



Acta Didactica

3/2001

3/2001



Acta Didactica

3/2001

Acta Didactica

Jorunn Møller og Jan Merok Paulsen

## Skolelederes arbeidsforhold i grunnskolen

En undersøkelse blant skoleledere som er  
organisert i Norsk Lærerlag

**Det utdanningsvitenskapelige fakultet**

Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling  
Universitetet i Oslo  
Postboks 1099 Blindern  
0317 Oslo

**Dept. of Teacher Education and School Development**

Faculty of Education  
University of Oslo  
P.O.Box 1099 Blindern  
0317 Oslo  
Norway  
[www.ils.uio.no](http://www.ils.uio.no)

ISSN: 1502-2013  
ISBN:82-90904-62-2



 **unipub**  
forlag

INSTITUTT FOR LÆRERUTDANNING OG SKOLEUTVIKLING  
UNIVERSITETET I OSLO

Jorunn Møller og Jan Merok Paulsen

# **Skolelederes arbeidsforhold i grunnskolen**

En undersøkelse blant skoleledere  
som er organisert i Norsk lærerlag

27.august 2001  
Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling  
Universitetet i Oslo

© ILS og forfatterne, Oslo, 2001

ISSN: 1502-2013

ISBN: 82-90904-62-2

Forlag: Unipub forlag

Omslag: Askim Grafix AS

Trykk og innbinding: GCSM AS, Oslo 2001

Henvendelser om denne boka kan rettes til Unipub forlag:

Telefon: 22 85 30 30

Telefaks: 22 85 30 39

E-post: unipubf@sio.uio.no

*Unipub forlag er en avdeling i Akademika AS,  
som eies av Studentsamskipnaden i Oslo.*

Rapportserien distribueres av Akademika AS

Akademika nettbokhandel: [www.gnist.no](http://www.gnist.no)

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med  
åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått  
med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til  
åndsverk.

## Forord

Dette er en rapport fra prosjektet *Skolelederes arbeidsforhold i grunnskolen ved inngangen til et nytt tusenår*. Prosjektet har vært finansiert av Norsk Lærerlag, avdeling for skoleledere. Førsteamanuensis Jorunn Møller ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo, har vært prosjektleder. Høgskolelektor Jan Merok Paulsen, høgskolen i Hedmark, avdeling Rena, har vært prosjektmedarbeider, og student Eivind Paulsen, Universitetet i Oslo, har gjennomført dataregistreringen i SPSS.

Prosjektet er gjennomført i form av en spørreskjemaundersøkelse til et tilfeldig utvalg av medlemmer i Norsk lærerlag, avdeling for skoleledere. Spørreskjemaet har faste svarkategorier og et omfang på 14 sider, jfr vedlegg 1.

Innsamling av data foregikk i perioden fra 15.november 2000 til 20.januar 2001. Det ble gjennomført én purrerunde. Per 20.januar var det kommet inn et nettoutvalg på 397 skjemaer. Svarprosenten utgjorde da 74,9 %, og 397 informanter utgjør ca 10 % av lærerlagets medlemmer i avdeling for skoleledere på landsbasis.

Etter at prosjektet var kommet i gang, har lærerforeninger i Danmark og Sverige ønsket å gjennomføre tilsvarende undersøkelser, og de har inngått avtaler med Lejf Moos ved Danmarks pedagogiske universitet og Olof Johansson ved universitetet i Umeå. Disse har fått oversendt spørreskjemaet som er utviklet for norske forhold og tilpasset skjemaet for danske og svenske forhold. Mange av spørsmålene vil være de samme, og dette vil til neste år gi grunnlag for en spennende komparativ studie av skolelederes arbeidsforhold i Norden.

Oslo, juni 2001

Jorunn Møller  
(prosjektleder)

# Innhold

	<b>Sammendrag</b>	Side	7
<b>1</b>	<b>Oppdragsbeskrivelse</b>	Side	9
<b>2</b>	<b>Prosjektets utgangspunkt</b>	Side	11
2.1	Introduksjon	Side	11
2.2	Reformpolitisk innramming	Side	11
2.2.1	Strategier for styring av skolen	Side	11
2.2.2	Endringer på 90-tallet når det gjelder styring av skolen og skolelederes oppgaver	Side	13
<b>3</b>	<b>Problemstillinger og avgrensninger</b>	Side	17
3.1	Problemstilling	Side	17
3.2	Avgrensning	Side	19
<b>4</b>	<b>Datainnsamling og metode</b>	Side	21
4.1	Nasjonal survey-studie	Side	21
4.2	Utvikling av spørreskjemaet og gjennomføring av pilotundersøkelse	Side	21
4.3	Om utvalg, avgang og frafall	Side	22
4.3.1	Populasjonen	Side	22
4.3.2	Stratifisering	Side	23
4.3.3	Utvalget	Side	24
4.3.4	Frafall, avgang og svarprosent	Side	24
4.4	Analyse av endelige datagrunnlag	Side	25
4.4.1	Svakheter i undersøkelsen	Side	25
4.4.2	Kjønn og erfaring som skoleleder	Side	26
4.4.3	Grunnutdanning	Side	27
4.4.4	Utdanning og skolering i ledelse	Side	28
4.4.5	Skoletype og skolestørrelse	Side	28
4.4.6	Kommunestørrelse	Side	31
4.4.7	Skjevheter i forhold til populasjonen	Side	31
4.5	Fremdrift	Side	32

<b>5</b>	<b>Drøfting av resultater</b>	Side	35
5.1	Kommunal styring og skoleleders arbeidsvilkår	Side	35
5.1.1	Relasjonen kommune -rektor som kritisk faktor	Side	35
5.1.2	”Kommunelovens system”	Side	35
5.1.3	Endring av kommunal organisering	Side	37
5.1.4	Omfang av ledelsesressurs	Side	38
5.1.5	Kontorbemanning	Side	39
5.1.6	Vaktmestertjenesten	Side	43
5.1.7	Delegering av budsjett- og resultatansvar	Side	47
5.1.8	Økonomiske rammer for skoleutvikling	Side	50
5.1.9	Oppsummering	Side	50
5.2	Forventninger til formell ledelse og tiltak for utvikling av lederkompetanse	Side	53
5.2.1	Om kvalifisering til skoleledelse – et kort tilbakeblikk	Side	53
5.2.2	Forventninger til formell skolelederrolle	Side	57
5.2.3	Kommunen som medspiller	Side	60
5.2.4	Formell kompetanse og etterutdanning i ledelse	Side	64
5.2.5	Oppsummering	Side	66
5.3	Ledelse i forhold til undervisning i klasserommet	Side	68
5.3.1	Ledelsesbegrepet	Side	68
5.3.2	Skoleleders yrkesidentitet og ”usynlig kontrakt”	Side	70
5.3.3	Pedagogisk ledelsesfunksjon	Side	72
5.3.4	Formell ledelse og lærernes undervisningspraksis	Side	74
5.3.5	Er undervisningsinspektør- rollen ”gått ut på dato”?	Side	86
5.3.6	Kvinner og menn som pedagogiske ledere	Side	88
5.3.7	Oppsummering	Side	90
5.4	Ny arbeidstidsavtale	Side	92
5.4.1	Referanse til tidligere studier om arbeidstidsavtalen	Side	92
5.4.2	Bruken av 190-timers-rammen lokalt	Side	94
5.4.3	Arbeidstidsavtalen som ledelsesverktøy	Side	96
5.4.4	Oppsummering	Side	102
5.5	Samarbeid med foreldre og eksterne parter	Side	104
5.5.1	Eksterne relasjoner som ”problemfelt”	Side	104
5.5.2	Forholdet til eksterne interessenter i lokalsamfunnet	Side	105
5.5.3	Relasjoner til foreldre	Side	105
5.5.4	Forholdet til media og skolens omdømme	Side	107

5.5.5	Opplevd interesse fra det politiske nivå	Side	108
5.5.6	Oppsummering	Side	109
5.6	Dilemmaer i skolelederjobben	Side	110
5.6.1	Motsetninger i forventningene til lederjobben	Side	110
5.6.2	Skolelederes oppfatninger av lojalitetskonflikter	Side	115
5.6.3	Oppsummering	Side	119
5.7	Trivsel i yrket som skoleleder	Side	120
5.7.1	Sammenheng mellom trivsel, mestring og utviklingsmuligheter	Side	120
5.7.2	Trivsel blant skoleledere	Side	121
5.7.3	Karriere og livsfaser	Side	124
5.7.4	Oppsummering	Side	127
<b>6</b>	<b>Avslutning og oppsummering av hovedfunn</b>	Side	129
6.1	Skolelederes handlingsrom og kommunal styringsstruktur	Side	129
6.2	Svakt omfang på skolens støttetjenester	Side	131
6.3	Kommunen som medspiller eller motspiller	Side	132
6.4	Pedagogisk ledelse	Side	133
6.5	Arbeidstidsavtalen – et godt ledelsesverktøy	Side	134
6.6	Skolens relasjoner til eksterne parter	Side	134
6.7	Trivsel	Side	135
6.8	Sammenfatning	Side	136
<b>7</b>	<b>Litteraturliste</b>	Side	137
	Oversikt over tabeller i rapporten	Side	145
	Vedlegg 1: Spørreskjemaet	Side	147
	Vedlegg 2: Oversendelsesbrev	Side	161
	Vedlegg 3: Brev fra Norsk Lærergag	Side	162

## Sammendrag

Undersøkelsen *Skolelederes arbeidsforhold i grunnskolen ved inngangen til et nytt tusenår* er gjennomført som nasjonal 'survey' blant skoleledere organisert i Norsk Lærerlag. Oppdraget er knyttet til temaene handlingsrom og kommunal styringsstruktur, organisering av lokal ledelse, arbeidstidsavtalen som ledelsesverktøy, eksterne relasjoner, lojalitetsdilemmaer og trivsel. 397 skoleledere svarte på skjemaet. I forhold til utvalget er svarprosenten 74,9.

Undersøkelsens hovedfunn tyder på en svært begrenset "kommunal sjenerøsitet" i økonomiske rammebetingelser for å utøve ledelse lokalt. *Støttesystemer som kontorbemanning og vaktmestertjeneste fremstår som spesielt kritiske.* Det er kun en mindre andel kommuner som tildeler ekstra ledelsesressurser ut over det som er tariffmessig hjemlet, og 74 % av lederne svarer at de ikke har tilstrekkelig kontorbemanning ved sin skole. I praksis betyr det at kostbar ledertid må brukes på elementære kontortekniske oppgaver som kunne ha vært utført på en billigere og mer effektiv måte. Sentraliseringen av vaktmestertjenesten som er blitt gjennomført i svært mange kommuner, synes også å gi for dårlig tilgjengelighet for skolene. Mange av vaktmesterens oppgaver må dermed i praksis ivaretas av skolelederne. Dette er en dyr løsning.

Noe overraskende er det at undersøkelsen likevel viser at *skoleledere i stor grad trives i sitt yrke.* Bare 3,2 % har krysset av for liten grad av trivsel selv om de synes arbeidsforholdene er vanskelige, og kvinner trives bedre enn menn. Mens 72,2 % av kvinnene har krysset av for stor grad av trivsel, er det sammenlignbare tallet for menn 53,8 %. Samtidig er det mange som presiserer i en kommentar at trivselen er knyttet til arbeidet på egen skole, og at de i økende grad er frustrert over alle krav og pålegg om omorganisering som kommunenivået tar initiativ til.

Et annet funn som var noe overraskende, var at *skoleledere jevnt over opplever arbeidstidsavtalen som et godt ledelsesverktøy.* Avtalen gir muligheter for å stille krav om samarbeid og gir nødvendige rammer for samarbeid om fellesoppgaver og undervisningsplanleggingen. Desto lenger erfaring man har som leder, jo bedre synes de som ble spurt, at arbeidstidsavtalen er som verktøy.



Skolelederne mener også selv *at de involverer seg aktivt i skolens undervisningspraksis*, og mer enn 90 % hevder at de er velkomne til å observere lærernes undervisning. Det kan tyde på at tradisjonen skoleledere og lærere har hatt med ”ikke-innblanding” i hverandres domene nå er i ferd med å endre seg. På den annen side er det *mer enn 94 % som ikke har etablert rutiner for å belønne de gode lærerne*, og mer enn 65 % har ingen rutiner for å følge opp lærere som ikke fungerer tilfredsstillende.

Dilemmaet mellom lojalitetsplikt oppover og yringsfrihet oppfattes av mange ledere som et dilemma, og materialet tegner et bilde av ”*kommunalt lydighetspress*”. Funnet fremstår som et paradoks på bakgrunn av de mange juridiske utredninger og vurderinger av yringsfrihetens status for tilsatte i offentlig sektor.

Selv om svarene spriker en del, er det likevel *mange som opplever kommunenivåets administrasjon som en positiv samarbeidspartner og pådriver i skolefaglige saker*. Derimot tyder svarene på at informantene opplever både lav kompetanse og lunken interesse for skole fra folkevalgte i kommunen.

*Valg av kommunal styringsmodell ser så langt ut til å ha begrenset innvirkning på skolelederens opplevelse av arbeidsforholdene*. Enten man har valgt en ”moderne” løsning med komiteer istedenfor hovedutvalg, eller virksomhetsmodell istedenfor sektormodell, synes det ikke å være en systematisk variasjon i svarene når det gjelder økonomiske rammer og organisering av andre støtte-tjenester. Helt uavhengig av valgt styringsmodell har også jevnt over rektorer nå en oppfatning av seg selv som *kommunale mellomledere*.

På det eksterne området oppleves foreldre som mer bevisste interessenter i forhold til skolens virksomhet, og vanskelige elevsaker krever betydelig mer av skolens tid og oppmerksomhet enn tidligere.

Samlet tegner materialet et sammensatt bilde av handlingsrom for ledelse som er påvirket av generelle utviklingstrekk i offentlig forvaltning preget av delegering, fristilling og variasjon i rammebetingelser på tvers av kommunegrensene. Informantene opplever på den ene siden økt fristilling og delegering, men samtidig varierende og utilstrekkelige økonomiske rammer for å utvikle grunnskolen i tråd med den nasjonale læreplanens forventninger.

## Kapittel 1

### Oppdragsbeskrivelse

Norsk Lærerlag, avdeling for skoleledere, ønsket å få gjennomført en undersøkelse hvor formålet var å kartlegge skolelederens arbeidsforhold ved inngangen til et nytt tusenår, både ut fra faktiske forhold lokalt når det gjelder ressurser, styring, struktur og organisering, og ut fra hvordan arbeidssituasjonen erfares og oppleves av den enkelte skoleleder. Norsk lærerlag henvendte seg til Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling da de ønsket å engasjere førsteamanuensis Jorunn Møller til å planlegge, gjennomføre og analysere undersøkelsen. I et brev presiserte de oppdraget de ønsket å få gjennomført på følgende måte: Undersøkelsen skulle ta sikte på å klarlegge forholdet mellom på den ene siden faktorer som

- administrativ struktur i det kommunale skoleverket
- administrativ struktur på virksomhetsnivå
- ledelsesstruktur på virksomhetsnivå
- arbeidsinstruks
- ledelsesressurser (tid)
- økonomiske ressurser på virksomhetsnivå
- grad av forvaltningsansvar på virksomhetsnivå
- kontorpersonale/-utstyr
- kompetanse/kompetanseutvikling
- personalpolitikk for ledere

og på den annen side faktorer som

- planverk
- lov- og avtaleverk
- krav om styringsdyktighet fra overordnet kommunal myndighet
- forventninger til pedagogisk, administrativ og personalledelse
- deltakelse i kollegial ledergruppe på kommunenivå
- forhold til overordnet myndighet, herunder spørsmål om lojalitet
- samarbeid med eksterne parter

Beskrivelsen var ikke ment å være uttømmende, men et utgangspunkt for drøfting av oppdraget. Det skulle være prosjektansvarliges oppgave å supplere, eventuelt korrigere og avgrense oppdraget ut fra de økonomiske rammene som ble gitt for prosjektet.

For å kunne velge ut representative informanter fikk prosjektansvarlig tilgang til listen over Norsk Lærerslags skoleledermedlemmer for gjennomføring av spørreundersøkelse. Listen som ble oversendt, ble destruert så snart datainnsamlingen var fullført.

Oppdraget hadde i utgangspunktet en økonomisk ramme på kr 107. 000,-. Dette beløpet ble senere reforhandlet til kr. 137.000,- på grunn av spørreskjemaets omfang som innebar mer tid til data-behandling enn forutsatt i det første oppsettet.

## Kapittel 2

# Prosjektets utgangspunkt

### 2.1 Introduksjon

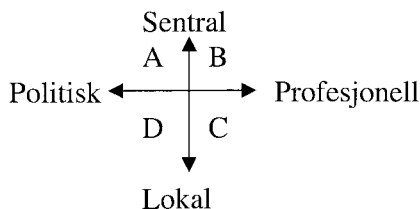
Prosjektet har til hensikt å kartlegge skolelederes arbeidsforhold ved inngangen til et nytt tusenår, både ut fra faktiske forhold lokalt når det gjelder ressurser, styring, struktur og organisering, og ut fra hvordan arbeidssituasjonen erfares og oppleves av den enkelte skoleleder, jfr vedlegg 2: Oversendelsesbrev til skolelederne.

Kartleggingen er ledd i et forskningsoppdrag gitt av Norsk lærerlag, avdeling for skoleledere, til Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling ved Universitetet i Oslo, jfr vedlegg 3: Skriv fra Norsk lærerlag til skolelederne. Avdeling for skoleledere i Norsk lærerlag konstaterer at gjennomføringen av de store læreplanreformene er blitt fulgt opp med krav til omstillinger og endringer av lederrollen i skolen. I sin kontakt med statlige myndigheter for å bedre arbeidsforholdene, ønsker de å basere sine argumentasjon på faktiske opplysninger. Dette er bakgrunnen for forskningsoppdraget som de har tatt initiativet til. Målgruppen for undersøkelsen er rektorer og undervisningsinspektører i *grunnskolen*. Alle er medlemmer av avdeling for skoleledere i Norsk lærerlag.

### 2.2 Reformpolitisk innramming

#### 2.2.1 Strategier for styring av skolen

Styring av skolen kan bli beskrevet og analysert langs to dimensjoner: Sentral versus lokal kontroll, og politisk versus profesjonell kontroll (jfr. Lundgren 1990).



Profesjonell kontroll innebærer at aktører og organer med faglig kompetanse knyttet til skole og utdanning legger premisser for styringen. Politisk kontroll henspeiler på styring fra aktører med formell beslutningsrett knyttet til organer i vårt politiske system. I felt A finner vi dermed sentrale politiske aktører på nasjonalt nivå, og i felt B sentrale profesjonelle aktører som fagekspertise og lærerorganisasjoner sentralt. I felt C finner vi aktører på den enkelte skole og lærerorganisasjonene lokalt, i felt D finner vi politiske partier i kommunen og utvalg for skole. Administrativ leder for skolesektoren<sup>1</sup> kan plasseres et sted mellom C og D.

I prinsippet kan sentralt politisk nivå regulere utdanningen gjennom juridisk, økonomisk og informativ styring (Lundgren 1986). I tillegg kan også nasjonal vurdering fungere som effektivt virkemiddel for styring. Desentralisering kan betraktes som en særskilt strategi for statlig styring (Karlsen 1993). Sentralnivået velger da å plassere myndighetsutøvelsen for bestemte saker på et lavere nivå i utdanningshierarkiet, og gir således avkall på styringsretten på noen områder. Innføring av nytt inntektssystem i 1986 og kommuneloven av 1993 med påfølgende endring av særlovgivningen konkretiserer denne tendensen.

Nøkkelspørsmål når det gjelder desentralisering og styring av den norske skolen, er derfor hvem har fått mer makt enn tidligere, hvor er makten lokalisert, og hvilke konsekvenser har det for arbeidsforholdene i den lokale skole. Er det administrasjonen eller politikerne som har økt sin makt? Har desentraliseringen stanset på kommunalt nivå, eller er makten i større grad blitt lokalisert på skolenivå? I tillegg er det viktig å undersøke hva som er desentralisert, det vil si på hvilke

<sup>1</sup> Den tradisjonelle tittelen "skolesjef" er forsvunnet i mange kommuner. Nå brukes oppvekstsjef, kommunaldirektør, områdesjef, enhetsleder m.m.

områder er autoritet og ansvar som tidligere ble ivaretatt på sentralt nivå, nå overført til lokalt nivå.

I løpet av de siste 20 åra har den økonomiske og juridiske styring av norsk skole blitt desentralisert fra stat til kommune. Samtidig er skolen blitt mer sentralisert når det gjelder styring av undervisningens innhold og metoder, og staten ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har fram til nå spilt en viktig rolle når det gjelder å formulere mål, prioritere og utvikle systemer for ekstern regnskapsplikt. Sentralnivået sitter først og fremst tilbake med informative styringsstrategier som er koplet sammen med nasjonal vurdering. Men i tillegg har staten fram til nå valgt å beholde forhandlingsansvaret for lærernes lønns- og arbeidsvilkår, noe Kommunenes Sentralforbund (KS) karakteriserer som mistillit til at det lokale folkestyret, representert ved kommuner og fylkeskommuner, kan håndtere det fulle arbeidsgiveransvaret for skoleverket innen nasjonale mål og rammer (Beck, 2000). Lærerorganisasjonene har så langt uttrykt glede over regjeringens beslutning om at staten skal beholde forhandlingsansvaret for lærerne (Fossum, 2000). Deler av den statlige lønnsporten er imidlertid reservert for partene lokalt fra og med år 2000. Mye tyder imidlertid på at forhandlingsansvaret for lærerne vil bli delegert til kommunen ved neste korsvei.

### 2.2.2 Endringer på 90-tallet når det gjelder styring av skolen og skolelederens oppgaver

Omfattende læreplanreformer er blitt iverksatt på 90-tallet i norsk skole, og myndighetene har plassert rektor i en nøkkelrolle for å sikre implementeringen av nye læreplaner og utvikling av skolen (St.meld. 37 (1990-91)). Han eller hun har fått langt større fullmakter som arbeidsgiver sammenlignet med tidligere.

Parallelt med gjennomføringen av læreplanreformene, griper kravet om ekstern regnskapsplikt for skolen stadig mer om seg. Nye systemer for styring, samarbeid og evaluering er etablert, og desentralisering av makt og myndighet fra sentralt nivå til lokalt nivå står på agendaen. I stadig økende grad er fokus rettet mot lederrollen

og lederansvaret lokalt når det gjelder kvaliteten på undervisnings-tilbudet. Både departementet og kommunen som "skoleeier" forventer mer dokumentasjon om skolens indre arbeid sammenlignet med tidligere.

I forvaltningsreformene som er gjennomført i de senere åra, har i stor grad New Public Management-ideologien ligget til grunn. Det innebærer blant annet at skillet mellom bedriftsledelse og forvaltningsledelse er blitt mer utydelig (Bleiklie 1997). Denne nyliberalistiske tenkningen preger både reformene i kommunesektoren fra slutten av 80-tallet og skolereformene på 90-tallet. Sentrale kjennetegn er sterk vekt på topplederens kontroll og ansvar, lederskap ses på som en profesjon, økt vekt på resultatkontroll og målbare prestasjoner samt individuell belønning. Intensjonen er å oppnå både bedre prestasjoner og fleksibilitet i ansettelse og større krav til disiplin i ressursbruk.

Dette er et tankegodt som bryter sterkt med etablerte tradisjoner i en offentlig norsk skole hvor lærerne har hatt relativt stor autonomi i sitt arbeid, og hvor man har hatt en erkjennelse av at det er en rekke viktige oppgaver i skolen som ikke lar seg måle på kort sikt med enkle kvantitative indikatorer. Ideen om en markedsstyrt skole der brukerorientering står sentralt, får imidlertid stadig flere tilhengere, ikke minst i kommuneadministrasjonen og blant politikere. Når skolen som samfunnsinstitusjon er inne i en slik endringsperiode, da introduseres gjerne nye verdier samtidig som at den gamle rangordningen av etablerte verdier endres.

Desentralisering når det gjelder styring av norsk skole kan mer betraktes som en top-down innovasjon enn en mobilisering av grasrota. Det er politikerne og administrasjonen på statlig og kommunalt nivå som eier initiativet. Blant lærerne er endringene gjennomgående blitt møtt med skepsis. De frykter dårligere økonomiske rammer og større forskjeller mellom kommuner. Også Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets egne analyser viser at det er relativt store variasjoner mellom kommuner når det gjelder ressursinnsats per elev, etterutdanningsmuligheter for lærerne m.m., men de konkluderer likevel med at det likeverdige skoletilbudet ikke er i fare (St.meld 28 (1998-99): Mot rikare mål).

Når mange oppgaver desentraliseres til skolenivå, øker saksbehandlingen på skolene i omfang. Per i dag er det mer og mer

saksbehandling som skal slutføres på skolenivå, og dermed kan det bli enda mer problematisk å prioritere pedagogisk ledelse. Juridiske spørsmål *må* håndteres, og det mer langsiktige pedagogiske utviklingsarbeidet har en tendens til å komme i bakleksa. Voldgiftsdommen "Tid til ledelse" 29.mars 1996 medførte en oppmyking av skolenes stillingsstruktur hvor hensikten var at den enkelte skole ut fra lokale behov kunne bestemme hvordan arbeidsoppgavene innad i ledergruppa kunne fordeles på en mest mulig effektiv måte. Utgangspunktet for endret ledelsesorganisering, har vært behovet for å avlaste rektor som synes å bruke uforholdsmessig mye tid til administrativt arbeid på bekostning av pedagogiske ledelsesoppgaver.

Den utdanningspolitiske rammen som er beskrevet ovenfor, og de endringer som har skjedd på 90-tallet når det gjelder styring av skolen, har sannsynligvis innvirkning på arbeidsforholdene lokalt. Det er gjennomført reformer og inngått avtaler som forrykker maktrelasjoner mellom ulike aktører i skolen og stiller nye kompetansekrav. Større makt til politikere lokalt når det gjelder økonomisk styring, vil for eksempel svekke innflytelsen til de profesjonelle aktørene. Større formell makt til rektor påvirker relasjonene til de ansatte på skolen og dermed også arbeidsforholdene lokalt. Desentralisering av oppgaver medfører også endrede krav til kompetanse, og søkelyset kan dermed rettes mot opplevelsen av egen kompetanse i den nye situasjonen, og hvilke kompetanseutviklingstiltak som er iverksatt. Dette utgjør et viktig bakteppe ved utformingen av et instrument for kartlegging i denne undersøkelsen.





## Kapittel 3

# Problemstillinger og avgrensning

### 3.1 Problemstillinger

Skoleledernes oppgaver lokalt omfatter ledelse på flere områder: De skal lede skolens pedagogiske virksomhet, ivareta økonomisk og administrativ ledelse og personalledelse. Ledelse av skolens pedagogiske virksomhet er den viktigste oppgaven, og lederoppgavene må dermed ses i forhold til skolens arbeid med læring, undervisning og oppdragelse.

I fokus for dette prosjektet står skoleledernes endrede oppgaver på 90-tallet. *Formålet* er å kartlegge skolelederes arbeidsforhold ved inngangen til et nytt tusenår, både ut fra faktiske forhold lokalt når det gjelder ressurser, styring, struktur og organisering, og ut fra hvordan arbeidssituasjonen erfares og oppleves av den enkelte skoleleder.

*En overordnet problemstilling* er: Hvordan oppfatter rektorer og undervisningsinspektører i grunnskolen sine arbeidsforhold, og hvordan kan man forstå det som kommer til uttrykk?

Et viktig del-område i denne undersøkelsen blir å kartlegge opplevelsen av *handlingsrom* på den enkelte skole. Opplever rektorer og undervisningsinspektører at de har fått et større handlingsrom for utøvelse av ledelse? Har oppfatningene sammenheng med kommunal og lokal organisering? Hvor stor grad av selvstyre har den enkelte skole, og i forhold til hvilke saker? Hvordan er relasjonene mellom kommunal styring/organisering og oppfatningen av lokalt handlingsrom? Hvordan er relasjonene mellom administrative/merkantile støttefunksjoner på skolenivå og oppfatningen av handlingsrom? Hvordan er relasjonen mellom forventningene til arbeidsgiverrollen og styringsmulighetene i skolen?

Et annet del-område for kartlegging er hva slags tilbud om *kompetanseutvikling* og støtte rektorer og undervisningsinspektører har fått/får fra kommunen som arbeidsgiver, og hvordan disse svarene

står i relasjon til opplevelse av trivsel og mestring i jobben.

Et tredje område omfatter *organiseringen av ledelse i lokalt i skolen*. I hvilken grad involverer lederne seg aktivt i forhold til klasseromsaktivitetene? I hvilken grad bidrar de med veiledning og oppfølging? Hvilke rutiner er etablert, og hvordan oppfatter lederne selv at de praktiserer pedagogisk ledelse? Forholdet mellom ulike faktorer som total ledelsesressurs, samarbeid internt i ledergruppa, i personalet og prioriteringen av pedagogisk arbeid kan være av interesse å analysere nærmere.

Et fjerde område er *arbeidstidsavtalen som styrings- og ledelsesverktøy*. Bidrar for eksempel arbeidstidsavtalen til samarbeid om kvalitet i skolen, eller oppfattes avtalen mer som en byråkratisering? Hvordan er forholdet mellom oppfatninger om arbeidstidsavtalen og trivsel som leder?

Et femte område er å sammenligne svarene på de *arbeidsoppgaver* ulike parter forventer skolelederne skal ivareta, sett fra skolelederens ståsted, og de *orienteringer* skolelederne selv uttrykker. Med andre ord hva oppfatter de som sine viktigste oppgaver, og hvordan er forholdet mellom intern og ekstern orientering.

I tillegg er det aktuelt å se nærmere på hvilke praksisfellesskap som synes å være av betydning. Å utvikle en praksis, forutsetter dannelse av fellesskap der medlemmene gjensidig engasjerer seg i ulike aktiviteter. Tre dimensjoner utgjør kjernen i praksisfellesskap; gjensidig involvering, felles oppgaver og felles handlingsrepertoar (jfr. Wenger 1998). Felles utdanningsbakgrunn kan i tillegg bidra til opplevelse av fellesskap (jfr. Dale 1997). Som skoleleder kan man for eksempel føle sterkest tilknytning til lærerne på egen skole, til sin lokale ledergruppe eller til rektorkollegiet i kommunen. Omvendt kan man føle isolasjon i lederjobben.

I utformingen av spørreskjemaet har vi videre sikret muligheter til å sammenligne forskjeller i oppfatninger mellom *eldre og yngre skoleledere*, mellom *mannlige og kvinnelige skoleledere*, mellom ledere på *små og store skoler*, mellom ledere med *lang og kort erfaring*, mellom ledere med mye eller lite formell utdanning, mellom ledere som er ansatt i det som benevnes som *"moderne"* og det som

omtales som ”tradisjonelle” kommuner<sup>2</sup>.

### 3.2 Avgrensning

Skoleledelse er ikke sammenfallende med det ledere gjør, da den formelle leder kan ha mange oppgaver som faller utenom det som kan kalles ledelse. Omvendt kan aktører som ikke er tilsatt i formelle lederstillinger arbeide med ledelse. I denne undersøkelsen er imidlertid drøftingen av ledelsesoppgaver knyttet til det rektorer og undervisningsinspektører rapporterer at de gjør.

Undersøkelsen kartlegger oppfatninger sett fra et lederperspektiv. Det kan være sprik mellom den enkeltes selvoppfatning og det medarbeidere oppfatter at de gjør, men det er ikke i fokus for denne kartleggingen.

---

<sup>2</sup> I løpet av 90-tallet har en rekke kommuner eksperimentert med ulike organisasjonsmodeller for styring av skolen. Dette betyr at det nå finnes store variasjoner i lokal organisering. Mange av de konkrete organisasjonsmodellene som velges, bærer preg av det som kjennetegner styrings- og ledelsesprinsipper innenfor New Public Management (Ramsdal et al 2000). De som holder fast i hovedutvalgsmodellen kan karakteriseres som ”tradisjonelle” kommuner. De som har valgt bort hovedutvalgsmodellen, kan karakteriseres som ”moderne”.



## Kapittel 4

# Datainnsamling og metode

### 4.1 Nasjonal survey

Kartleggingen gjennomføres ved hjelp av en nasjonal survey realisert gjennom spørreskjema til et tilfeldig utvalg av Norsk lærerlags medlemmer, avdeling for skoleledere.

Ca 80 % av skolelederne i den norske grunnskolen er organisert i Norsk lærerlag. Det innebærer at et tilfeldig utvalg fra medlemslista til avdeling for skoleledere vil gi oss informasjon på nasjonalt nivå.

### 4.2 Utvikling av spørreskjemaet og gjennomføring av pilotundersøkelse

Etter at kontrakt var undertegnet mellom Universitetet i Oslo og Norsk lærerlag, startet arbeidet med å utvikle et spørreskjema for kartlegging av arbeidsforholdene. Innledningsvis ble det gjennomført en idédugnad med leder for avdeling for skoleledere 8.september. Dernest fulgte en periode med faglig bearbeiding hvor tidligere undersøkelser og analyser av arbeidsforhold i grunnskolen danner basis. Dette kan karakteriseres som en teoristyrte spørsmålsutvikling (jfr Haraldsen 1999), og meldeskjema med søknad om fritak for konsesjonsplikt ble sendt til NSD, Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Det ble videre gjennomført en pilotundersøkelse for å teste ut spørreskjemaet blant nåværende og tidligere studenter som hadde gjennomført skolelederstudiet ved ILS, og som arbeidet som rektorer og undervisningsinspektører. Dette kan karakteriseres som en mottakerstyrt spørsmålsutvikling. Utvalget til pilotundersøkelsen ble dels gjort av pragmatiske årsaker da vi grei tilgang til adresser, dels

regnet vi med at disse personene kunne bidra med kvalifiserte tilbakemeldinger på utformingen av skjemaet. Testen ble sendt ut til 40 personer, og vi fikk svar fra 23 innen den fristen vi hadde satt.

Tilbakemeldingene herfra bidro til mange endringer. Blant annet sløyfet vi helt et spørsmål hvor vi ba lederne angi tid på ulike arbeidsoppgaver per måned. Av 23 svar, var det 17 som kommenterte at det var umulig å gi en korrekt bilde, og at dette spørsmålet ble for tidkrevende å svare på. Vi fikk også tilbakemelding på at det tok lengre tid å svare på skjemaet enn det vi hadde angitt. Ett av spørsmålene gikk ut på å be lederne om å angi hvor viktig 12 ulike lederoppgaver var på en skala fra 1 til 3. Da nesten alle krysset av for svært viktig på alle delspørsmålene, valgte vi å sløyfe dette helt. Noen kommentarer bidro til en bedre presisering av de spørsmålene vi hadde stilt, og vi fikk luket ut mindre relevante spørsmål.

Svarene fra pilotundersøkelsen bidro også til at vi fikk en test på kostnadene knyttet til dataregistrering, og budsjettet ble reforhandlet med oppdragsgiver med dette som grunnlag.

Utkastet til spørreskjema ble så presentert for styret i avdeling for skoleledere som bidro med verdifulle kommentarer vedrørende relevans. Før skjemaet var klart for utsending, ble det sendt en revidert melding til NSD, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

### **4.3 Om utvalg, avgang og frafall**

Oppdragsgiver ønsket at kartleggingen skulle gjennomføres blant de som arbeidet i grunnskolen som rektorer og undervisningsinspektører. Dette dannet utgangspunktet for utvalgsprosessen.

#### **4.3.1 Populasjonen**

Utvalget er foretatt utfra Norsk lærerlags medlemsliste, avdeling for skoleledere. Denne listen forutsettes å omfatte alle medlemmer i Norsk Lærerlag som er i skolelederstilling, det vil si rektorstilling eller

inspektørstilling. Listen teller 4.104 medlemmer, og dette utgjør undersøkelsens populasjon.

Som vist i frafallsanalysen, se kapittel 4.3.4, ble det avdekket svakheter i medlemslisten, som ga seg utslag i at medlemmer som ikke er, eller aldri har vært, skoleleder, inngikk i denne medlemskategorien.

### 4.3.2 Stratifisering

Utvalget er basert på stratifisert utvalgsmetode. Det innebærer at populasjonen, medlemslisten, grupperes ut fra kriterier som kan tenkes å påvirke beskrivelsene i datamaterialet. Dette gjøres for at utvalget av respondenter skal ”speile” medlemslisten når det gjelder noen kriterier. Som grunnlag for stratifisering, ble følgende kriterier brukt:

- *Kjønn (Mann/Kvinne)*
- *Alder (Født i 1950 og tidligere/født etter 1950)*
- *Stillingstype (Rektor/undervisningsinspektør)*
- *Skoletype (ren ungdomsskole/ren barneskole/ kombinert barne- og ungdomsskole)*

Når medlemslisten ble gruppert i kategorier i tråd med kriteriene ovenfor, fikk vi til sammen 24 grupper.

Hvert sjuende medlem er trukket ut fra hvert strata, og startpunktet varierte for hver strata. I en strata ble første, åttende, femtende osv. trukket ut, i et annet ble andre, niende, sekstende osv, trukket ut. Dermed blir forskjellene i populasjonen også representert forholdsmessig i utvalget. Hvis for eksempel populasjonen består av relativt sett mange mannlige rektorer født før 1950, og som alle arbeider på en 1 – 7 skole, vil andelen i utvalget bli tilsvarende stor. Metoden benevnes som systematisk tilfeldighetsutvelging, og hvert medlem har en kjent og like stor sannsynlighet for å komme med i utvalget.



### 4.3.3 Utvalget

Fra hver av gruppene trekkes ut hver sjuende. Det tilsvarer 14,28 % av populasjonen.

Antall i utvalget ble satt ut fra ressurser til gjennomføringen av undersøkelsen. Et større utvalg ville gi et bedre grunnlag for analyse og tolkning av materialet, men utvalget vurderes likevel til å være på et akseptabelt nivå.

Totalt fikk et utvalg på 586 medlemmer tilsendt spørreskjemaet. Utsendingen ble foretatt medio november, og det ble gjennomført en purring i desember.

### 4.3.4 Frafall, avgang og svarprosent

133 respondenter har ikke levert spørreskjemaet etter at en purrerunde er avsluttet, ca 20. januar 2001.

I alt er det 56 respondenter som går ut av utvalget. Disse har returnert spørreskjemaet med en begrunnelse for hvorfor de ikke svarer på skjemaet. Tabell 4.3.1 viser avgangen fordelt på kategorier:

**Tabell 4.3.1: Antall som går ut av utvalget fordelt på kategorier**

	Gått av med pensjon AFP	Sluttet som skoleleder	Aldri vært skoleleder	Styrer i barnehage	Permisjon fra skolelederstilling
<b>Antall</b>	7	20	25	1	3
<b>I % av avgang</b>	12,50 %	35,71 %	44,64 %	1,79 %	5,36 %

Gjennom avgang reduseres utvalget til 530 respondenter. Ved at 397 har levert skjema, oppnås en svarprosent på 74,9 %. Det må sies å være en akseptabel svarprosent, men den må også vurderes i sammenheng med utvalgsstørrelsen, jfr. 4.3.3.

## 4.4 Analyse av endelig datagrunnlag

### 4.4.1 Svakheter ved utvelgelsen

Datagrunnlaget består av 397 respondenter. Når det gjelder utvalgsprosessen, henvises til egne punkter om stratifisering, avgang, frafall og svarprosent. Utgangspunktet for utvelgelse har vært Norsk Lærerslags medlemsliste over skoleledere.

Et slikt utgangspunkt byr på mulige systematiske svakheter i forhold til populasjonen av skoleledere i grunnskolen. Norsk Lærerslags medlemsliste fanger ikke opp de skolelederne som enten er medlemmer i Lærerforbundet, Skolenes Landsforbund, Norsk Skolelederforbund eller er uorganiserte. Disse kategoriene utgjør imidlertid en liten andel av populasjonen, noe følgende tallmessige fordeling mellom de tre fagforeningene viser:

**Tabell 4.4.1: Skolelederens fagforeningstilhørighet**

	Grunnskole		Videregående skole	
	Rektor	Inspektør	Rektor	Inspektør
<b>Norsk Lærerslag</b>	3388	707	19	11
<b>Lærerforbundet</b>	273	362	210	837
<b>Norsk Skolelederforbund</b>	350	160	185	190

Statistikken er basert på opplysninger fra de enkelte fagforbundene medio august -99. I oversikten over videregående skole består inspektørgruppen av inspektører, studieinspektører og avdelingsledere. Statistikken omhandler kun de offentlige skolene. Det fremgår ikke av tabellen hvem som har permisjon fra sin stilling som skoleleder. I tillegg kan noen skoleledere være tilsluttet Skolenes Landsforbund, men

forbundet har ingen sentrale registre som viser stillingskategori og hvor mange av de totalt 3300 medlemmene som er skoleledere. Som det fremgår av tabellen har Norsk Lærerlag hovedtyngden av sin medlemsmasse i grunnskolen, mens Lærerforbundet er størst i videregående skole med Norsk Skolelederforbund hakk i hæl (Møller et al 2000). Siden Norsk lærerlag organiserer ca 80 % av alle skolelederne i grunnskolen, får man et relativt representativt bilde av *ledere* i grunnskolen ved å bruke denne fagforeningens medlemsliste som utgangspunkt for utvalget. Populasjonen omfatter da både rektorer og undervisningsinspektører. Hvis man ønsker å se på representativiteten i forhold til *skoler*, må man i tillegg bare se på rektorene som gruppe og undersøke hva slags skoler de kommer fra, siden det er én rektor på hver skole. Se kapittel 4.4.5 og 4.4.6.

En svakhet ved utvalget kan være mulige feilkilder i Norsk Lærerlags medlemsliste som utgjør vårt utgangspunkt for stratifisering og utvelgelse. Oversikten over enheter i avgang fra utvalget gir en oversikt over de feil som er registrert for dem som ble trukket ut i utvalget, jfr tabell 4.3.1.

#### 4.4.2 Kjønn, alder og erfaring som skoleleder

Kjønnsfordelingen blant de 397 respondentene som utgjør det endelige utvalget, er 45,3 % kvinner, 50,1 % menn, mens 4,5 % har ubesvart spørsmål om kjønn.

Når det gjelder fordelingen mellom kvinner og menn i skolelederstillinger i grunnskolen viser tall fra SSB høsten 2000 følgende:

**Tabell 4.4.2: Kvinner og menn i skolelederstillinger i grunnskolen**

Lederroller i skolen	Kvinner i %	Menn i %
Rektorer i grunnskolen	40,3 %	59,7 %
Undervisningsinspektører i grunnskolen	54,0 %	46,0 %
Totalt	47,15 %	52,85 %

Fordelingen mellom kvinner og menn i utvalget treffer rimelig bra den nasjonale fordelingen, men relativt sett har vi fått flere svar fra rektorer enn fra undervisningsinspektører. 50,8 % kvinnelige rektorer og 48 % kvinnelige undervisningsinspektører har svart. Tilsvarende fordeling blant menn er 69 % og 31 %.

Blant respondentene i undersøkelsen er 60,7 % over 50 år, 32,2 % er over 55 år, mens 6,3 % er over 60 år. Gruppen "over 40 år" utgjør 92,6 % av utvalget. Av rektorene har 38,2 % vært rektor i mer enn 10 år, 73,6 % 5 år og mer. Blant inspektørene har 21,9 % vært inspektør mer enn 10 år, 54,6 % 5 år og mer.

#### 4.4.3 Grunnutdanning

87,4 % av respondentene i utvalget har grunnutdanning fra lærerhøgskole, mens 10,2 % har grunnutdanning fra universitet. Dette er nok et uttrykk for at flertallet som har lærerhøgskolebakgrunn i skolen som regel har valgt å organisere seg i Norsk lærerlag, mens lærere med universitetsbakgrunn tradisjonelt sett har organisert seg i Lærerforbundet.

Når det gjelder formell utdanningskompetanse/utdanningsnivå, er 41,8 % av respondentene adjunkt/cand.mag med opprykk, 3,2 % er lektorer, og 36,3 % har kompetanse som adjunkt/cand.mag.

#### 4.4.4 Utdanning og skolering i ledelse

60,2 % av respondentene har ingen formell utdanning i ledelsesfag. 8 % av respondentene har videreutdanning tilsvarende 20 vekttall eller mer i ledelsesfag, mens 34,5 % har mer enn 10 vekttall.

62,9 % av respondentene har gjennomgått kommunal lederopp-  
læring, mens 76,2 % har gjennomgått LUIS-skolering.

#### 4.4.5 Skoletype og skolestørrelse

Relativt sett er det en ganske mange små skoler i Norge, og mange av disse vil være fådelte. Norsk lærerlags medlemsliste skiller bare mellom medlemmer fra ren ungdomsskole, barneskole og kombinerte skoler, og opererer ikke med "fådelte skoler" som kategori. Dermed kunne vi ikke sikre et representativt utvalg innenfor denne gruppen. Mens ressurstildelingen til skoler tilsier at fådelte skoler og skoler under en viss størrelse ikke vil ha tilsatt undervisningsinspektør, vil det vanligvis være tilsatt én rektor på hver skole.

For å kunne sammenligne undersøkelsens utvalg med den nasjonale fordeling av skoletyper og skolestørrelse, må vi dermed utelukke undervisningsinspektørene som gruppe og kun se på hvordan rektorene fordeler seg på skoletype. Når det gjelder fordelingen av skoletyper på nasjonalt plan, viser tall fra SSB for 1998/99 følgende bilde:

**Tabell 4.4.3: Fordeling av skoletype på nasjonalt plan**

Skoletype	Antall	I %
Fådelte skoler	1277	39,0 %
Fulldelt - barnetrinn 1-7	1191	36,3 %
Fulldelt - ungdomstrinn 8-10	481	14,7 %
Fulldelt-kombinert 1-10	328	10,0 %
<b>Total</b>	<b>3277</b>	<b>100 %</b>

Ser vi på hvordan rektorene som er med i utvalget, fordeler seg på skoletype, får vi et mønster som vist i tabell 4.4.4.

**Tabell 4.4.4: Rektorene fordelt på skoletype**

Skoletype	Antall rektorer	Antall rektorer i %
Fådelte	58	25,6 %
Fulldelede - barnetrinn 1-7	95	41,9 %
Fulldelede - barnetrinn 1-4	6	2,6 %
Fulldelede – ungdomstrinn 8-10	28	12,3 %
Fulldelede - kombinert 1-10	38	16,7 %
Fulldelede - kombinert 5-10	2	0,9 %
<b>Total</b>	<b>227</b>	<b>100 %</b>

Hvis vi sammenligner tabell 4.4.3 og 4.4.4, ser vi at rektorene som er med i undersøkelsen fordeler seg noe skjevt i forhold til den nasjonale fordelingen når det gjelder representasjonen av fådelte skoler og antall fulldelte kombinerte skoler. Mens det på nasjonalt plan er 39 % fådelte skoler, er det 25,6 % rektorer fra fådelte skoler som har svart på skjemaet. Mens det er 36,3 % fulldelte 1-7 skoler på nasjonalt plan, er det 41,9 % rektorer fra 1-7 skoler som er med i undersøkelsen. Relativt sett har vi fått flere svar fra skoleledere ved fulldelte barnetrinnskoler, og vi har flere svar fra rektorer på fulldelte kombinerte skoler enn prosenten nasjonalt sett. Svar fra ledere ved fulldelte ungdomsskoler treffer rimelig bra.

Rektorenes tjenestested med hensyn til “skolestørrelse” er fremstilt i tabell 4.4.5.

**Tabell 4.4.5: Rektorenes skole med hensyn til størrelse**

Skolestørrelse	I % av rektorene
Inntil 30 elever	10,3 %
31-100 elever	26,3 %
101-300 elever	40,6 %
Mer enn 300 elever	22,8 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>

Fordelingen i utvalget av rektorerer viser en tydelig konsentrasjon på skoler med mer enn 100 elever. Nesten en tredel av rektorene tjenestegjør på skoler i denne størrelseskategori.

Den nasjonale fordelingen av skolestørrelse i % ser slik ut (tall fra SSB, 1998/1999).

**Tabell 4.4.6: Nasjonal fordeling med hensyn til skolestørrelse**

Skolestørrelse	I %
0-49 elever	21,8 %
50-99 elever	16,6 %
100-199 elever	24,7 %
200-299 elever	17,2 %
300-399 elever	12,9 %
Mer enn 400 elever	6,8 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>

Kategoriseringen av skolestørrelse i SSB bruker en litt annen inndeling, men hvis vi sammenligner skoler med størrelse under 100 elever med de skolene som gjennom rektorene er representert i utvalget, ser vi at utvalget er rimelig representativt. 36,6 % av rektorene i utvalget arbeider på skoler med færre enn 100 elever. På nasjonalt plan utgjør dette 38,4 %. Tilsvarende er det en representativ fordeling når det gjelder skoler med 100-299 elever og skoler fra 300 elever og oppover. Dette viser at vårt utvalg sammenlignet med nasjonal fordeling treffer rimelig bra.

#### 4.4.6 Kommunestørrelse

Respondentene fordeler seg på kommunestørrelse på følgende måte:

**Tabell 4.4.7: Respondentene i forhold til kommunestørrelse**

<b>Kommunestørrelse</b>	<b>Prosent av respondentene</b>
Inntil 2000 innbyggere	5,5 %
2001-5000 innbyggere	18,4 %
5001-10000 innbyggere	15,2 %
10001-30000 innbyggere	28,1 %
30001-90000 innbyggere	16,3 %
Mer enn 90000 innbyggere	16,5 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>

Bortimot en firedel av respondentene tjenestegjør i kommuner med 5000 eller mindre innbyggere, og 5,5 % i kommuner med mindre enn 2000 innbyggere. Den store gruppen av respondenter, 43,3 %, ligger i intervallet "5001-30000 innbyggere". En oversikt over kommunene i Norge viser at ca. 1/3 av landets 435 kommuner har under 3000 innbyggere, 1/3 har mellom 3000 og 7000 innbyggere, og 1/3 har mer enn 7000 innbyggere. Ca halvparten av alle innbyggerne i landet bor i de 40 kommunene som har mer enn 20.000 innbyggere.

#### 4.4.7 Skjevheter i forhold til populasjonen

Medlemslisten til Norsk Lærerlag er kun stratifisert ut fra medlemmenes kjønn, alder, stilling og hvilken skoletype de tjenestegjør på. Det gir i utgangspunktet muligheter for skjevheter med hensyn til



andre bakgrunnsvariabler.

Det er vanskelig å vurdere kritisk hvor godt det endelige utvalget på 397 enheter er, da den tilgjengelige utdanningsstatistikken ikke gir direkte sammenlignbare data for alle bakgrunnsvariabler. Relativt sett har vi noen færre rektorer som representerer de fådelte skolene, men for øvrig er det ikke fremtredende skjevheter når vi sammenligner utvalgets karakteristika med den nasjonale fordelingen.

## 4.5 Fremdrift

En kort beskrivelse av fremdriften i prosjektet ser slik ut:

Tidsrom	Aktiviteter
Mars 2000	Norsk lærerlag kontakter ILS etter at styret i avdeling for skoleledere hadde vedtatt å bevilge midler til en kartleggingsundersøkelse
April 2000	Møte mellom ILS og Norsk lærerlag vedrørende en presisering av oppdraget
Juni 2000	ILS utarbeider og sender forslag til kontrakt om oppdrag og budsjett som underskrives av Norsk lærerlag og Universitetet i Oslo, 20.juli 2000. Ramme kr. 107.000
8.september 2000	Idedugnad vedrørende spørreskjemaets utforming med leder av avdeling for skoleledere, Helge Vreim
September 2000	Utvikling av spørreskjemaet, faglig bearbeiding av teorigrunnlag
6. oktober 2000	Gjennomføring av pilotundersøkelse
16.oktober 2000	Utkast til spørreskjema og forslag til utvalg presenteres og diskuteres med styret i avdeling for skoleledere
20.oktober 2000	Norsk Lærerlag skriver oversendelsesbrev som skal legges ved undersøkelsen
1.november 2000	Reforhandling av budsjett med beslutning om å øke rammen med kr. 30.000, fra kr. 107.000 til kr. 137.000
10.november 2000	Spørreskjemaet sendes ut til 586 skoleledere. Svarfrist: 24.november
14.desember 2000	Purrebrev sendes til dem som ikke hadde svart innen fristen. Ny svarfrist: 22.desember

Januar, 2001	Dataregistrering SPSS, utskrift av frekvensfordeling, krysstabeller. Analyse av utvalget.
Februar 2001	Analyse av frekvensfordeling
5.mars 2001	Presentasjon av foreløpige resultater: Møte med styret i avdeling for skoleledere
19.mars 2001	Presentasjon av foreløpige resultater: Møte med fylkeslederne i avdeling for skoleledere
11.juni 2001	Utkast til sluttrapporten sendes avdeling for skoleledere og Norsk Skoleblad
27.juni 2001	Presentasjon av undersøkelsens resultater på en konferanse i regi av Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling.
August 2001	Sluttrapporten klargjøres for publisering.



## Kapittel 5

### Drøfting av resultater

#### 5.1 Kommunal styring og skoleledernes arbeidsvilkår

##### 5.1.1 Relasjonen kommune - rektor som kritisk faktor

Nyere forskningsbidrag om ledelse i grunnskole setter søkelys på forholdet mellom kommunenivået og rektorfunksjonen. Relasjonen til kommunenivået fremheves som sentral i relasjon til konflikter og dilemmaer ved rektorrollen (Møller 1996). Denne relasjonen beskrives også som årsak til at rektorer trer ut av skolelederyrket for å gå tilbake igjen til undervisningsstilling (Sørensen og Solberg 1998).

Disse trendene danner noe av "bakteppet" for undersøkelsen, og legitimerer viktigheten av å beskrive det kommunale styringssystemet, både i forhold til delegering av ansvar og oppgaver, men også i forhold til faktiske rammevilkår for utøvelse av skoleledelse. Et kjerne-spørsmål i undersøkelsen blir således om det er samsvar mellom delegering av myndighet og ansvar og faktiske rammebetingelser for å ivareta dette ansvaret.

##### 5.1.2 "Kommunelovens system"

Fra 1970-tallet av har utviklingen mellom stat og kommunesektor vært preget av fristilling og autonomisering (Fimreite, 1997a). De hierarkisk, enhetlige styringsprinsippene som rådet grunnen i oppbyggingen av velferdsstaten, ble supplert med tiltak som i stor grad la opp til mer autonomisering innen offentlig sektor. Mens skolen tidligere hadde en selvstendig posisjon i kommunen, er den nå underlagt rådmannen og kommunens øverste politiske ledelse. Dette har også medført endringer i skolesjefposisjonen på kommunalt nivå.

Mange steder er også tittelen skolesjef endret til kommunaldirektør, enhetsleder, oppvekstsjef osv. Mens stillingen før hadde en relativt selvstendig posisjon, er den nå mer integrert i kommuneorganisasjonen (Engeland, 2000:235 ff).

På begynnelsen av 1980-tallet valgte de fleste kommunene å etablere hovedutvalg som modell for sektororganisering. Beslektede oppgaver ble samlet i samme hovedutvalg, og poenget var å forenkle den politiske organiseringen i kommunen. Vanligvis etablerte man et hovedutvalg for undervisning, et for helsevern og sosial omsorg, et for teknisk sektor, et for kultur og et administrasjonsutvalg. Noen kommuner etablerte også egne utvalg for næringssaker og miljøvern. Utvalgene skulle være rådgivende organer for kommunestyret og formannskapet gjennom den politiske ekspertisen som de representerte.

I frikommuneforsøkene som startet i 1988, prøvde flere kommuner ut alternative organisasjonsmodeller for å motvirke skillelinjer mellom sektorene. Noen erstattet hovedutvalgene med saksforberedende komiteer hvor beslutningsretten kun ble lagt til kommunestyret og formannskap. Andre har valgt en områdeorganisering eller en funksjonsorganisering med et skille mellom utvikling og drift.

Autonomiseringen av kommunesektoren kan i særlig grad knyttes til tre forhold: Selvstendigjøring, fristilling og desentralisering (Fimreite, 1997b). Omstillingsforsøk, nytt inntektssystem for kommunene (1986) og ny kommunelov (1993) har vært de ytre trekkene ved denne utviklingen. Denne utviklingen kan tolkes som en del av en større helhetlig forvaltningsreform som knyttes til et sett av generelle styringsideer for offentlig sektor, omtalt som *New Public Management* (Christensen og Læg Reid, 1998). En implikasjon av forvaltningsreformen er økt ansvar og myndighet hos den lokale ledelse.

Kommuneloven (1993) gir den enkelte kommune større anledning til å velge politisk styringsmodell etter egne behov. Fremdeles er hovedutvalgsmodellen mest utbredt. Dels fungerer utvalgene som saksforberedende organer for kommunestyret, dels har de beslutningsrett i noen saker som er delegert fra kommunestyret. I valgperioden 1995-99 var ca. 72 % av kommunene organisert etter denne modellen, 8 % hadde valgt en komitémodell, 16 % funksjonsmodellen og 4 % områdemodellen i form av bydelsutvalg. I de siste årene har privatisering og bruk av markedsløsninger kommet mer i fokus når kommunene

velger organisasjonsløsning (Bukve, 1997).

Gjennom delegasjonsvedtak kan kommunestyret flytte ansvar fra kommunens sentralnivå til den enkelte driftsenhet, eksempelvis skole. Delegasjon av budsjett- og resultatansvar og arbeidsgiverfunksjoner utgjør fellestrekk i delegering av myndighet fra kommunalt nivå til driftsenheter. For grunnskolen innebærer det at rektor legalt sett blir en kommunal mellomleder på lik linje med andre ledere av kommunale driftsenheter.

Rogalandsforskning (1996) har gjennomført en drøfting av mellomledelse i kommunal sektor, basert på en studie fra Stavanger kommune. I tillegg til faglig koordineringsansvar definerer Rogalandsforskning (ibid) personal- og budsjettansvar som basiskriterier for å kunne karakteriseres som mellomleder. Studien konkluderer med at rektorer og barnehagestyrere er kommunale mellomledere ut fra disse kriteriene.

### 5.1.3 Endring av kommunal organisering

Parallelt med en omfattende delegering av ansvar innad i den enkelte kommune, fra det politiske nivå til det administrative, og fra toppnivået til den enkelte mellomleder, har 1990-tallet vært preget av en “*omorganiserings-boom*” i hele sektoren, der hovedinnholdet er utprøving og innføring av nye organisasjonsdesign.

Med organisasjonsdesign menes hvordan man utvikler formell struktur gjennom fordeling av ansvar og oppgaver, hierarkisk organisering av autoritet og bruk av administrative ordninger for styring og kontroll (Torsvik, 2001). En av dimensjonene i organisasjonsdesign er modell for administrativ styring, der noen modeller fremstilles som *moderne*, mens andre oppfattes som *tradisjonelle* (Ramsdal et al. 2000).

Undersøkelsen kartlegger hvilken administrativ styringsmodell som anvendes i respondentenes tjenestekommuner. Materialet viser at 52,5 % av respondentene tjenestegjør i en kommune som har en *sektormodell* som organisasjonsform, men som samtidig innebærer et bredere virksomhetsaspekt enn den tradisjonelle etatsstrukturen. 29 %

av respondentene svarer at de arbeider i en kommune som har valgt *virksomhetsmodell*. Denne modellen innebærer at kommunen deles inn i virksomhetsområder, for eksempel egne områder for grunnskole, barnehager, helsetjenester m.m. Av de resterende svarene fanger Oslo opp 7,9 % av respondentene med *parlamentarisk modell*. 10,7 % har ikke svart på spørsmålet om styringsmodell i egen kommune.

På spørsmål om modell for politisk styring, svarer 67,9 % av respondentene at de tjenestegjør i en kommune der en har valgt en "hovedutvalgsmo-  
dell". Denne modellen for politisk styring kan opptre både sammen med den gamle etatsstrukturen for administrativ organisering og sammen med den nye sektormodellen.

Svarene indikerer at en stor del av kommunene, som respondentene tjenestegjør i, har endret sin administrative organisering, ved å *modernisere* den tradisjonelle etatsstrukturen. Samtidig har en majoritet av de samme kommunene beholdt modellen med hovedutvalg for politisk styring, en modell som ble innført på 1980-tallet.

#### 5.1.4 Omfang av ledelsesressurs

På spørsmål om hvilken *ledelsesressurs* på personnivå respondentene har, fremgår det at 14,9 % har "under 50 %". 41,0 % ligger i kategorien "50-79 %", mens 44,1 % av respondentene har "80-100 %" ledelsesressurs.

På spørsmål om det er gitt kommunale ledelsesressurser, ut over det ressursvolum som er hjemlet i avtalen om "Tid til ledelse", svarer 30,5 % bekreftende på det. Svarene indikerer at avtalen om "Tid til ledelse" er hovedkilden for tildeling av ressurser til ledelse, og således gir materialet signaler om at kommunene i liten grad utnytter ledelsesressurser som virkemiddel i sin policy for rekruttering/belønning av ledere i skolen.

Når det gjelder *skolens totale ledelsesressurs*, svarer 7,7 % av respondentene at skolen de tjenestegjør på, har "under 50 % ledelsesressurs". Videre svarer 20,1 % at deres skole har "51-100 % av stilling", mens 26,2 % svarer at deres skole ligger i ressurskategorien "151-200 % av stilling". 28,8 % svarer at de er ved en

skole med mer enn “200 % av stilling” i administrasjonsressurs.

Disse tallene viser en betydelig *varians i ressursnivå* til ledelse, både på personnivå og skolenivå. Det avspeiler for såvidt en differensiert skolestruktur med hensyn til størrelse. Logikken i systemet blir at ressursnivået i hovedsak står i et lineært forhold til skolestørrelse og elevgrunnlag.

Imidlertid beskriver mange skoleledere ved små skoler at de administrative og ledelsesmessige oppgavene ikke påløper jevnt og lineært. Eksempelvis må alle skoler utarbeide en virksomhetsplan og årsmelding. De må gjennomføre og dokumentere HMS-prosedyrer, innhente grunnskolestatistikk og forestå diverse rapporteringer til overordnet nivå. I tillegg bindes en del av rektors tid opp til deltakelse i kommunale og skolefaglige ledelsesfora som er uavhengige av skolestørrelse.

Poenget i denne sammenheng består i at ressurskriteriene er utviklet i en styringslogikk med mindre kontroll-, styrings- og rapporteringsansvar delegert, og med et antatt lavere innslag av møter og samlinger på kommunenivået. Ved små skoler vil systemet for ressursfordeling kunne oppleves å være i utakt med virkeligheten ved at det ikke tas høyde for en slik tendens som beskrevet ovenfor.

### 5.1.5 Kontorbemannning

Ved omfattende delegering av administrative oppgaver blir den merkantile bemanningen, det vil si arbeidet som utføres av kontorfunksjonærer, en kritisk faktor for ledelsen av den enkelte skole.

Undersøkelsen gir en oversikt både over ressurser til kontorbemanning og et bilde av hvilke typer oppgaver kontorpersonellet faktisk utfører. Begge mål vil indikere hvilket volum av administrative oppgaver som må løses av skolelederne selv.

Fordelingen vedrørende omfanget av ressurser til kontorbemanning er vist i tabell 5.1.1. For å sikre at svar fra informanter fra små og fådelte skoler også tydeliggjøres i oversikten er det en egen kolonne som viser kun rektorenes svar, jfr kapittel 4.4.5.



**Tabell 5.1.1: Oversikt over ressurser til kontorbemanning**

<b>Ressursnivå</b>	<b>Antall rektorer</b>	<b>Rektorenes svar i prosent</b>	<b>Fordelingen i prosent av hele utvalget</b>
Ingen ressurs til kontorbemanning	46	20,2 %	13,4 %
Under 30 % av stilling til kontorbemanning	41	18,0 %	12,3 %
31-70 % av stilling til kontorbemanning	71	31,1 %	30,4 %
71-100 % av stilling til kontorbemanning	61	26,8 %	36,5 %
Mer enn 100 % av stilling til kontorbemanning	9	3,9 %	7,4 %
<b>Total</b>	<b>228</b>	<b>100,0 %</b>	

Fordelingen viser at mer enn hver fjerde skoleleder i utvalget rapporterer at skolen de tjenestegjør på har “ingen ressurser” eller “under 30 % av stilling”. 20,2 % av rektorene rapporterer at de har “ingen ressurser” til kontorbemanning, og 18 % rektorer har mindre enn 30 % kontorstillingsressurs. Ca. 70 % av rektorene i utvalget arbeider på skoler med en merkantil ressurs på 70 % eller mindre. Dette må sies å være overraskende sammenholdt med informasjonen respondentene gir på spørsmål om oppgaver som faktisk er delegert.

På et eget spørsmål om skolen har “sekretær i full stilling” svarer kun 23 % av respondentene bekreftende på at de har slik løsning på tjenestestedet sitt. Kun 5,6 % rapporterer om at det er tilsatt egen kontorleder, og det er et fenomen som kan lokaliseres til et par større kommuner i Østlandsområdet.

På påstanden “Vi har tilstrekkelig merkantil bemanning på skolen” svarer 74 % av hele utvalget helt eller delvis uenig, hvilket indikerer manglende tilfredshet med kontorbemanningen.

I sum gir svarene et bilde av relativt lavt ressursnivå til kontorbemanning, samt at en betydelig majoritet av skolelederne i utvalget beskriver kontorbemanningen som utilstrekkelig.

## Kritiske kontoradministrative oppgaver

Undersøkelsen måler respondentenes opplevelse av om kontorpersonalet tar hånd om kritiske administrative oppgaver. Disse er: *Statistikk, budsjett, regnskapsoppgaver og personaladministrative oppgaver.*

På påstanden ”Kontorpersonalet ivaretar all innsamling av statistikk for rapportering til overordnet nivå”, svarer 70,4 % helt eller delvis uenig. På tilsvarende påstand ”Kontorpersonalet er i stand til å håndtere budsjett- og regnskapsoppfølging på egen hånd” svarer 53,3 % av respondentene helt eller delvis uenig. På en tredje påstand, ”Kontorpersonalet er i stand til å håndtere personaladministrative rutiner på egen hånd”, svarer 64,7 % helt eller delvis uenig.

Disse påstandene fanger opp både respondenter som tjenestegjør på skoler uten kontorbemannning, og med varierende omfang av kontorbemannning. Svarene gir likevel en viss indikasjon på at viktige kategorier administrative funksjoner ikke håndteres fullt ut av kontor-tjenesten. En logisk følge blir at skolens ledelse må håndtere dette innenfor ledelsestiden.

## Rekodet variabel for stillingsressurs

For å få en bedre beskrivelse av de skolene som ikke har kontorpersonale, er fordelingen *rekodet*. Det vil si at en skiller ut den delen av fordelingen som ikke har ressurs til kontorpersonell, fra de andre. En slik rekoding gir mulighet til å sammenligne gruppene, og til å selektere andre svar mot hver av de to gruppene. Gruppen ”har ikke ressurs” utgjør 13,4 % av hele utvalget og 20,2 % av rektorene som er med i utvalget, jfr tabell 5.1.1

**Tabell 5.1.2 : Rekodet variabel for stillingsressurs kontorpersonell**

Kategori	Prosentandel av hele utvalget
Har ikke ressurs	13,4 %
Andre	86,6 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>

De “rekodede” dataene om stillingsressurs til kontorbemanning er så samkjørt med hvordan respondentene reagerer på følgende påstand: *”Vi har tilstrekkelig merkantil bemanning på skolen”*.

97,5 % av de som ikke har ressurs, er helt eller delvis *uenig* i at de har god merkantil bemanning. Men det er mer bemerkelsesverdig at 70,9 % av de andre respondentene er helt eller delvis *uenig* i at de har god merkantil bemanning, hvilket indikerer en *betydelig utilfredshet* med støttetjenestene.

En analyse av sammenhengen mellom to kritiske oppgavetyper, økonomi og personaladministrasjon, med ”rekodet stillingsressurs” byr ikke på overraskelser når det gjelder de som ikke har kontorbemanning. Det som er interessant, er at blant de respondentene som har kontorbemanning, er 48,2 % av respondentene helt eller delvis *uenig* i påstanden om at *”Kontorpersonalet er i stand til å håndtere budsjett- og regnskapsoppfølging på egen hånd”*.

Tilsvarende er “rekodet stillingsressurs” sammenholdt med påstand om at kontorpersonalet håndterer personaladministrative rutiner. Blant de som har kontorbemanning, svarer 60,9 % at de er helt eller delvis *uenig* i påstanden om at *”Kontorpersonalet er i stand til å håndtere personaladministrative rutiner på egen hånd”*.

Begge typer oppgaver utgjør et stort volum av administrativt arbeid på den enkelte skole, og svarene i materialet indikerer *utilfredshet med kontorbemanningen* blant skolelederne i utvalget.

### 5.1.6 Vaktmestertjenesten

Vaktmestertjenesten har stått i fokus for en omfattende omorganisering i kommunesektoren. I en flora av ulike organisasjonsløsninger for teknisk driftspersonell består fellestrekket i de "moderne" organisasjonsformene å sentralisere personalansvar og arbeidslederansvar for vaktmesterkorpset, enten til en felles kommunal enhet eller til en enhet på distriktsnivå eller sektornivå. Hovedtrekket i argumentasjonen for endringene har gått på behov for mer effektiv utnyttelse av ressursene, samt muligheter for rendyrking av driftspersonellets kompetanse. For rektor består fellestrekket i ordningene i at instruksjonsmyndigheten overfor vaktmester bortfaller.

Det har vært flere presseoppslag med fokus på misnøye fra skoleledere i forhold til ny vaktmesterorganisering. I *Sunnmørsposten* 15. Mai 2001 er oppslagstitlene "Fullt opprør blant rektorene" og "Flagging kun i skoletiden".

Denne undersøkelsen har flere mål på *respondentenes opplevelse av tilfredshet med ordningene*, både med *omfanget av tjenesten* og med *valg av organisasjonsmodell*.

Tabell 5.1.3 som er gjengitt på neste side, gir et oversiktsbilde av vaktmesterorganiseringen i respondentenes tjenestekommuner.

**Tabell 5.1.3: Vaktmesterorganisering innenfor utvalget**

<b>Organisering av vaktmestertjenesten</b>	<b>Prosent av svarene</b>
En vaktmester tilknyttet hver skole	24,1 %
Felles kommunal vaktmestertjeneste, personalansvaret ikke på skolenivået	65,8 %
Annen organisering	10,1 %

Svarene indikerer at 65,8% av respondentene rapporter at i kommunen der de tjenestegjør, er personalansvaret for vaktmester fjernet fra skolenivået til kommunenivået. En slik organisering gi igjen opphav til flere modeller; en felles "pool" for hele kommunen, et

distriktssystem, et rodesystem m.m. Men hovedtrenden er at det har skjedd en omorganisering, der vaktmesterressursene sentraliseres på kommunenivået.

Når det gjelder påstanden: *”Organiseringen av vaktmestertjenesten fungerer godt i forhold til våre behov”* svarer 61,1 % helt eller delvis uenig. Tilsvarende svarer 67,9 % “helt uenig” og “delvis uenig” på påstanden om *”Omfanget av vaktmestertjenesten er tilstrekkelig”*.

Begge disse spørsmålene indikerer opplevd utilfredshet med omfang og organisering av vaktmestertjenesten, og det er vanskelig å unngå å koble svarene til omorganiseringene som har vært i kommunesektoren.

Et par av respondentene har uttrykt sin opplevelse av vaktmesterordningen på følgende måte:

*Vaktmestertjenesten dekker ikke skolens behov. En stor del av skoleleders tid går med til klare vaktmesteroppgaver som låsing av dører, flytting/montering av inventar og utstyr, lys og varme (Nr. 412)*

*Teknisk/praktiske oppgaver tar mye mer tid grunnet kommunal organisering av vaktmestertjenesten. (Nr. 102)*

Tabellen i det etterfølgende viser *samvariasjon* mellom den *organisasjonsløsningen* som kommunen har valgt for vaktmestertjenesten og respondentenes *tilfredshet med løsningen*. Det siste måles ved påstanden *”Organiseringen av vaktmestertjenesten fungerer godt i forhold til våre behov”*.

**Tabell 5.1.4: Organisering av vaktmestertjenesten samkjørt med tilfredshet med løsningen**

Organisasjonsmodell	Påstand: Organiseringen av vaktmestertjenesten fungerer godt i forhold til våre behov				Total
	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	
En vaktmester tilknyttet hver skole	12,2%	7,8%	37,8%	42,2%	100,0%
Felles komm.vaktm.tjen. uten personalansvar, men tilknyttet skolene.	43,9%	29,7%	21,5%	4,9%	100,0%
Annen organisering	67,6%	14,7%	11,8%	5,9%	100,0%
Total	38,4%	23,0%	24,6%	14,1%	100,0%

Tabellen ovenfor viser et relativt entydig mønster: I de kommuner der vaktmesteren er tilknyttet hver skole, svarer 80 % av respondentene at de er helt eller delvis enig i at organiseringen fungerer godt i forhold til behovene. I de kommunene som har valgt en felles kommunal vaktmestertjeneste, er tilsvarende tall 26,4 %. Det er med andre ord en betydelig prosentdifferanse knyttet til de to alternative organisasjonsformene. I kategorien "annen organisering" svarer 17,7 % av respondentene at de er helt eller delvis enig i den samme påstanden.

I sum gir det et entydig bilde av en situasjon *der skolelederne opplever lav tilfredshet med den løsning som de fleste kommunene velger, og tilsvarende høy tilfredshet med den type løsning som kommunene "omorganiserer seg vekk fra"*.

Det samme mønsteret eksponeres når en spør om tilfredshet med omfanget, sammenholdt med den løsning for vaktmestertjenesten som kommunen har valgt. Dette fremgår av tabell 5.1.5.

**Tabell 5.1.5: Organisering av vaktmestertjenesten samkjørt med tilfredshet med omfanget på tjenesten**

Organisasjonsmodell	Påstand: Omfanget av vaktmestertjenesten er tilstrekkelig				Total
	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	
En vaktmester tilknyttet hver skole	22,2%	12,2%	27,8%	37,8%	100,0%
Felles komm.vaktm.tjen. uten personalansvar, men tilknyttet skole	53,4%	23,5%	17,4%	5,7%	100,0%
Annen organisering	85,3%	5,9%	2,9%	5,9%	100,0%
<b>Total</b>	<b>48,8%</b>	<b>19,1%</b>	<b>18,6%</b>	<b>13,5%</b>	<b>100,0%</b>

Der en har valgt å beholde den tradisjonelle løsningen, med vaktmester tilknyttet hver skole, er 65,6 % helt eller delvis enig i at omfanget er tilstrekkelig. Der en har valgt felles kommunal vaktmestertjeneste er tilsvarende tall 23,1 %, og for kategorien ”annen organisering” er tallet 8,8 %. Det er med andre ord betydelige prosentdifferanser som gir tilsvarende fortolkning som foregående fordeling vist i tabell 5.1.4.

I sum tegner materialet et *entydig mønster*: Både med hensyn til behov for *organisatorisk løsning*, og *omfang* av de faktiske tjenestene beskrives *utilfredshet* med de løsningene som majoriteten av kommunene har valgt for vaktmestertjenesten.

En svekket tilgjengelighet på slike tjenester betyr at skolelederne i enda større grad enn tidligere kommer i ”tidsklemma”, da en må utføre oppgaver som før ble ivaretatt av vaktmesteren. En rekke av disse oppgaver krever umiddelbar handling og kan ikke vente på administrativ fordeling av arbeidet.

Skolelederens svar på disse spørsmålene kan også ses i lys av hva slags funksjon vaktmesteren tradisjonelt sett har hatt i norsk skole. Han eller hun har ikke bare vært en teknisk operatør. På mange skoler har vaktmesteren hatt en viktig sosial funksjon i forhold til elevene. Det gjelder ikke minst elever som har hatt tilpasningsproblemer.

### 5.1.7 Delegering av budsjett- og resultatansvar

I det styringssystemet som Kommuneloven (1993) gir opphav til, er *delegering av økonomisk resultatansvar* et viktig element. Spørreskjemaet måler i konkrete uttrykk omfanget av delegering fra kommunenivået til skolenivået. Intensjonen har vært å få fram et mer nyansert bilde knyttet til delegering av økonomisk resultatansvar.

Til tross for at spørsmålene er svært konkrete i forhold til budsjett- og regnskapsterminologi, synes de å ha gitt opphav til en viss "tolkningspluralisme". Det går både på hva informantene legger i budsjett- og resultatansvar, og hvordan kontobegrepene tolkes. Til tross for disse mulige svakhetene, er hensikten med presentasjonen å gi et visst oversiktsbilde.

### Variasjon i omfang av budsjett- og resultatansvar

Datamaterialet viser variasjon i hvilken grad kommunene har delegert økonomisk resultatansvar fra kommunenivå til skolenivå og rektor. Denne hovedtrenden er i overensstemmelse med andre funn der det også fremgår variasjon fra kommune til kommune når det gjelder omfanget av det økonomiske resultatansvaret som er delegert til rektor (Paulsen 1998).

Mens det til enhver tid har vært tillagt et visst budsjettansvar til rektor med disposisjonsrett over visse budsjettposter, innebærer "kommunelovens system" mulighet for *utvidelse av ansvarsområdet*. Der ansvaret tidligere har vært plassert på kommunenivået, kan det nå være delegert til rektor.

En delegering av budsjett- og resultatansvar ut over det tradisjonelle ansvarsbegrepet, er i denne undersøkelsen knyttet til følgende kriterier:

- *Budsjett- og resultatansvar for vikarlønn*
- *Budsjett- og resultatansvar for fast lønn*
- *Budsjett- og resultatansvar for trygderefusjoner*
- *Overføring av overskudd fra ett budsjettår til det påfølgende*
- *Overføring av underskudd fra ett budsjettår til det påfølgende*



På bakgrunn av disse kriteriene er det utarbeidet en indeks som gir indikasjon på i hvilken grad det er foretatt en reell delegering av resultatansvar. I indeksen er de fem kriteriene vektet likt som mål på delegering av økonomisk ansvar. Det kan i en del sammenhenger fremstå som en diskutabel forutsetning. I denne sammenhengen er hensikten å beskrive noen hovedtendenser på et overordnet nivå.

Dataene viser at 17,1 % av respondentene rapporterer at det ikke har ansvar for noen av disse kriteriene i sin kommune, hvilket indikerer ingen utvidelse av det tradisjonelle resultatansvaret. Det betyr at 82,9 % av respondentene beskriver en eller annen grad av utvidet ansvar. Tabell 5.1.6 viser svarfordelingen gruppert på indeks over fem kriterier for utvidet økonomisk resultatansvar.

**Tabell 5.1.6: Indeks for delegering av økonomisk resultatansvar  
fordeling av respondenter**

<b>Antall kriterier på utvidet resultatansvar</b>	<b>Prosent av respondentene som svarer bekræftende på kriteriet</b>
Ingen kriterier	17,1 %
1 kriterium	26,1 %
2 kriterier	15,9 %
3 kriterier	16,2 %
4 kriterier	9,0 %
5 kriterier	15,6 %

Svarene viser at om lag fjerdeparten av respondentene i utvalget rapporterer at 4 eller 5 kriterier delegert, hvilket indikerer en høy grad av delegering. 43,2 % av svarene rapporterer ingen eller ett kriterium, mens da 32,1 % av svarene ligger i en "midtkategori".

Tallene indikerer et bilde av variasjon i omfanget av økonomisk ansvar som er delegert fra kommunenivået, hvilket også er i tråd med Kommunelovens intensjoner.

## **Opplevelse av frihetsgrader**

Respondentene stilles følgende spørsmål om frihetsgrader i budsjettet: *”Hvis du foretar en helhetsvurdering, vil du da si at skolen har store frihetsgrader når det gjelder disponering av budsjettet?”*

Her svarer 67,9 % ”Ja”, det vil si godt over to tredjedeler, hvilket er en klar opplevelse av autonomi i forhold til tidligere tiders budsjettrutiner. Andelen som opplever budsjettmessige frihetsgrader øker også naturlig nok når delegering av budsjett- og resultatansvar er omfattende, jfr. indeks basert på kriterier.

## **Delegering på bekostning av pedagogiske oppgaver**

På påstanden *”Administrativt selvstyre har ikke gått på bekostning av pedagogiske oppgaver”*, svarer 71,7 % helt eller delvis uenig. Svarfordelingen bekrefter en tendens tydelig rapportert i nyere forskning om skoleledelse, at delegering av administrative oppgaver og økte lokale frihetsgrader oppleves å ha gått på bekostning av tid til pedagogiske oppgaver (Møller, 1996, Paulsen, 1998).

## **Samvariasjon delegering av resultatansvar – andre variable**

I dataanalysen er indeks for delegering samkjørt med andre variable; *styringsmodell, system for økonomioppfølging overfor skolen, kommunal lederopplæring og stillingsressurs kontorbemanning.*

Når det gjelder styringsmodell, rapporter respondentene som arbeider i kommuner med ”virksomhetsmodell” om flere kriterier for delegert økonomisk ansvar enn for de andre styringsmodellene. Ut over dette synes det ikke å være noen systematiske sammenhenger mellom delegering og valgt styringsmodell. Det er videre ingen systematisk samvariasjon mellom antall kriterier for delegering og opplevelse av økonomioppfølging overfor skolen.

Et kanskje overraskende funn er at materialet ikke viser systematisk samvariasjon mellom antall kriterier for delegering av økonomiansvar og kontorbemanning. Svarene indikerer således at

omfanget av delegering av økonomiansvar ikke virker inn på tildeling av ressurser til kontorbemannning.

### 5.1.8 Økonomiske rammer for skoleutvikling

På påstanden ”Skolekontoret/oppvekstkontoret sørger for at skolene har økonomiske ressurser til å drive pedagogisk utviklingsarbeid”, svarer 60,3 % helt eller delvis uenig. Svarfordelingen indikerer at de økonomiske rammene til skoleutvikling oppleves som utilstrekkelige. Svarfordelingen kan ha innebygde svakheter, ved at begrepet skoleutvikling kan forstås flertydig. Tilsvarende er det flertydig hva som kan forstås med gode økonomiske rammer.

Det er ubetydelige forskjeller i svarene fra rektorer og undervisningsinspektører.

### 5.1.9 Oppsummering

#### **Overordnet styringsmodell**

Datamaterialet viser lite systematisk samvariasjon mellom valgt styringsmodell og andre variable som måler skolelederens opplevelse av arbeidsvilkår og handlingsrom. Det gjelder også opplevelsen av økonomiske rammer til skoleutvikling. Funnet er for så vidt ikke oppsiktsvekkende, men det fremstår som et tankekors i forhold til den energi og det ressursbruk som kommunesektoren legger i slike organisasjonsprosjekter.

Denne tolkningen samsvarer også med andre forskningsfunn. I forskningsprosjektet ”Kommunale arbeidsgiverroller og forholdet til profesjonene” (Ramsdal et al 2000) studeres utvikling av arbeidsgiverroller i fire bykommuner, hvorav to har beholdt en ”tradisjonell” organisering med hovedutvalgsmo-  
dell, mens to andre har valgt en ”moderne” eller ”radikal” løsning med områdemo-  
dell eller saks-

forberedende komiteer. Ett av hovedfunnene i den undersøkelsen er at nye organisasjonsmodeller synes å ha begrenset effekt.

*Vi finner likevel at endringer skjer i alle de undersøkte kommunene, uavhengig av hvilken kommunal organisasjonsmodell de har valgt. Slik sett er ingen av de valgte kommunale organisasjonsmodellene konserverende på arbeidsgiverrollens utforming (ibid:6).*

I spørreskjemaundersøkelsen synes overordnet styringsmodell å være en lite betydningsfull faktor i relasjon til skolelederes opplevelse av styring og eget handlingsrom for ledelse. Selv om det i materialet ikke er mulig å se systematisk samvariasjon med kommunenes valg av styringsmodell, er det likevel all grunn til å anta at de generelle utviklingstrekk i kommunesektoren har innvirkning på skolelederes arbeidsvilkår og mulige handlingsrom.

Dagens system gir kommunene betydelige frihetsgrader, hvilket gir opphav til dokumenterte variasjoner i tjenestetilbud og kvalitet (Mordal 1993, Kleven 1997). På samme måte gir systemets frihetsgrader opphav til variasjon i rammevilkår for å utøve skoleledelse. Det fremstår i form av variasjoner av hvilket nivå en legger støttetjenester på, og på den andre siden variasjoner i hvilket omfang ansvar og myndighet flyttes fra kommunenivået til skolenivået.

Dette "bakkeppet" må en ha med i fortolkningen av de signaler som materialet gir om rammevilkår for ledelse, jfr. 5.1.4-5.1.8.

## **Delegering av budsjett- og resultatansvar**

Datamaterialet viser stor variasjon mellom kommuner når det gjelder delegering av økonomisk resultatansvar i forhold til budsjettet. Majoritetsbeskrivelsen går på at kommunen har gitt ansvar til skolenivået for flere budsjettposter enn det som tradisjonelt har vært tilfelle, men materialet tegner samtidig et bilde preget av variasjon i omfang, hvilket ikke er særlig overraskende. En overveiende majoritet av respondentene opplever, basert på en helhetsvurdering, at de har store frihetsgrader i forhold til budsjettet samtidig som denne opplevelsen varierer med omfanget av delegering.

## Vaktmestertjenesten

”Modernisering” av vaktmesterorganiseringen i kommunene *oppleves som lite tilfredsstillende* i denne undersøkelsen. Utilfredsheten går både på måten tjenesten er organisert på, og på omfanget av tjenesten.

Det er systematiske forskjeller i opplevelsen mellom skoleledere som arbeider under den ”tradisjonelle” modellen, der personalansvar og arbeidsledelse er lagt til den enkelte skole, og de som arbeider innenfor en ”moderne” modell, der ansvaret er sentralisert. Skolelederne gir uttrykk for en betydelig større opplevd tilfredshet der en har beholdt den ”tradisjonelle” organiseringen. Sammenholder en skoleledernes opplevelse av de ”moderne” løsningene med argumentasjon om å forbedre kvaliteten på tjenesten, fremstår svarene i undersøkelsen som et betydelig tankekors.

## Merkantile støttetjenester

Sammenholdt med statlige og kommunale visjoner om at rektorer skal utøve pedagogisk ledelse og ivareta en kommunal arbeidsgiverrolle, fremstår svarene om den merkantile støttetjenesten som et paradoks.

Datamaterialet tegner et bilde av en svak ressursinnsats til kontorbemannning fra kommunene. I forhold til kritiske arbeidsområder som økonomi, administrasjon og statistikk oppleves kontorbemanningen som utilstrekkelig. Materialet tegner et bilde som gir som logisk nødvendig konsekvens at skolelederne må håndtere mange av disse arbeidsoppgavene selv, hvilket nødvendigvis må gå på bekostning av tid til å utføre pedagogiske ledelsesoppgaver.

Andre undersøkelser om rektorers arbeidsvilkår og handlingsrom for ledelse (Møller et al 2000, Paulsen, 1998, Solberg og Sørensen, 1998) rapporterer om økt omfang av saksbehandling på skolenivået, både juridiske saker og økonomisk-administrative oppgaver. Denne undersøkelsen setter disse tendensene i en kontekst der støttefunksjonene blir opplevd som utilstrekkelige for reell håndtering av kritiske oppgaver.

## Ressurser til ledelse

Datamaterialet tegner et bilde av stor variasjon i ledelsesressurser som er forårsaket av stor variasjon i skolestruktur og skolestørrelse. Kun en mindre andel, om lag 30,5 %, rapporterer om at kommunen bevilger ressurser til ledelse ut over det som er hjemlet i ”Tid til ledelse” avtalen.

Samlet gir våre data om rammebetingelser for å utøve ledelse, i første rekke gjennom nivå på ressurser til ledelse, merkantile støtte-tjenester, vaktmesterbistand, samt vaktmestertjenestens organisering, et bilde av en ”*begrenset kommunal sjenerøsitet*”.

## 5.2 Forventninger til formell ledelse og tiltak for utvikling av lederkompetanse

### 5.2.1 Om kvalifisering til skoleledelse – et kort tilbakeblikk

Grunnutdanning som lærer og minst 3 års praksis som lærer har vært og er fremdeles de formelle krav som stilles for å kunne søke en skolelederstilling i Norge<sup>3</sup>. Før 1960 eksisterte det heller ikke noe statlig eller kommunalt tilbud om etterutdanning for skoleledere. Fram til da var det først og fremst fagforeningene som tok initiativ til og organiserte kurstilbudene. Etter påtrykk fra skolelederne selv satte departementet i gang årlige administrasjonskurs som gikk over seks uker fra og med 1963. Emnene det ble undervist i, omfattet innføring i lovverket, saksbehandling, kontorhold og psykologi.

Etter hvert kom det kritikk mot at innholdet var for løsrevet fra den praktiske ledessituasjonen. En ny skolelov som kom i 1969, la også mye sterkere vekt på skolelederens ansvar for pedagogisk

---

<sup>3</sup> En stortingsmelding som ble lagt frem i juni 2001, foretar en gjennomgang av opplæringsloven. For å gi kommuner mer handlingsrom vil regjeringen nå endre kravet til kompetanse. Fra 1.januar 2003 skal ikke kommunene lenger behøve å tilsette pedagoger som rektorer.

utviklingsarbeid og skolens arbeidsmiljø, og på dette området ble det markert et sterkt behov for etterutdanning (Møller 1995).

I 1973 ble det gjennomført en omfattende undersøkelse av arbeidsmiljøet i norsk grunnskole (Tveiten 1975). Konklusjonen var at skolelederen sannsynligvis hadde en mye større innflytelse på skolens indre liv, arbeidsmiljø og trivsel enn man tidligere hadde antatt. Lederopplæringen kunne være et virkemiddel for skoleutvikling. Med dette som grunnlag startet departementet arbeidet med å utvikle skolelederopplæringen i grunnskolen mer systematisk. Etter et par forprosjekter ble "Miljø og ledelse" (MOLIS) igangsatt som landsomfattende prosjekt i 1981. Innholdsmessig fikk prosjektet en sosialpsykologisk orientering. Temaene handlet i hovedsak om mellommenneskelige forhold som samarbeid, kommunikasjon og konfliktløsning.

I 1987 ble den nasjonale læreplanen revidert, og departementet utviklet da et nytt lederutviklingsprogram som i særlig grad rettet fokus mot målsettingsprosesser og læreplanimplementering. Dette prosjektet fikk navnet "Ledelse i skolen" (LIS) og ble iverksatt i 1988. Innholdsmessig hentet man mye inspirasjon fra ledelses- og management-teori utviklet for privat sektor samtidig som læreplananalyse, vurdering og veiledning ble fokusert.

På begynnelsen av 90-tallet gjennomgikk hele utdanningssektoren en omorganisering, og i den forbindelse ble også lederopplæringsprogrammet videreutviklet, denne gangen med tittelen "Ledelsesutvikling i skolen" (LUIS). Målstyring var vedtatt som grunnleggende styringsprinsipp i offentlig sektor, og den nasjonale styringen av skolen skulle blant annet sikres gjennom lederopplæring. Etter hvert som nye læreplaner ble utviklet for skolen, ble prosjektprogrammet revidert og nærmere presisert i 1996. Gjennom dette policy-dokumentet ønsket departementet å sikre at et skolefaglig innhold med vekt på didaktikk, og læreplananalyse fikk en sentral plass i lokal lederopplæring.

Iverksettelsen av dette programmet møtte imidlertid hindringer. Kommuneloven (Ot. prp. nr.42, 1991-92), som trådte i kraft 1. januar 1993, gjorde det problematisk å anvende programmet som virkemiddel for politisk styring av skolen. Departementet ønsker å styre kommunenes tilrettelegging av skolelederopplæringen slik at den

innholdsmessig er i tråd med det sentrale policydokumentet. Men ifølge kommuneloven kan ikke departementet pålegge kommuner å delta i spesielle etterutdanningsprogrammer.

Kommuner er definert som skoleeier og har det formelle ansvaret for lederopplæringen. De legger premissene for etterutdanning av sine skoleledere, og det synes å være stor variasjon mellom kommunene. Bare i den grad kommunene selv ser seg tjent med å delta i opplæringen som departementet legger premisser for gjennom rammeplaner, vil slike rammeplaner få en styrende funksjon. Tilstandsrapporter fra de statlige utdanningskontorene tyder imidlertid på at kommunene fram til nå i stor grad har vært lojale overfor statlige føringer når det gjelder etterutdanning av skoleledere, men omfanget av tilbudet varierer sterkt fra kommune til kommune (jfr. Møller et al 2000: 237ff).

Som nevnt innledningsvis synes ”ny-liberalistisk” styringsfilosofi å vinne stadig større innpass i den kommunale forvaltningen, jfr. kapittel 2.2.2. Dette har blant annet hatt som konsekvens at det er mer generell ledelseskompetanse som etterspørres for skolen. Mens skolen før omorganiseringen på begynnelsen av 90-tallet opererte som en svært selvstendig sektor med direkte linje til departementet, har kommunene nå en klar målsetting om å innlemme skolen i den ”kommunale familien”, og rektorene defineres som mellomledere i det kommunale hierarkiet.

Ett av virkemidlene er å gjennomføre felles lederopplæring for mellomledere fra alle sektorer. Dette har kommet i tillegg til den mer sektorspesifikke utdanningen. Rektorrollen defineres her som en lederrolle som har mange fellestrekk med lederrollene i andre sektorer. Innholdet som vektlegges, er mer knyttet til generell ledelsesteori og budsjettstyring enn til skolefaglig kompetanse. I stor grad understrekes også nødvendigheten av at rektorer er lojale overfor sine overordnede på kommunenivået, og det forventes at kritikk skal kanaliseres tjenestevei.

Oppsummert kan vi si at den nasjonale kvalifiseringen til skoleledelse utover lærerutdanning har en 40-årig tradisjon. Den startet som administrasjonskurs. Dernest ble fokus satt på håndtering av mellommenneskelige relasjoner og konfliktløsning. Målstyring og læreplananalyse fikk etter hvert en større plass, og på 90-tallet ble det



skolefaglige innhold fremhevet i det nasjonale rammeprogrammet. Men samtidig overtok kommunene på 90-tallet ansvaret for lederopplæringen i skolen, noe som har medført større vektlegging på generell ledelses- og management-teori i opplæringen. Parallelt har KUF fått mindre innflytelse på de kommunale beslutningene.

Situasjonen i dag er at departementet nå kun kan oppfordre kommunene til å ivareta statlige forventninger. På flere måter kan man si at det nasjonale nivået ved inngangen til nytt tusenår har "abdisert" fra sin rolle som utformer av lederkvalifiseringsprogrammer. Departementet forventer nå at universiteter og høyskoler utvikler etter- og videreutdanningstilbud for skoleledere. Men det er opp til den enkelte skoleleder og den enkelte kommune å ta kontakt med utdanningsinstitusjonene for å få hjelp i sin organisering av lederopplæringen.

Staten har med andre ord begrensede muligheter til å styre ved hjelp av etterutdanning. I beste fall kan aktører fra sentralnivået i skolen håpe på at de greier å overbevise kommunale aktører med gode argumenter. En sterkere styring kunne oppnås ved å stille formelle krav til sertifisering av skoleledere som går utover grunnutdanningen som lærere. Foreløpig er det ingen politisk enighet eller vilje til å gjennomføre slike pålegg. Kommunene kan velge om de vil kjøpe "etterutdanningspakker" fra ulike konsulentfirmaer, universiteter og høyskoler, eller om etaten selv skal ta ansvaret for gjennomføringen. Her konkurrerer universiteter og høyskoler med sine tilbud på samme markedet som private firmaer. Avhengig av hva slags kompetanse som befinner seg på kommunalt nivå, kan det bli nokså tilfeldig hva slags etterutdanning som tilbys skolelederne, til tross for en nasjonal policy for etterutdanning. En analyse av innholdet i mellomlederprogrammer tyder på at bedriftsøkonomiske tilbud har større tiltrekningskraft hos kommunale myndigheter enn utdanning som vektlegger mer skolefaglig kompetanse og didaktikk.

## 5.2.2 Forventninger til formell skolelederrolle

### **Ingen sentrale instruksjoner for skolelederes oppgaver**

Sentrale instruksjoner for skoleledere falt bort 1. august 1999 da den nye opplæringsloven trådte i kraft. Etter den tid har det vært opp til den enkelte kommune å utvikle og fastsette lokale instruksjoner for arbeidet. Noen kommuner har valgt å gjøre dette, mens andre ikke har fastsatt en formell instruks. Men selv om loven ikke definerer nærmere hvilke oppgaver som skal ligge til rektor og eventuelt andre ledere ved skolen, er avtaleverket fortsatt relativt rigid når det gjelder kompetansekrav til rektor. Andre paragrafer i det nye lovverket indikerer endringer i rektors myndighetsområde, som kan fortolkes til at rektor knyttes nærmere kommunen med mandat som arbeidsgiver (jfr Møller et al 2000:223ff).

### **Skoleledere som kommunal mellomleder**

En implikasjon av "kommunelovens system" er at skoleledere formelt inngår som mellomledere i den kommunale organisasjonslinjen, på lik linje med andre kommunale driftsledere. I første rekke berører det rektorer, men også undervisningsinspektører, både som del av et lokalt lederteam på skolen, og som formelle stedfortredere for rektorer.

På påstanden "*Jeg ser på meg selv som en kommunal mellomleder*" svarer 92,5 % helt eller delvis enig. Dersom en samkjører svarene med stillingstype, finner en at for rektorer er tilsvarende andel 92,8 %, og for undervisningsinspektører er andelen 91,9 %. Med andre ord viser svarene at skolelederne betrakter seg som kommunale mellomledere, hvilket uttrykker en konvergent rolleoppfatning i forhold til forventningene fra den kommunale delen av grunnskolens styringssystem.

På påstanden "*Skolen ved rektor har god kontakt med kommunalt nivå om de oppgaver som er delegert*" svarer 71,6 % helt eller delvis enig, hvilket også indikerer at skoleledere betrakter seg som en del av den kommunale organisasjonen, og opplever en rimelig tilfredshet med kontakten. Ser en på gruppen av rektorer og

undervisningsinspektører isolert, ligger tallene for hver av gruppene i sjiktet 70-75 %.

## Politikerens forventninger

Fire utsagn i spørreskjemaet tok dels sikte på å kartlegge lederens oppfatninger av politikeres forventninger samt interesse for og kunnskap om skolen. Tabell 5.2.1 viser fordelingen i prosent:

**Tabell 5.2.1: Politikeres forventninger**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Politikerne er mest opptatt av de økonomiske sidene ved skolen	2,6 %	13,5 %	35,7 %	48,1 %
Politikerne med ansvar for skolen, er opptatt av skolens innhold	15,9 %	29,1 %	46,6 %	8,5 %
Politikerne i vår kommune viser liten interesse for skolesaker	13,1 %	34,9 %	40,4 %	11,5 %
Politikerne i vår kommune mangler kunnskap om skolesaker	6,3 %	25,5 %	44,7 %	23,4 %

Som vist i tabellen ovenfor, er 83,8 % helt eller delvis enig i at politikere er primært opptatt av de budsjettmessige sider. Dette er ikke uventet. Samtidig er det mer enn 50 % som hevder at politikere også er opptatt av skolens innhold. Ser vi alle fire utsagnene i sammenheng, kan vi registrere store forskjeller mellom kommunene. Noen ledere arbeider tydeligvis i kommuner hvor de erfarer kompetente og interesserte skolepolitikere, mens andre erfarer det motsatte. Det er relativt alvorlig når så mange som 68,1 % er helt eller delvis enig i utsagnet om at politikere mangler kunnskap om den sektoren de har ansvaret for å styre. Det kan bidra til svekket legitimitet for politiske vedtak.

## Lærernes forventninger

Lederne ble også bedt om å ta stilling til en del påstander knyttet til forventninger fra lærerne. Her ga materialet som ventet et nokså entydig bilde om at lærerne både *forventer knirkefri administrasjon, maksimal tilgjengelighet* og at lederne ivaretar en *pådriverrolle* i det pedagogiske arbeidet. 81,6 % er helt enig at lærerne forventer at lederne praktiserer en åpen-dør-politikk, og 79 % er helt enig i at lederne må være mye til stede på skolen. Når vi slår sammen helt enig og delvis enig er tallet 99 % på begge utsagnene. 93,4 % er helt eller delvis enig i at det er en forventning om at det administrative arbeidet må fungere perfekt. Dette samsvarer godt med det som historisk har kjennetegnet relasjonene mellom lærere og ledere. Samtidig er det mer enn 95 % som er helt eller delvis enig i at lærerne forventer at de skal være pådrivere i utviklingsarbeid.

## Foreldrenes forventninger

Tre utsagn tok sikte på å kartlegge hvordan lederne oppfattet forventningene fra foreldrene. Tabell 5.2.2 viser fordelingen i %.

**Tabell 5.2.2: Foreldres forventninger til skolen**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Foreldrene stiller mye større krav til dokumentasjon sammenlignet med tidligere	1,1 %	12,5 %	41,5 %	44,9 %
Foreldrene krever at skolen må begrunne sine undervisningsopplegg	2,9 %	28,8 %	48,9 %	19,3 %
Foreldrene forventer å bli hørt når skolens virksomhetsplan (årsplan) utvikles	10,3 %	43,4 %	34,7 %	11,6 %

Det fremgår av tabellen at lederne oppfatter at foreldrene både krever

*dokumentasjon og begrunnelser* for det undervisningstilbudet som gis, og mange er helt eller delvis enig i at foreldrene forventer å *bli hørt* når årsplanene utvikles. Det er imidlertid interessant å registrere variasjonene i svar når det gjelder det siste utsagnet. Dette kan tolkes som store forskjeller i foreldreengasjement på de ulike skolene. En alternativ forklaring kan være at mange skoleledere ikke oppfatter foreldrenes forventninger til å bli hørt i årsplanleggingen.

## **Elevenes forventninger**

Ikke uventet er det 91 % som er helt eller delvis enig i at elevene forventer at skolelederne følger opp og tar affære når de klager på lærerne. Spørreskjemaet fanger ikke opp hvordan skolelederne håndterer slike klager.

### **5.2.3 Kommunen som medspiller**

#### **Kommunal oppfølging av skolelederne**

På påstanden “*Jeg har gode muligheter til å utnytte mine evner og videreutvikle meg på jobben*” svarer 78,6 % helt eller delvis enig. På påstanden “*Jeg opplever kommunenivået som en støtte i mitt arbeid som leder*” svarer 56,3 % helt eller delvis enig. Svarmønstrene gir ingen forskjeller av betydning mellom rektorer og inspektører

Samlet gir svarene inntrykk av tilfredshet med kommunen som støttespiller og samarbeidspartner. Svarene i sum gir inntrykk av god kommunikasjon mellom kommunenivåets administrasjon og skolens ledelse.

#### **Skolefaglig kompetanse på kommunenivået**

I undersøkelsen fikk informantene spørsmål om *hvordan den skolefaglige kompetansen er organisert på kommunenivået*; om den er

plassert som en *stabsfunksjon* eller i *linjefunksjon* med personalansvar. Spørsmålet er viktig i forhold til faglige støttefunksjoner for skolenivået, men også i forhold til den tradisjon som har vært med en kommunal skolesjef som hadde instruksjonsrett til rektorene.

Svarene fra respondentene viser en *delt praksis* i de kommunene de er rekruttert fra, der løsningene fordeler seg på midten med om lag halvparten i hver kategori. I mange kommuner er skolefaglig ansvar fortsatt plassert i *linjen*, mens den andre halvparten har flyttet ansvaret over i en *stabsfunksjon*. Svarene avspeiler ikke nøyaktig fordeling av løsninger i kommunene, fordi flere respondenter kan være fra en og samme kommune. Imidlertid indikerer svarene og ikke minst de mange kommentarene som kom inn, at det er en "*bevegelse*" i *mange kommunale organisasjonskart*. Tendensen er at man beveger seg bort fra det tradisjonelle mønsteret med en skolefaglig sjef i linjen, til et delt mønster der skolefaglig kompetanse er plassert i stabsfunksjoner.

Når en samkjører svarene om *skolefaglige støttefunksjoner* med den *styringsmodell* kommunen har valgt, finner en kun mindre forskjeller. Der respondentene rapporterer om "*sektormodell*" som overordnet styringsmodell, svarer 48 % stabsfunksjon og 52 % i linjefunksjon. I den gruppen der respondentene rapporterer om "*virksomhetsmodell*", rapporterer 56,7 % at det skolefaglige ansvaret er plassert i stabsfunksjon.

Denne fordelingen støtter også inntrykket om at skolefaglig ansvar *i økende grad flyttes fra organisasjonslinjen til stabsfunksjoner* i den kommunale organisasjonen.

### **Tilfredshet med kommunen som støttespiller og pådriver**

Tabell 5.2.3 viser svarfordelinger i prosent på ulike påstander som måler informantenes opplevelse av kommunen som tilrettelegger og støttespiller i skolens utvikling.

**Tabell 5.2.3: Utsagn om relasjonen til kommunen**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Total
Skolen ved rektor har god kontakt med kommunalt nivå om de oppgaver som er delegert	6,1 %	22,3 %	46,9 %	24,7 %	100 %
Skolekontoret / oppvekstkontoret er pådrivere for at skolene skal drive med pedagogisk utviklingsarbeid	14,7 %	19,8 %	43,3 %	22,2 %	100 %
Jeg opplever kommune-nivået som en støtte i mitt arbeid som leder	17,2 %	26,5 %	45,5 %	10,8 %	100 %
Skolekontoret / oppvekstkontoret sørger for at skolene har økonomiske ressurser til å drive pedagogisk utviklingsarbeid	25,2 %	35,1 %	34,3 %	5,4 %	100 %

Svarfordelingene indikerer betydelig tilfredshet med samarbeidet med kommunen og også når det gjelder kommunens rolle som pådriver for skoleutvikling. Når så informantene spørres om økonomiske rammer for skoleutvikling, går svarfordelingen i motsatt retning; majoriteten opplever dårlige økonomiske rammer.

### **Tilfredshet med kommunen og plassering av skolefaglig ansvar**

Når plassering av *skolefaglig ansvar* samkjøres med påstanden: *Skolen ved rektor har god kontakt med kommunalt nivå om de oppgaver som er delegert*, inntreer kun mindre forskjeller i svarene. Blant de som har skolefaglig kompetanse organisert i stab opplever 68,2 % helt eller delvis god kontakt med kommunen. For de som har beholdt denne funksjonen i organisasjonslinjen er tilsvarende tall 74,5 %.

I samkjøring av *skolefaglig ansvar* med påstanden *Skolekontoret*

*/oppvekstkantoret er pådrivere for at skolene skal drive med pedagogisk utviklingsarbeid, ser en tilsvarende tendens i materialet. Det er en høyere andel positive svar blant de som har skolefaglig kompetanse organisert i linjen. 59,8 % av respondenter med ansvar i stab svarer helt eller delvis enig i at kommunen er pådriver i skoleutvikling. For de som har skolefaglig ansvar plassert i linjen, er tilsvarende svarandel 68 %.*

Samkjøring av *skolefaglig ansvar* med påstanden *Jeg opplever kommunenivået som en støtte i mitt arbeid som leder* gir følgende svarfordelinger: For stabsløsning svarer 53,5 % helt eller delvis enig i påstanden om kommunen som støttespiller, for linjeløsning er tilsvarende svarandel 60,4 %.

Hovedmønsteret er med andre ord en noe større tilfredshet der en har valgt å beholde det skolefaglige ansvaret i den kommunale organisasjonslinjen, men forskjellene er relativt små.

## **Egen lederavtale og vurderingssamtale for rektor**

På spørsmål om det er inngått egen lederavtale med rektor, svarer 84,9 % nei på spørsmålet. Ser vi bare på rektorenes svar, blir denne svarandelen høyere, 88,9 %, og begge svarfordelinger understreker at eksplisitt *kommunal lederavtale* for rektor representerer et *minoritetsfenomen*.

På spørsmål om det gjennomføres *vurderingssamtale med skolen* svarer 53,4 % ja. For rektorer er andelen 52,0 %. Sistnevnte svar indikerer at *formell vurderingssamtale kun blir gjennomført for halvparten av rektorene*.

## **Formell tilsetting av lærere**

På spørsmål om *hvordan tilsetting av lærere skjer* i respondentenes kommuner, får en et svarmønster som viser *variasjon i de formelle prosedyrer kommunene har valgt*. Dette fremgår av tabell 5.2.4.



**Tabell 5.2.4: Tilsetting av lærere**

<b>Hvem tilsetter lærere</b>	<b>I prosent</b>
Kommunen	32,3 %
Den enkelte skole ved eller driftsstyre	23,5 %
Rektor innstiller for kommunalt utvalg	44,3 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

På spørsmål om hvilke kriterier som vektlegges, svarer mer enn to tredeler av respondentene, 68,4 %, at *de tradisjonelle kriteriene*, ansiennitet og utdanning, er utslagsgivende ved tilsetting av lærere i deres kommuner.

### **Pedagogisk veiledningstjeneste**

På spørsmål om det er *egen pedagogisk veiledningstjeneste* for skolesektoren, svarer 70,1 % av respondentene bekreftende på det. Når dette tallet sammenlignes med de som har bekreftet at de har en felles veiledningstjeneste for ulike sektorer, betyr det at 13,3 % av informantene arbeider i kommuner som ikke har etablert en veiledningstjeneste som støttefunksjon.

## **5.2.4 Formell kompetanse og etterutdanning i ledelse**

### **Utdanning i organisasjons- og ledelsesfag**

60,2 % av respondentene har ingen formell utdanning i organisasjons- og ledelsesfag. 5,3 % har mindre enn 10 vekttall, 26,5 % av respondentene har mellom 10-19 vekttalls utdanning, mens 8 % har 20 vekttall eller mer. For rektorgruppene er tallene 53,6 % uten utdanning, 5,9 % av rektorene har mindre enn 10 vekttall, 30,6 % 10-

19 vekttall og 9,9 % har 20 vekttall eller mer.

Svarene indikerer at *rektorene har noe mer formell utdanning enn undervisningsinspektørene*, hvilket ikke er overraskende. Samtidig indikerer svarene et *lavt formelt utdanningsnivå* i organisasjons- og ledelsesfag når man tar i betraktning at rektorer har et klart definert ledelsesmandat, både i forhold skolelovgivning og kommunalt rammeverk.

## Kommunal lederopplæring

På spørsmål om de har deltatt i *kommunal lederopplæring* svarer 62,9 % av respondentene bekreftende. På tilsvarende spørsmål om *LUIS-skolering* svarer 76,2 % ja. På påstanden om "*Den kommunale lederskoleringen jeg har deltatt i siste år, har vært nytting og relevant for meg i min lederjobb*" svarer 69,0 % helt eller delvis enig, og for relevansen i LUIS-skoleringen er tilsvarende tall 74,8 %. De to siste fordelingene er samkjørt med den aller første; formell lederutdanning, og det er ingen systematisk samvariasjon i svarene.

Med andre ord grad av tilfredshet/utilfredshet samvarierer ikke med graden av det formelle utdanningsnivået i organisasjons- og ledelsesfag hos den som svarer. Heller ikke respondentenes alder eller kjønn lager noen egne mønstre. Når svarene samkjøres for ulike skoletyper og skolestørrelse, gir det heller ingen forskjeller.

Svarene indikerer at *mange deltar i kommunal lederopplæring*, og at de opplever etterutdanningen som nyttig.

Når det gjelder spørsmålet om omfang av LUIS-skoleringen i år 2000, viser svarene at tilbudet er relativt begrenset, jfr. tabell 5.2.5.

**Tabell 5.2.5: Omfang av LUIS-skolering**

Omfang av LUIS i år 2000	Ingen	1-3 dager	4-6 dager	7 dager eller mer
	25,1 %	38,1 %	28,0 %	8,8 %

Samtidig er det 71,4 % som bekrefter at kommunen har utviklet en egen plan for SAMTAK. Ofte er LUIS-skoleringen i kommunene integrert med etteruttilbudet innenfor SAMTAK.

## 5.2.5 Oppsummering

### **Kommunalisering**

Analysen i det foregående indikerer en *viss grad av "kommunalisering"* både i forhold til skolelederyrket og skolens virksomhet. Intensjonene som følger av "kommunelovens system", og som innebærer at skoleledere betrakter som kommunale mellomledere, blir bekreftet i undersøkelsen.

Dataene viser også *endring i delegering av myndighet* i forhold til tilsetting av lærere, men det er stadig *de tradisjonelle tilsetningskriteriene som dominerer*.

### **Tilfredshet med kommunen som støttespiller og pådriver**

Informantene i undersøkelsen uttrykker betydelig tilfredshet med egen kommune når det gjelder *kommunikasjon, støtte, samarbeid og oppfølging*. Disse svarene indikerer at kommunenivåets administrasjon tar tak i skolesaker og utviklingsoppgaver. Når det derimot gjelder økonomiske rammer for skoleutvikling, oppleves de som lite tilfredsstillende.

### **Flytting av skolefaglig ansvar**

Når det gjelder det kommunale styringssystemet, er tendensen at det skolefaglige ansvaret flyttes fra organisasjonslinjen og over til å være en stabsfunksjon. Sistnevnte beskrivelse gjelder for om lag halvparten av informantene, med noen mindre forskjeller knyttet til styringsmodell. Det ser ut som denne utviklingen er noe mer markert der en har valgt virksomhetsmodell som styringsform. Tilfredshet med

kommunenivået samvarierer noe med hvor en har plassert det skolefaglige ansvaret. Der skolefaglig ansvar er plassert i linjen er svarene noe mer positive. Forskjellene i svar er imidlertid ikke store.

## **Lederkompetanse og lederutdanning**

Svarene om utdanningsnivå og lederopplæringstiltak viser et lavt formelt utdanningsnivå i organisasjons- og ledelsesfag blant informantene.

Samtidig indikerer svarene at de etterutdanningstilbudene i ledelse som gis gjennom kommunesektoren og utdanningssektoren, oppleves som nyttige. Det er tydelig at skolelederopplæringen primært er blitt et kommunalt anliggende. I det ligger det en form for kommunalisering av skolen.

## **Mange krav og til dels kryssende forventninger**

Som leder i skolen må man ta hensyn til mange interessenter som har ulike og til dels kryssende forventninger til lederrollen i skolen. Dette blir nærmere drøftet i kapittel 5.6.

Kommunenivåets administrasjon som interessent stiller krav om budsjettdisiplin, og skoleledere inngår formelt som mellomledere i den kommunale organisasjonslinjen. Lokalpolitikerne som har hatt sterke tradisjoner når det gjelder politisk styring av grunnskolen, synes i følge denne undersøkelsen å ha trukket seg noe tilbake når det gjelder det skolefaglige. Derimot signaliserer de et sterkt fokus på økonomistyring.

Lærerne forventer at lederne primært skal være tilgjengelig for deres behov. Administrasjonen skal fungere perfekt, og lederne skal være pådrivere i skolens pedagogiske arbeidet. Foreldrene ønsker grundig dokumentasjon og innsyn i skolens virksomhet. Elevene vil at lederne tar affære når de klager på lærerne. I tillegg kommer alle kravene som er nedfelt i grunnskolens læreplan.

## 5.3 Ledelse i forhold til undervisningen i klasserommet

### 5.3.1 Ledelsesbegrepet

Det er vanskelig å fange inn fenomenet ledelse ved hjelp av en enkel definisjon da teoritilfanget om ledelse er svært omfattende. Det kan være mer fruktbart å anlegge ulike perspektiver, som hver for seg kan gi deler av en forståelse, for eksempel ledelse som funksjon, ledelse som rolle, ledelse som personlig utfordring og ledelse som institusjonell form (Nylehn, 1997).

Ledelse som funksjon handler generelt om å ivareta *viktige oppgaver i en organisasjon*, som det å formulere mål, trekke opp en strategi, organisere. Ledelse som rolle omfatter imøtekommelse av *forventninger* knyttet til posisjonen, inklusive egne forventninger. Ledelse som personlig utfordring handler om å *fungere* i forhold til underordnede med de virkemidlene, utfordringene og påkjenningene det innebærer. Og ledelse som institusjonell form ser på ledelse som *organisasjonsmessig* fenomen, hva organisasjonen betyr som ramme, og hvordan den former ledelsen.

Og overfor hver av disse kan man velge et strukturalistisk, et politisk, et kulturelt eller et sosialpsykologisk perspektiv (Bolman og Deal, 1991). Kompleksiteten kommer til uttrykk i at det ikke finnes en samlet teori, og ulike bidrag representerer teori og kunnskap fra mange felt. Ledelse er heller ikke sammenfallende med det ledere gjør, da den formelle leder kan ha mange oppgaver som faller utenom det som kan kalles ledelse. Omvendt kan ikke-ledere arbeide med ledelse. Fenomenet ledelse kan dermed ikke fanges inn uten at man samtidig ser på hvem som utfører ledelse og hvem som følger i bestemte situasjoner. Det fører oss til et relasjonelt perspektiv på ledelse.

Et relasjonelt perspektiv på ledelse vil ha som utgangspunktet at mennesker skapes gjennom de sosiale relasjonene de etablerer (Wadel, 1990). En relasjonell forklaring er forskjellig både fra egenskapsforklaringer og systemforklaringer. Egenskapsforklaringer har de indre egenskaper som sentral årsak, og systemforklaringer henviser til de ytre forhold. Egenskapsforklaringer blir tautologiske fordi de ikke sier noe om hvordan folk har ervervet seg og vedlikeholder disse egenskapene. Motsatt overser en forklaring ut fra system at bak systemet står der folk

som handler på en bestemt måte.

Samfunnet, staten, økonomien og næringslivet handler ikke av seg selv. Et relasjonelt perspektiv innebærer å se på ledelse som en spesifikk relasjon til andre mennesker der man påvirker hverandre, og denne relasjonen omfatter utøvelse av makt og kontroll innenfor de rammer en bestemt organisasjon gir (Lundgren, 1986). Et slikt perspektiv retter oppmerksomheten mot hvordan aktørene i en gitt organisasjon opptrer i forhold til hverandre, og hvordan de både kan påvirke og påvirkes av etablerte strukturer og kulturer. Makten til å igangsette og vedlikeholde en utviklingsprosess vokser fram i forholdet mellom mennesker og i den kulturen som utvikles lokalt på arbeidsplassen. Samtidig må det understrekes at en fokusering på relasjonene *ikke* fratrukker den enkelte aktør makt til og ansvar for å ta initiativ til påvirkning. Som leder er man medlem i en institusjon der man har gått inn i en posisjon som er tillagt et bestemt ansvar.

Hva er så en god leder? Ser vi bakover i tid og på tvers av nasjoner, kan vi registrere at oppfatninger har endret seg over tid og mellom kulturer. Hva som kjennetegner god skoleledelse er både historisk og kulturelt betinget. Kriteriene må dessuten knyttes til hva slags type organisasjon det gjelder. Det kan ikke være det samme å være en god leder for en organisasjon hvor målene er strengt lukkede, og hvor teknologien er vel utprøvd, som det å lede en organisasjon som skolen som har uklare mål, svak integrasjon, usikkert kunnskapsgrunnlag og som er sterkt avhengig av økonomisk tilskudd fra samfunnet. En generell utfordring er å lære av erfaringer som gjøres slik at organisasjonens kjernevirksomhet ivaretas på best mulig måte.

I skolen er elevenes læring kjernevirksomheten, og dermed blir lærernes undervisningspraksis kritisk. Her finnes ingen fasitsvar på hva som kjennetegner den gode praksis. Undervisningsformer som fungerer godt i en situasjon, kan være ineffektive i andre. En skoleleder bør derfor oppmuntre til kontinuerlig gransking både av undervisningen og av sin egen virksomhet og bidra til å skape en undringskultur (Ekholm et al 2000: 101-102).

For å lykkes er man samtidig som leder avhengig av hva andre aktører på arbeidsplassen gjør, hva man gjør på kommunalt og statlig nivå, og hvordan den enkelte selv tar i bruk og utvikler sine talenter i samspill med andre. Personlige egenskaper er viktige, men egenskaper

er ikke statiske. De utvikles i de relasjonene man inngår i. Innenfor et samfunn som fabrikkerer usikkerhet med oppbrudd fra tidligere tankemønstre, blir man som leder både posisjon og person. Å oppnå andres tillit er helt grunnleggende for en leders maktposisjon, og det er noe som stadig må reforhandles i møtet med kolleger og medarbeidere (Sørhaug, 1996).

### 5.3.2 Skolelederens yrkesidentitet og "usynlig kontrakt"

Arbeidet som skoleleder vil være knyttet til en historisk tradisjon som legger noen føringer for hva det betyr å lede en skole. I norsk sammenheng kan grunnskolen som nasjonal og historisk institusjon betraktes som et kulturelt, kristent dannelsesprosjekt. I begynnelsen var det ikke snakk om et eget administrativt apparat for skolen. Lærerne administrerte sin egen virksomhet, og i den grad tilsyn var nødvendig, var det prestens ansvar. Det ble stilt krav om å ha en helstøpt kristelig karakter for å kunne bli lærer. Læreryrket som et kall i religiøs forstand går tilbake til den tiden da kirken hadde herredømme over skolen.

Fra midten av 1800-tallet ble læreryrket også et kall i nasjonal forstand, og disse to formene for kallstenkning dominerte lenge vår måte å betrakte læreryrket på (Vaage, 1986). Det finnes mange beretninger fra tidligere tider om hvordan en dyktig lærer kunne fungere som et kulturelt samlingspunkt og en kilde til kunnskap, også for de voksne i bygda. Læreren som kulturformidler kan således sies å være en historisk og kulturell arv vi trekker med oss, og vi har lange tradisjoner med stor individuell autonomi for lærerne. På større skoler fikk en av lærerne ansvaret for å ivareta de administrative funksjonene som budsjett og timeplanlegging. Motytelsen var noe nedsatt leseplikt, men i realiteten var man stadig en lærer med administrative tilleggsfunksjoner. Yrkesidentiteten var knyttet til lærerarbeidet, og som skoleleder hadde man rollen som primus inter pares.

Etter hvert skapte skolelederne sin egen yrkesidentitet. Man fikk tittelen overlærer på 50-tallet, senere ble denne endret til bestyrer, og på 70-tallet tok man i bruk rektortittelen i grunnskolen. Undervisningsplikten for skoleledere har også gått jevnt og trutt

nedover, og i tillegg er det i økende grad tilsatt merkantilt personale ved skolene til å ivareta en del administrative oppgaver. Men selv om man ikke lenger betrakter lederrollen som "en lærer med administrative tilleggsfunksjoner", har rektorene stadig mye undervisning på de små skolene, og mange fådelte skoler har heller ikke tilsatt merkantil personale, jfr. kapittel 5.1.6. Ledelsesarbeidet i skolen synes stadig å skje innenfor en ramme hvor tidligere tiders lærerautonomi består, og oppfatningen om skolelederen som primus inter pares preger nok fortsatt særlig mange lærere og ledere med lang fartstid i skolen.

På flere måter kan man si at den tradisjonelle kulturen og arbeidsdelingen i norsk skole utfordres på 90-tallet (Lotsberg, 1997). Tradisjonen har i lang tid nærmest vært preget av en "usynlig kontrakt" mellom lærere og administrasjon om å ikke blande seg inn i hverandres domene (Berg, 1995). Men med økt delegering ut til skolene vedrørende organisering, økonomi, ressursbruk og personalspørsmål fremstår rektorene som klarere arbeidsgivere nå enn for ca 10 – 15 år siden, da fellesskaps-kulturen i skolen og rektor som leder av kollegiet i sterkere grad ble understreket.

En overgang fra flat struktur hvor det etter tradisjonen har vært "en usynlig kontrakt" mellom ledere og lærere vedrørende arbeidsdeling, makt og innflytelse, til en mer hierarkisk struktur med flere mellomledere, kan gjøre lederjobben i skolen enda mer krevende. Berg (1995) har i en studie av svenske skoler vist hvordan skoleledere som prøvde å ivareta den statlige forventningen om aktiv involvering i klasserommet, opplevde lav legitimitet blant lærerne.

Omvendt opplevde skoleledere som ikke tok denne statlige intensjonen på alvor, lav legitimitet. Skoler med en "usynlig kontrakt" i virksomhet syntes med andre ord å være preget av færre konflikter enn skoler hvor lederen prøvde å bryte denne "kontrakten".

Andre undersøkelser konkretiserer hvilke vanskeligheter skoler står overfor når de møter moderniseringstrykket. Ekholm og Kull (1996) har gjennomført tre undersøkelser med samme spørreskjema på tre tidspunkter i ni svenske ungdomsskoler, i 1969, 1979 og 1994. Spørsmål ble stilt både til elever lærer i alle 8.klassene og til skolelederne.

Det mest slående i disse undersøkelsene er den store graden av



stabilitet over tid. Lærerne fikk blant annet angi hvem de så på som beslutningstaker i pedagogiske spørsmål ved skolen. Bare 40 % av lærerne svarer at rektor medvirker i slike beslutninger.

Ekholm og Kull (ibid) konkluderer med at skolene er tradisjons-tunge organisasjoner hvor en sterk lærerautonom arbeidskultur råder. Rektor betraktes stadig mer som kollega enn som sjef. Svært få lærere melder at de får tilbakemelding fra sine ledere på sitt arbeid (se også Ekholm et al 2000). I en spørreskjema-undersøkelse i Örebro kommune har Ekholm og Lindvall (1995) kartlagt om endringene i kommunen hadde påvirket skoleledernes måte å arbeide på. Bare en av fem grunnskoleledere svarte i 1994 at de besøkte lærerne i klasserommet og gjennomførte utviklingssamtaler eller medarbeider-samtaler med sine ansatte.

Det var ingen forskjeller mellom menn og kvinner når det gjaldt oppfølging i klasserommet, men det var langt flere kvinner som gjennomførte utviklingssamtaler med personalet; 67 % sammenlignet med 26 % blant mannlige skoleledere. Mange rektorer hevder at de alltid har en åpen dør for personalet, mens bare et fåtall sier at de har avsatt en spesiell tid i uka for personlig kontakt og samtaler.

### 5.3.3 Pedagogisk ledelsesfunksjon

Lotsbergs (1992) undersøkelse fra begynnelsen av 90-tallet viste at rektorer opplevde selv at de mestret de administrative oppgavene godt og oppgaver som går på samarbeid, inspirasjon og arbeidsmiljø i forhold til de ansatte ved skolen. Men nesten halvparten av de som var med i hans kartlegging, oppfattet utadrettede oppgaver mot omgivelsene og lokalsamfunnet som sin svakeste side, og mange hevdet at de manglet kompetanse til å lede det pedagogiske arbeidet.

I 1995 gjennomførte meningsmålingsfirmaet Feedback Research en studie på oppdrag fra Kirke-, utdannings- og forsknings-departementet. I denne undersøkelsen ble rektor, sammen med andre respondenter ved skolene, bedt om å anslå hvor stor del av tiden rektor bruker på ulike ledelsesoppgaver, samt hvor stor del de mener rektor

burde brukt (KUF, 1995). Undersøkelsen viste at det er de administrative ledelsesoppgavene som dominerer. Rektorene svarte at de brukte 65 % av tiden til administrasjon, 17 % av tiden til pedagogisk ledelse, og 19 % til personalledelse. Den ønskede prioriteringen var henholdsvis 40%, 37 % og 28 % (jfr. Møller et al. 2000).

Et problem med slike kartlegginger er at begrepet pedagogisk ledelse er både vidt og diffust. Bak svarene kan det skjule seg ulike forståelser av begrepet. I Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets presisering av kompetansemål for pedagogisk ledelse innenfor LUIS-programmet (1996) ble pedagogisk ledelse definert slik:

*Med pedagogisk ledelse forstås ansvaret for tilrettelegging av pedagogiske prosesser - læring og utvikling - på den enkelte skole. Lederen som organisator og leder av skolens planleggings og vurderingsarbeid og lederen som veileder i forhold til sitt personale er sentrale sider av dette.*

I den reviderte utgaven av ”LedelsesUtvikling I Skolen” (LUIS) som ble gjort gjeldende fra og med 1.januar 2000, jfr. kapittel 5.2.1, understrekes det at den gode skole er kjennetegnet av å være ”lærende, utviklingsorientert og samarbeidende”, og at forventningene til skoleledelsens kompetanse har dette som utgangspunkt.

Pedagogisk ledelse handler med andre ord om å legge til rette for læring både for elever og i det voksne fellesskapet på skolen. Denne funksjonen er også en viktig del av lærernes arbeid. Formelt kan man si at skoleledernes hovedoppgave er å organisere og lede den pedagogiske virksomheten ved skolene. Det pedagogiske mandat er å støtte, veilede og tilrettelegge slik at lærerne kan lykkes i møtet med elevene.

Dette mandatet kan man imidlertid fortolke på ulike måter, og fortolkningen kan influere på arbeidsforholdene. Derfor er det av interesse å undersøke hvordan lederne selv mener de praktiserer pedagogisk ledelse. I undersøkelsen har vi valgt å knytte begrepet pedagogisk ledelse til bestemte aktiviteter som omfatter ledernes

oppfølging i forhold til det undervisningstilbudet som elevene får.

I spørreskjemaet inngår dette i del 1 under tema 10, og del 2 under tema 3 og 6, jfr vedlegg 1.

### 5.3.4 Formell ledelse og lærernes undervisningspraksis

Siste halvdel av 90-tallet har ”*den lærende organisasjon*” vært et positivt ladet ord i den utdanningspolitiske retorikken. Flere studier har vist at skoler som er i utvikling, har et personale som samarbeider om undervisningsoppgaver, de gir hverandre feedback, og de er villige til å granske sin egen praksis sammen med kolleger. Man er gjerne mer villig til å eksperimentere og prøve ut nye ting når man har et fellesskap å støtte seg til og reflektere sammen med. Dermed blir det sammenheng mellom lærerutvikling og skoleutvikling (Huberman og Miles, 1984, Rosenholz, 1989).

Det forventes nå at grunnskolen utvikler planer for sitt eget utviklingsarbeid, gransker erfaringene kritisk og reflekterer over dem i et fellesskap. Vi er med andre ord inne i en utvikling som i større grad har som intensjon å gjøre lærerarbeid til en mer kollektiv virksomhet, og skoleledernes ansvar for at dette skjer, understrekes. Samtidig har det vært mye fokus på skolelederens veilederrolle og betydningen av å involvere seg mer i klasseromsaktivitetene.

### **Ledelse i forhold til undervisning i klasserommet**

I denne undersøkelsen blir informantene bedt om å rapportere sin egen involvering i forhold til lærernes virksomhet. Tabell 5.3.1 presenterer informantenes stilling til påstander som alle ”måler” grader av involvering i lærernes virksomhet.

**Tabell 5.3.1: Støtte og hjelp til lærernes arbeid i klasserommet**

<b>Utsagn:</b>	<b>Ingen ganger</b>	<b>1-4 ganger</b>	<b>5-10 ganger</b>	<b>Mer enn 10 ganger</b>
Hvor mange ganger har du observert læreres undervisning og gitt tilbakemelding på grunnlag av denne observasjonen i år 2000?	26,8 %	37,0 %	19,4 %	16,8 %
Hvor mange ganger har du bidratt med veiledning knyttet til undervisningen i år 2000?	6,8 %	31,0 %	22,0 %	40,2 %
Hvor mange ganger har du bidratt med veiledning i forhold til håndtering av elever?	1,3 %	11,9 %	22,7 %	64,1 %

26,8 % rapporterer at de aldri har observert og gitt tilbakemelding på undervisning, og 36,2 % har rapportert mer enn 5 ganger i løpet av år 2000.

Sammenlignet med funn fra Ekholms (et al. 1995) studie fra 1994 i Sverige hvor 80 % av skoleledere svarte at de aldri hadde besøkt lærerne klasserommet, representerer dette tallet en interessant observasjon. Selv om det er problematisk å sammenligne tall fra en studie blant skoleledere i Örebro gjennomført i 1994, indikerer svarene fra spørreskjemaundersøkelsen at dagens skoleledere mener selv at de aktivt engasjerer seg i forhold til undervisningen i klasserommet, og sannsynligvis mer enn tidligere.

### **Systematiske vurderingsrutiner for skolens virksomhet**

Det er også en klar forventning til skolene at de årlig skal ivareta en systematisk vurdering av virksomheten ved skolen, og her har formell ledelse et spesielt ansvar. På spørsmålet vedrørende vurderingsrutiner fikk vi følgende svarfordeling:

**Tabell 5.3.2: Skolen har etablert gode vurderingsrutiner**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Skolen har utviklet gode vurderingsrutiner i forhold til årsplanen	4 %	25 %	56,4 %	14,6 %

71 % er helt eller delvis enig i at skolen har gode vurderingsrutiner. Selv om forventninger til skolevurdering har vært formulert i læreplanene både i 1974, i 1987 og nå i 1997, er det først på 90-tallet at det eksterne presset mot skolene for å ivareta dette har vært merkbart økende. Skolene må i større grad enn tidligere legitimere og dokumentere sin virksomhet utad.

### Rutiner for oppfølging av personalet

I undersøkelsen er informantene spurt om hvilke rutiner som er etablert for oppfølging av personalet. Svarfordelingene på de ulike spørsmålene fremgår av tabell 5.3.3.

**Tabell 5.3.3: Etablering av rutiner for oppfølging av personalet**

Utsagn	Ja	Nei
Skolen har etablert rutiner for å følge opp nytilsatte lærere	62,7 %	37,3 %
Skolen har etablert rutiner for å følge opp lærere som <u>ikke</u> fungerer tilfredsstillende	34,3 %	65,7 %
Skolen har etablert rutiner for å kunne belønne lærere som gjør en ekstra god jobb	5,3 %	94,7 %

Nytilsatte lærere ser ut til å bli rimelig bra ivaretatt. Selv om 37,3 % svarer nei på spørsmålet om etablerte rutiner i denne sammenheng, kan årsaken være at skolene er relativt små og har en uformell introduksjon og omgangstone.

## Oppfølging av nytilsatte lærere

Spørsmålet om rutiner for oppfølging av nytilsatte er samkjørt med skolestørrelse, og fordelingen fremgår i tabell 5.3.4.

**Tabell 5.3.4 : Skolestørrelse samkjørt med rutiner for oppfølging av nytilsatte**

Rutiner for nytilsatte lærere				
		Ja	Nei	Total
Skolestørrelse	Inntil 30 elever	56,5 %	43,5 %	100,0 %
	31-100 elever	53,1 %	46,9 %	100,0 %
	101-300 elever	60,0 %	40,0 %	100,0 %
	Mer enn 300 elever	70,7 %	29,3 %	100,0 %
<b>Total</b>		62,4 %	37,6 %	100,0 %

Det er mindre forskjeller mellom de to minste størrelseskategoriene. Men når elevtallet passerer 100, rapporterer informantene i økende grad at det eksisterer rutiner for oppfølging av nytilsatte. Det er for så vidt ingen overraskende observasjon. Jo større en organisasjon er, jo mer øker behovet for å etablere rutiner og prosedyrer for å sikre en oppfølging av personalet.

## Oppfølging av lærere som ikke fungerer

Det fremgår av tabell 5.3.3 at en stor andel av informantene, 65,7 %, svarer nei på spørsmålet om det eksisterer rutiner for oppfølging av lærere som ikke fungerer tilfredsstillende. Funnet kan på den ene siden settes i en sammenheng med en svak tradisjon for tilbakemelding og vurdering av medarbeideres arbeid. Nyere undersøkelser fra videregående skole, med data både fra lærere og skoleledere, har avdekket

systematiske svakheter i denne ledelsesfunksjonen (Paulsen, 1999 b).

Sannsynligvis er det varierende praksis i å håndtere disse utfordringene. I et kollegium er det gjerne implisitt kunnskap hvem som ikke mestrer undervisningssituasjonen. Problemet er at man ofte ikke gjør noe før det kommer sterke foreldreprotester, og da har gjerne situasjonen låst seg, og den blir vanskeligere å håndtere for alle parter.

## **Belønning av lærere som gjør en god jobb**

Når det gjelder belønning av lærere som gjør en ekstra god jobb, rapporterer hele 94,7 % av skolelederne at det er ingen etablerte rutiner. Igjen kan dette være et uttrykk for læreryrket som etablert tradisjon. Lønn er i norsk tradisjon knyttet til formell utdanning og ansiennitet, og det har vært et viktig prinsipp i de lønnsforhandlingene som organisasjonene har ført. Konsekvensene er at lærere, med samme utdanning og ansiennitet, tjener det samme enten de gjør en god eller en dårlig jobb.

Når lærerorganisasjonene har argumentert mot en differensiering av lønn, har det sammenheng med problemer knyttet til rettferdig vurdering av god undervisningspraksis. Det er imidlertid mange andre måter man kan belønne medarbeidere på. Sannsynligvis gjøres også det mange steder uten at dette fanges inn av svarene på denne undersøkelsen. Samtidig kjennetegnes ikke skoletradisjonen av virkemidler som går utover positive kommentarer.

Det er imidlertid flere skoleledere som ønsker at de kunne bruke lønn som virkemiddel. Følgende kommentar fra en av dem, kan illustrere dette:

*[...] Etter 16 år i næringslivet er det nesten sjokkerende å oppdage at lærerne fremdeles har nesten 1/3 årsverk de ikke trenger å gjøre rede for. [...] Skal vi som organisasjon komme videre i forhold til lønnskrav, må vi først være villige til å gi avkall på det "sære" arbeidsåret vårt, og deretter vise at vi er profesjonelle og kan gjøre en kvalitetsmessig god jobb som vi kan være stolte av, og som kundene våre er tilfredse med. Alle vet at vi har gode og dårlige lærere, men ingen er (i lærerlaget) villige til å la dette gjenspeiles i lønssystemet! Vi bør få muligheter for avlønning etter kvaliteten på arbeidet. (nr. 509)*

For å kunne si mer om hvilke skoleledere det er som har bekreftet at de har belønningsrutiner, er denne frekvensfordelingen samkjørt med *skolestørrelse*, *alder* og *formell utdanning*. Samkjøring med skolestørrelse gir ingen systematiske forskjeller. Nei-prosenten varierer i sjiktet 93-96 % på tvers av de ulike kategoriene av skolestørrelse. Samkjøring med informantens *alder* og *formelle utdanning* gir heller ingen systematisk variasjon. Det er derfor nærliggende å forstå mangelen på etablerte rutiner i lys av læreryrket som tradisjon.

### **Administrasjon eller pedagogikk – primære lederoppgaver**

Spørsmålet om administrative oppgaver oppleves å være ”i konkurranse med” pedagogiske oppgaver er kommentert tidligere i kapittel 5.1.7, i avsnittet om delegering. I praksis er det imidlertid vanskelig å skille mellom den administrative og den pedagogiske ledelsesfunksjonen. Begge deler er viktige for at en skole skal være vel fungerende. En dysfunksjonell administrasjon skaper dårlige vilkår for pedagogisk arbeid.

Til tross for disse metodiske vanskelighetene viser resultater fra andre studier at de administrative oppgavene ofte får forrang, selv om man ønsker å prioritere det pedagogiske arbeidet (jfr Lotsberg, 1992, 1995, 1997, og KUF, 1995).

Spørreskjemaet gir informantene en åpning for kommentarer, jfr vedlegg 1. Mange av kommentarene fra informantene var knyttet til dette problemfeltet om forholdet mellom tidsbruk til administrasjon og pedagogikk. Noen eksempler kan illustrere dette.

*Tid til ledelse, tildelt etter elevtallsstørrelse er håpløs for små fædte skoler. Vi ligger ofte langt fra kommunens øvrige støtte- og hjelpefunksjoner og har ingen andre i ledelsen å støtte oss til. (nr. 11)*

*Det er altfor mye administrativt arbeid og for lite tid til personalpleie og pedagogisk oppfølging. Det plager meg. Jeg tas også for ofte ut til kurs i skoleetatens regi. Mye fravær fra skolen er ikke bra. (nr. 12)*

*Oppgaver som må gjøres, harmonerer ikke med tidsressurser. Dermed blir viktige oppgaver nedprioritert. Dessverre. Nye oppgaver*



*kommer til. Få forsvinner (nr. 26)*

*Min hovedinteresse er pedagogisk utviklingsarbeid. Det blir ofte skjøvet til side for de daglige gjøremål som å passe på vedlikehold, se om vaskingen er ok osv osv (nr. 201)*

*På vår skole med over 400 elever og 43 lærere er administrasjonsressursen for liten. Våre to inspektører burde ha 75 % administrasjonsressurs hver for å kunne følge opp de snart umenneskelige oppgavene. Oppgavene som er pålagt skolen med ansvar for utviklingsarbeid, oppfølging, tilrettelegging, elevsaker, budsjett, planarbeid, trinnmøter, teamsamarbeid osv osv (nr. 251)*

*Prioritering av tid er en stor utfordring som rektor. Opplever daglig å ikke strekke til, selv om dagene blir lange og arbeidstempoet er høyt. Dette er en stilling som jeg ikke skal være i for mange år, selv om jeg trives på mange områder. (nr. 152)*

*Det vert mindre og mindre tid til pedagogisk leing. Rektor vert meir og meir administrator som på fleire felt vert oppfatta som arbeids-gjevar og ikkje kollega. Dette kan føre til at rektorjobben blir ein einsam jobb. (Nr. 510)*

En mulig måte å forstå slike kommentarer som viser at administrative oppgaver får forrang, kan være at disse oppgavene er mer synlige og må løses på kort sikt. Pedagogiske ledelsesfunksjoner er mer langsiktige, og man kan ikke på samme måte vise til umiddelbare resultater.

Press fra kommunenivået om disiplin i ressursbruk og økt effektivitet i organisasjonen på kort sikt kan også fremholdes som mulig forklaring på at det blir det mer problematisk å forsvare bruk av tid på langsiktige pedagogiske oppgaver som ikke så lett lar seg måle med kvantitative ”suksesskriterier”.

Hva man selv velger å definere som sin hovedoppgave kan i tillegg påvirke prioriteringen. To påstander i undersøkelsen fanger opp deler av informantenes holdning til administrasjon og pedagogikk.

**Tabell 5.3.5: Primær ledelsesoppgave**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Min oppgave er i praksis primært å sørge for at de administrative forholdene på skolen er så gode som mulig	15,2 %	31,1 %	41,8 %	12 %
Min oppgave er ikke å observere lærernes undervisning	27,1 %	43,2 %	22,9 %	6,8 %

Svarene indikerer at en betydelig andel av informantene ønsker å ivareta begge typer rolleforventning, både den administrative driften og å bryte "den usynlige kontrakten" (Berg, 1995), ved å gå inn i lærernes undervisning. De to påstandene ovenfor er samkjørt med henholdsvis informantenes alder og kjønn, hver for seg. Analysen viste ingen systematisk samvariasjon.

### **Bruk av tid til pedagogiske oppgaver**

I undersøkelsen har vi videre søkt å fange inn tidsbruken til pedagogiske oppgaver gjennom noen sentrale utsagn som dels er knyttet til aktiv involvering i klasserommet med observasjon, veiledning og vurdering, dels til oppfatninger om rom for prioritering av pedagogisk arbeid. Tabell 5.3.6 på neste side viser fordelingen av svar fra informantene.

**Tabell 5.3.6: Bruk av tid til pedagogiske oppgaver**

<b>Utsagn</b>	<b>Helt uenig</b>	<b>Delvis uenig</b>	<b>Delvis enig</b>	<b>Helt enig</b>
Jeg bruker mye tid på å følge opp elevenes undervisningstilbud	2,4 %	27,9 %	50,3 %	19,4 %
På grunn av arbeidsomfanget blir jeg tvunget til å være mye mer administrator enn det jeg ønsker	3,2 %	7,9 %	28,2 %	60,7 %
Arbeidsdagen min består av for mange rutineoppgaver som like gjerne kunne ha vært utført av kontorpersonalet eller andre	4,5 %	17,4 %	36,4 %	41,7 %
Det er viktig for meg som leder å observere noe undervisningen i klasserommet på en systematisk måte i løpet av hvert halvår	4,5 %	21,9 %	38,8 %	34,8 %
Jeg prioriterer tid til å gi veiledning til mine lærere	3,7 %	29,9 %	46,0 %	20,4 %
Jeg konsentrerer meg om å følge opp nytilsatte lærere	2,4 %	14,3 %	52,5 %	30,8 %
Økt selvstyre i administrative saker har ikke gått på bekostning av min prioritering av pedagogiske oppgaver	39,2 %	32,5 %	22,0 %	6,3 %

69,7 % av skolelederne svarer at de er delvis eller helt enig i utsagnet om at de bruker mye tid på å følge opp elevenes undervisning. Spørsmålet fanger imidlertid ikke opp hvilke tilnærminger de bruker i praksis, og oppfølging kan ivaretas på mange forskjellige måter. Svarene som er gitt på utsagnene knyttet til veiledning og observasjon, kan tyde på at dette er viktige strategier i denne sammenhengen. 66,4 % svarer at de er helt eller delvis enig i påstanden om at de prioriterer tid til å gi veiledning til sine lærere. 73,6 % svarer at de er helt eller delvis enig i påstanden om at observasjon av noe undervisning er en viktig strategi.

## Arbeidsbelastning

Data om administrasjon versus pedagogiske oppgaver indikerer at skolelederne arbeider mer enn hva normal arbeidstid tilsier. Mange har sin hovedinteresse knyttet til pedagogikken og strekker seg langt for å ivareta alle oppgavene. Følgende kommentarer kan illustrere dette:

*Den administrative jobben sluker nå halve tiden. Alt er overlatt til oss; hele budsjettet inklusive lønn, regnskap føres on-line mot IBM, arkivsaker rett ut på internett. Vi må ha møter med topplederne og mellomlederne annen hver uke. Det settes store krav til periodisering av budsjett samt av riksmeldinger annen hver måned. For å rekke den pedagogiske delen av jobben må jeg jobbe ca 10-15 timer overtid hver uke. Selv med slik overtid har jeg problemer med å følge opp personalet, og fra og med i fjor har jeg ikke kunnet alle navnene på elevene ved skolen. Jeg har et flott personale og flotte foreldre, men jeg vurderer å slutte fordi jobben stort sett slukes av administrativ jobbing. (nr. 148)*

*Mine oppgaver er så mange at årsverket ikke har plass til dem alle. Da jeg setter store krav til meg selv som leder, velger jeg å arbeide gratis 100-200 timer per år for å utvikle en skole som svarer til mine mål for virksomheten. (Nr. 223)*

Endringer på 90-tallet synes å ha intensivert arbeid internt og det eksterne presset overfor skolene. Dels har det sammenheng med at mange oppgaver er delegert uten at man har fått økt administrasjonsressursen tilsvarende. Dels har det sammenheng med et generelt høyere utdanningsnivå i samfunnet. De som sender sine barn til skolen kjenner sine rettigheter og stiller krav på en annen måte sammenlignet med tidligere. Dels har samfunnsutviklingen medført at skolen ikke lenger kan basere sitt arbeid på lærernes autoritet og elevenes lydighet.

Noen spørsmål knyttet til endringer i de samfunnsmessige rammer for ledelse ble derfor stilt eksplisitt til dem som hadde mer enn fem års ledererfaring. Fordelingen av svar går frem av tabell 5.3.7 på neste side.

**Tabell 5.3.7: Endringer i rammene for ledelse etter 1995**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Kontakten med media krever mye mer tid nå enn før 1995	28,2 %	27,5 %	31,6 %	12,7 %
Endringer i lederrollen gjør at jeg arbeider mye mer nå enn jeg gjorde før 1995	2,8 %	10,1 %	30,7 %	56,4 %
De foresatte stiller større krav til skolen nå enn de gjorde før 1995	1,4 %	4,4 %	30,7 %	63,5 %
Elevsaker er mer tidkrevende i dag enn før 1995	2,1 %	7,6 %	26,1 %	64,3 %

Det er flest som er helt eller delvis uenig i at kontakt med media krever mer tid nå enn før. Den kan skyldes at media i stor grad er opptatt av negativ omtale, og derfor ikke tar kontakt når alt er ved det normale. Samtidig er det 44,3 % som er helt eller delvis enig i utsagnet.

De fleste skolelederne opplever at foreldrene stiller større krav til skolen nå sammenlignet med tidligere. 94,2 % av ledere med mer enn 5 års erfaring er helt eller delvis enig i dette utsagnet. Tallet er ikke overraskende. Som gruppe er foreldrene nå mer bevisst sine rettigheter. Kanskje særlig i mer urbane strøk forlanger de å bli hørt. Dette er også noe media fokuserer på. 90,4 % er helt eller delvis enig at elevsakene er mer krevende i dag enn tidligere. Dette er også utdypet nærmere i kapittel 5.5.

## Praksisfellesskap

Det å tilhøre et faglig fellesskap som gir rom for læring og refleksjon, kan bidra til trygghet i utøvelsen av lederfunksjonen. Lederkollegiet i kommunen, ledergruppa internt eller skolens utviklingsgruppe kan være eksempler på slike fellesskap.

Informantenes opplevelse av praksisfellesskap i ledelsen, både på skolenivå og på kommunenivå, er målt ved to påstander, og svarfordelingene vist i tabell 5.3.8.

**Tabell 5.3.8: Utsagn om praksisfellesskap**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Total
Vi har en velfungerende ledergruppe	4,0 %	9,4 %	35,6 %	51,0 %	100 %
Skolelederkollegiet utgjør et viktig faglig nettverk	9,0 %	15,9 %	38,1 %	37,0 %	100 %

Begge svarfordelingene viser positiv opplevelse av praksisfellesskapet, både i egen ledergruppe og i skolelederkollegiet på kommunenivået. Begge disse påstandene er samkjørt med variabelen kjønn, og samkjøringen gir kun mindre forskjeller. Dette betyr at de positive utsagnene om praksisfellesskap står uavhengig av kjønn. Det er ingen forskjeller på mannlige og kvinnelige ledere i denne sammenhengen.

### **”Usynlig kontrakt” og skolekultur**

Som nevnt i kapittel 5.3.2 har skolen i lang tid hatt en tradisjon med individuell autonomi og ”usynlig kontrakt” (Berg, 1995), og Ekholm (et al. 2000) har vist hvor vanskelig det er å endre etablerte arbeidsmønstre. Av tabell 5.3.1 gikk det frem at skolelederne mener at arbeidsrelasjonene er endret. De engasjerer seg i det som skjer i klasserommet direkte, og sett fra deres perspektiv kan man derfor hevde at den usynlige kontrakten til en viss grad er brutt i norske grunnskoler.

Det er da av interesse å se nærmere på hvordan de vurderer noen sider ved skolekulturen som kan bidra til å fremme den formelle lederens muligheter til å ta en aktiv lederrolle også i det pedagogiske arbeidet. Hvis for eksempel skolen har et godt samarbeidsmiljø og de ansatte er opptatte av å gi hverandre tilbakemelding, er det rimelig å anta at man har etablert en arbeidskultur som gir lederne bedre muligheter til påvirkning. Tabell 5.3.9 viser fordelingen av svar på noen spørsmål som kan fange inn slike forhold.

**Tabell 5.3.9: Sider ved skolekulturen**

<b>Utsagn:</b>	<b>Helt uenig</b>	<b>Delvis uenig</b>	<b>Delvis enig</b>	<b>Helt enig</b>
Som leder er jeg velkommen til å observere undervisningen	0,5 %	7,4 %	38,3 %	53,8 %
Lærerne ønsker veiledning fra meg	2,7 %	19,3 %	54,4 %	23,6 %
På vår skole legger vi til rette for kollegabasert veiledning	9,0 %	24,6 %	42,9 %	23,5 %
Skolen jeg er leder ved, har godt ord på seg i lokalmiljøet	0,8 %	2,4 %	38,5 %	58,3 %
De ansatte samarbeider godt ved skolen hvor jeg er leder	0,3 %	5,2 %	44,1 %	50,4 %
De ansatte er flinke til å gi meg tilbakemelding på den jobben jeg gjør	5,5 %	28,3 %	43,8 %	22,3 %

Mer enn 90 % er helt eller delvis enig i at de som ledere er velkommen til å observere undervisningen, og 78 % hevder at lærerne ønsker veiledning fra dem. Mange skoler ser ut til å ha kommet i gang med kollegabasert veiledning, og nesten alle hevder at skolen de er leder ved, har et godt ord på seg i lokalmiljøet.

### 5.3.5 Er undervisningsinspektør-rollen "gått ut på dato"?

Ut fra tradisjon har undervisningsinspektørene hatt ansvar for vikarinnkalling, timeplanlegging og andre administrative oppgaver. Med den oppmerksomhet som nå rettes mot teamledelse, prøver mange skoler å etablere en arbeidsdeling som går på tvers av tidligere mønstre. Undervisningsinspektørene har klare ledelsesoppgaver på linje med rektor og sammen utgjør de skolens formelle lederteam.

Nye stillingsbetegnelser som utviklingsleder, ressursleder, administrasjonsleder, teamleder osv. illustrerer dette poenget. I tillegg

er det egne lederstillinger for skole-fritidsordningen, SFO, og mange skoler har inkludert SFO-lederen i sitt lederteam. Noen velger også å inkludere sosiallæreren og/eller rådgiveren i lederteamet, selv om de formelt sett ikke er definert som ledere.

Ifølge opplæringsloven som kom i 1999, er det kun rektorposisjonen som er lovfestet. Voldgiftsdommen ”Tid til ledelse” fra 1996 medførte også en oppmyking av skolenes stillingsstruktur. Mange kommuner har initiert endringer på dette feltet, men ennå synes de fleste kommunen å ha beholdt inspektørstillingen.

Mange av informantene som innehar undervisningsinspektørstillinger, har i sine kommentarer gitt uttrykk for frustrasjon i sin posisjon. Det er tydelige at mange skoler ikke har etablert teamledelse ennå, og inspektørene ivaretar i liten grad ledelsesoppgaver mange steder. Under ny organisering i kommunene ser undervisningsinspektørene ut til å falle mellom to stoler mange steder. Følgende kommentarer kan illustrere dette:

*Rektorene er virksomhetsledere i min kommune. Dette har ført til mer privat praktisering med hensyn til budsjett og skoleledelse. Inspektørene har fått mindre pedagogiske utfordringer og mer kontortekniske oppgaver. (Nr. 373).*

*Inspektørenes rolle som mellomleder er svært forskjellig fra skole til skole. Rektorene har formaliserte nettverk, mens det ikke er noe formalisert nettverk for inspektørene. Inspektørene kan ikke bare gå på møter; de må ha rektors ”velsignelse” – de er ikke alltid skoleledere, men lærere med tilleggsansvar. (Nr. 304).*

*Som undervisningsinspektør er jeg ikke definert som leder lenger i min kommune. Jeg befinner meg derfor i et ”ingenmannsland”. Den daglige jobben min er ikke endret, men jeg har liten grad av avgjørende myndighet. (Nr. 279).*

*Forholdet mellom lærarjobb og inspektørjobb er ofte vanskeleg. Sjøl om 48 % av stillinga mi er som lærar, blir eg alltid definert som inspektør. Lærarjobben blir ofte skadelidande, og oppgåvene som inspektør sluker meg heilt. (Nr. 47)*



Opprettelse av flere mellomlederstillinger i skolen begrunnes dels med at rektor skal få mer tid til det pedagogiske arbeidet, og dels med at det totalt sett skulle prioriteres mer tid til pedagogisk ledelse. Evalueringer av denne nye ordningen i videregående skoler viser imidlertid at mellomlederrollen blir dratt mot administrative gjøremål. Ordningen synes ikke å bidra til å gi den pedagogiske ledelsesfunksjonen økt prioritering (Dimmen, 1999, 2000, Hjelmstad, 1999, Paulsen, 1999 a). Utsagnene fra undervisningsinspektørene som deltar i denne undersøkelsen, indikerer et behov for å se nærmere på arbeidsorganiseringen innad i ledelsen ved mange skoler.

### 5.3.6 Kvinner og menn som pedagogiske ledere

Tradisjonell forskning om ledelse generelt og skoleledelse spesielt har i stor grad gitt seg ut for å være kjønnsnøytral. Mot slutten av 80-tallet begynte det å komme en rekke studier som problematiserte dette, og påviste hvordan såkalt "kjønnsnøytral" forskning hadde et mannlige perspektiv som utgangspunkt. Det ble hevdet at forskningen i liten grad tok hensyn til kvinners livserfaringer. Begrepet leder var knyttet til maskuline verdier.

Ekholm (et al. 2000) viser hvordan svensk forskning om skoleledelse og kjønn har understreket at kvinnene har en annen lederstil enn menn. De bryr seg mer om relasjoner, de vektlegger pedagogikken, de er mer demokratiske, og de unnviker ikke konflikter. Mens kvinnene bruker mer tid på elevomsorg og personalspørsmål, er mannen mer opptatt av budsjett og administrasjon.

Tilsvarende funn er gjort i amerikanske studier. Men samtidig er det andre studier som peker på at forskjellene innad i gruppen er like store som mellom gruppene. Ekholm (ibid) refererer til Jones (1990) som gjennomgikk 147 amerikanske studier og viste hvordan bare seks av disse kunne vise til statistisk signifikante forskjeller mellom menn og kvinner. Sannsynligvis er det slik at skolens tradisjon og rammer legger en del premisser for utformingen av lederrollen, selv om man også investerer mye av sin person inn i jobben.

Blackmore (1996) har vist hvordan fokuset på kvinnelig lederstil

kan virke tilslørende for de reelle maktforholdene i skolen og samfunnet. Man ser da først og fremst på det enkelte individ, og dette innebærer dermed en egenskapsorientert ledelsesforståelse. Det stilles ingen spørsmål ved rådende maktforhold mellom lærere og elever, mellom lærere og ledere.

Hennes poeng er at kvinner stadig er diskriminert i storsamfunnet, og fokuset på kvinnelige egenskaper og lederstil bidrar ikke til reell bevisstgjøring knyttet til likestilling mellom kjønnene. ”... *this discourse has not provided them with a sophisticated understanding of their political relationship to other women as a collective group*”. Blackmore (ibid) argumenterer for at man istedenfor å fokusere på lederstil bør stille grunnleggende spørsmål om skolens funksjon i samfunnet, hvilke verdier som fremmes indirekte gjennom måten skolen er organisert, og hvem som favoriseres gjennom den ledelsesdiskursen som har hegemoni.

Kartleggingen av norske skolelederes oppfatninger om arbeidsforhold avslører kun ubetydelige forskjeller når det gjelder menns og kvinners svar på spørsmålet om de er velkommen til å observere undervisningen. 93, 8 % blant kvinnene og 90,4 % blant mennene sier seg helt eller delvis enig i utsagnet. Det er imidlertid flere kvinner enn menn som hevder at de prioriterer tid til veiledning, jfr. tabell 5.3.10.

**Tabell 5.3.10: Kjønn samkjørt med påstand prioriterer tid til veiledning**

Prioriterer å gi veiledning						
Kjønn		Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Total
	Kvinne	2,3%	20,9%	48,6%	28,2%	100 %
	Mann	5,1%	37,2%	43,9%	13,8%	100 %
Total		3,7 %	29,9 %	46,0 %	20,4 %	100 %
Total		3,7 %	29,9 %	46,0 %	20,4 %	100 %

Som vist er det 76,8 % blant kvinnene som bekrefter dette utsagnet mot 57,7 % blant mennene. Det er også flere kvinner som hevder at lærerne ønsker veiledning fra dem; 86,2 % mot 71,3 % blant mennene.

I tillegg er følgende tre påstander er samkjørt hver for seg med variabelen kjønn:

- *Følger opp elevenes undervisning*
- *Tvinges til administrasjon*
- *Har mange rutineoppgaver som kontorpersonalet eller andre like gjerne kunne utføre*

Svarfordelingene på påstandene ovenfor gir i liten grad systematiske forskjeller mellom kvinner og menn. Samlet gir det et bilde av at kvinner gir veiledning noe høyere prioritet enn menn, mens påstander om forholdet til elever og forholdet til administrasjon ikke gir vesentlige systematiske forskjeller i svar fra kvinnelige og mannlige ledere.

### 5.3.7 Oppsummering

#### **Observasjon og veiledning relatert til undervisning**

Sammenfattet viser undersøkelsen at et flertall blant skolelederne mener selv de involverer seg aktivt i undervisningspraksisen ved skolen. 36,2 % har observert undervisning og gitt tilbakemelding mer enn fem ganger i løpet av år 2000.

Avhengig av skolens størrelse er ikke nødvendigvis dette et imponerende tall i løpet av et år, men ses tallet i sammenheng med hvor mange som hevder de bidrar med veiledning i forhold til undervisning og håndtering av elever, er det holdbart å hevde at "den skjulte kontrakten" mellom lærere og administrasjon til en viss grad synes å være brutt på mange skoler, slik lederne ser det.

Mer enn 90 % av lederne opplever at de er velkomne til å observere undervisningen i klasserommet og mange opplever at de har medarbeidere som gir dem tilbakemelding på lederjobben. Det er også

mye oppmerksomhet knyttet til nytilsattes arbeidssituasjon.

### **Svakheter i den pedagogiske ledelsesfunksjonen**

Det er nesten ingen som har etablert rutiner for å belønne de gode lærerne. Her spiller nok etablert praksis en betydelig rolle. Det synes ikke å være kultur på skolene for å fremheve noen på bekostning av andre. Kanskje er dette et utslag av fenomenet "Jantelov" på arbeidsplassen. Det synes heller ikke å være etablert 'kultur' for å konfrontere medarbeidere som gjør en dårlig jobb. En analyse av hvordan mannlige og kvinnelige ledere svarer, viser kun ubetydelige forskjeller.

### **Praksisfellesskap**

Praksisfellesskapet med andre skoleledere oppleves positivt både på skolenivået, gjennom egen ledergruppe, og på kommunenivået, gjennom skolelederkollegiet.

### **Økt selvstyre betyr mindre tid til pedagogisk arbeid for rektor**

Økt selvstyre til skolene oppleves å gå på bekostning av pedagogisk arbeid. Dette har sannsynligvis sammenheng med delegering av saksbehandling fra kommunenivået uten at kontorressursen og ledelsesressursen har økt i tilsvarende omfang. 88,9 % er helt eller delvis enig i utsagnet om at de tvinges til mer administrasjon enn det de ønsker på grunn av arbeidsomfanget. Undervisningsinspektørstillingen synes å ha fått en vanskeligere posisjon mange steder. Mange kommentarer fra de som innehar denne stillingen, tyder på det.

### **Mer tidkrevende elevsaker og større krav fra foresatte**

Når det gjelder endringer i løpet av de siste fem årene, er det særlig vanskelige elevsaker som oppleves som svært krevende. Skolelederne erfarer også at foreldrene stiller langt flere krav til skolen nå enn det de gjorde tidligere.

## 5.4 Ny arbeidstidsavtale

### 5.4.1 Referanse til tidligere studier om arbeidstidsavtalen

Arbeidstidsavtalen som trådte i kraft 1.januar 1994, oppfattes av departementet som et viktig styringsverktøy for ledere for å sikre samarbeid i læringsarbeidet på den enkelte skole. Avtalen innebærer at lærerne i tillegg til sin undervisningsplikt har en tilstedeværelsesplikt på 190 timer i skoleåret. De 190 timene fordeles i henhold til skolens arbeidsplan. Lærerne skal også være til stede 5 dager utenom skoleåret, og disse dagene kan nyttes til felles planlegging, evaluering og kompetanseutvikling.

Ifølge Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet innebærer avtalen et veiskille i norsk skole. Ikke fordi avtalen i seg selv endrer skolens innhold og struktur, men fordi den oppfattes som et nytt og nødvendig virkemiddel for at skolepolitiske mål skal kunne gjennomføres. Avtalen skal fungere som et viktig styringsverktøy for rektor for å få til felles planlegging og mer samarbeid mellom lærerne.

Resultatene fra en spørreskjemaundersøkelse blant Norsk Lærerlags medlemmer i 1996 viser at arbeidstidsavtalen har bidratt til mer samarbeid i skolens voksne miljø, men samtidig uttrykker en stor del av grunnskolelærerne at de ikke opplever denne tidsbruken som relevant og nyttig for deres samlede arbeidsoppgaver. Særlig ble møtevirksomheten innenfor et samlet kollegium rangert lavt (Klette og Norborg, 1996). Undersøkelsen ble gjennomført to år etter iverksettelsen av avtalen, og fokuserte i særlig grad på bruken av 190-timers rammen:

*Samlet kan vi hevde at 190-timers rammen i hovedsak brukes til ulike typer organisert møtevirksomhet. Dels dreier dette seg om møter i et samlet kollegium – det vi har kalt stormøtevirksomhet- og dels dreier det om møter i mindre grupper (ibid: 32).*

Klette (1996) har videre problematisert hvordan en ideologi om profesjonalitet er knyttet til arbeidstidsavtalen som styringsverktøy, og at dette muligens bidrar til å gjøre lærere til lydige og lojale funksjonærer. Lærerne i grunnskolen synes å møte de pålagte endringene med apati og

motløshet istedenfor å initiere en profesjonell debatt om kriterier for god undervisning.

Resultater fra en kasusstudie om pedagogisk ledelse i videregående skole viste på tilsvarende måte få positive resultater av arbeidstidsavtalen (Møller, 2000). Informantene var lærere, hovedlærere og ledere ved to videregående skoler innenfor samme fylkeskommune. Alle mente at rektors formelle styringsrett var klar og tydelig. Den legale makten er da knyttet til beslutningsmakt, makt over lærernes arbeidstid, makt i ansettelsessaker og makt over fag og timefordelingen. Det at lærerrådet nå er borte, har bidratt til større makt for formell ledelse. Riktignok hadde lærerrådet bare en rådgivende funksjon, men i praksis var innflytelsen stor. Det var få rektorer som valgte å gå mot et flertallsvedtak fra lærerrådene. På personalmøtene i dag fattes ingen vedtak, og dermed har møtene mer og mer fått karakter av å være informasjonsmøter som mange finner lite interessante. Det er først og fremst via fagforeningene og medbestemmelsesmøtene hvor tillitsvalgte drøfter saker med rektor, at den formelle makten kanaliseres. I motsetning til Klettes (1996) analyse er det ikke apati og motløshet som preger de lærerne som ble intervjuet på disse to videregående skolene. I større grad velger de å forholde seg pragmatisk til pålegg om fellestid. Undervisningen synes i liten grad å ha blitt påvirket av avtalen ut fra hva lærerne forteller selv. Men hverdagen i skolen oppleves likevel mer intensiv med forventninger om håndtering av informasjon og rapportering.

Kontroll over tiden er en forventet del av både læreres og lederes jobb. Arbeidstidsavtalen griper inn i den etablerte individuelle friheten til å planlegge til selvvalgte tidspunkter og selvvalgte steder. Begge de refererte studiene viser at avtalen synes å være langt fra sine intensjoner om bedre samarbeid om undervisningsoppgavene. Avtalen representerer et brudd med tidligere etablert praksis og yrkeskultur, og individuell autonomi i læreryrket angripes nå fra mange hold samtidig. Lærere som før kunne lukke døra til klasserommet, får mange "lyskastere" rettet mot seg. Det reflekterer en samfunnsmessig trend preget av forventninger om mer offentlig innsyn i skolens virksomhet.

## 5.4.2 Bruken av 190-timers-rammen lokalt

Arbeidstidsavtalen ble reforhandlet i år 2000 parallelt med lønnsoppgjøret, og den nye arbeidstidsavtalen ble gjort gjeldende fra 1.august, 2000. Partene ble samtidig enige om en intensjonserklæring for skoleåret 2000/2001 om at det skal gjennomføres forsøk med alternative og fleksible arbeidstidsordninger som gir bedre ressursutnyttelse, øker tilgjengeligheten og bidrar til økt grad av teamarbeid i skolen. Undervisningen skal organiseres slik at årsrammen for leseplikt i større grad skal styre det antall undervisningstimer som lærerne faktisk utfører.

Rektor som arbeidsgiver skal også ha større mulighet til å legge til rette for økt fleksibilitet vedrørende periodisering av undervisningen og til å omfordele undervisningstimer til andre pedagogiske oppgaver ved bortfall av undervisning. For hvert skolehalvår skal det utarbeides individuelle arbeidsplaner for lærerne, med mindre man på den lokale skole blir enige om andre perioder for arbeidsplaner. Denne undersøkelsen kartlegger primært erfaringene med arbeidstidsavtalen fram til den ble reforhandlet da de fleste skolene så vidt var kommet i gang med nye prosedyrer tilpasset den nye arbeidstidsavtalen da spørreskjemaet ble sendt ut.

Hovedinntrykket er at den nye versjonen kun inneholder mindre endringer. Det kan synes som om avtalen gir anledning til å anvende større grad av fleksibilitet, og således fremstår som et bedre verktøy for årsplanlegging. Det er også nedfelt bestemmelser om kompetanseplanlegging for skolens personale, som kan bidra til å fremme et mer systematisk forhold til kompetanseutvikling.

I spørreskjemaets del B er det formulert en rekke utsagn knyttet til oppfatninger av arbeidstidsavtalen. Disse utsagnene ble også brukt i undersøkelsen blant lærere fire år tidligere (Klette og Norborg 1996). Utsagnene tar utgangspunkt i det som har vært departementets eksplisitte intensjoner med avtalen.

Tabell 5.4.1 viser informantene svar på utsagnene om disponeringen av 190-timers rammen på egen skole.

**Tabell 5.4.1: Bruken av 190-timers rammen lokalt**

Utsagn	Liten grad	Ganske liten grad	Ganske stor grad	Stor grad
I hvilken grad handler samarbeidet innenfor 190-timersrammen (200t) om undervisningsplanlegging?	6,6 %	32,0 %	52,4 %	9,0 %
I hvilken grad handler samarbeidet innenfor 190-timersrammen (200t) om elevomsorg?	3,2 %	29,7 %	59,6 %	7,5 %
I hvilken grad har kollegiet vært med å diskutere bruken av 190-timersrammen?	0,5 %	7,7 %	45,4 %	46,4 %
I hvilken grad har organiseringen positiv betydning for utviklingen av skolen som helhet?	0,8 %	5,8 %	54,1 %	39,3 %
I hvilken grad er 190-timers rammen brukt til styrking av klassestyrerfunksjonen?	42,9 %	35,7 %	17,5 %	4,0 %
I hvilken grad er 190-timersrammen brukt til koordinering av samarbeid med andre lærere?	1,3 %	11,9 %	53,2 %	33,6 %
I hvilken grad er 190-timersrammen brukt til bedring av skole/hjem-samarbeidet?	8,7 %	45,5 %	40,7 %	5,0 %

Samlet viser svarfordelingene på utsagnene en *positiv opplevelse av bruken av 190-timers rammen*. Informantene tegner et bilde der 190-timers rammen gir bidrag til *lærersamarbeid og utvikling av skolen som helhet*. Innholdet handler om *undervisningsplanlegging og elevomsorg*. Dette er sentrale intensjoner i arbeidstidsavtalen, og slik sett fanger svarfordelingene opp mye av arbeidstidsavtalens idégrunnlag.

Når det gjelder samarbeidet hjem-skole, er det mer delt i opplevelsen av 190-timers rammens bidrag, og 190-timers rammen brukes heller ikke til styrking av klassestyrerfunksjonen.



### 5.4.3 Arbeidstidsavtalen som ledelsesverktøy

Et hovedspørsmål er om skoleledere ser arbeidstidsavtalen som et egnet ledelses- og styringsverktøy som kan bidra til å fremme samarbeid og en bedre pedagogisk planlegging på skolene. Tabell 5.4.2 viser frekvensfordelingen for noen av utsagnene. Siden mange hadde valgt å ikke svare på disse spørsmålene av ukjente grunner, er det i tabellen angitt hvor mange dette var. Det er vanskelig å si om vi hadde fått en mer positiv eller en mer negativ konklusjon hvis det ikke hadde vært så vidt mange som ikke ga svar her.

**Tabell 5.4.2: Oppfatninger om realisering av avtalens intensjoner**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Praktisering av arbeidstidsavtalen har ført til større grad av samarbeid i skolens voksne miljø (24 ledere hadde ikke svart på dette spørsmålet)	4,8 %	13,7 %	49,9 %	31,6 %
Praktiseringen av arbeidstidsavtalen har ført til faglig utvikling i kollegiet (26 ledere hadde ikke svart på dette spørsmålet)	5,7 %	23,2 %	48,0 %	23,2 %
Praktiseringen av arbeidstidsavtalen har ført til større grad av måloppnåelse i forhold til skolens overordnede mål (29 ledere hadde ikke svart på dette spørsmålet)	6,0 %	18,2 %	53,5 %	22,3 %
Arbeidstidsavtalen er et godt ledelsesverktøy (35 ledere hadde ikke svart på dette spørsmålet)	8,6 %	18,5 %	50,8 %	22,1 %

Som tabellen viser, oppfattes avtalen som et godt ledelsesverktøy av de fleste skolelederne. 72,9 % har krysset av for delvis enig eller helt enig. Flertallet mener også at avtalen har ført til mer samarbeid i skolens voksne miljø, til faglig utvikling i kollegiet og til større grad av måloppnåelse i forhold til skolens overordnede mål.

For å undersøke om det var store variasjoner på hvordan ulike grupper innen utvalget hadde svart om samarbeid, ble svarene knyttet til de forskjellige utsagnene samkjørt med kjønn, alder, antall år som rektor, og antall år som undervisningsinspektør.

Samkjøring av påstanden “*Praktisering av arbeidstidsavtalen har ført til større grad av samarbeid i skolens voksne miljø*” med informantenes kjønn og alder gir ingen vesentlig samvariasjon. Erfaring som rektor gir derimot en viss variasjon i svarene. Skoleledere med under 5 års praksis og skoleledere med 11-20 års praksis synes å være noe mer kritisk til realiseringen av avtalens intensjoner om mer samarbeid, men jevnt over synes de fleste å ha gode erfaringer med avtalen. Antall år som undervisningsinspektør gir ikke opphav til forskjeller i svarene.

Utsagnene i tabell 5.4.1 og 5.4.2 er som nevnt de samme som ble brukt i lærerundersøkelsen fire år tidligere. Når vi sammenligner skoleledernes svar med Klette og Norborgs (1996) undersøkelse, er det markerte forskjeller. 62 % av lærerne hevdet den gang (ibid) at stormøtevirksomheten i liten grad var meningsfull ut fra deres samlede arbeidsoppgaver, mens nytteverdien av møter i mindre grupper ble vurdert som god. Samtidig svarte 77 % av lærerne bekreftende på at avtalen har ført til større grad av samarbeid i skolens voksne miljø, og 54 % mente at avtalen hadde bidratt til større grad av måloppnåelse. Når det gjaldt spørsmålet knyttet til faglig utvikling, er det 61 % som svarer at praktiseringen av avtalen *ikke* har ført til faglig utvikling i kollegiet, og mennene er mer negative i sine vurderinger enn kvinnene. Konklusjonene fra lærerundersøkelsen er imidlertid preget av en del motsetninger. På den ene siden mener et flertall at avtalen har bidratt til mer måloppnåelse og mer samarbeid. På den andre siden er innholdet i samarbeid i stor grad opplevd som lite meningsfull og ikke direkte relevant og nyttig for deres samlede arbeidsoppgaver.

Totalt sett tegner skolelederne et mye mer positivt bilde både av realiseringen av avtalens intensjoner og bruken av 190-timers rammen. De synes å ha atskillig mer positive erfaringer med praktiseringen av avtalen i år 2000 enn det grunnskolelærerne ga uttrykk for i 1996 (ibid). Kan det tenkes at avtalens praksis er utviklet i positiv retning siden 1996? Sannsynligvis er den viktigste forklaringen at denne undersøkelsen bare fanger inn skoleledernes perspektiv. Det er rimelig å anta at lærerne som erfarer bruken i praksis, har en annen oppfatning. Det er i særlig grad lærerne som opplever å ha fått sin individuelle autonomi innskrenket ved denne avtalen. Sett fra ledernes ståsted, gis det et bedre rom enn tidligere for å gripe styrende inn i det

pedagogiske arbeidet.

Svarene fra rektorene kan også ses i relasjon til en annen påstand hvor ledere blir bedt om å ta stilling til følgende påstand: *Lærernes arbeidsår er så komprimert at jeg greier ikke å ivareta mitt personale på en god måte.* Tabell 5.4.3 viser svarfordelingen på denne påstanden.

**Tabell 5.4.3: Komprimert arbeidsår gjør personalfunksjonen vanskelig**

Komprimert arbeidsår gjør personalfunksjonen vanskelig	Antall	I prosent
Helt uenig	37	10 %
Delvis uenig	111	30,1 %
Delvis enig	169	45,8 %
Helt enig	52	14,1 %
Total	369	100 %
Frafall	28	

59,9 % blant de som har svart, uttrykker at de er helt eller delvis enig i påstanden, hvilket indikerer at de opplever det som problematisk å ivareta personalfunksjonen på en tilfredsstillende måte fordi arbeidsåret er komprimert. Arbeidstidsavtalen gir rektor noe mer kontroll over den delen av lærernes arbeidstid som ikke er knyttet til undervisning. Muligens gir den da også et bedre rom for å ivareta personalfunksjonen sett fra ledernes perspektiv og skolen vurdert under ett.

Som det fremgår av tabellen ovenfor, var det her 28 informanter som unnlot å svare på dette spørsmålet, ca. 7 % av totalen. Det gjør det vanskeligere å komme med konklusjoner og sammenligninger.

Når det gjelder oppfatninger om hvor egnet avtalen er som ledelsesverktøy, er det flere med lang erfaring som svarer bekreftende sammenlignet med dem med kortere erfaring som rektor. Dette går

frem av tabell 5.4.4.

**Tabell 5.4.4: År som rektor samkjørt med påstand "Avtalen er et godt ledelsesverktøy"**

Arbeidstidsavtalen er et godt ledelsesverktøy					
År som rektor	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Total
1-4 år	11,7 %	25,0 %	46,7 %	16,7 %	100 %
5-10 år	13,3 %	18,1 %	49,4 %	19,3 %	100 %
11-20 år	8,5 %	13,6 %	52,5 %	25,4 %	100 %
Mer enn 20 år	6,5 %	16,1 %	45,2 %	32,3 %	100 %
<b>Total</b>	<b>10,7 %</b>	<b>18,5 %</b>	<b>48,9 %</b>	<b>21,9 %</b>	<b>100 %</b>

Samkjøring mellom ovenstående påstand og *alder* og *kjønn* gir ikke *systematiske variasjoner* i svarmønstrene.

Det kan være mange faktorer som påvirker hvordan avtalen fungerer lokalt på den enkelte skole. Blant annet kan hva og hvem som legger premissene for praktiseringen ha betydning. Tabell 5.4.4 viser tre tilnæringer til utforming og praktisering av avtalen.

**Tabell 5.4.5: Premisser for praktisk utforming av avtalen**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Samtaler med kolleger som er ledere på andre skoler i kommunen er viktig for vår praktisering av arbeidstidsavtalen	8,1 %	24,9 %	42 %	24,9 %
Kommunenivåets informasjon om hvordan arbeidstidsavtalen skal fortolkes, er viktig for hvordan vi praktiserer den.	21,3 %	29,4 %	28,8 %	20,5 %
Medarbeidersamtaler og/eller utviklingssamtaler er viktige hjelpemidler for å få arbeidstidsavtalen til å fungere	1,1 %	5,2 %	33,7 %	60,1 %

Tabellen viser at viktigste premiss synes å være samtaler med egne medarbeidere på arbeidsplassen. 93,8 % sier seg helt eller delvis enig i dette utsagnet. Fellesskap og samarbeid med medarbeidere på egen skole synes med andre ord å være svært viktig for utformingen. Dernest synes utveksling av erfaringer med kolleger fra andre skoler å fungere viktig premiss.

Når det gjelder kommunenivåets rolle i denne sammenhengen, synes den å være mer tvetydig. Noen av svarene kan tolkes som at kommunale retningslinjer for fortolkning ikke oppfattes som en hjelp i den konkrete situasjonen på arbeidsplassen. Alternativt kan svarene tyde på at mange kommuner velger å gi felles retningslinjer, mens andre ikke gjør det.

Skoleledernes oppfatninger av arbeidstidsavtalens nytteverdi som styringsverktøy kan også være påvirket av lokale forhold som samarbeid med lokale tillitsvalgte og hvor greit det oppleves å ta styringsretten i bruk. I tabell 5.4.5 følger svarfordelingen på påstander som relaterer seg til oppfatninger om samarbeid, ledelse og styring.

**Tabell 5.4.6 Samarbeid og virkemidler for styring**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
Rektors styringsrett tas i bruk med jevne mellomrom	5 %	26,9 %	50,4 %	17,7 %
Jeg har formelle møter med de tillitsvalgte med jevne mellomrom	19 %	7,2 %	18,2 %	55,6 %
Jeg opplever det ikke problematisk å være organisert i samme forening som de ansatte	8,4 %	22,9 %	26,1 %	42,6 %
Samarbeidet med de(n) tillitsvalgt(e) på skolen er godt	1,1 %	5,1 %	17,3 %	76,4 %
Arbeidstidsavtalen har medført større grad av timetelling	13,5 %	17,3 %	38,1 %	31,1 %
Arbeidstidsavtalen er en begrensning i mitt ledelsesarbeid	62,2 %	24,2 %	9,4 %	4,2 %
Arbeidstidsavtalen er en stor belastning for meg som leder	22,9 %	43,3 %	26,2 %	7,6 %

Svarfordelingene er positive både når det gjelder *samarbeid med tillitsvalgte* og *bruk av rektors styringsrett*. Tilsvarende svarer majoriteten avkreftende på påstanden om at arbeidstidsavtalen fungerer begrensende i forhold til eget ledelsesarbeid. Det er også et mindretall som opplever arbeidstidsavtalen som en stor belastning for dem som ledere. Samlet indikerer svarene en positiv opplevelse av arbeidstidsavtalen som ledelsesverktøy. Samtidig det er et flertall som har krysset av for økt grad av timetelling som et resultat av arbeidstidsavtalen, synes ikke dette å slå ut negativt på den samlede oppfatningen.

På bakgrunnen av den debatten som har vært i skolepressen om avtalen, hadde vi forventet at mange ville bekrefte at avtalen hadde ført til mer timetelling. Som vist i tabell 5.4.5 er det 69,2 % som har krysset av for delvis enig eller helt enig. Når disse svarene kobles mot informantene kjønn og alder, fremkommer kun ubetydelige forskjeller.

Samkjøring av opplevelsen av timeregistrering med antall år som rektor gir noen forskjeller, men de kan ikke sies å være systematiske. Opplevelsen av at avtalen medfører mer timeregistrering, øker innenfor visse intervaller, men avtar igjen for informanter med mer enn 20 års erfaring.

Totalt sett har 33,8 % krysset av for helt eller delvis enig i – påstanden om at *"Arbeidstidsavtalen er en stor belastning for meg som leder."* Det er noen flere menn som svarer bekreftende, men forskjellene er små mellom gruppene. Alder ser heller ikke ut til å ha særlig betydning for hvordan man svarer. Derimot gir erfaring som rektor og undervisningsinspektør noe variasjon i svarene, men forskjellene er ikke systematiske. Eksempelvis er opplevelsen av belastning høyest for gruppen som har vært rektor 1-4 år og mer enn 20 år, mens den er lavere i de to mellomliggende erfaringskategoriene. Imidlertid svekkes konklusjonskraften i samvariasjonen av at erfaringskategoriene er svært heterogene.

Informantene opplever heller ikke det som problematisk å være organisert i samme fagforening som lærerne. Som vist i tabellen ovenfor er det bare 8,4 % som er helt uenig i utsagnet om at det er uproblematisk med felles fagforeningstilhørighet, dvs 22 personer i utvalget. Ser vi nærmere på forskjellen mellom kvinner og menn innenfor denne gruppen, er det flere menn enn kvinner som markerer

sin uenighet med dette utsagnet.

Hvis vi ser på antall års erfaring som rektor, opplever de med 1-4 års erfaring større problemer ved å være i samme fagforening som lærerne sammenlignet med de som har minst 5 års erfaring, jfr. tabell 5.4.7.

**Tabell 5.4.7: Påstand ”Uproblematisk med felles fagforening”  
sankjørt med antall år som rektor**

		År som rektor				Total
		1-4 år	5-10 år	11-20 år	Mer enn 20 år	
<b>Uproblematisk med felles fagforening</b>	Helt uenig	30,0%	25,0%	25,0%	20,0%	100 %
	Delvis uenig	27,6%	39,7%	24,1%	8,6%	100 %
	Delvis enig	16,4%	43,3%	26,9%	13,4%	100 %
	Helt enig	32,3%	31,2%	22,6%	14,0%	100 %
<b>Total</b>		<b>26,5%</b>	<b>36,1%</b>	<b>24,4%</b>	<b>13,0%</b>	<b>100 %</b>

Videre har vi undersøkt om felles fagforeningstilhørighet er mer problematisk når skolen er etablert som egen resultatenheter, men her fant vi ingen systematiske forskjeller.

#### 5.4.4 Oppsummering

##### **Arbeidstidsavtalen – et godt ledelsesverktøy**

De fleste skolelederne som er med i denne undersøkelsen, opplever arbeidstidsavtalen som et godt ledelsesverktøy og har positive erfaringer med praktiseringen. Jevnt over erfarer de at avtalen har resultert i mer samarbeid på skolen, mer fokus på faglig utvikling og større grad av måloppnåelse. Det er ubetydelige forskjeller i hvordan mannlige og kvinnelige skoleledere svarer. Men samtidig er det nesten 70 % som er helt eller delvis enig i utsagnet om at avtalen har resultert

i mer timeregistrering lokalt .

Når det gjelder utformingen av praktiseringen, er det særlig samtaler på egen skole som er viktig, men også erfaringsutveksling med ledere fra andre skoler er viktig. Retningslinjer fra kommunen synes å være mindre viktige.

### **Bruken av 190-timers rammen lokalt**

Informantene i undersøkelsen signaliserer en *positiv opplevelse av 190-timers rammen*, konkretisert ved at 190-timers rammen gir bidrag til *lærersamarbeid og utvikling av skolen som helhet*. Innholdet handler i relativt stor grad om *undervisningsplanlegging og elev-omsorg*. Dette er sentrale intensjoner i arbeidstidsavtalen, og slik sett fanger svarfordelingene opp mye av arbeidstidsavtalens idégrunnlag. Resultatene bryter med medlemsundersøkelsen fra 1996, der hovedbudskapet var at 190-timers rammen innebar mer voksenarbeid og strammere tidsstyring som ikke bidro i positiv forstand til lærernes primære arbeidsoppgaver. Det kan tenkes at 190-timers rammen i løpet av de siste årene har fått en mer meningsfylt praktisk utforming, men mest sannsynlig kan forskjellene forklares ut fra informantenes posisjon. Denne undersøkelsen redegjør for *skoleledernes* perspektiv mens den forrige kartla lærernes oppfatninger.

### **Samarbeid med de tillitsvalgte på arbeidsplassen**

De aller fleste lederne opplever at de har et godt samarbeid med de tillitsvalgte på arbeidsplassen, og 68,7 % opplever ikke at det er et problem å være organisert i samme fagforening som sine medarbeidere. Medbestemmelsesavtalen oppleves i svært liten grad som en begrensning i ledelsesarbeidet. Bare 13,6 % har sagt seg helt eller delvis enig i dette utsagnet.



## 5.5 Samarbeid med foreldre og eksterne parter

### 5.5.1 Eksterne relasjoner som "problemfelt"

Undersøkelser om rektorrollen i norsk grunnskole fra tidlig på 1990-tallet (Lotsberg, 1995, 1997) indikerer at skoleledernes forhold til eksterne parter, for eksempel lokalsamfunnet, foreldre og overordnede på kommunenivået, representerer et avvik mellom myndighetenes rolleforventninger og informantenes beskrivelser av hva som får prioritet i praksis. Mens myndighetene signaliserer den eksterne relasjonen som viktig, rapporterer informantene i undersøkelsene at de eksterne relasjonene får både lav prioritet og mestres svakere enn de interne oppgavene.

Mye av samarbeidet har foregått på skolens premisser. En evaluering av forsøk med driftsstyrer i Oslo på begynnelsen av 90-tallet viste at driftsstyrene primært hadde en symbolsk funksjon. Fortsatt var det slik at skolen fattet de meste sentrale beslutningene (Aaserud, 1992).

Oslo har nå innført driftsstyrer for alle sine skoler. I grunnskolen har driftsstyret følgende sammensetning: Tre representanter blant de foresatte, to lærerrepresentanter og én ekstern representant. I videregående skole vil det være tre eksterne representanter, tre elever og to fra personalet. Mange rektorer og lærere var motstandere av denne nyordningen som ble iverksatt 1. januar 1999. Oppslag i dagspressen viser imidlertid at de eksterne og foreldrerepresentantene i driftsstyrene kan komme til å spille rollen som en svært sentral alliansepartner for skolen i kampen om bevilgninger fra kommunalt hold.

Krav om mer samarbeid mellom skole og foreldre, mellom skole og grupper utenfor kan også knyttes til spørsmålet om hvem som skal ha makt til å definere standard for undervisningskvalitet. Både foreldre og andre aktører i samfunnet ønsker å være med å definere hva som skal telle som kvalitet. Så langt har skolen i liten grad åpnet opp for denne type samarbeid.

## 5.5.2 Forholdet til eksterne interessenter i lokalsamfunnet

På påstanden “*Det er viktig å etablere samarbeid mellom skolen og lokalt arbeidsliv*” svarer 85,7 % helt eller delvis enig. Når det derimot gjelder påstanden om “*Jeg bruker mye tid til å profilere skolen utad*” er tilsvarende svarkategori 59,6 %. Det er med andre ord et visst sprik mellom intensjoner og opplevd tidsbruk. Dette inntrykket befestes i påstanden “*Vår skole har faste møter med kulturinstitusjoner og/eller næringsliv*”, der kun 18,8 % svarer helt eller delvis enig. 60,4 % av respondentene opplever også at samarbeidet med lokalt næringsliv har preg av en viss tilfeldighet.

En skal være kritisk til svarfordelinger knyttet til tidsbruk, da disse er “øyeblikksmålinger”, og kan romme betydelig rapporteringsfeil som ville ha blitt avdekket med dagboksføringer. Likevel indikerer svarene en tendens; eksternt arbeid blir opplevd som viktig, men dette reflekteres ikke i samme grad i faktisk tidsbruk.

Svarene er samkjørt med stillingskategori, rektor/inspektør, men det er ingen systematiske forskjeller i svarene gitt av rektorer og inspektører.

## 5.5.3 Relasjoner til foreldre

### **Fra autoritetstro holdning til krav om innsynsrett**

Seiersted (1997) beskriver de siste tiårs samfunnsutvikling med metaforene *autoritetssvekkelse* og *verdipluralisme* i befolkningen. Et trekk ved denne utviklingen er at folk er mindre autoritetstro og mer rettighetsbevisste. Det danner en kontekst med sterkere forventninger om innsyn og medvirkning fra innbyggernes side. Dette gjelder i forhold til all offentlig tjenesteyting

For grunnskolen vil en slik utvikling implisere at de foresatte markerer seg sterkere enn tidligere i forhold til virksomheten.

## Skole-foreldre relasjonen

På påstanden "*Foreldrene har reell innflytelse*" svarer 64,2 % av respondentene helt eller delvis enig. På påstanden "*Rektor får FAU på banen*", som er en indikasjon på samarbeidet, svarer 92,0 % helt eller delvis enig.

Når det gjelder tidsbruk, måles det med påstanden "*Mye tid på foreldresamarbeid*". Her svarer 74,7 % helt eller delvis enig.

I sum gir skolelederne uttrykk for et aktivt samarbeid på de fleste skolene, der skolelederne opplever at foreldrene har innflytelse over skolens virksomhet. Samtidig indikerer svarene at det er skolen som tar initiativet, og den som eier initiativet får som regel større innflytelse.

## Foreldre som eksterne interessenter

Flere spørsmål tar sikte på å "måle" opplevelsen av foreldrene som eksterne interessenter som stiller krav og signaliserer forventninger til skolens virksomhet.

På det generelle spørsmålet "*De foresatte stiller større krav til skolen nå enn de gjorde før 1995*" svarer 94,2 % helt eller delvis enig, hvilket indikerer en klar opplevelse av foreldre som en interessentgruppe som artikulere krav.

Mer spesifikke påstander viser på hvilke områder kravene er kommet. På påstanden "*Foreldrene stiller mye større krav til dokumentasjon sammenlignet med tidligere*" svarer 86,4 % av respondentene helt eller delvis enig. På påstanden "*Foreldrene krever at skolen må begrunne sine undervisningsopplegg*" svarer 68,2 % helt eller delvis enig. Påstanden "*Foreldrene forventer å bli hørt når skolens virksomhetsplan (årsplan) utvikles*" erklærer 46,3 % seg helt eller delvis enig i. Den siste påstanden viser at majoriteten av lederne ennå ikke oppfatter at foreldrene markerer seg sterkt i skolens årsplan-utvikling.

I sum indikerer svarene at skolelederne opplever foreldrene som aktive interessenter med egne interesser i forhold til skolens virksomhet. Det er ingen systematiske forskjeller mellom hvordan rektorer og

undervisningsinspektører svarer.

I tillegg er 90,4 % av skolelederne helt eller delvis enig at elevsakene er mer krevende i dag enn tidligere. Dette kan tolkes som at skolen i stadig større grad må ivareta oppdragerrollen da mange hjem svikter eller ikke makter sin oppgave. Mange ga også supplerende kommentarer, og følgende utsagn kan illustrere dette:

*Jeg synes stadig mer tid går til elevsaker som omhandler utagerende elever. Dette er selvfølgelig en viktig del av en leders oppgave, men i perioder tar det mye av tiden som burde ha vært brukt til å utvikle organisasjonen for å forebygge denne type atferd. Hjelpeapparatet mangler folk og kompetanse. Skolen må takle det meste alene. (Nr. 519)*

#### 5.5.4 Forholdet til media og skolens omdømme

Påstanden “Skolen jeg er leder ved, har godt ord på seg i lokalmiljøet” erklærer 96,8 % av respondentene seg helt eller delvis enige i, hvilket indikerer en opplevelse av et godt eksternt omdømme. Sammenlignet med all negativ omtale som gis av skolens situasjon i dagspressen er dette et overraskende høyt tall

Påstanden “Kontakten med media krever mye mer tid nå enn før 1995” kan si noe om skoleledernes eksterne orientering enten det er et aktivt valg eller noe de føler seg presset til. Her svarer 44,3 % helt eller delvis enig. Denne påstanden er videre samkjørt først med *stillingstype* og *skoletype*. Det er kanskje rimelig å anta at det er ungdomstrinnet som gis størst oppmerksomhet. Analysen viste ingen systematiske forskjeller mellom svar fra rektorer og undervisningsinspektører. Tabell 5.5.1 viser svarfordelingen når det gjelder relasjonen til skoletype.

**Tabell 5.5.1: Påstand om ”Media krever mer tid” samkjørt med skoletype**

Kontakten med media krever mer tid					
Skoletype	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Total
Fådelte	37,0 %	34,8 %	17,4 %	10,9 %	100,0%
Barnetrinn 1-7	26,9 %	29,7 %	32,4 %	11,0 %	100,0%
Barnetrinn 1-4	20,0 %	40,0 %	20,0 %	20,0 %	100,0%
Ungdomstrinn 8-10	26,8 %	14,6 %	41,5 %	17,1 %	100,0%
Barne- og ungdomstrinn 1-10	28,6 %	26,5 %	30,6 %	14,3 %	100,0%
Barne- og ungdomstrinn 5-10			100,0 %		100,0%
Total	28,5 %	27,8 %	31,3 %	12,5 %	100,0%

Tabellen viser at det er ledere ved rene ungdomsskoler som opplever det største presset fra media; 58,6 % blant lederne ved disse skolene var helt eller delvis enig i utsagnet. På det andre ytterpunktet befant ledere fra fådelte skoler. Her var det bare 28,3 % som var helt eller delvis enig i utsagnet.

### 5.5.5 Opplevd interesse fra det politiske nivå

Påstanden *“Politikerne viser liten interesse for skole”* måler opplevelsen av interesse for skolen fra det politiske nivået i kommunen. 51,9 % av respondentene svarer at de er helt eller delvis enig i påstanden, hvilket signaliserer at mer enn halvparten opplever et svakt politisk engasjement. Det er i svarmønstrene ingen systematisk forskjell mellom rektorer og inspektører.

Tilsvarende måler påstanden *“Politikerne mangler kunnskap om skole”* hvordan politikernes kunnskapsnivå i forhold til skoleverket oppleves av lederne i skolen. 68,1 % av respondentene svarer at de er helt eller delvis enig i påstanden. Svarfordelingene viser under samkjøring heller ingen systematiske forskjeller av betydning mellom rektorer og inspektører.

Videre er det tatt med utsagn som har til hensikt å ”måle”

skoleledernes opplevelse av hva lokalpolitikere er opptatt av.

**Tabell 5.5.2: Utsagn om lokale politikere**

Utsagn	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Total
Politikerne er opptatt av skolens innhold	15,9 %	29,0 %	46,6 %	8,5 %	100 %
Politikerne er mest opptatt av økonomi	2,6 %	13,5 %	35,7 %	48,2 %	100 %

På det første spørsmålet skiller informantene lag i noen grad; 44,9 % svarer at de helt eller delvis uenig i at politikerne er opptatt av skolens innhold. På den neste påstanden er svarene mer entydige. 83,9 % svarer at de er helt eller delvis enige i at politikerne er mest opptatt av økonomi.

I sum indikerer svarene at skoleledere opplever variasjon i engasjement og lavt kunnskapsnivå om skolens virksomhet fra det lokale politiske nivå. Videre opplever skolelederne varierende politisk engasjement i forhold til skolens innhold. Sammenholdt med det skolepolitiske engasjementet som tidligere kom til uttrykk i skolestyret, kan svarene tyde på at skolepolitikk ikke gis høy prioritet av kommunepolitikere.

### 5.5.6 Oppsummering

#### **Ekstern orientering oppfattes som viktig**

Sammenfattet indikerer svarfordelingene en erkjennelse av at de eksterne relasjonene til lokalmiljøet er viktige for grunnskolen virksomhet. Svarene indikerer også en viss opplevelse av prioritering av dette feltet, som har vært betraktet som et ”problemfelt” for skoleledere i grunnskolen (Lotsberg, 1997).

## **Foreldrene er en viktig samarbeidspart**

Svarene indikerer videre at grunnskolens ledelse opplever foreldrene som en betydelig interessent til skolens virksomhet, som artikulere interesser og signaliserer forventninger til skolens virksomhet.

## **Svak kompetanse og varierende grad av interesse blant lokalpolitikere**

Informantene opplever både svak kompetanse, varierende interesse og lavt skolepolitisk engasjement fra folkevalgte på kommunenivået. I de tradisjonelle skolestyrene kunne det være nær kontakt mellom politikere og skoleledere. Kanskje har moderniseringen av kommunene medført at skolene erfarer økt avstand til politikerne, mens det er blitt tettere relasjoner til det administrative nivået i kommunene. Svarene kan tyde på at skolelederne ikke synes at de har noen politikere som kjenner deres sektor, og som de kan samhandle

## **5.6 Dilemmaer i skolelederjobben**

### **5.6.1 Motsetninger i forventningene til lederjobben**

#### **Deregulering av rektors instruks**

Før siste opplæringslov ble vedtatt i 1999, hadde rektorene en sentralt utformet instruks å forholde seg til. Denne instruksjonen som i stor grad var preget av en opplisting av administrative oppgaver, falt bort ved iverksettelse av ny lov. Nå er det den enkelte kommune som kan utvikle og fastsette lokale instruksjoner. Så langt er det bare gjort i svært begrenset omfang.

Uavhengig av skriftlig instruks, forventningene til jobben som skoleleder vil være omfattende og etter all sannsynlighet kryssende, da det er mange grupper som har mer eller mindre klare forventninger til hvilke funksjoner skolen skal fylle og som dermed også har forvent-

ninger til den personen som har det formelle ansvaret for virksomheten. I tillegg til egne forventninger til rolleutførelse møter skolelederen forventninger fra både overordnede, foresatte, elever, lærere og andre ansatte.

## **Tjenestemann/kvinne og dannelsesagent**

Som skoleleder er man på den ene siden tjenestemann eller tjenestekvinne som skal være lojal overfor politiske endringer som skjer i legale former. Lojaliteten kan være av rituell karakter ved at man passivt godkjenner nye pålegg og forordninger, eller den kan manifesteres ved aktiv støtte under iverksettelsen av nye læreplaner. På den andre siden er man som skoleleder en fagperson, og går vi til skolehistorien, vil vi finne mange fremtredende skoleledere som har hatt rollen som dannelsesagenter i samfunnet. Man har fått stillingen fordi man behersker et spesielt kunnskapsfelt. Å fungere som en dannelsesagent i skolen forutsetter både faglig innsikt i skolens funksjon i samfunnet, personlig integritet og selvstendighet.

Dermed er man på den ene siden medlem av en hierarkisk organisasjon og på den andre siden medlem i et fagfellesskap innenfor en profesjon. Her kan det oppstå motstridende krav til rolleutførelsen da man både skal være en underordnet funksjonær og ha en selvstendig faglig rolle. Hvis man lar faglojaliteten rangere foran lojaliteten til organisasjonen, vil man alltid finne støtte fra noen.

Poenget er at man må akseptere og leve med at det er verdier knyttet til stillingen som kan være motstridende og at det hyppig vil oppstå situasjoner hvor man må rangere dem.

Denne uklarheten i rollen har faktisk en viktig funksjon da den gjør forvaltningen akseptabel både sett fra de fornyende og de bevarende krefter. Ved at verdiene brytes, holdes de levende (Jacobsen, 1994:169). Samtidig forutsetter dette at det er en pågående diskurs i det offentlige rom.



## Lojalitetsplikt versus yringsfrihet for skoleledere

De siste årene har rektorer og undervisningsinspektørens lojalitetsplikt fått betydelig medieomtale. Medieomtalen er gjerne knyttet til situasjoner der rektorer har ytret seg i pressen og samtidig opplevd å ha blitt ”kalt inn på teppet” (*Skolefokus* 1996). Disse situasjonene eksponerer generelle problemstillinger knyttet til lojalitet og yringsfrihet for ansatte i kommunesektoren, og disse har hatt økt aktualitet gjennom hele 1990-tallet (Seljelid, 1995).

Dette var en av årsakene til at det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1997 ga ut en egen publikasjon, ”*Om yringsfrihet og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar*”. Publikasjonen bygger på en juridisk utredning av lojalitetsplikt og yringsfrihet av Ingunn Myklebust, stipendiat ved Universitetet i Bergen.

Publikasjonen har karakter av å være en *orientering til kommunesektoren*. Departementet anbefaler å legge den til grunn for behandling av egne saker. Kommunene frarådes å utarbeide egne reglement der yringsfriheten blir avveid mot lojalitetsplikt, og eventuelt innskrenket gjennom interne reglementer. Lojalitetsplikten drøftes ut i fra hensynet til arbeidsgivers interesser, og i den hensikt å skape gode samarbeidsforhold på arbeidsplassen. Det gjelder allment som lojalitetsfundament i arbeidslivet, hvilket også bekreftes i rettleidingen fra departementet.

Samtidig presiseres det at tilsatte i en kommune må ta særskilt hensyn til at kommunen er en del av en politisk styrt organisasjon. Det er således avgjørende at folket kan følge med i hva som skjer. Dette forutsetter, ifølge rettleidingen, fri informasjon og debatt. Alt i innledningen peker Kommunal- og arbeidsdepartementet (*ibid*) på kryssende hensyn for tilsatte i kommunal sektor; arbeidsgiverlojalitet versus demokratiske hensyn. Departementet signaliserer at begge hensyn skal vektlegges av tilsatte. Rettleidingen signaliserer dermed en ”legitim tolkningspluralisme” knyttet til yringsfrihet i kommunal sektor, noe som følgende sitat viser:

*Folket har også trong om faktisk informasjon som ikkje kjem fram i møte eller saksdokument. Det er difor viktig at tilsette som har noko å meddele*

*folket, kan gjere det (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997:9)*

Departementet legitimerer her at tjenestemenn sier fra om svikt i rettigheter og tjenestetilbud til innbyggerne. Det blir sågar presisert at det er interessant for innbyggerne å høre en slik versjon, og at det kan tilføre den offentlig debatt økt kvalitet og faglig tyngde. Det ligger imidlertid implisitt en avgrensning til eget arbeidsområde.

*Det er særskilt viktig at dei tilsette i kommunen ytrar seg om det dei ser som svikt innafor eige arbeidsområde. Dei sit inne med spesialkunnskap, som gjer at folket ofte er særleg interessert i å høyre deira versjon av det aktuelle emnet. Tenestemennene kan tilføre det offentlege ordskiftet auka kvalitet og fagleg tyngde (ibid:9)*

Videre presiseres det at tilsatte har plikt til å fremme ytringer tjenestevei, det vil si forholde seg til den kommunale linjen. Dette innskrenker imidlertid ikke den tilsattes ytringsfrihet direkte. Poenget er at den tilsatte har plikt til å stå i direkte kommunikasjon med foresatte i den kommunale organisasjonslinjen. Dette utgjør en viktig del av lojalitetsplikten.

*Det illjojale er ikkje at den tilsette uttalar seg til media, men at vedkomande ikkje oppfyller opplysningsplikta han har i høve til dei føresette. I all hovudsak er det viktigare at dei føresette, som har kompetanse til å endre på tilhøvet, får rask informasjon om vanskaner på arbeidsplassen enn at tilhøva vert publisert for folket. Dersom ein tenestemann orienterer media før han eller ho melder frå til dei føresette, kan dette dessutan tyde på at den tilsette unngår direkte kommunikasjon med den føresette (ibid:19)*

Departementet understreket også et annet aspekt av lojalitetsplikten; presisert som motivet for ytringen som kontekst for avveining av lojalitet versus ytringsfrihet. Departementet skiller mellom *verneverdige* og *ikke-verneverdige* ytringer.

*Ytringar som har som føremål å betre tilhøva for tenestemottakarane eller å betre tilhøva for dei tilsette i sektoren der tenestemannen har sitt arbeide, vil vere verneverdige. Det same gjeld ytringar som har som målsetjing å styrke kvaliteten og den faglege tyngda i ein verserande*

Kriteriet for hva som er verneverdig, avgrenses mot ytringer som har personlig interesseartikulering som formål. En kan følgelig ikke bruke ytringsfrihet som "skjold" for å fremme personlige interesser eller for å begå illojale handlinger.

Utgangspunktet for en drøfting er på den ene siden at man som arbeidstaker må underordne seg arbeidsgivers styringsrett. Når det gjelder skolen, er det kommunen som er arbeidsgiver og har styringsrett vis-a-vis skolene. Rektorene er definert som kommunal mellomleder. Det er et uttrykk for en ikke-rettslig norm for god forvaltningsskikk. Kommunen har blant annet full styringsrett når det gjelder hvem som kan uttale seg *på vegne av kommunen*, men arbeidsavtalen, forskrifter i lov og tariffavtalene setter klare begrensninger for hvor langt denne styringsretten går.

På den andre siden handler lojalitetsplikten også om hva man skal gjøre i positiv forstand; når man har plikt til å informere allmennheten. For at demokratiet skal fungere er det viktig at ytringsfriheten ivaretas. Ikke minst er det viktig at tilsatte innenfor en kommune kan uttale seg om svikt innenfor eget arbeidsområde. *"Tenestemenn som sit inne med faktakunnskap om kan vere av allmenn interesse, har difor også ei moralsk plikt til å halde folket informert"* (ibid:10).

Fordi det er mange grupper som har en "aksje" i skolen, sier det seg selv at forventningene vil være kryssende. Å fungere som skoleleder innebærer å agere i et spenningsfelt mellom forvaltning, tradisjon og profesjon hvor både styringsdilemmaer og lojalitetsdilemmaer må håndteres (Møller, 1995, 1996).

Cuban (1996) viser hvordan en rekke dilemmaer er innebygget i selve skolelederjobben. Måldilemmaer oppstår fordi foreldre, arbeidsgivere, skattebetalere ønsker at skolen skal realisere mål som ofte står i konflikt med hverandre. De ønsker at lærerne skal sosialisere barna til gode demokratiske samfunnsborgere, tilpasningsdyktig arbeidskraft og på samme tid skal man stimulere elevene til å stille spørsmål, løse problemer og bli uavhengig.

Endringsstrategidilemmaer oppstår fordi skolelederen må prioritere blant mange ulike strategier. Skal lærernes vurderes? Skal

skolen bruke mye tid på å teste elevene? Hvilke budsjettmessige konsekvenser får tiltakene? Skal man prioritere eller gjøre litt av alle ting? Resultatdilemmaer handler om hvordan man definerer suksess og fiasko. Skal elevenes prøveresultatene danne grunnlaget? Skal skulk være en indikator? Kan man bruke kvantiteten og kvaliteten på de spørsmålene som studentene stiller i klasserommet som indikatorer? Ifølge Cuban (1996) har disse dilemmaene sammenheng med en dypere liggende konflikt knyttet til skolelederidentiteten: Er jeg en sjef, en politiker eller en pedagogisk leder? Hver av rollene inneholder ønskverdige verdier som konkurrerer med hverandre. Ledere forventes å forbedre skolen mens de opprettholder status quo, implementere innovasjoner mens de samtidig minimaliserer konfliktene, og løse nærmiljøets problemer samtidig som de sørger for å være i harmoni med aktører i omgivelsene.

## 5.6.2 Skolelederes oppfatninger av lojalitetskonflikter

### **Erfarte lojalitetskonflikter**

Den nye lederrollen har bidratt til at rektorene har fått styrket sin formelle maktposisjon. Men større innflytelse og ansvar synes også å ha ført til overbelastning og slitasje i jobben. Med dette som utgangspunkt var vi opptatt av å undersøke skoleledernes opplevelse av mulige lojalitetskonflikter. Svarfordelingene følger i tabellen nedenfor.

**Tabell 5.6.1: Erfarte lojalitetskonflikter**

Utsagn	Helt uenig %	Delvis uenig %	Delvis enig %	Helt enig %
Jeg erfarer ofte konflikt mellom min lojalitet til kommunen og min lojalitet til lærerne	14,2 %	32,4 %	39,7 %	13,7 %
Jeg erfarer ofte konflikt mellom min lojalitet til kommunen og behovet for å uttale meg offentlig om mangelfull bevilgning til skolen	14,8 %	28,5 %	38,5 %	18,2 %
Kravet om lojaliteten oppover i systemet innskrenker på en uakseptabel måte min rett til å delta i den offentlige skoledebatten	17,1 %	29,2 %	35,0 %	18,7 %

Tabellen viser noe variasjon i synet på lojalitetskonflikter. Det er noen flere som svarer delvis enig eller helt enig. Det er henholdsvis 53,4 % som er helt eller delvis enig i påstanden om erfarte lojalitetskonflikter mellom lærere og kommune, 56,7 % i påstanden om erfarte lojalitetskonflikter mellom kommune og ytringsfrihet, og 53,7 % i påstanden om at lojalitetskravet innskrenker ytringsfriheten på en uakseptabel måte. Av den grunn er det av interesse å undersøke nærmere hvordan tallene varierer mellom kjønn, mellom ledere med lang og kort erfaring og i forhold til alder.

### **Lojalitetskonflikt kommune - lærere**

Opplevelsen av konflikt mellom lojaliteten til kommunen versus lojaliteten til lærerne på egen skole er samkjørt med variabelen kjønn. Krysskjøringen viser kun mindre vesentlige forskjeller mellom hvordan menn og kvinner svarer på dette spørsmålet.

Når erfaringer med denne type lojalitetskonflikt kobles mot alder, ser forskjellene ut til å bli noe mer tydelige. Den mest markerte forskjellen består i at det er langt flere ledere over 55 år som opplever

dette som en konflikt sammenlignet med de som er under 55 år.

Ut fra etablert tradisjon og "usynlig kontrakt" mellom ledere og lærere i skolen, kunne vi kanskje forvente at slike forskjeller også ville komme til syne når det gjaldt antall års erfaring. De som har lang erfaring ville være sosialisert inn i et annet styringsregime enn det som gjelder nå. Samkjøringen av "*lojalitetskonflikt kommune-lærere*" med *antall år som rektor* viser ingen vesentlige forskjeller.

Derimot var det noen forskjeller inspektørgruppen i opplevelsen av samme konflikt innenfor visse erfaringsintervaller. Det var flere undervisningsinspektører med lang erfaring som opplevde dette som en konflikt, 67,3 % blant inspektører med 11-20 års erfaring mot 56,5% blant de med 5-10 års erfaring.

### **Lojalitet-ytringsfrihet i forhold til bevilgninger til skolen**

Når kjønn kobles mot neste spørsmål hvorvidt ledere erfarer konflikt mellom sin lojalitet til kommunen og behovet for å uttale seg offentlig om mangelfull bevilgning til skolen, svarer kvinner og menn likt.

Derimot slår faktorene alder og antall år som rektor ut. Her er forskjellene noe mer tydelige. Det er langt flere skoleledere over 55 år enn under som opplever dette som en konflikt, og ledere med lang erfaring er i større grad enig eller delvis enig i at dette er en lojalitetskonflikt. Dette gjelder både for rektorer og undervisningsinspektører.

Ser vi bakover i den nære skolehistorien, kan vi finne mulige forklaringer til dette. Før omorganiseringen i stat og kommune, hadde rektorene både møterett og talerett i egne saker i skolestyret. Man hadde også skoleråd i kommunene hvor man kunne delta i pedagogiske debatter og eventuelt overrekke underskrifter til ordføreren. Dette ble slutt da det på 80-tallet ble mer og mer vanlig å etablere hovedutvalg som modell for sektororganisering, jfr kapittel 5.1.2.

Iverksettelsen av kommuneloven 1.januar 1993 har også medført endringer i kommunene som innebærer at rektorene er knyttet nærmere sentraladministrasjonen, med forventningen om at kritikk skal kanaliseres internt.

## **Deltakelse i den offentlige skoledebatten**

Det tredje spørsmålet knyttet til potensielle lojalitetskonflikter var om kravet til lojaliteten oppover i systemet på en uakseptabel måte innskrenket skolelederens rett til å delta i den offentlige skoledebatten. Dette kan oppfattes som det sterkeste utsagnet knyttet til kritikk av lojalitetspresset fra kommunen som ytrer seg i form av et "lydighetspress". Heller ikke her er det vesentlige skiller mellom hvordan kvinner og menn svarer. 53,9 % blant kvinnelige skoleledere sier helt eller delvis enig i utsagnet mot 53,3 % blant de mannlige skolelederne. Også i forhold til dette utsagnet kommer økende misnøye til uttrykk jo eldre informantene er. Mens 40,4 % blant aldersgruppen 35-44 år sa seg helt enig eller delvis enig i utsagnet, var de tilsvarende tallene for gruppen 45-54 år 50,8 % og for gruppen 55-65 år 61,4 %.

Forklaringene kan vi på tilsvarende måte som for kritikk av offentlige bevilgninger søke i den nære skolehistorien. Forskjeller i svar var også knyttet til antall år som rektor eller undervisningsinspektør. 62,5 % blant rektorene med mer enn 20 års praksis og 73,1 % blant undervisningsinspektørene med 11-20 års praksis sier seg helt eller delvis enig i dette utsagnet. Sammen med tall som viser at lederne opplever at deres rett til offentlig å kritisere bevilgninger til skolen er kraftig innskrenket, er dette informasjon som er nokså alvorlig sett i et demokratisk perspektiv.

## **Intern samvariasjon mellom lojalitetsutsagn**

Når lojalitetsutsagn blir korrelert med hverandre, finner vi sterk sammenheng, mellom lojalitetskonflikter knyttet til kritikk av offentlige bevilgninger og lojalitetskonflikter knyttet til retten til å delta i den offentlige skoledebatt.

### 5.6.3 Oppsummering

#### **Stor variasjonsbredde når det gjelder erfarte lojalitetskonflikter**

Undersøkelsen viser variasjon i skoleledernes synspunkter når det gjelder erfarte lojalitetskonflikter selv om det er et flertall som bekrefter utsagnene om erfarte lojalitetskonflikter. Når disse svarene kobles mot kjønn, alder og antall år som leder, synes ikke kjønn å spille noen rolle. Derimot er det langt flere ledere over 55 år som opplever å komme i 'klemma' mellom sin lojalitet til medarbeidere og sin lojalitet til sine overordnede. Den samme aldersgruppen opplever også i sterkere grad at deres rett til å delta i offentlig skoledebatt er innskrenket, og de erfarer konflikter vedrørende manglende rett til å kritisere offentlig kommunens bevilgninger til skolen.

Endringer i kommunal styring kan forklare forskjellen i svar her. Tidligere hadde rektorene både møterett og talerett i egne saker i skolestyret, og de kunne overrekke underskrifter til ordføreren. Dette er det formelt sett ikke anledning til lenger.

#### **Før sterkt "lydighetspress" i mange kommuner?**

Når de supplerende kommentarene koples til antallet som har bekreftet lojalitetskonflikter, er det tegn til at rommet for offentlig kritikk er innskrenket i en rekke kommuner. Sett i et demokratiperspektiv fremtrer dette som et paradoks. Grunnskolen har en nasjonal læreplan hvor det å fremme demokratiske verdier blant elevene er en viktig del av fundamentet. Det forutsetter at verdiene realiseres også i det voksne fellesskapet.

Svarene tyder også på at signaler gitt i både Kommunal- og administrasjonsdepartementets (1997) orientering til kommunesektoren, og andre juridiske utredninger, i varierende grad synes å bli implementert i praksis.



## 5.7 Trivsel i yrket som skoleleder

### 5.7.1 Sammenheng mellom trivsel, mestring og utviklingsmuligheter

Den enkeltes selvbilde i yrkesrollen påvirker opplevelsen av trivsel. Når man har en opplevelse av å mestre en situasjon, vil også trivselen øke og man vil sannsynligvis være mer motivert for oppgavene. Tilsvarende vil en opplevelse av isolasjon i jobben sannsynligvis bidra til mindre grad av trivsel. Andres vurdering av ens innsats er viktig, og noen gruppers vurdering vil være mer avgjørende enn andre.

Mens noen skoleledere vil legge størst vekt på den tilbakemeldingen de får fra medarbeidere på egen arbeidsplass, vil kanskje andre legge mer vekt på hvordan overordnede vurderer dem. Hvem som er 'signifikante andre' kan variere, men vurdering fra dem som oppfattes som 'signifikante andre' synes å være avgjørende for ens selvbilde (Mead, 1976, Kelcherman, 1993).

Spenningen mellom stabilitet og forandring er en annen faktor som påvirker den personlige opplevelsen av trivsel. Mens det for noen er svært viktig å ha kontroll over egen arbeidssituasjon, med andre ord rimelig grad av stabilitet, er det andre som trives best når de må forholde seg til et usikkert farvann (jfr Moxnes, 1989, Huberman, 1989).

Hvordan yrket vurderes og belønnes i samfunnet totalt sett, hva slags status yrket har, kan dessuten påvirke hvordan man vurderer egen jobb. Rapporter fra kommuner og lærerorganisasjonene viser nedgang i antallet søkere til rektorjobbene, mens antallet ledige stillinger er stigende. Lav lønn er fremtredende som argument i denne sammenhengen, men manglende rekruttering kan også ha sammenheng med det "lydighetspresset" som utøves fra kommunalt hold. Utviklingsmuligheter i jobben synes også å være viktig for en generell opplevelse av trivsel i arbeidslivet.

## 5.7.2 Trivsel blant skoleledere

Kartleggingen viser at de som arbeider i skolen, i stor grad trives i sitt yrket. Bare 3,2 % har krysset av for liten grad av trivsel.

**Tabell 5.7.1: Trivsel som leder**

Liten grad	Middels grad	Stor grad
3,2 %	34,1 %	62,7 %

Når disse tallene relateres til informantenes kjønn, ser vi at det er større grad av trivsel blant kvinner enn blant menn.

**Tabell 5.7.2: Trivsel som leder relatert til kjønn**

Kjønn	Liten grad	Middels grad	Stor grad
Kvinne	1,7 %	26,1 %	72,2 %
Mann	4,1 %	42,1 %	53,8 %

Vi har også undersøkt om det er forskjeller på trivselen blant kvinner og menn når det gjelder stillingstype. Fordelingen er vist i tabell 5.7.3.

**Tabell 5.7.3: Trivsel relatert til kjønn og stillingstype**

	Liten grad	Middels grad	Stor grad
	Kvinne / mann	Kvinne / mann	Kvinne / mann
Rektor	2,2 % / 4,4 %	20,0 % / 37,8 %	77,8 % / 57,8 %
Undervisningsinspektør	1,2 % / 3,3 %	33,7 % / 50,0 %	65,1 % / 46,7 %

Som ventet er det relativt sett flere rektorer som trives enn undervisningsinspektører. Det gjelder både for menn og kvinner og kan ha sammenheng med en del usikkerhet knyttet til rollen som undervisningsinspektør og som i særlig grad er avhengig av hva rektorene initierer av samarbeid. Kvinner ser ut til å trives bedre enn menn i rollen som undervisningsinspektør.

Slike svar kan imidlertid være forbundet med en del feilkilder. Connelly og Clandinin (1999) har i sine studier av lærer- og lederidentitet skilt mellom "autoritative fortellinger, søndags-fortellinger, og fortrolige fortellinger" ("sacred stories, cover stories and secret stories"). Autoritative fortellinger er knyttet til autoriserte sannheter om skoleutvikling og god ledelse som påføres skolene ovenfra.

"Søndagsfortellingene" handler om hva som er akseptert å si utad i jobben som skoleleder, mens den fortrolige fortellingen gir du til den du stoler på ikke vil misbruke informasjonen du gir utad. Det er stor sannsynlighet for at et spørreskjema i stor grad fanger opp svar innenfor kategoriene "søndagsfortellinger". Ikke minst gjelder det spørsmål knyttet til trivsel og god ledelse siden det er mer personlige kategorier enn de andre spørsmålene. Å krysse av for liten grad av trivsel, vil kanskje være utenfor den aksepterte rammen for svar fra skoleledere. Dette har vi ingen muligheter for å kontrollere. Vi må ha som utgangspunkt at svarene er uttrykk for reell opplevelse.

Som nevnt kan trivsel ses i sammenheng med opplevelsen av mestring i jobben. Vi hadde derfor også med et spørsmål om hvordan de selv oppfattet seg som leder. Det er svært få som oppfatter seg som dårlige ledere. Det går frem av neste tabell.

**Tabell 5.7.4: Vurdering av seg selv som god leder**

Liten grad	Middels grad	Stor grad
1,3 %	50,0 %	48,7 %

Når disse tallene relateres til informantenes kjønn, er vi at det er flere

kvinnene enn menn som vurderer seg selv som gode ledere. Ingen kvinner vurderer seg selv som dårlige ledere. Det går frem av tabell 5.7.5.

**Tabell 5.7.5: Oppfatter seg som god leder relatert til kjønn:**

Kjønn	Liten grad	Middels grad	Stor grad
Kvinne	0 %	44,6 %	55,4 %
Mann	2,6 %	55,1 %	42,3 %

Mange har gitt kommentarer til sin avkryssing på dette spørsmålet. De nyanserer da svarer ved å knytte det til sin opplevelse på arbeidsplassen. Det er nivået over som skaper frustrasjonene, men selve lederjobben på skolen, oppleves spennende og utfordrende, noe følgende kommentarer illustrerer:

*Jeg trives egentlig veldig godt som skoleleder, men når man i tillegg til alle oppgavene som en skoleleder har, også skal være kontorhjelp og delvis vaktmester, mister man troen på seg selv - og deretter mistrives man i rollen. Dette synes jeg er beklagelig! Skolen er en flott arbeidsplass! Det å være skoleleder ville vært spennende og utfordrende, dersom intensjonene ble fulgt. Jeg har hatt jobben i kort tid, men synes det er trist at jeg for eksempel i dette spørreskjemaet har så lite positivt å si. (Nr. 277).*

*Trivest i skulemiljøet, i samarbeid med elever og lærarar. Rektorfunksjonen vert gjort vanskelige av dårlig økonomi og manglande kontorteknisk personale. (Nr. 478).*

*Trives godt og er god leder ut fra forutsetningen, men er frustrert over manglende økonomiske og tidsmessige rammer for å drive ledelse. Dårlige rammer for kompetanseutvikling både for ledelse og lærere svekker min mulighet til å fylle den delen av min jobb og fremme skoleutvikling. (Nr. 516).*

Men det er også noen som utelukkende fokuserer på det positive:

*Jeg opplever meg selv som en av lederne i en stor spennende bedrift, der ingen dager er like, der jeg aldri blir ferdig med det jeg planlegger å gjøre, der det stort sett alltid koker, der nesten femti voksne er med på å gjøre arbeidet mitt til en spennende utfordring. (Nr. 322)*

Det er svært få som trives i liten grad. Som vist tidligere er det 3,2 % av hele utvalget som har krysset av for liten grad av trivsel, og dermed er det primært forskjellene mellom middels grad og stor grad som er av interesse å relatere til andre kategorier. Samtidig er det viktig å understreke at de som trives i liten grad, jevnt over er misfornøyd med arbeidsforholdene.

Vi har imidlertid ikke funnet noen systematiske forskjeller mellom middels grad/stor grad av trivsel og store konflikter på arbeidsplassen. Ikke overraskende er det flere som er helt enig i at det er godt samarbeid ved skolen, som også trives i stor grad, 59,6 % mot 38,0 %.

Når det gjelder sammenhengen mellom høy grad av trivsel og kommunens rolle som pådriver i skoleutviklingen, er det 25,1 % som trives i stor grad når de er helt enige i at kommunen er pådriver, mot 16,7 % blant de som har krysset av for middels grad.

Kommentarene fra informantene tyder på at trivselen har sammenheng med økonomiske rammer, ikke minst i form av merkantil bemanning. Endringer i vaktmestertjenesten har også resultert i store frustrasjoner mange steder.

### 5.7.3 Karriere og livsfaser

Huberman (1989) har vist gjennom sin studie av lærere hvordan både holdning og mestring av læreryrket endrer seg over tid, og hvordan dette må ses i lys av hva slags stadium i karrieren de befinner seg i. Starten i læreryrket handler for mange i stor grad om overlevelse. Man skal bli kjent med en ny arbeidsplasskultur, man er fullt ut ansvarlig for undervisningen og utvikling av relasjoner til elever, og man strever med å finne sin personlige tilnærming til yrket. Etter hvert som man blir tryggere i utøvelsen av yrkesrollen, vil noen prøve ut nye

tilnærminger og engasjere seg i utviklingsprosjekter, mens andre kanskje finner ut at yrket fortoner seg ganske annerledes enn det man forventer.

Behovet for kontroll og ønsket om å redusere usikkerhet i undervisningssituasjonen kan medføre at man velger en konservativ tilnærming med mye lærerstyrt aktivitet. Ettersom årene går vil man også ha større grad av reflektert distanse til det som foregår. Nye reformer kan bli møtt med en ironisk distanse eller man kan se nye muligheter. Den personlige opplevelsen av yrket vil også være avhengig av hva slags privat situasjon man har. Man vil ha mer overskudd i jobben hvis man ikke har store problemer eller forpliktelser å ivareta på hjemmebanen.

Tilsvarende vil høyst sannsynlig karriereerfaring og livsfaser spille en rolle for hvordan man opplever skolelederjobben. Overgangen fra læreryrket til skolelederyrket vil preges både av rolletvetydighet og opplevelse av nye relasjoner (jfr. Hart og Bredeson, 1996), hvilke læringsfellesskap man har tatt og tar del i, og hvordan man prøver å forhandle frem en ny yrkesidentitet (Wenger, 1998). De første årene som rektor vil være sannsynligvis oppleves mer strevsomme enn når man har kommet godt inn i jobben og har etablert relasjoner til personalet. Konfliktnivået på skolen og egen toleranse for mestring av stress vil påvirke.

Lang erfaring som leder kan slå ut på flere måter. På den ene siden kan man i større grad ha en reflektert distanse til nye reformer. På den andre siden kan stadig nye endringer påført skolen ovenfra føre til større stressnivå. Det siste kan dels ha sammenheng med egen opplevelse av 'kompetansetap' og manglende mestring, dels kan det ha sammenheng med endrede forventninger fra eget personalet. Vi har derfor sett på sammenhengen mellom trivsel og antall års erfaring som rektor.

*Opplevd trivsel som leder er samkjørt med antall år som rektor.* Innenfor de ulike alderskategoriene varierer andelen som svarer "i stor grad" på trivselsspørsmålet mellom 52,5 % og 74,5 %. Det er ingen systematisk samvariasjon med *alder*, og andelen er høy innenfor samtlige alderskategorier.

Når *opplevd trivsel som leder* samkjøres med *antall år som rektor*, fremtrer svært liten forskjell i svarene innenfor de ulike

kategoriene av antall år som rektor.

Mange informanter har benyttet adgangen til å gi kommentarer i fritekstform ut over selve spørsmålene i undersøkelsen. I hovedsak er kommentarene knyttet til at de trives på egen skole, men blir stadig mer bekymret for den retningen kommunens styring av skolen tar. Noen har også kommentert at trivselen har endret seg, noe følgende utsagn illustrerer:

*Trivselen har "dalt" de siste årene. Opplever jobben som mye mer krevende enn for 5 år siden. Krav fra omverdenen, arbeidsgiver og foreldre, er økende. Antallet tunge arbeidskrevende elevsaker det samme. Tempoet stiger, mange i personalet uttrykker det samme. Flere lærere har de siste årene "møtt veggen", og dem må man prøve å bygge opp. Kravet om dokumentasjon og mye langtidspanlegging tar tid. (Nr. 131).*

Ledelsesarbeidet i skolen skjer stadig innenfor en ramme hvor tidligere tiders lærerautonomi består, og oppfatningen om skolelederen som primus inter pares preger nok fortsatt særlig mange lærere og ledere, ikke minst de som har lang fartstid i skolen.

Det nye i dagens situasjon er at mange kommuner og fylkeskommuner henter sine styringsidealer fra managementfilosofi (Byrkjeflot, 1997). Slike ideologiske strømninger som overfører et "markedsspråk" til skole som virksomhet, kommer på kollisjonskurs med en offentlig skole som stadig er statlig regulert i stor grad. Skolen må dermed forholde seg til minst to svært ulike styringsfilosofier, og rektorene kan lett komme i et krysspress av direktiver og intensjoner. Staten er opptatt av at skolelederne skal ivareta den pedagogiske lederfunksjonen og bidra til å implementere den nasjonale læreplanen, mens kommunene synes primært å være opptatt av at skolene holder budsjettet.

Rektorene skal overfor den lokale kommunen være ansvarlig for pedagogiske resultater og økonomien ved skolen, men samtidig har ikke skolelederen full kontroll verken over økonomi, rekruttering av personale eller pedagogisk planlegging. Dermed oppstår en flertydig og diffus konflikt mellom sentralt og lokalt nivå i skoleverket. Dette kan føre til mindre trivsel. Mer formell utdanning kan imidlertid bety at man har større grad av mestring på jobben. Vi har derfor undersøkt

sammenhengen mellom formell utdanning og trivsel, men her fant vi ingen forskjell mellom middels og stor grad.

#### 5.7.4 Oppsummering

Kartleggingen viser at de som arbeider i skolen i stor grad trives i sitt yrket. Bare 3,2 % har krysset av for liten grad av trivsel. Kvinnelige skoleledere uttrykker større grad av trivsel enn sine mannlige kolleger. Men mange har i sine kommentarer presisert at avkryssingen er knyttet til egen arbeidsplass. Det er nivået over som skaper frustrasjoner, og de ser med bekymring på de endringene som er varslet.





## Kapittel 6

### Avslutning og oppsummering av hovedfunn

Undersøkelsens problemstillinger, som er gjengitt i kapittel 3, er knyttet til følgende *temaer*:

- Skolelederens handlingsrom innenfor en ny kommunal styringsstruktur
- Kompetanseutvikling – forholdet mellom behov og tilbud
- Organisering av ledelse lokalt
- Arbeidstidsavtalen som styrings- og ledelsesverktøy
- Forholdet mellom intern og ekstern orientering

Datamaterialet gir i ulik grad belysning av de temaene som oppdraget er knyttet til, og undersøkelsens hovedfunn oppsummeres i det etterfølgende.

#### 6.1 Skolelederens handlingsrom og kommunal styringsstruktur

Datamaterialet viser lite systematisk samvariasjon mellom valgt styringsmodell og andre variable som måler skolelederens opplevelse av arbeidsvilkår og handlingsrom. Det gjelder også opplevelsen av økonomiske rammer til skoleutvikling.

Det betyr i klartekst at informantene ikke opplever at kommunenes overordnede styringsmodeller har særlig betydning for utøvelse av skoleledelse. Det er ingen systematiske forskjeller mellom oppfatningen til skoleledere som arbeider i kommuner som har valgt nye virksomhetsmodeller sammenlignet med de som har en mer tradisjonell sektororganisering. Det er likevel grunn til å anta at generelle utviklingstrekk i offentlig sektor, autonomisering av kommunesektoren, innføring av "kommunelovens system", med sterk vektlegging av delegering av myndighet og ansvar til den enkelte

kommunale mellomleder, over tid vil få innvirkning på skolelederens handlingsrom.

Denne konklusjonen samsvarer med funn i en undersøkelse om lokal organisering og kommunale arbeidsgiverroller (Ramsdal et al. 2000). I den studien så man blant annet på om "moderne" organisasjonsløsninger hadde en effekt på utøvelsen av arbeidsgiverrollen. Hovedkonklusjonen var at nye virksomhetsmodeller syntes å ha begrenset effekt, men likevel relativt høy grad av legitimitet blant arbeidstakerne. Poenget er at den konkrete utformingen så langt har vært så avgrenset at bare i begrenset grad er nye modellens potensiale som styringsinstrument realisert. På den annen side er det et åpent spørsmål om mer omfattende endringer vil oppnå tilsvarende legitimitet blant involverte aktører (ibid: 117).

Skoleledernes oppfatninger om dette fenomenet er derfor ikke spesielt overraskende. Det er imidlertid tankevekkende at valg av styringsmodell er så lite avgjørende når dette sammenholdes med den vekt kommunesektoren selv legger på omorganisering og utprøving av nye styringsmodeller. Det investeres relativt store ressurser i omorganiseringsprosesser ikke minst i form av tidsbruk og interne kostnader som kanskje kunne ha vært brukt på en mer målrettet måte i forhold til utdanningens formål. Sannsynligvis kan forklaringen hentes i det Røvik (1998) karakteriserer som organisasjoners identitetsforvaltning. Kommunene er opptatt av å profilere og presentere sitt selvbilde overfor andre organisasjoner. Et åpent spørsmål er om skolen som offentlig samfunnsinstitusjon blir en taper i denne prosessen både på kort og lang sikt når det 'moteriktige' for tiden favoriserer markedsorientering fremfor velferdsstatstenkning i mer tradisjonell forstand.

Materialet i undersøkelsen kan videre analyseres i lys av det krysspress som ulike styringsfilosofier gir opphav til, der nyere styringsideer i kommunesektoren, inspirert av managementfilosofi, kan oppfattes som et "konfliktfelt" i forhold til den tradisjon den norske grunnskole har hatt med sterk statlig styring.

Datamaterialet tegner et bilde av et mer utvidet økonomisk budsjettansvar enn det som tradisjonelt har vært tilfelle. En overveiende majoritet av respondentene opplever, basert på en helhetsvurdering, at de har store frihetsgrader i forhold til budsjettet. Denne

opplevelsen varierer med omfanget av delegering. Samtidig viser svarene i denne undersøkelsen at de økonomiske rammene for skoleutvikling varierer sterkt mellom kommunene, og noen steder er de helt utilfredsstillende.

Informantene mener dessuten i overveiende grad at delegering av lokalt selvstyre til den enkelte skole har gått på bekostning av kjernevirksomheten, det pedagogiske arbeidet. Denne utviklingstrenden konkretiseres ved at volumet av saksbehandlingsoppgaver og økonomisk-administrative oppgaver delegert til skolenivået fra kommunenivået har økt betraktelig. Denne observasjonen er i overensstemmelse med andre funn i undersøkelser innenfor samme tema (Paulsen, 1998, Møller, Ottesen, Solbrekke og Aaserud, 2000, Solberg og Sørensen, 1998).

## **6.2 Svakt omfang på skolens støttetjenester**

Undersøkelsens data om merkantile støttetjenester, ressurser til ledelse, vaktmesterressurser og vaktmesterorganisering tegner et bilde av svake rammebetingelser for å utøve ledelse på den enkelte skole.

Kommune-Norge har gjennomlevd en "omorganiseringsboom" når det gjelder vaktmestertjenesten, og informantene opplever dette negativt, både med hensyn til omfanget av tjenesten og løsningen som er valgt. Data om kontorbemanningen tegner også et bilde av svært vanskelige rammebetingelser for ledelse. Sammenholdt med at under en tredel av kommunene yter ressurser til ledelse av skolen ut over det som er hjemlet i tariffavtalen, får vi et bilde av *svært begrenset "kommunal sjenerøsitet"* når det gjelder tilrettelegging av rammebetingelser for å utøve skoleledelse. Manglende ressurser til skolens støttetjenester betyr i praksis at rektor eller undervisningsinspektørene må bruke sin ledertid på elementære kontortekniske oppgaver som kunne vært utført på en mer kostnadseffektiv måte. Den økonomiske rasjonaliseringen av vaktmestertjenesten har heller ikke tatt høyde for den sosiale funksjonen vaktmestere tidligere har ivaretatt overfor bestemte elevgrupper på mange skoler.

### 6.3 Kommunen som medspiller eller motspiller?

Relasjonene til kommunenivået preges ikke ensidig av manglende støttetjenester og lojalitetskonflikter. Kommunenivået gis av mange en positiv beskrivelse i rollen som samarbeidspartner og støttespiller, til tross for at økonomiske rammer oppleves varierende og utilfredsstillende. Materialet indikerer at kommunenivåets administrasjon mange steder tar tak i skolefaglige utfordringer. De etterutdanningstilbudene som gis, oppleves av et flertall som nyttige. Sett i lys av endrede kompetansekrav er det likevel noe overraskende at nærmere 40 % ikke har fått tilbud om kommunal lederutdanning i løpet av år 2000, og 25 % har heller ikke gjennomført LUIS-skolering i dette tidsrommet. Samtidig viser undersøkelsen at skoleledere i relativt liten grad har formell utdanning i organisasjons- og ledelsesfag.

Svarene indikerer videre at informantene opplever både lav kompetanse og svak interesse i skolepolitisk engasjement fra folkevalgte på kommunenivået. Et flertall av skolelederne synes å oppleve en generell avpolitisering av grunnskolens virksomhet i kommunen ved at det tradisjonelle skolestyret er avviklet og ikke erstattet med alternative arenaer som kan ivareta den offentlige skoledebatten på en kvalifisert måte. Svarene må fremtre som et betydelig tankekors sett på bakgrunn av visjoner om en vitalisering av lokalpolitisk engasjement når det gjelder skolepolitikk.

Undersøkelsen viser videre at skolelederne er nokså delt i sine synspunkter når det gjelder erfarte lojalitetskonflikter selv om det er et flertall som bekrefter utsagnene. Når disse svarene kobles mot kjønn, alder og antall år som leder, synes ikke kjønn å spille noen rolle. Derimot er det langt flere ledere over 55 år som opplever å komme i klemma mellom sin lojalitet til medarbeidere og sin lojalitet til sine overordnede. Den samme aldersgruppen opplever også i sterkere grad at deres rett til å delta i offentlig skoledebatt er innskrenket, og de erfarer moralske konflikter vedrørende manglende rett til å kritisere kommunens bevilgninger til skolen.

Når de supplerende kommentarene koples til antallet som har bekreftet lojalitetskonflikter, er det tegn til at rommet for offentlig kritikk er innskrenket på en uakseptabel måte i en rekke kommuner.

Sett i et demokratisk perspektiv er dette betenkelig. Å fremme demokratiske verdier blant elevene er en viktig del av fundamentet i den nasjonale læreplanen. Det forutsetter at verdiene levedegjøres også i det voksne fellesskapet. Det er også et tankekors at ytringsfrihetens juridiske status i for liten grad synes å være reflektert i kommunal praksis.

## 6.4 Pedagogisk ledelse

Pedagogisk ledelse i form av tilbakemelding på utført arbeid synes å ha et stort utviklingspotensial. Det er nesten ingen som har etablert rutiner for å belønne de gode lærerne. Det kan tolkes som om man mangler virkemidler for belønning. Alternativt kan det forstås som at det ikke er 'kultur' på skolene for å fremheve noen på bekostning av andre. Det synes heller ikke å være etablert 'kultur' for å konfrontere medarbeidere som gjør en dårlig jobb.

Men samtidig rapporterer mange skoleledere at de har tatt i bruk observasjon og veiledning som arbeidsformer. Sammenfattet viser undersøkelsen at et flertall blant skolelederne mener selv de involverer seg aktivt i undervisningspraksisen ved skolen. 36,2 % har observert undervisning og gitt tilbakemelding mer enn fem ganger i løpet av år 2000. Dette er et funn som til en viss grad bryter med tidligere undersøkelser som har understreket at det eksisterer en "usynlig kontrakt" mellom lærere og skoleledere som innebærer at partene ikke blander seg inn i hverandres domene (jfr Berg, 1995). Et flertall blant skolelederne i denne undersøkelsen hevder selv at de involverer seg aktivt og direkte i klasseromspraksisen.

Når disse resultatene sammenholdes med kommentarer som er gitt til slutt, synes likevel pedagogisk ledelse, i form av tilrettelegging for systematisk læring i organisasjonen, å ha fått trangere kår enn tidligere. I stor grad ivaretas denne funksjonen på overtid. Økt selvstyre til skolene betyr primært en økning i administrative oppgaver og saksbehandling. Siden et flertall av skolene har altfor dårlig kontorbemannning, må denne jobben gjøres av lederne, og kostbar ledertid må brukes på elementære kontortekniske oppgaver.

Når det gjelder endringer i løpet av de siste fem årene, er det

særlig vanskelige elevsaker som oppleves som svært krevende. Skolelederne erfarer også at foreldrene stiller langt flere krav til skolen nå enn de gjorde tidligere. Svarene indikerer også at grunnskolens ledere opplever foreldrene som en betydelig interessent til skolens virksomhet. De artikulere interesser og signaliserer forventninger til skolens pedagogiske virksomhet på en tydeligere måte enn før.

## **6.5 Arbeidstidsavtalen – et godt ledelsesverktøy**

De fleste skolelederne som er med i denne undersøkelsen, opplever arbeidstidsavtalen som et godt ledelsesverktøy og har positive erfaringer med praktiseringen. Jevnt over erfarer de at avtalen har resultert i mer samarbeid på skolen, mer fokus på faglig utvikling og større grad av måloppnåelse. 190-timers rammen oppleves å gi bidrag samarbeid, utvikling av skolens som helhet, undervisningsplanlegging og elevomsorg. Det er ubetydelige forskjeller i hvordan mannlige og kvinnelige skoleledere svarer.

Dette resultatet er svært ulikt det lærerne svarte på spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 1996. Funnet kan primært tolkes i lys av at informantgruppene er forskjellige. Det er skolelederne som har retten til å styre og gripe inn overfor lærernes arbeidstid, mens lærerne opplever å ha fått innskrenket sin individuelle autonomi.

Avtalens utforming skal skje i samarbeid med de tillitsvalgte på arbeidsplassen. Da er det interessant å registrere at de aller fleste lederne opplever at de har et godt samarbeid med de tillitsvalgte på arbeidsplassen. De fleste synes heller ikke det er et problem å være organisert i samme fagforening som sine medarbeidere. 68,7 % av informantene har sagt seg helt eller delvis enig i dette utsagnet.

## **6.6 Skolens relasjoner til eksterne parter**

Sammenfattet indikerer svarfordelingene en erkjennelse av at de eksterne relasjonene til lokalmiljøet er viktige for grunnskolens virksomhet. Svarene indikerer også en viss opplevelse av prioritering av dette feltet som tidligere har vært betraktet som et ”problemfelt” for

skoleledere i grunnskolen (jfr. Lotsberg, 1997).

Svarene viser et visst sprik mellom intensjoner og opplevelse av tidsbruk, hvilket ikke er særlig overraskende. Det er imidlertid betydelige metodiske svakheter knyttet til enkeltspørsmål der og da om tidsbruk som går over tid (jfr. Haraldsen, 1999). Spørreskjema som metode er ikke så godt egnet som grunnlag for tidsanalyser. Slike indikatorer lar seg best fange opp i tidsregistreringer i tilnærmet dagbok- eller loggform i rimelig representative tidsintervaller. Andre studier (Møller 1995, 1996, Møller og Paulsen 2001) viser hvordan slike tidsanalyser ofte fungerer som en bevisstgjøringsprosess for dem som registrerer egen arbeidstid. Ofte får man en erkjennelse av en tidsbruk og tidsprioritering som er annerledes enn det man tror i forkant av registreringen.

## 6.7 Trivsel

Kartleggingen viser at de som arbeider i skolen, til tross for vanskelige arbeidsforhold, i stor grad trives i sitt yrket. Bare 3,2 % har krysset av for liten grad av trivsel.

Likevel tyder kommentarene fra mange informanter på at endringer i vaktmestertjenesten og dårlig merkantil bemanning koblet med desentralisering av administrative oppgaver, har resultert i store frustrasjoner. Kommentarene tyder også på en intensivering i arbeidet. På sikt kan dette redusere trivselen.

Jevnt over uttrykker kvinnelige skoleledere større grad av trivsel enn sine mannlige kolleger. Mens 72,2 % av kvinnene har krysset av for stor grad av trivsel, er det sammenlignbare tallet for menn 53,8 %. Betyr dette at kvinnene i større grad aksepterer rammebetingelsene og prøver å gjøre det beste ut av situasjonen? Funn fra andre land indikerer at intensiveringen både i skolelederyrket og i læreryrket bidrar til en feminisering av arbeidet i skolen. Mennene forsvinner ut (Blackmore, 1996). I Norge har vi fortsatt ca 50 – 50 fordeling når det gjelder ledere i grunnskolen, mens vårt naboland Sverige på få år har økt kvinneandelen til 70 %.



## 6.8 Sammenfatning

Samlet gir undersøkelsen et sammensatt bilde av skolelederens arbeidsvilkår og opplevelse av eget handlingsrom for ledelse i norsk grunnskole.

Datamaterialet signaliserer svake rammebetingelser for å utøve ledelse, og dette er i første rekke knyttet til at ressursomfanget på støttetjenestene er for lite i forhold til det behovet lederne opplever. Det går også på at et flertall av kommunene har valgt organisatoriske løsninger for vaktmestertjenesten som oppleves å slå dårlig ut for grunnskolen. Samtidig som skolelederne opplever trange økonomiske rammer for skoleutvikling, delegeres nye saksbehandlingsoppgaver fra kommunenivået til skolenivået uten tilstrekkelig økonomisk kompensasjon. I tillegg markerer foreldrene sine interesser sterkere, og elevsaker oppleves både vanskeligere og mer tidkrevende sammenlignet med tidligere tider.

Det er videre tendenser til ”lydighetspress” i kommunesektoren. En rekke offentlige utredninger om lojalitetsplikt og yringsfrihet i det offentlige rom, senest med en egen avgitt NOU om yringsfrihet i 1999, ser ut til å bli forbigått i stillhet i mange kommuner.

Men til tross for vanskelige arbeidsforhold mange steder, rapporterer majoriteten av informantene i denne undersøkelsen at de trives som skoleledere. Kvinner trives bedre enn menn, og rektorer trives bedre enn undervisningsinspektører.

Undersøkelsen indikerer videre at skolens svake tradisjon for personalledelse i form av tilbakemelding på utført arbeid fortsatt holdes i hevd. Materialet nyanserer imidlertid oppfatninger om en hverdag preget av en ”usynlig kontrakt” hvor ledere og lærere ikke blander seg inn i hverandres domene. Informantene i denne undersøkelsen rapporterer at de både er velkomne til å observere undervisningen, og de prioriterer tid til pedagogiske veiledning. Disse tendensene kan også kobles til den positive vurderingen som arbeidstidsavtalen jevnt over får. Avtalen gir nødvendige rammer for samarbeid om fellesoppgaver og undervisningsplanlegging.

## Litteraturliste

- Anker, B. og Hauge, T.E., 1993      Selvforvaltning i Oslo-skolen. Sluttrapport. Oslo, Universitetet i Oslo
- Berg, G., 1995      *Skolkultur - nyckeln til skolans utveckling.* Göteborg: Förlagshuset Gothia
- Blackmore, J., 1996      Breaking the Silence': Feminist Contributions to Educational Administration and Policy. In: K. Leithwood, J. Chapman, D. Corson, P. Hallinger and A.Hart (ed): *International Handbook of Educational Leadership and Administration.* (pp 997-1043). Kluwer Academic Publishers.
- Bleiklie, I., 1997      Fra kulturinstitusjon til kunnskapsbedrift – om ledelse ved universitetene. I: Byrkjeflot H., (red): *Fra styring til ledelse.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Bolman, L.G. og Deal, T.E., 1991      *Reframing Organizations. Artistry, Choice and Leadership.* Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Bukve, O., 1997      *Kommunal forvaltning og planlegging.* 3 utg. Oslo: Samlaget
- Byrkjeflot, H., 1997      Fra styring til ledelse. I: H.Byrkjeflot, (red): *Fra styring til ledelse.* Bergen, Fagbokforlaget,
- Christensen T. og Læg Reid, P. 1998      *Den moderne forvaltning.* Oslo, Tano
- Connelly, F. M., & Clandinin, D. J., 1999      *Shaping a Professional Identity. Stories of Educational Practice.* London: Teacher College Press

- Cuban, L., 1996      Reforming the Practice of Educational Administration through Managing Dilemmas. In: S. Jacobson, E.Hickcox, R.Stevenson (eds): *School Administration. Persistent Dilemmas in Preparation and Practice*. Westport, Connecticut, London: Praeger.
- Dale, E.L. (red), 1997      *Etikk for pedagogisk profesjonalitet*. Cappelen Akademisk Forlag.
- Dimmen, Å., 1999      Pedagogisk ledelse - en sammenfatning av fire prosjekter. Arbeidsnotat nr. 29, Hønefoss: Høgskolen i Buskerud.
- Dimmen, Å., 2000      Ledelsesorganisering og pedagogisk ledelse. Arbeidsnotat nr. 35. Hønefoss: Høgskolen i Buskerud
- Ekholm, M. og Kull, M., 1996      School climate and educational change. Stability and change in nine Swedish schools. *EERA Bullentin*, no 2, July.
- Ekholm, M. og Lindvall, K., 1995      *Arbetsatmosfären i Örebros skolor. En enkätbelysning 1992 och 1994*. Karlstad: Utvärderingsinstitutet vid Högskolan i Karlstad.
- Ekholm, M., Blossing, U., Kåräng, G., Lindvall, K. og Scherp, H., 2000      *Forskning om rektor - en forskningsöversikt*. Stockholm: Skolverket.
- Engeland, Ø., 2000      *Skolen i kommunal eie. Politisk styrt eller profesjonell ledet skoleutvikling*. Avhandling for dr.polit.grad, Pedagogisk Forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo

- Fimreite, A.L., 1997a: Endrede betingelser for ledelse, organisasjon og styring. I: Fimreite, A L (red): *Forskerblikk på Norge*, Bergen, Tano Aschehoug
- Fimreite, A.L., 1997b: Statsforvaltningen. I: Fimreite, A L (red): *Forskerblikk på Norge*, Bergen, Tano Aschehoug
- Fossum, L., 2000 *Skolefokus*
- Haraldsen, G., 1999 *Spørreskjemametodikk etter kokebokmetoden*. Oslo: Ad Notam, Gyldendal
- Hjelmstad, B.K., 1999 Mellomledelse i videregående skole. Pedagogisk ledelse og personalledelse. Hovedfagsoppgave i økonomiske og administrative fag. Høgskolen i Buskerud, Hønefoss
- Huberman, M., 1989 The Professional Life Cycle of Teachers. *Teachers College, Records*, Volume 91, No.1.
- Huberman, M. & Miles, M., 1984 *Innovation Up Close*. . New York: Plenum Press
- Jacobsen, K. D., 1994 Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. I: Christensen, T. & Egeberg, M (red.): *Forvaltningskunnskap*, 2.utgave. Oslo: Tano.
- Jones, K., 1990 The gender differences hypothesis. A synthesis of findings. *Educational Administration Quarterly*, 26 (1), 5-37
- Karlsen, G., 1993 *Desentralisering – løsning eller oppløsning?* Oslo: Ad Notam Gyldendal

- Kelchtermans, G., 1993      Getting the Story, Understanding the Lives: From Career Stories to Teachers' Professional Development. In: *Teaching and Teacher Education*, vol. 9, No 5/6, pp. 443-456
- Klette, K. og Norborg, A., 1996      Synspunkter på og praktisering av arbeidstidsavtalen i skolen. En undersøkelse iverksatt av Norsk Lærerlag.
- Klette, K., 1996      Working Time Blues. On how Norwegian Teachers Experience. Restructuration in Education. Presentation at the ECER Conference, Seville, September
- Kleven, T., 1997      Forholdet kommune-stat i et legitimitetsperspektiv. I: Baldersheim et al (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo, Tano-Aschehoug
- Lauvdal, T., 1994      *Pedagogikk, politikk og byråkrati. Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltning på grunnskoleområdet 1969-1991*. Avhandling til graden dr.polit. Trondheim, Universitetet i Trondheim
- Lauvdal, T., 1995      *Makt og interesser. Styring og forhandlingssysteme skolesektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lotsberg, D., 1992      Norske rektorer som ledere: Biografi, roller, orienteringer, handlingsrom og utviklingsbehov. LOS-senter. Notat 92/34
- Lotsberg, D., 1995      Rektor som leder slik andre ser han/henne Bergen, LOS Senteret , notat nr. 95/03

- Lotsberg, D., 1997      Rektor: fra forvalter til reformator - om ledelse i skolesektoren. I: Byrkjeflot, H. (red): *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Lundgren, U., 1986      *Att organisera skolan*. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.
- Lundgren, U., 1990      Educational policy-making, decentralisation and evaluation. In: Granheim, M., Kogan, M. & Lundgren, U. (eds): *Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Mead, G.H., 1976      Medvetandet jaget och samhället : från socialbehavioristisk ståndpunkt Lund : Argos.
- Mordal, T.L., 1993      Tema med variasjoner. Forbruksforskning om velferdstjenester i kommunene. Lysaker, Statens Institutt for Forbruksforskning
- Moxnes, P., 1989      *Hverdagens angst i individ, gruppe og organisasjon*. Paul Moxnes forlag
- Møller, J., 1995      *Rektor som pedagogisk leder i spenningsfeltet mellom forvaltning, profesjon og tradisjon*. Avhandling for dr.polit.grad, Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo
- Møller, J., 1996      *Lære å/og lede. Dilemmaer i skolehverdagen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Møller, J., 2000      Arbeidstidsavtalen - en gjøkunge i skolens etablerte yrkeskultur? I: Lægdene, Ø. (red): *Skolekultur i fokus*. Kristiansand: Høgskoleforlaget

- Møller, J.,  
Ottesen, E.,  
Solbrekke, T.D.  
& Aaserud, T.,  
2000 Kartlegging og analyse av rektors arbeidsvilkår i Norge. I: Moos, L., Carney, S., Johansson, O. & Mehlbye, J. (red): *Skoleledelse i Norden*. København: Nordisk Ministerråd
- Møller, J. og  
Paulsen, J.M.,  
2001 *Ledelsesorganisering i videregående skole. Et utviklingsprosjekt ved Malakoff vg. skole*. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling.
- Nylehn, B., 1997 *Organisasjonsteori*. Trondheim: Kolle forlag
- Paulsen, J. M.,  
1998 Rektors handlingsrom for ledelse. Hovedfagsoppgave, Høgskolen i Buskerud
- Paulsen, J. M.,  
1999 a Mellomledelse i videregående skolen. Ledelsesorganisering i videregående skole. Arbeidsnotat 27, Hønefoss: Høgskolen i Buskerud.
- Paulsen, J. M.,  
1999 b Organisasjonsutvikling og ledelse i de videregående skolene i Hedmark. Arbeidsnotat 32, Hønefoss: Høgskolen i Buskerud.
- Paulsen, J. M.,  
1999 c Mellomledelse i videregående skolen. Casestudier i Møre og Romsdal. Arbeidsnotat 28, Hønefoss: Høgskolen i Buskerud.
- Ramsdal, H.,  
Jacobsen, J.O.,  
Michelsen, S.,  
Osland, O. og  
Aarseth, T., 2000 *Mot en ny kommunal arbeidsgiverrolle? Lokal organisering, kommunale arbeidsgiverroller og forholdet til profesjonene* Rapport fra forskningsprosjektet "Kommunale arbeidsgiverroller og forholdet til profesjonene" Høgskolen i Østfold/Universitetet i Bergen
- Rosenholtz, S.J.,  
1989 *Teachers' Workplace: The Social Organization of Schools*. New York: Longman.

- Rogalandsforskning, 1996 Kompetansegivende videreutdanning av mellomledere i kommunal sektor. RF-96/132 Stavanger, Rogalandsforskning
- Sejersted, F., 1997 Lederskap og demokratisk kapitalisme. I: Byrkjeflot, H (red): *Fra styring til ledelse*. Bergen, Fagbokforlaget
- Seljelid, T., 1995 Lojalitet i stat og kommune. Hamar, Kapére Forlag
- Sørensen, S.A og Solberg, A, 1998 Hvorfor rektorer i grunnskolen velger å slutte : rektor i spenningsfeltet mellom forvaltningsreformen og skolereformene. Hovedfagsoppgave, Høgskolen i Buskerud
- Sørhaug, T., 1996 *Om ledelse. Makt og tillit i moderne organisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Torsvik, J., 2001 Verdimangfold og organisering. Refleksjon rundt formell organisasjonsstruktur og realisering av ulike verdier. *Nordiske Organisasjonsstudier* Nr. 1. Bergen, Fagbokforlaget
- Tveiten, T, 1975 Klimaet i skolen. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, nr. 8/75.
- Vaage, S., 1986 Jakta på den gode lærar. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 6/86.
- Wadel, C., 1990 *Den samfunnsvitenskapelig konstruksjon av virkeligheten*. Flekkefjord: Seek A/S, 2. utgave.
- Wenger, E., 1998 *Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge University Press



- Aaserud, T., 1993      Selvforvaltning i Oslo-skolen. Delrapport II. Oslo, Universitetet i Oslo
- Aaserud, T., 1992      Selvforvaltning i Oslo-skolen. Erfaringer med foreldrestyrte grunnskoler 1990-1992. Oslo, Universitetet i Oslo

## OFFENTLIGE PUBLIKASJONER

- Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD), 1997      Om ytringsfridom og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar. Kommunalavdelingen, oktober
- KUF, 1995      Undersøkelse om organisering av undervisning, ledelse/planlegging og samarbeid hjem-skole blant lærere i grunnskolen, utført av Feedback Research. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- KUF, 1996      Skuleleiing mot år 2000. Kompetansemål innenfor LUIS-Programmet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- KUF, 2000      Forventninger til skoleledelse innenfor LUIS-programmet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Stortingsmelding nr. 37 (1990-91)*      Om organisering og styring i utdanningssektoren.
- Stortingsmelding nr. 28 (1998-99)*      Mot rikare mål. Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

## Oversikt over tabeller i rapporten:

### **Kapittel 4.4**

Tabell 4.4.1: Skolelederens fagforeningstilhørighet

Tabell 4.4.2: Kvinner og menn i skolelederstillinger i grunnskolen

Tabell 4.4.3: Fordeling av skoletype på nasjonalt plan

Tabell 4.4.4: Rektorene fordelt på skoletype

Tabell 4.4.5: Rektorenes skole mht til størrelse

Tabell 4.4.6: Nasjonal fordeling mht skolestørrelse

Tabell 4.4.7: Respondentenes fordeling i forhold til kommunestørrelse

### **Kapittel 5.1:**

Tabell 5.1.1: Oversikt over ressurs til kontorbemannning

Tabell 5.1.2: Rekodet variabel for stillingsressurs kontorpersonell

Tabell 5.1.3: Vaktmesterorganisering innenfor utvalget

Tabell 5.1.4: Organisering av vaktmestertjenesten samkjørt med tilfredshet med løsningen

Tabell 5.1.5: Organisering av vaktmestertjenesten samkjørt med tilfredshet med omfanget på tjenesten

Tabell 5.1.6: Indeks for delegering av økonomisk resultatansvar-fordeling av respondenter

### **Kapittel 5.2**

Tabell 5.2.1: Politikernes forventninger til skolen

Tabell 5.2.2: Foreldrenes forventninger til skolen

Tabell 5.2.3: Utsagn om relasjoner til kommunen

Tabell 5.2.4: Tilsetting av lærere

### **Kapittel 5.3**

Tabell 5.3.1 Støtte og hjelp til lærernes arbeid i klasserommet

Tabell 5.3.2: Skolen har etablert gode vurderingsrutiner

Tabell 5.3.3 Etablering av rutiner for oppfølging av personalet

Tabell 5.3.4 :Skolestørrelse samkjørt med rutiner for oppfølging av nytilsatte

Tabell 5.3.5:Primær ledelsesoppgave

Tabell 5.3.6: Bruk av tid til pedagogiske oppgaver

Tabell 5.3.7: Endringer i rammene for ledelse etter 1995

Tabell 5.3.8: Utsagn om praksisfellesskap

Tabell 5.3.9: Sider ved skolekulturen

Tabell 5.3.10: Kjønn samkjørt med påstand om prioriterer tid til veiledning

#### **Kapittel 5.4**

Tabell 5.4.1: Bruk av 190-timers rammen lokalt

Tabell 5.4.2: Oppfatninger om realisering av avtalens intensjoner

Tabell 5.4.3: Komprimert arbeidsår gjør personalfunksjonen vanskelig

Tabell 5.4.4: År som rektor samkjørt med påstand om at avtalen er et godt ledelsesverktøy

Tabell 5.4.5: Premisser for utforming av avtalen

Tabell 5.4.6: Samarbeid og virkemidler for styring

Tabell 5.4.7: Uproblematisk med felles fagforening samkjørt med antall år som rektor

#### **Kapittel 5.5**

Tabell 5.5.1: Påstand om Media krever mer tid samkjørt med skoletype

Tabell 5.5.2: Utsagn om lokale politikere

#### **Kapittel 5.6**

Tabell 5.6.1: Erfarte lojalitetskonflikter

#### **Kapittel 5.7**

Tabell 5.7.1: Trivsel som leder

Tabell 5.7.2: Trivsel som leder relatert til kjønn

Tabell 5.7.3: Trivsel som leder relatert til kjønn og stillingstype

Tabell 5.7.4: Vurdering av seg selv som god leder

Tabell 5.7.5: Oppfatter seg som god leder relatert til kjønn:



- h) Antall år du har tjenestegjort som undervisningsinspektør (*besvares av rektorer og inspektører*):
- 1 1-4 år
  - 2 5-10 år
  - 3 11-20 år
  - 4 Mer enn 20 år
- i) Utdanning i organisasjon og ledelse med formell eksamen:
- 1 Ingen formell utdanning
  - 2 Under 10 vekttall
  - 3 10 – 19 vekttall
  - 4 20 vekttall eller mer (tilsvare et grunnfag eller mer)
- j) Har du deltatt i kommunal lederopplæring hvor skoleledere var sammen med ledere fra andre sektorer?
- 1 Ja
  - 2 Nei
- k) Har du deltatt i egen LUIS-skolering?
- 1 Ja
  - 2 Nei
- l) Har du tidligere deltatt i LIS-skolering? (Ledelse i Skolen):
- 1 Ja
  - 2 Nei
- m) Har du tidligere deltatt i MOLIS-skolering? (Miljø og ledelse):
- 1 Ja
  - 2 Nei
- n) Hvor mange år har du arbeidet på den skolen hvor du er nå? Antall: \_\_\_\_\_

## 2. Arbeidsted

(Sett ring rundt tallet som angir ditt svar)

- a) Skoletype:
- 1 Fådelte
  - 2 Barnetrinn (1-7)
  - 3 Barnetrinn (1-4)
  - 4 Ungdomstrinn (8-10)
  - 5 Barne- og ungdomstrinn (1-10)
  - 6 Barne- og ungdomstrinn (5-10)
- b) Skolestørrelse:
- 1 Inntil 30 elever
  - 2 31-100
  - 3 101-300
  - 4 Mer enn 300 elever

## 3. Ansatte som skoleledelsen har personalansvar for: (angi antall personer)

- c) Antall personer i 100 % stilling **med** pedagogisk utdanning (lærer/førskolelærer/fritidspedagog): Antall (ca) \_\_\_\_\_
- b) Antall personer i 100 % stilling **uten** pedagogisk utdanning: Antall (ca) \_\_\_\_\_
- c) Antall personer i deltidsjobb **med** pedagogisk utdanning: Antall (ca) \_\_\_\_\_
- d) Antall personer i deltidsjobb **uten** pedagogisk utdanning: Antall (ca) \_\_\_\_\_



- k) Kriterier for tilsetting av lærere:
- 1 Ansiennitet og utdanning er avgjørende
  - 2 Det inntrykket som en søker gir i intervju er viktigere enn ansiennitet og utdanning
- l) Organiseringen av vaktmestertjenester:
- 1 Det er en person knyttet til hver skole, og rektor har personalansvar for vedkommende
  - 2 Felles kommunal vaktmestertjeneste (som skolen ikke har personalansvar for), men knyttet til egne skoler
  - 3 Annen organisering

**6. Tiltak for utvikling av lederkompetanse i kommunen** (Sett ring rundt tallet som angir ditt svar)

- a) Er det laget en kommunal plan for lederutdanning?
- |  |   |          |
|--|---|----------|
|  | 1 | Ja       |
|  | 2 | Nei      |
|  | 3 | Vet ikke |
- b) Hvem er målgruppe for denne kommunale lederskoleringen?
- |  |   |                               |
|--|---|-------------------------------|
|  | 1 | Kun rektor                    |
|  | 2 | Både rektor og inspektør      |
|  | 3 | Rektor og andre kommuneledere |
|  | 4 | Ingen fra skolen              |
- c) Er det laget en egen plan for skoleledere når det gjelder LUIS ("LedelsesUtvikling I Skolen")?
- |  |   |          |
|--|---|----------|
|  | 1 | Ja       |
|  | 2 | Nei      |
|  | 3 | Vet ikke |
- d) Hvis ja, hvor stort omfang hadde LUIS-skoleringen i år 2000:
- |  |   |                   |
|--|---|-------------------|
|  | 1 | Ingen             |
|  | 2 | 1 - 3 dager       |
|  | 3 | 4 - 6 dager       |
|  | 4 | 7 dager eller mer |
- e) Er det laget en egen kommunal plan for skoleledere og andre involverte når det gjelder SAMTAK?
- |  |   |          |
|--|---|----------|
|  | 1 | Ja       |
|  | 2 | Nei      |
|  | 3 | Vet ikke |
- f) Er søkningen til lederstillinger i skolen i din kommune tilfredsstillende?
- |  |   |          |
|--|---|----------|
|  | 1 | Ja       |
|  | 2 | Nei      |
|  | 3 | Vet ikke |
- g) Har kommunen en egen policy (planer og særskilte tiltak) for rekruttering av skoleledere?
- |  |   |          |
|--|---|----------|
|  | 1 | Ja       |
|  | 2 | Nei      |
|  | 3 | Vet ikke |

## **7. Økonomi:**

(Sett ring rundt tallet som angir ditt svar)

- a) Er det tilført kommunale ressurser på ledernivå utover det som er forhandlet frem sentralt (gj. avtalen om "tid til ledelse"- F 33/96) (gjelder ekstra lønn og/eller mer tid til ledelse)
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- b) Vår skole har i hovedsak budsjettansvar for driftsmidler:
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- c) Vår skole har i hovedsak budsjettansvar for midler til utstyr
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- d) Vår skole har i hovedsak budsjettansvar for midler til vedlikehold av bygninger
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- e) Vår skole har i hovedsak budsjettansvar for vikarlønn (dvs bruken av timeressursen til vikarer som er lagt ut til skolene)
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- f) Vår skole har i hovedsak budsjettansvar for fast lønn
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- g) Vår skole får beholde trygderefusjonsinntekter til egen disposisjon
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- h) Vår skole kan vanligvis overføre overskudd fra ett budsjettår til det neste
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- i) Vår skole må vanligvis overføre underskudd fra ett budsjettår til det neste
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- j) Det er store avvik mellom søknad og bevilgning når det gjelder spesialpedagogiske ressurser til skolen:
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke
- k) Hvis du foretar en helhetsvurdering, vil du da si at skolen har store frihetsgrader når det gjelder disponering av budsjettet:
- 1 Ja  
2 Nei  
3 Vet ikke



**8. Administrative/merkantile støttefunksjoner på skolenivå** (Sett ring rundt tallet som angir ditt svar)

- a) Hvor stor stillingsressurs er knyttet til kontorpersonalet?      1      Vi har ingen ressurser  
2      Under 30 %  
3      31-70 %  
4      71-100 % stilling  
5      Mer enn 100 %
- b) Skolen har tilsatt sekretær/kontorfullmektig i full stilling:      1      Ja  
2      Nei
- c) Vår skole har tilsatt egen kontorleder      1      Ja  
2      Nei
- d) Vår skole har tilsatt egen leder for SFO (skole/fritid):      1      Ja  
2      Nei
- e) Har SFO-lederen pedagogisk utdanning? (lærer/førskolelærer/  
fritidsped. e.l på høgskole/universitetsnivå)      1      Ja  
2      Nei

**9. Organisering av ledelse på skolenivå** (Sett ring rundt tallet som angir ditt svar)

- a) Total ledelsesressurs på vår skole i %:      1      Under 50 % stilling  
2      51-100 % stilling  
3      101-150 % stilling  
4      151-200 % stilling  
5      Mer enn 200 % stilling
- b) Vår skole har opprettet inspektørstilling(er)      1      Ja  
2      Nei
- c) *Hvis inspektør(er) ved skolen: Ledergruppa har faste møter hver uke:*      1      Ja  
2      Nei
- d) *Hvis inspektør:* Vi samarbeider tett om de fleste oppgavene i ledergruppa      1      Ja  
2      Nei
- e) Både rektor og undervisningsinspektør(er) har oppgaver knyttet til  
pedagogisk oppfølging av lærere:      1      Ja  
2      Nei
- f) *Hvis egen leder for SFO:* Vi har inkludert SFO-lederen i lederteamet :      1      Ja  
2      Nei
- g) *Hvis det er tilsatt sosiallærer/rådgiver ved skolen:* Sosiallærer/rådgiver  
er med i lederteamet:      1      Ja  
2      Nei

**10. Ledelse i forhold til undervisning i klasserommet** (Sett ring rundt tallet som angir ditt svar)

- a) Hvor mange ganger har du observert læreres undervisning og gitt tilbakemelding på grunnlag av denne observasjonen i år 2000?
- 1 Ingen ganger
  - 2 1 – 4 ganger
  - 3 5 – 10 ganger
  - 4 Mer enn 10 ganger
- b) Hvor mange ganger har du bidratt med veiledning knyttet til undervisningen i år 2000?
- 1 Ingen ganger
  - 2 1-4 ganger
  - 3 5-10 ganger
  - 4 Mer enn 10 ganger
- c) Hvor mange ganger har du bidratt med veiledning i forhold til håndtering av elever?
- 1 Ingen ganger
  - 2 1-4 ganger
  - 3 5-10 ganger
  - 4 Mer enn 10 ganger
- d) Hvis du har gitt veiledning, hva slags type veiledning har vært i bruk?
- 1 Gruppeveiledning (til lærerteam)
  - 2 En-til-en-veiledning
  - 3 Kombinasjon av gruppe- og en-til-en-veiledning
- e) Skolen har etablert rutiner for å følge opp nytilsatte lærere:
- 1 Ja
  - 2 Nei
- f) Skolen har etablert rutiner for å følge opp lærere som ikke fungerer tilfredsstillende:
- 1 Ja
  - 2 Nei
- g) Skolen har etablert rutiner for å kunne belønne lærere som gjør en ekstra god jobb:
- 1 Ja
  - 2 Nei

## Del B: Skolelederens oppfatninger av arbeidsforhold

Del B handler om dine vurderinger. Da er det ingen 'rette' eller 'gale' svar. Svarene skal være det som er 'rett' for deg.

### 1. Kommunal styring og organisering av skolen

Ta stilling til følgende utsagn ved å sette ring rundt ett av tallene. (Helt uenig = 1, delvis uenig = 2, delvis enig = 3, helt enig = 4)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
a) Jeg ser på meg selv som en kommunal mellomleder	1	2	3	4
b) Skolen ved rektor har fått delegert mange oppgaver fra kommunen	1	2	3	4
c) Skolen ved rektor har god kontakt med kommunalt nivå om de oppgaver som er delegert	1	2	3	4
d) Skolen har god nok ledelsesressurs til å utføre pålagte lederoppgaver:	1	2	3	4
e) <i>Hvis deltakelse i generell kommunal lederopplæring:</i> Den kommunale lederskoleringen jeg har deltatt i siste år, har vært nyttig og relevant for meg i min lederjobb	1	2	3	4
f) <i>Hvis deltakelse i LUIS:</i> Den LUIS-skoleringen jeg har deltatt i siste år, har vært nyttig og relevant for meg i min lederjobb	1	2	3	4
g) Skolekontoret/oppvekstkontoret er pådrivere for at skolene skal drive med pedagogisk utviklingsarbeid	1	2	3	4
h) Jeg erfarer ofte konflikt mellom min lojalitet til kommunen og min lojalitet til lærerne	1	2	3	4
i) Skolekontoret/oppvekstkontoret sørger for at skolene har økonomiske ressurser til å drive pedagogisk utviklingsarbeid	1	2	3	4
j) Skolelederkollegiet i kommunen er et viktig faglig nettverk for meg	1	2	3	4
k) Jeg erfarer ofte konflikt mellom min lojalitet til kommunen og behovet for å uttale meg offentlig om mangelfull bevilgning til skolen:	1	2	3	4
l) Kravet om lojaliteten oppover i systemet innskrenker på en uakseptabel måte min rett til å delta i den offentlige skoledebatten	1	2	3	4
m) Jeg opplever kommunenivået som en støtte i mitt arbeid som leder:	1	2	3	4
n) Bevilgninger til skolen har høy prioritet i min kommune:	1	2	3	4

## **2. Administrativ struktur / støttefunksjoner på skolenivå**

Ta stilling til følgende utsagn ved å sette ring rundt ett av tallene. (Helt uenig = 1, delvis uenig = 2, delvis enig = 3, helt enig = 4)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
a) Kontorpersonalet ivaretar all innsamling av statistikk for rapportering til overordnet nivå	1	2	3	4
b) Kontorpersonalet er i stand til å håndtere budsjett- og regnskapsoppfølging på egen hånd	1	2	3	4
c) Vi har tilstrekkelig merkantil bemanning på skolen	1	2	3	4
d) Kontorpersonalet er i stand til å håndtere personaladministrative rutiner på egen hånd	1	2	3	4
e) Organiseringen av vaktmestertjenesten fungerer godt i forhold til våre behov	1	2	3	4
f) Omfanget av vaktmestertjenesten er tilstrekkelig	1	2	3	4

## **3. Organisering av ledelse på skolenivå**

Ta stilling til følgende utsagn ved å sette ring rundt ett av tallene. (Helt uenig = 1, delvis uenig = 2, delvis enig = 3, helt enig = 4)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
a) Skolen har utviklet gode vurderingsrutiner i forhold til årsplanen:	1	2	3	4
b) Jeg bruker mye tid på å følge opp elevenes undervisningstilbud:	1	2	3	4
c) Rektors styringsrett tas i bruk med jevne mellomrom	1	2	3	4
d) Min oppgave er i praksis primært å sørge for at de administrative forholdene på skolen er så gode som mulig	1	2	3	4
e) Min oppgave er ikke å observere lærernes undervisning	1	2	3	4
f) På grunn av arbeidsomfanget blir jeg tvunget til å være mye mer administrator enn det jeg ønsker	1	2	3	4
g) Arbeidsdagen min består av for mange rutineoppgaver som like gjerne kunne ha vært utført av kontorpersonale eller andre	1	2	3	4
<i>Hvis skolen har flere personer i ledelsen:</i>				
h) Vi har en velfungerende ledergruppe på vår skole	1	2	3	4
i) Arbeidet i ledergruppa blir hindret av store konflikter	1	2	3	4

#### **4. Arbeidstidsavtalen og medbestemmelsesavtalen som ledelsesverktøy**

*Den nye arbeidstidsavtalen ble iverksatt skoleåret 2000/2001. Derfor vil utsagnene nedenfor i stor grad være en kartlegging som omfatter både den gamle og den nye arbeidstidsavtalen; dvs hvordan arbeidstidsavtalen har fungert i praksis så langt.*

**Ta stilling til følgende utsagn ved å sette ring rundt ett av tallene. (Helt uenig = 1, delvis uenig = 2, delvis enig = 3, helt enig = 4)**

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
a) Praktiseringen av arbeidstidsavtalen har ført til større grad av samarbeid i skolens voksne miljø	1	2	3	4
b) Praktiseringen av arbeidstidsavtalen har ført til faglig utvikling i kollegiet	1	2	3	4
c) Praktiseringen av arbeidstidsavtalen har ført til større grad av måloppnåelse i forhold til skolens overordnede mål	1	2	3	4
e) Samtaler med kolleger som er ledere på andre skoler i kommunen er viktig for vår praktisering av arbeidstidsavtalen.	1	2	3	4
f) Kommunens nivåets informasjon om hvordan arbeidstidsavtalen skal fortolkes, er viktig for hvordan vi praktiserer den.	1	2	3	4
f) Arbeidstidsavtalen har medført større grad av timetelling	1	2	3	4
g) Lærernes arbeidsår er så komprimert at jeg greier ikke å ivareta mitt personale på en god måte	1	2	3	4
h) Arbeidstidsavtalen er en stor belastning for meg som leder	1	2	3	4
i) Jeg har formelle møter med de tillitsvalgte med jevne mellomrom	1	2	3	4
a) Individuelle arbeidsplaner er utformet slik at både arbeidsgivers og arbeidstakers behov for fleksibilitet og forutsigbarhet ivaretas	1	2	3	4
b) Arbeidstidsavtalen er et godt ledelsesverktøy	1	2	3	4
c) Klubbmøtene legges av og til innenfor 190-timers rammen	1	2	3	4
d) Medbestemmelsesavtalen er en begrensning i mitt ledelsesarbeid	1	2	3	4
e) Jeg opplever det ikke problematisk å være organisert i samme forening som de ansatte	1	2	3	4
f) Medarbeidersamtaler og/eller utviklingssamtaler er viktige hjelpemidler for å få arbeidstidsavtalen til å fungere	1	2	3	4
p) Samarbeidet med de(n) tillitsvalgt(e) på skolen er godt	1	2	3	4

**Registrer din oppfatning ved å sette ring rundt ett av tallene. (i liten grad = 1, i ganske liten grad = 2, i ganske stor grad = 3, i stor grad = 4)**

	Liten grad	Ganske liten grad	Ganske stor grad	Stor grad
q) I hvilken grad handler samarbeidet innenfor 190-timersrammen (200t) om undervisningsplanlegging?	1	2	3	4
r) I hvilken grad handler samarbeidet innenfor 190-timersrammen (200t) om elevomsorg?	1	2	3	4
s) I hvilken grad har kollegiet vært med å diskutere bruken av 190-timersrammen?	1	2	3	4
t) I hvilken grad har organiseringen positiv betydning for utviklingen av skolen som helhet?	1	2	3	4
u) I hvilken grad er 190-timers rammen brukt til styrking av klassestyrerfunksjonen?	1	2	3	4
v) I hvilken grad er 190-timersrammen brukt til koordinering av samarbeid med andre lærere?	1	2	3	4
w) I hvilken grad er 190-timersrammen brukt til bedring av skole/hjem-samarbeidet?	1	2	3	4

### **5. Samarbeid med foreldre/eksterne parter/profilering av skolen utad**

Ta stilling til følgende utsagn ved å sette ring rundt ett av tallene. (Helt uenig = 1, delvis uenig = 2, delvis enig = 3, helt enig = 4)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
a) Det er viktig å etablere samarbeid mellom skolen og lokalt arbeidsliv	1	2	3	4
b) Jeg bruker mye tid på å profilere skolen utad	1	2	3	4
c) Rektor sørger for å få FAU på banen i saker som angår skole-hjem samarbeid	1	2	3	4
d) Foreldrene har reell innflytelse på arbeidet i skolen	1	2	3	4
e) Vår skole har faste møter med lokale kulturinstitusjoner og/eller lokalt næringsliv	1	2	3	4
f) Det er tilfeldig hvorvidt skolen samarbeider med lokalt næringsliv	1	2	3	4
g) Jeg bruker mye tid på samarbeid med foreldrene	1	2	3	4

## **6. Ledelse i forhold til undervisning i klasserommet**

Ta stilling til følgende utsagn ved å sette ring rundt ett av tallene. (Helt uenig = 1, delvis uenig = 2, delvis enig = 3, helt enig = 4)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
a) Det er viktig for meg som leder å observere noe undervisningen i klasserommet på en systematisk måte i løpet av hvert halvår	1	2	3	4
b) Som leder er jeg velkommen til å observere undervisningen	1	2	3	4
c) Jeg prioriterer tid til å gi veiledning til mine lærere	1	2	3	4
d) Jeg konsentrerer meg om å følge opp nytilsatte lærere	1	2	3	4
e) Lærerne ønsker veiledning fra meg	1	2	3	4
f) På vår skole legger vi til rette for kollegabasert veiledning	1	2	3	4

## **7. Generelle oppfatninger vedrørende skolens situasjon**

Ta stilling til følgende utsagn ved å sette ring rundt ett av tallene. (Helt uenig = 1, delvis uenig = 2, delvis enig = 3, helt enig = 4)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
a) Jeg er bekymret for en situasjon hvor skolen får stadig strammere arbeidsbetingelser og mindre ressurser	1	2	3	4
b) Økt selvstyre i administrative saker har ikke gått på bekostning av min prioritering av pedagogiske oppgaver	1	2	3	4
c) Skolen jeg er leder ved, har godt ord på seg i lokalmiljøet	1	2	3	4
d) De ansatte samarbeider godt ved skolen hvor jeg er leder	1	2	3	4
e) De ansatte er flinke til å gi meg tilbakemelding på den jobben jeg gjør	1	2	3	4

Spørsmålene fra f til og med i gjelder de som har minst 5 års ledererfaring eller mer:

f) Kontakten med media krever mye mer tid nå enn før 1995	1	2	3	4
g) Endringer i lederrollen gjør at jeg arbeider mye mer nå enn jeg gjorde før 1995	1	2	3	4
h) De foresatte stiller større krav til skolen nå enn de gjorde før 1995	1	2	3	4
i) Elevsaker er mer tidkrevende i dag enn før 1995	1	2	3	4

### **8. Forventninger til formell lederrolle fra politikere, overordnede, lærere, foreldre og elever**

Ta stilling til følgende utsagn ved å sette ring rundt ett av tallene. (Helt uenig = 1, delvis uenig = 2, delvis enig = 3, helt enig = 4)

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig
a) Min sjef på kommunenivået har årlige medarbeidersamtaler/ utviklingsamtaler med meg	1	2	3	4
b) Min sjef på kommunenivået stiller først og fremst krav om at budsjettet må holdes	1	2	3	4
c) Min sjef på kommunenivået stiller klare krav om lojalitet til overordnede	1	2	3	4
d) Politikerne er mest opptatt av de økonomiske sidene ved skolen	1	2	3	4
e) Politikerne med ansvar for skolen, er opptatt av skolens innhold	1	2	3	4
f) Lærerne har forventninger til at administrasjonen fungerer knirkefritt på skolen	1	2	3	4
g) Lærerne forventer at jeg som skoleleder skal være pådriver i utviklingsarbeid	1	2	3	4
h) Lærerne forventer at jeg som skoleleder er mye tilstede på skolen	1	2	3	4
i) Lærerne forventer at jeg praktiserer en åpen-dør-politikk	1	2	3	4
j) Elevene forventer at jeg som skoleleder tar affære når de klager på lærere	1	2	3	4
k) Foreldrene stiller mye større krav til dokumentasjon sammenlignet med tidligere	1	2	3	4
l) Foreldrene krever at skolen må begrunne sine undervisningsopplegg	1	2	3	4
m) Foreldrene forventer å bli hørt når skolens virksomhetsplan (årsplan) utvikles	1	2	3	4
n) Politikerne i vår kommune viser liten interesse for skolesaker	1	2	3	4
o) Politikerne i vår kommune mangler kunnskap om skolesaker	1	2	3	4
p) Mine plikter og mitt ansvar er klart definert	1	2	3	4
q) Jeg har gode muligheter til å utnytte mine evner og videreutvikle meg på jobben	1	2	3	4



**9. Tilfredshet i jobben som skoleleder:** To generelle spørsmål til slutt:

Registrer din oppfatning ved å sette ring rundt ett av tallene. (i liten grad = 1, middels = 2, i stor grad = 3)

	Liten grad	Middels grad	Stor grad
a) I hvilken grad trives du som rektor/inspektør?	1	2	3
b) I hvilken grad opplever du deg som en god leder for ditt personale?	1	2	3

**Har du for øvrig noen kommentarer som ikke er fanget inn av spørreskjemaet?**

---

---

---

---

---

---

*Tusen takk for hjelpen!*

## Vedlegg 2: Oversendelsesbrev til skolelederne

Oslo: 10. november, 2000

### Kartlegging av skolelederes arbeidsforhold

Denne kartleggingen er ledd i et forskningsoppdrag gitt av Norsk Lærerlag, avdeling for skoleledere, til Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling ved Universitetet i Oslo, jfr vedlagte skriv fra NL. Målgruppen er rektorer og undervisningsinspektører i **grunnskolen**. Alle er medlemmer av avdeling for skoleledere i Norsk lærerlag.

Vedlagte spørreskjema har til hensikt å kartlegge skolelederes arbeidsforhold anno 2000, både ut fra faktiske forhold lokalt når det gjelder ressurser, styring, struktur og organisering, og ut fra hvordan arbeidssituasjonen erfares og opplevs av den enkelte skoleleder.

Undersøkelsen er sendt ut til et tilfeldig utvalg av Norsk lærerlags medlemmer, avdeling for skoleledere, stratifisert ut fra stillingskategori. Alle som svarer, vil bli sikret full konfidensialitet, også overfor oppdragsgiver. Navnelisten som brukes i forbindelse med eventuelle purringer, vil bli makulert før skjemaene oversendes til databehandling.

For at undersøkelsen skal ha størst mulig verdi, er det viktig å få så høy svarprosent som mulig. Deltakelse i undersøkelsen er selvsagt frivilling, men vi håper du er villig til å ta deg tid til å besvare spørsmålene, da undersøkelsen kan gi både en bredere og mer sammenhengende forståelse av skolelederes arbeidsforhold i Norge. Du trenger ca ½ time til utfyllingen. I neste omgang kan resultatet brukes som grunnlag for iverksetting av tiltak for nødvendige forbedringer lokalt. Til orientering vil sluttrapporten bli presentert for styret i avdeling for skoleledere i løpet av våren 2001.

Frist for innsending av spørreskjemaet er **24.november, 2000**. Skjemaet returneres i vår frankerte svarkonvolutt til Universitetet i Oslo, Pb 1099, Blindern, 0316 Oslo. Att.: Jorunn Møller. Ta kontakt hvis du har spørsmål om undersøkelsen, enten per telefon 22857618 eller per e-post: [jorunn.moller@ils.uio.no](mailto:jorunn.moller@ils.uio.no)

Hvis du ikke lenger er i skolelederstilling, eller av ulike grunner ikke vil svare, er det fint hvis du kan returnere det ubesvarte skjemaet med dette som informasjon. Det sparer mye tid til purringer.

*Takk for at du tar deg tid til å svare.*

*Vennlig hilsen*

Jorunn Møller

(førsteamanuensis ved Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling)

### Vedlegg 3: Brev fra Norsk lærerlag som oppfordret skolelederne om å delta i undersøkelsen

Kjære skoleleder

#### Undersøkelse om skolelederes arbeidsforhold

De siste årene har vært preget av en sterk utvikling innenfor grunnskolen og videregående skole. Gjennomføringen av de store innholdsreformene fra 1994 og 1997 har blitt fulgt opp med krav til omstillinger og endringer.

Forventningene til skolelederen som pedagogisk og administrativ leder av endringsprosessene er svært synlige, og vi konstaterer at skolelederne har møtt utfordringene på en faglig og profesjonell måte.

Men resultatene har ikke kommet av seg selv. Prosessene har krevd stor faglig innsikt og integritet både i arbeidet med å tilrettelegge læringsmiljøet og i ivaretagelse av elever og medarbeidere. Det har blitt lagt ned stor innsats i å gjennomføre endringene til beste for alle berørte parter i skole-samfunnet.

Norsk Lærerlags avdeling for skoleledere ser det som et særlig ansvar å følge opp skolelederne i disse prosessene. I vår kontakt med statlige myndigheter og sentrale politiske miljøer for å bedre arbeidsforholdene for skolelederne, ønsker vi å basere våre innspill og vår argumentasjon på faktiske, verifiserbare opplysninger. Vår erfaring er at bare en slik framgangsmåte gir resultater. Vi har derfor tatt initiativet til et forskningsprosjektet som utføres av førsteamanuensis Jorunn Møller ved Universitetet i Oslo.

Spørreundersøkelsen er sendt ut til et begrenset utvalg av skoleledermedlemmer i Norsk Lærerlag. Det er avgjørende for det videre arbeidet med skoleledernes arbeidsforhold at du som mottar dette skjemaet tar deg tid til å besvare spørsmålene. Bare på den måten kan vi møte våre motparter med argumentasjon som ikke kan tilbakevises.

**Vi vil derfor så sterkt vi kan oppfordre den enkelte som mottar spørreskjemaet om å besvare spørsmålene og returnere skjemaet til den oppgitte adressen innen tidsfristen.**

Med vennlig hilsen  
for Norsk Lærerlag

  
Helga Hjetland  
leder



Helge Vreim  
leder avd SK

Adresse	E-post	Internett	Telefon	Telefaks	Org.nr.
Rosenkrantz'gt. 15 N-0160 OSLO	postkasse@norsk-larerlag.no	www.norsk-larerlag.no	+47 22 00 20 00	+47 22 00 21 50	843 239 102 Bankkonto 1600.40.30714



