogisk utvikling | 7,68 | 1,635 | 7,63 | 7,93 |
| Resultater_samleindeks (sum 11.1 – 11.6) | 8,10 | 1,153 | 8,06 | 8,29 |
| N | 516 | | 418 | 98 |

Tabell 6.6 viser i hvilken grad lederne mener at virksomhetene de leder, makter å oppfylle kravene. Lederne ble bedt om å angi på en skala fra 1 til 10 hvor langt deres enheter klarer å nå mål som *deres kommune* har satt for skolen på disse områdene. Merk at respondentene også hadde anledning til å svare at de ikke hadde oppgitte mål for det aktuelle temaet. Ytterste få svarte at de *ikke* hadde mål å forholde seg til (kun mellom 3 og 8 respondenter svarte at de manglet mål).

Hovedinntrykket fra tabellen er at lederne stort sett mener at de oppnår målene i ganske høy grad (gjennomsnittsscorene ligger mellom 7,7 og 8,6). De aller beste resultatene gjelder arbeidsmiljø og elevmiljø mens læringsresultater og pedagogisk utvikling kommer sist. Videregående framhever seg med litt høyere resultatscore på flere av områdene, bl.a. læringsresultater, men ikke når det gjelder skole-hjem-samarbeid og arbeidsmiljø. Det er noe mer spredning i resultatene i grunnskolene enn i videregående skoler, noe som er naturlig siden grunnskolene er mange flere enn de videregående skolene og har mye mer variert størrelse og bakgrunnsmiljø.

OPPSUMMERING

Tid til utviklingsarbeid er en knapphetsfaktor for flertallet av skolelederne. Arbeidspresset er stort og belastningsfaktorene mange. Kommunene som helhet tilbyr ikke noen tydelig forventningsavklaring m.h.t hva skolelederrollen skal innebære via stillingsinstrukser, stillingsdefinisjoner eller gjennom en tydelig skolepolitikk. Likevel finner de fleste av lederne at målene de skal arbeide etter, er rimelig klare, muligens via dialog med overordnet styringsnivå? Støtte i lederhverdagens mange utfordringer finner de fleste i interne ledergrupper og hos lederkolleger i andre kommuner, men ledernetverk og -samlinger i egen kommune er også av betydning.

Det er dermed ikke nødvendigvis målene for stillingen som er uklare for skolelederne; det er heller å finne tid og ressurser til å leve opp til forventningene som er vanskeligheten. Hvor langt henger denne vanskeligheten sammen med trekk ved den kommunale styringen? Det er spørsmålet for det neste kapitlet.

KAPITTEL 7 SKOLELEDERROLLEN I DEN KOMMUNALE KONTEKSTEN

Skolelederne fungerer innenfor rammen av en kommunal-organisatorisk kontekst. Konteksten utgjør en helhet av samvarierende relasjoner som i sum utgjør arbeidsvilkårene og påvirker lederrollen. Denne konteksten er dynamisk – i stadig forandring, men den har også noen stabile fellestrekk på tvers av kommuner.

I dette kapitlet er formålet å samle trådene gjennom å analyseres noen sammenhenger på tvers av de temaene som er gjennomgått i de foregående kapitlene. Vi undersøker hvilke trekk ved den kommunale styringen og andre organisasjonsforhold som henger sammen med utvalgte mestringsparameter: Skoleledernes handlefrihet, rom for utviklingsledelse, arbeidspress, trivsel og resultatoppnåelse. Vi har konstatert i de foregående kapitlene at det er en god del variasjon på tvers av skoler angående disse temaene. Med henvisning til figur 3.2 s. 14 spør vi: *Hvor langt kan disse variasjonene knyttes til trekk ved den kommunale styringen, de kommunale støttesystemene samt belastningsfaktorer i skolehverdagen, og hvor langt kan variasjonene knyttes til skoleinterne forhold, eventuelt til den enkelte leder?*

Sammenhengene vi har funnet gjennom slike tverrgående analyser, er oppsummert i figur 7.1.

Til venstre i figuren er det listet opp en rekke styrings- og organisasjonsvariabler samt noen kontrollvariabler (kjennetegn ved den enkelte skoleleder samt noen trekk ved skolene). Pilene ut fra disse variablene representerer mulige effekter på lederroller

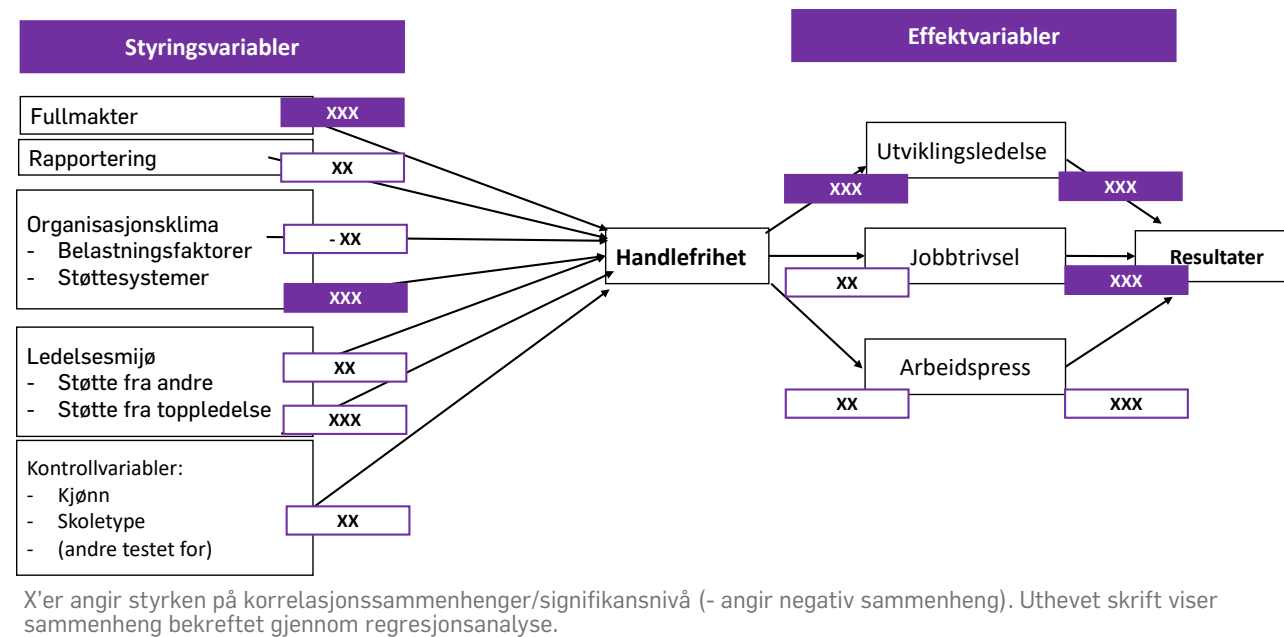
og arbeidsmiljø. Sammenhengene er kartlagt både gjennom korrelasjonsanalyser og regresjonsanalyser. Kryssene ved de enkelte pilene viser hvor sterk sammenhengene er (x'er med uthevet skrift indikerer at sammenhengen bekreftes gjennom regresjonsanalyser).

I sentrum av figuren står skoleledernes opplevde *handlefrihet*. Graden av handlefrihet påvirkes av alle styrings- og organisasjonsvariablene. Det innebærer at kommunene kan påvirke handlefriheten på flere forskjellige måter. Viktigst er omfanget av faktisk delegerte fullmakter. Det kan synes noe selvsagt, men er ikke nødvendigvis det. For hva som er nødvendige fullmakter, kan variere fra skole til skole, alt etter lokale forhold og utfordringer og henger også sammen med andre organisasjonsforhold. F.eks. ser vi at den andre viktige faktoren som påvirker handlefriheten, er kommunenes støttesystemer. Dessuten har ledelsesmiljøet i kommunene betydning i positiv retning. Belastningsfaktorene påvirker handlefriheten negativt, altså begrensende, som forventet. Disse ligger til dels utenfor kommunenes kontroll, f.eks. knyttet til statlig styring eller til elevrettigheter.

Personlige kjennetegn har noen betydning på den måten at mannlige ledere opplever noe mer handlefrihet enn kvinnelige, mens erfaring (år ansatt i stillingen) og tilleggsutdannelse i ledelse ikke kan knyttes til opplevelse av handlefrihet⁵. Videre gjør skoletype en viss forskjell. Ledere i videregående skoler rapporterer noe mer handlefrihet enn kollegene i grunnskolene gjør.

Figur 7.1

Den kommunale konteksten: Styringsvariable og effektvariable (datagrunnlag for figuren: Se tabell 7.1, 7.2 og 7.3)



⁵Svak sammenheng med lederutdanning innebærer ikke at lederutdanning er uten betydning, men at det er vanskelig å påvise en statistisk sammenheng siden nesten alle respondentene hadde slik utdanning; dermed kan ikke det å ha lederutdanning utgjøre en forskjell for ledernes opplevde handlefrihet.

Graden av handlefrihet har igjen konsekvenser for skoleledernes arbeidssituasjon. Den viktigste konsekvensen er effekten på ledernes rom for *utviklingsorientert ledelse*. Større handlefrihet gir mer rom for prioritering av utviklingsledelse, kanskje fordi handlefrihet gir mulighet til å prioritere bort eller ned noen forstyrrende faktorer. Handlefrihet henger også sammen med jobbtrivsel: De som opplever (større) handlefrihet, trives også mer i stillingen.

Effekten av handlefrihet på *arbeidspress* er derimot noe tve-tydig. Korrelasjonsanalysen peker i retning av en relasjon med håndterbart arbeidspress mens når det gjennom regresjonsanalyse kontrolleres for andre effekter, kan det se ut til at stigende handlefrihet leder til sterkere arbeidspress. Denne effekten er imidlertid relativt svak.

Vi vil også peke på at handlefrihet henger sammen med *jobbtrivsel*: Ledere som opplever adekvat handlefrihet, trives bedre i stillingen enn de med mindre frihet.

Videre ut i effektkjeden har vi undersøkt sammenhenger som leder til gode *resultatleveranser*. Rom for utviklingsledelse er sterkt knyttet til resultater. Det samme gjelder for jobbtrivsel – trivsel driver fram resultater. Vi merker oss videre at god resultatleveranse inngår i en kontekst med akseptabelt arbeidspress for lederne.

Betydningen av personkjennetegn er mer varierende. Erfaring (år i stillingen) har en viss betydning for jobbtrivsel, ellers ikke. Kjønn er av betydning for opplevelse av handlingsrom og jobbtrivsel, men med motsatt fortegn, kvinner trives mer enn menn, menn opplever mer handlingsfrihet enn kvinner.

Forskjellen etter skoletype går også igjen på de øvrige effektvariablene og aller mest markant når det gjelder jobbtrivsel (høyest verdi for VGS). Unntaket er resultatleveranse der det ikke er noen forskjell av betydning.

KAPITTEL 8 AVSLUTNING - VILKÅR FOR STRATEGISKE PARTNERSKAP MELLOM SKOLEEIERE OG SKOLELEDELSE?

Målsetting med prosjektet har vært å belyse de organisatorisk-administrative rammene for skolene, og hvordan disse rammene påvirker skoleledernes arbeidsvilkår. Fokus har særlig vært rettet mot betingelser for pedagogisk utviklingsarbeid og fornyelse i skolene. I forarbeidene til ny opplæringslov framheves bl.a. behovet for å styrke grunnlaget for faglig-profesjonell skjønnstøvelse i skolen. En slik styrking, hevdes det, må ivaretas gjennom et samspill mellom den overordnede kommunale ledelsen og profesjonsutøverne i skolene med rektor som leder:

«Profesjonsutøverne i skolen har en sentral rolle i utøvelsen av det faglige skjønnnet. Men kommunen har også en viktig rolle med å legge til rette for faglig utvikling og dialog mellom aktørene og ved å etterspørre faglige begrunnelser» (NOU 2019:23, s. 150)

Opplæringslovutvalget framholder videre at en styrking av det faglige skjønnnet vil kunne være et bidrag til utvidet kommunalt selvstyre på utdanningsområdet, da det vil redusere behovet for å detaljstyre beslutningstaking i skolene (NOU 2019: 23)

Overordnet har lovgiver søkt å legge til rette for rom for både kommunalt selvstyre og faglig autonomi, men gir ingen tydelige anvisninger på hvordan samspillet i praksis skal organiseres. Dette er det opp til kommunene å finne ut av. Etter vår oppfatning vil dette dreie seg om å legge til rette for strategiske utviklingspartnerskap som dels dreier seg om å skape en kommunal skolepolitikk og dels om utviklingsmål og –strategier for den enkelte skole.

Vi har i denne rapporten vist hvordan de kommunale styringskjedene fungerer i dag, sett fra skoleledernes synsvinkel. Analysene viser en kjede, som består av flere ledd. Sentralt står skolelederens opplevde handlefrihet. Den påvirkes av alle styrings- og organisasjonsvariablene, som kommunene mer eller mindre kan påvirke. Gjør de dette, kan effekten øke utover i kjeden. For opplevd handlefrihet former arbeidsvilkårene: mulighet for utviklingsledelse, jobbtrivsel, og arbeidspress. De påvirker igjen resultatleveranser.

Hvor langt er så betingelsene til stede for å etablere strategiske partnerskap mellom skoleeier og skoleledelse, og hva kan kommunene eventuelt gjøre for å legge til rette for slike partnerskap?

Grunnbetingelsene for et strategiske partnerskap er spesifisert i styringssløyfen framstilt i figur 4.1: a) felles eierskap til den lokale skolepolitikken (og prosesser som skaper felles eierskap), b) en viss grad av handlefrihet for iverksettende nivå (bl.a. som grunnlag for ansvarliggjøring), c) rapporterings- og tilbakemeldingsrutiner (som kan gi rom for læring undervegs), d) adekvate ressurser og støttesystemer (bl.a. som hjelp til å håndtere uforutsette problemer og forstyrrelser).

Det første leddet i denne kjeden ser ut til å være svakt utviklet i mange kommuner i den grunnleggende forstand at 40 prosent av rektorene mener at deres kommune ikke har noen klar skolepolitikk. Da er det heller ikke noe å ha felles eierskap til. Mange kommuner har med andre ord en jobb å gjøre med å utvikle en skolepolitikk i samspill med skolene slik at det finnes noe å ha som referanse for utviklingstiltak på den enkelte

skole. Rektorene kan også gis retning for sin gjerning gjennom stillingsbeskrivelser eller samtaler med overordnet nivå om innholdet i stillingen, men relativt mange mangler også slike retningsbestemmelser for stillingen.

Handlefriheten i stillingen framstår også som noe begrenset. Den samlede gjennomsnittskarakteren for handlefrihet er 2,9 av en mulig totalscore på 4,0. Det innebærer at en stor del av de spurte mener at beskrivelsene av de forskjellige fullmaktstypene ikke passer eller passer bare delvis på deres situasjon. Disse svarene fra respondentene stemmer for så vidt med kartlegginger av kommunal organisering, som viser at kommunene ser ut til å ha blitt mer tilbakeholdne med å delegere ansvar i senere år. Fullmaktene på økonomisiden er snevrest mens rektorene gis stor faglig frihet. Det er noe mer handlefrihet og større fullmakter i videregående enn i grunnskolene.

Kommunene har omfattende rapporteringsrutiner for virksomhetene. Dette vises igjen i våre data. 80 – 90 prosent av respondentene oppgir at de rapporterer regelmessig på ressursbruk/økonomi, arbeidsmiljø/sykefravær men også på mål og resultatoppnåelse og pedagogisk utviklingsarbeid. Grunnlaget for policy-læring skulle dermed være tilsted. Hvor langt dette grunnlaget utnyttes, er et mer åpent spørsmål. Det ligger i tillegg et innbygd paradoks i styringskjeden gjennom at de rapporterer mest på de forhold de har minst delegasjon på, og de områder som betyr minst for skoleutvikling (se tidligere referanser til skolelederens betydning for skolens resultat).

At skoleledere utsettes for mange belastningsfaktorer og «forstyrrelser» i jobben, er ikke noen overraskelse. Belastningsfaktorene er mange. Vi kan ikke uttale oss om hvorvidt disse faktorene er blitt *mer* belastende i senere år, men vi er slått av hvor mange som er enig i at de forskjellige faktorene vi spurte om, *er* en belastning i jobben. På topp kommer elevsaker knyttet til kap. 9A, men også andre lover og forskrifter nevnes. Listen over belastningsfaktorene kan gi grunnlag for vurderinger av en rekke regulatoriske endringer. Belastningene kommer klart i veien for skoleledernes mulighet for utviklingsarbeid i skolen. Arbeidsdagen kan til tider ha mer preg av «brannslukking» enn av utviklingsledelse. «Altumuligmann» er også en betegnelse som er benyttet om stillingen.

Kommunene har mange støttesystemer som driften av skolene er avhengig av, fra PPT til vaktmesteroppgaver. Våre data viser at velfungerende støttesystemer er vesentlig for ledernes rom for utviklingsledelse. Å skape grunnlag for strategiske partnerskap kan derfor kreve noe så prosaisk som å evaluere støttesystemene for å sjekke ut hvor godt de fungerer for skolene. Velfungerende støttesystemer påvirker også arbeidspresset og trivselen i stillingen: Jo bedre de fungerer, jo mer håndterbart oppleves arbeidspresset, og jo bedre er trivselen.

Ledere trenger også støtte og råd *qua ledere*. En leder vil mange ganger stå overfor problemstillinger som det ikke finnes klare svar på eller rutiner for å håndtere. Å stå i slike situasjoner er kanskje kjernen i det å være leder. Svarene må søkes opp. Vi antar at i kommuner med et godt *ledelsesmiljø*, vil ledere raskere og mer effektivt finne godt svar på vanskelige ledelsesproblemer, herunder problemer knyttet til

utviklingsledelse. Vi finner at trekk ved ledelsesmiljøet henger sammen handlefrihet og spiller en viktig rolle for skolelederne når det gjelder jobbtrivsel og derigjennom for utviklingsledelse, arbeidspress og resultatleveranse.

SLUTTORD

Vi vil til slutt peke på to begrensninger ved dette prosjektet og noen mulige utfyllende undersøkelser.

Skolelederoppavene framstår på bakgrunn av vårt datamateriale som uhyre krevende og komplekse, noe som også er slått fast i tidligere undersøkelser. Mange ledere gir uttrykk for at de ikke makter å oppfylle alle forventningene. For videre undersøkelser kan det **være mer fruktbart** å se skoleledelse som en *prosess* heller enn som en *rolle* som skal fylles av en person med eksepsjonelle egenskaper. Sees skoleledelse som prosess, blir svaret på ledelsesutfordringene snarere å *organisere* prosessen på en fruktbar måte heller enn å lete etter de «riktige» personene. Hvordan organisering av fruktbar skoleledelse kan se ut, kan i så fall følges opp i et eget forsknings-/utredningsprosjekt.

Videre har dette prosjektet ikke hatt mulighet til å gå mer direkte inn på hvordan kommunene selv organiserer sitt *oppfølgingsarbeid* overfor kommunene. Vårt datamateriale gir et visst innblikk i hvordan skolelederne erfarer kommunenes styrings- og støttesystemer på noen utvalgte områder. Men hvordan kommunene gjennomfører oppfølgingen av skolene i et mer strategisk utviklingsperspektiv, gjenstår å utforske. Som påpekt innledningsvis i kapitlet, kan organisering av samspillet være nøkkel til både utvidet kommunalt selvstyre og styrket faglig-profesjonelt fellesskap i skolene.

REFERANSER

Aas, M., og Vennebo, K.F. (red.) (2021): *Ledelse av profesjonelle læringsfellesskap i skolen*. Fagbokforlaget

Aas, M. og Paulsen, J.M. (2 utgave) (red.) (2022): *Ledelse i framtidens skole*. Fagbokforlaget

Abrahamsen, H.N. og M. Aas (2019): *Mellomleder i skolen*. Fagbokforlaget

Andersen, L.B. og Pedersen, L.H. (2014): *Styring og motivation i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Andersen L.B., C.B. Jacobsen, M.L.F. Jakobsen, T. Pallesen, og S. Serritzlew (2. utgave) (2017): *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*. Hans Reitzels Forlag

Baldersheim, H., Haug, A.V., Hye, L., Øgård, M. (2021): *Den kommunale mellomlederen – selvstendig lagspiller*. Fagbokforlaget

Bjørnset, M. og Kindt, M.T. (2019). Fra gallionsfigur til overarbeidet altnuligmann? Rekruttering av skoleledere i norsk skole. *Fafo-rapport 2019:37*

Bush, T. og Glover, D. (2014): School leadership models: what do we know? *School Leadership & Management*, 2014 Vol. 34, No. 5, 553-571

Cameron, K.S., Quinn, R.E. Degraff, J., Thakor, A.V. (2006): *Competing Values Leadership. Creating value in organization*. Edward Elgar Publishing

Daniëls, E., Honddeghem, A., & Dochy, F. (2019). A review on leadership and leadership development in educational settings. *Educational Research Review*, 27, 110-125.

Deloitte (2019) *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*, Utdanningsdirektoratet

Dons, C.F., Nilsen, N.O og Skrøvset, C. (red.) (2020): *Ledelse innenfra*. Fagbokforlaget

Engeland, Ø., Langfeldt, G., og Roald, K. (2008): «Kommunalt handlingsrom: Hvordan forholder norske kommuner seg til ansvarsstyring i skolen?» I Langfeldt, G., Elstad, E., og Hopmann, S. (red.) (2008): *Ansvarlighet i skolen – Resultater fra forskningsprosjektet «Achieving School Accountability in Practice»*. Cappelen Forlag.

Fossestøl, Knut (2023) Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren. Temanotat 4: En gjennomgang av lokal kompetanseutvikling for grunnsopplæringa (desentralisert ordning for kompetanseutvikling) AFI-rapport 2023:04

Fossestøl, K., Borg, E., Flatland, T., Hermansen, H., Selma Therese Lyng, S.T., Mausethagen, S. & Myrvold, T. (2021). Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnsopplæringen. AFI-rapport 6/2021

Glosvik, Ø., Langfeldt, G. og Roald, K. (2014): *Rektorrollen – Om å skape ledelse i skolefellesskap*. Cappelen Damm Akademisk

Grissom, J.A., Egalite, A.J., Lindsay, C.A. (2021): *How Principals Affect Students and Schools. A Systematic Synthesis of Two Decades of Research*. Wallace Foundation Research Report February 2021

Hye, L. (2023): Ledelse og mestringstro i pedagogiske organisasjoner. I Roland, P., Hye, L., Øgård, M. (red.): *Kapasitetsbygging i barnehage, skole, PPT. Profesjonelle lærende fellesskap, implementering og ledelse*. Cappelen Damm Akademisk

Hye, L. og Øgård, M. (2023): Problemløsningskapasitet. I Roland, P., Hye, L., Øgård, M. (red.): *Kapasitetsbygging i barnehage, skole, PPT. Profesjonelle lærende fellesskap, implementering og ledelse*. Cappelen Damm Akademisk

Jacobsen, D.I. (2015): Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Cappelen Damm Akademisk

Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E.M., Misje, I: *KMDs organisasjonsdatabase SLUTTRAPPORT 2021*. Ideas2evidence rapport 13/2021

Jensen, M.C. og Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3:305-360

Klausen, K.K. (2006): *Institutionsledelse: Ledere, mellomledere og sjakbasjer i det offentlige*. Børsens Forlag

Kirkhaug, R. Skolelederforbundets lederundersøkelse 2021 hva betyr lederskap i skolen?

Kirkhaug, R. Skolelederforbundets medarbeiderundersøkelse 2022 Ønsker og krav fra medarbeiderne til lederne

Kunnskapsdepartementet. (2017). Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnsopplæringen. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-for-grunnsopplaringen/id2570003/>

Kuvaas, B. og Dysvik, A. (4. utgave) (2020): *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser. Evidensbasert HRM*. Fagbokforlaget

Leithwood, K., Louis, K., S., Anderson, S., Wahlstrom, K. (2004): *Review of Research: How leadership influences student learning*. Wallace Foundation

Leithwood, K. og Jantzi, D. (2008): Linking leadership to student learning: The contributions of leader efficacy. *Educational Administration Quarterly*, 44(4), 496-528

Leithwood, K, Harris, A. & Hopkins, D. (2020): Seven Strong claims about successful school leadership revisited. *School Leadership and Management*, 40(1), 5-22

Lillejord, S. (2011): Kunsten å være rektor. I Møller, J. og Ottesen, E. (red.): *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Universitetsforlaget

Lillejord, S., Bolstad, A.K., Fjeld, S-E, Lund, T. Myhr, L.A. & Ohm, H. (2021): *En skole for vår tid. Sluttrapport fra ekspertgruppe for skolebidrag*.

Lillejord, S. (2022): En skole for vår tid – Ledelse og organisering for læring. I Aas, M. og J.M. Paulsen (2 utgave) (red.): *Ledelse i framtidens skole*. Fagbokforlaget
Meld. St. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet

Meld. St. 19 (2010). *Tid til læring*. Kunnskapsdepartementet

Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærlyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet

Meld. St. nr. 28 (2015–2016). *Fag – Fordypning – Forståelse*. Kunnskapsdepartementet

Mintzberg, H. (1973): *The Nature of Managerial Work*: Harper Collins Publishers

Mintzberg, H. (2009): *Managing*. Berrett-Koehler Publishers, Inc.

Moos, L, Nihlfors, E. og Paulsen J. M. (red) (2017) *Nordiske skolesjefer: Aktører i en brutt kjede*. Fagbokforlaget.

Møller, J og Ottesen, E. (red.) (2011): *Rektor som leder og sjef. Omstyring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Universitetsforlaget

Nonaka, I og Takeuchi, H. (1995): *The Knowledge creating Company*. Oxford University Press

NOU 2019:23 (2019) *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2022: 13. (2022). *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*. Kunnskapsdepartementet

NOU 2023: 1. (2023) *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen: Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet
NOU 2023:9(2023) *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*, Kommunal- og distriktsdepartementet
Opstad, L. (2013): *Økonomistyring i offentlig sektor*. Gyldendal

Paulsen, J.M. (2019): *Strategisk skoleledelse*. Fagbokforlaget
Roald, K. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring: når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Fagbokforlaget.

Robinson, V. (2011): *Student – Centered Leadership*. Jossey-Bass

Roland (2023): Hvordan kan ledere drive implementeringsprosesser med kvalitet i pedagogiske organisasjoner? I Roland, P., Hye, L., Øgård, M. (red.): *Kapasitetsbygging i barnehage, skole,*

PPT. Profesjonelle lærende fellesskap, implementering og ledelse. Cappelen Damm Akademisk

Skaalvik, C. (2022): Trivsel og stress i rektorrollen. I Aas, M. og J.M. Paulsen (2 utgave) (red.): *Ledelse i framtidens skole*. Fagbokforlaget

Woolridge, B., Schmid, T., & Floyd, S.W. (2008): The middle management perspective on strategy process: Contributions, synthesis, and future research. *Journal of Management*, 34:1190-1221

Vabo, S.I., Klausen, J.E., Askim, J. (2020): *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget

Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance. I Baldersheim, H og Rose, L, *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 3. utgave. Fagbokforlaget. 5. s 93 - 110.

Tab 7.1

Den kommunale kontekst: Sammenhenger, konstatert gjennom regresjonsanalyser, mellom organisasjonsvariable og mestringsparametre.

| | Handlefrihet | Uvikling-sledelse | Jobbtrivsel | Arbeidspress | Resultater |
|----------------------|--------------|-------------------|-------------|--------------|------------|
| Fullmakter | xxx | | | | |
| Rapportering | | | | | |
| Org klima | | | | | |
| -belastningsfaktorer | | -xx | -xxx | -xxx | |
| -Støttesystemer | xx | | | | x |
| Ledelsesmiljø | | | | | |
| -Støtte fra komm | | | xx | | -xx |
| -Støtte fra andre | | | xxx | | xxx |
| Kontrollvariable | | | | | |
| -Alder, kjønn, skole | x | | X | x | |
| Handlefrihet | | xxx | | -x | -xx |
| Utviklingsledelse | | | xx | xxx | xxx |
| Jobbtrivsel | | xx | | xxx | xxx |
| Arbeidspress | -x | xxx | xxx | | |
| Justert r2 | ,53 | | | | |

X'er angir styrke på sammenhengen

Tab 7.2.

Den kommunale kontekst: Sammenhenger mellom organisasjonsvariable og mestringsparametre. Korrelasjonskoeffisienter, Pearson's r. N=441-516

| | Adekvat handlefrihet | Rom for utviklingsledelse | Akseptabelt arbeidspress | Jobbtrivsel | Resultater |
|---|----------------------|---------------------------|--------------------------|-------------|------------|
| Delegasjon indeks | ,725** | ,272** | ,140** | ,203** | ,112* |
| Rapportering indeks | ,196** | ,097* | ,052 | ,174** | ,147** |
| Handlefrihet indeks | | ,336** | ,145** | ,245** | ,072 |
| Rom for utviklingsledelse indeks | ,336** | | ,556** | ,399** | ,292** |
| Belastninger indeks | -,149** | -,354** | -,391** | -,381** | -,201** |
| Støttesystemer indeks | ,368** | ,268** | ,238** | ,353** | ,221 |
| Lederstøtte fra kommunen indeks | ,337** | ,294** | ,275** | ,386** | ,167** |
| Lederstøtte fra andre indeks | ,271** | ,180** | ,144** | ,296** | ,264** |
| Jobbtrivsel (1=lav, 6=høy) | ,245** | ,399** | ,415** | ,415** | ,399** |
| Akseptabelt arbeidspress (1=høyt, 5=passe) | ,145** | ,556** | | -,027 | ,233** |
| År ansatt i nåværende stilling | -,041 | -,021 | -,041 | ,094* | ,078 |
| Personer inngår i skolens lederteam | ,261** | ,112* | ,019 | -,012 | ,083 |
| Min stilling ledende eller særlig uavhengig (ja, nei) | -,148** | -,022 | ,043 | -,043 | -,009 |
| Kjønn (K, M) | ,174** | ,035 | -,039 | -,094* | -,063 |
| Tilleggsutdanning i ledelse (ja, delvis, nei) | ,020 | ,023 | -,023 | ,103* | -,054 |

Tab 7.3

Mestringsparametre og kontekstuelle faktorer Regresjon OLS. Standardiserte betakoeffisienter.

| Kontekstuelle faktorer | Handlefrihet | Uviklingsledelse | Jobbtrivsel | Arbeidspress* | Resultater |
|--|----------------------|---------------------|-------------|---------------|-------------------|
| Delegasjon indeks | ,607*** | ,023 | -,042 | 033 | ,044 |
| Rapportering indeks | -,001 | -,007 | ,034 | -018 | ,063 |
| Handlefrihet indeks | x | ,172*** | ,060 | -102* | -,160** |
| Belastninger indeks | -,011 | -,116** | -,222*** | -162*** | -,074 |
| Støttesystemer indeks | ,107** | -,007 | ,080 | 020 | ,107* |
| Utviklingsledelse indeks | ,134*** | X | ,115** | 437*** | ,168*** |
| Lederstøtte fra kommunen indeks | ,047 | ,048 | ,140** | 070 | -,138** |
| Lederstøtte fra andre indeks | ,023 | ,018 | ,142*** | 015 | ,180** |
| Tilleggsutdanning i ledelse | ,016 | ,044 | -,072* | -014 | -,009 |
| Alder | -,080** | ,033 | ,122*** | -057 | -,011 |
| Kjønn (K, M) | ,072* | ,018 | -,046 | -041 | -,043 |
| I min kommune er min stilling definert som ledende eller særlig uavhengig | ,011 | -,002 | -,009 | 041 | ,016 |
| Kommunen har utarbeidet en tydelig stillingsinstruks for min lederstilling | ,017 | -,031 | -,013 | 022 | -,060 |
| Personer inngår i skolens lederteam | ,035 | ,080 | ,036 | -083 | ,022 |
| År ansatt i stillingen | ,002 | ,017 | ,003 | -025 | -,059 |
| Akseptabelt arbeidspress (1 uforsvarlig – 5 passe) | -,078* | ,432*** | ,175*** | x | -,010 |
| Jobbtrivsel (skala 1 = mis-trives sterkt, 6= trives i svært stor grad) | ,044 | ,108** | x | 166*** | ,276*** |
| Type skole (GSK 1, VGS 2) | -,036 | -,069 | ,000 | 100* | ,035 |
| | a= ,77 adj r2=,53 | a=,73 adj r2=,39 | Adj r2=,352 | R2=,382 | a= ,69 R2=,213 |

N= 514 – 542

*en ordinalvariabel med fem verdier og derfor teknisk sett ikke egnet for OLS. Resultatet er likevel tatt med for sammenligningens skyld. Analysen er også gjennomført som binær regresjon, som gir omtrent samme resultat. Diagnoser for multikollinearitet er tilfredsstillende.



Skolelederforbundet