

KS



Felles ledelse i skole og oppvekstsektoren
- på kryss og tvers

januar 2008

Felles ledelse i skole og oppveksts sektoren

På kryss og tvers

Felles ledelse i skole og barnehager er godt etablert i mange kommuner. Av totalt 431 kommuner og 19 fylkeskommuner er det 132 kommuner og 3 fylkeskommuner som oppgir at de har felles ledelse i skole og oppvekst i hele eller deler av kommunen og fylkeskommunen. Undersøkelsen har hatt casestudier i seks utvalgte kommuner.



Det er en stor andel som har felles ledelse for barnehage og barnetrinn, for barnetrinn og ungdomstrinn, eller barnetrinn, ungdomstrinn og barnehage.

Anbefalinger

Anbefalinger til kommuner som vurderer å etablere felles ledelse:

Forarbeid før avgjørelsen

I den første fasen er det avgjørende å overveie hvorfor man ønsker å innføre felles ledelse, hvilke forventninger man har i forhold til effekter og resultater, og hvordan interessentenes reaksjoner vil være. Det er et godt utgangspunkt å dokumentere at man med sin modell oppfyller både de spesifikke krav og de overordnede formål med ledelse i skoler og barnehager.

Tid og involvering

Det tar tid å implementere felles ledelse. Erfaringene viser at en god prosess krever å involvere berørte parter og gi tid til diskusjoner omkring ledelse generelt, og den modellen som er valgt spesielt. Videre må det gjøres en del avveielser rundt hvilke rammer som legges for de ulike rollene i modellen, så som felles leder og stedsansvarlig ved hver enhet, og hvem som kan ansettes til disse stillingene.

Dokumentasjon av resultater

Etter en tid kan det være nyttig å dokumentere hvilke resultater og effekter de berørte parter ser ved felles ledelse. Dette gir grunnlag for en videre diskusjon om videreutvikling av skole- og oppveksts sektoren.

Steigen kommune

Høsten 2005 startet kommunen med den første modellen av felles ledelse av Steigens skolen/-barnehagen, etter politikernes idé å redusere lederprosenten i skolen/barnehagen. Bakgrunnen for dette var nedgangen i antall barn og elever, samt at man ikke ville legge ned flere skoler.

I ledelsen satt fire personer: to rektorer, en barnehagestyrer og skolefaglig ansvarlig. Dette teamet skulle arbeide som et lederteam som delte ansvaret for Steigens skolen/-barnehagen, som da besto av 10 enheter. I tillegg skulle det være en stedsansvarlig på hver enhet, som skulle fungere som daglig leder når ikke noen fra lederteamet var tilstede.

Lederteamet oppdaget ganske tidlig at organiseringen førte til en del problemer, særlig tilstedeværelse på den enkelte enhet. I utgangspunktet skulle stedsansvarlig være en erstatting for ledelsens fravær. Denne funksjonen ble vanskelig å forvalte fordi myndigheten deres ble for svak, slik at de verken hadde formell eller uformell myndighet. Mange støtte for eksempel på utfordringer i personalsaker da de ikke selv kunne ta beslutninger, men måtte vente på en fra lederteamet.

Det var mange faktorer som resulterte i at en ny modell for organiseringen av felles ledelse ble oversendt til rådmannen på nyåret 2006. Med denne modellen skulle Steigens skolen/-barnehagen fortsatt ha felles ledelse, men hver skole og barnehage skulle ha en rektor eller styrer. Videre var skolers og barnehagers roller og ansvar nøye gjennomtenkt, og bestemte aktiviteter og rolle- og ansvarsfordeling ble spesifikt beskrevet.

Lederteamet for Steigens skolen/-barnehagen består nå av 4 barnehagestyrere, 4 rektorer og skolefaglig ansvarlig. Det er skolefaglig ansvarlig som er resultatansvarlig. Hver skole og hver barnehage har hver sin rektor/styrer som er lokalisert på den enkelte enhet.

Det er ikke entydig hva som karakteriserer kommuner som har innført felles ledelse, men det kan se ut til at kommuner med lav befolkningstetthet bruker modellen. 20 kommuner sier at de har gått bort fra en ordning med felles ledelse, skriver Rambøll Management i rapport til KS.

Pedagogisk utvikling

Kommunene i undersøkelsen oppgir at felles ledelse fører til flere pedagogisk utvikling. Samordning av barnehage, barnetrinn og ungdomstrinn gjør det lettere å skape gode overganger mellom barnehage og skole for barna. Felles ledelse av skoler på samme trinn har ført til mer faglig samarbeid på tvers av skoler, sterkere fagmiljø og kompetansedeling. I form av elevresultater er det imidlertid ikke dokumentert noen resultater.

Økt ledelsesfokus og organisasjonsutvikling

Fokuset har økt gjennom diskusjoner på ulike nivå i kommunene og fylkeskommunene

om hva som kjennetegner en god skole og en god skoleledelse. Representanter fra kommunene i undersøkelsen har oppgitt at det er et økt fokus på organisasjonsutvikling og ledelse. Videre har organisasjonene utviklet seg ved at felles ledelse krever ansvarliggjøring av den enkelte medarbeider.

“Overgangen fra barnehagen til skolen blir mye lettere for barna med felles ledelse og samlokalisering”.

Administrativ forenkling

Ved at antall resultatenheter reduseres, har felles ledelse ført til en bedre utnyttelse av de administrative ressursene og til en mer oversiktlig organisering av skole og oppvekst. Over 50 prosent svarer at felles ledelse har ført til en enklere og mer oversiktlig organisasjon. 40 prosent oppgir at ledelsen av skole/barnehage har blitt effektivisert.



Eksempelkommuner

Larvik kommune

Larvik kommune var tidligere organisert med rådmann, administrativ ledelse og 50-60 resultatenheter. Nesten halvparten av disse var skoler og barnehager. Med 2006-budsjettet skulle kommunen finne besparelser på ca. 6 millioner kroner som følge av overforbruk, især i skole og barnehage. Den nye styringsmodellen ble utarbeidet av rådmann og politikere. Dette resulterte i en modell hvor direktørene ble rådgivere for rådmannen, samtidig som antall resultatenheter ble redusert til 30-35. 13 av disse ble resultatenheter for skole og barnehage.

Kommunen har nå etablert ulike varianter av fellesledelse, hvor området utenfor Larvik by er organisert i 7 oppvekstsentre (resultatenheter) med hver sin leder. Denne felleslederen er samtidig rektor for en skole eller styrer for en barnehage i sitt oppvekstsenter. I Larvik by er det ingen fellesledelse, men 6 resultatenheter som består av selvstendige skoler og barnehager. Det var videre en forutsetning at lønnen til 7 nye enhetsledere i oppvekstsentrene skulle finansieres av deltagende skoler og barnehager, samt at enhetslederne fortsatt skulle være rektor for en skole i sin resultatenhet.

Hvert oppvekstsenter får et samlet budsjett. Fellesleder har mulighet for å delegere budsjett videre til den enkelte skole/barnehage med tilhørende myndighet. Dette har noen gjort, mens andre har valgt en sentral styring. Hver resultatenhet rapporterer månedlig til rådmannen, som deltar i kommunens ledergruppe. Felleslederen holder faste ledermøter i sitt eget oppvekstområde der lederne for skolene, barnehagene og SFO deltar. Det oppgis at en utfordring i organiseringen ligger i at felleslederen samtidig er rektor for en skole, samt at de andre lederne ikke lenger rapporterer til rådmannen. Felleslederen har det overordnede og økonomiske ansvaret for oppvekstsenteret sitt, og personalansvar for lederne av skoler, barnehager og SFO.



Hva er lov?

I prinsippet hindrer verken Oppføringsloven eller Barnehageloven felles ledelse i skole og oppvekst, så lenge den faglige, pedagogiske og administrative ledelsen ved skolene og barnehagene er forsvarlig. I Oppføringsloven stilles det imidlertid strenge krav til at rektor holder seg fortrolig med den daglige virksomheten, og jobber for å videreutvikle virksomheten. Samtidig åpner lovverket for at oppgaver og noe av rektors myndighet kan delegeres til andre, men det er klart at det fremdeles er rektor som har det øverste ansvaret. I hvilket omfang rektor selv må være tilstede ved skolens enkelte avdeling er

Eksempelkommuner

Larvik kommune resultater:

Pedagogiske gevinster:

- Lettere å få forståelse for en helhetlig pedagogisk utvikling
- Det er etablert et samarbeid om læreplaner for konkrete fag (norsk) i barne- og ungdomsskolen
- Større forståelse for pedagogiske metoder i skoler og barnehager
- Det er lagt et løp for det faglige samarbeide i institusjonene

Administrative gevinster:

- Det er kun fellesleder som deltar i kommunens ledergruppe – før var det 3 personer
- Der er mer fokus på administrative regler og rutiner
- Antallet resultatenheter i oppvekstsentrene er redusert til en tredjedel
- Institusjonsledere har fått mer tid i egen skole eller barnehage

Økonomiske gevinster:

- De økonomiske gevinstene er ikke synlige, da de først startet organiseringen høsten 2006, men på sikt ser kommunene stordriftsfordeler.

Verdal kommune

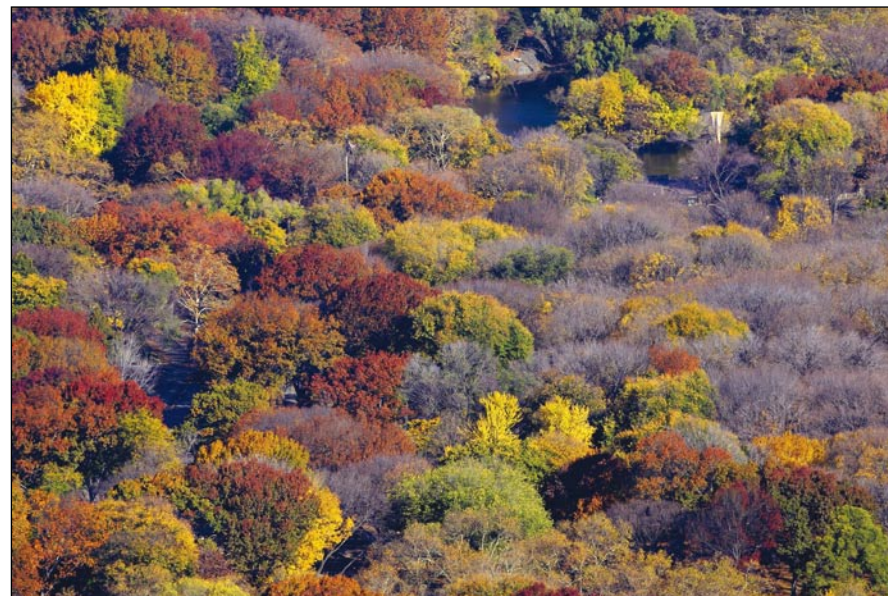
Verdal kommune var tidligere organisert med rådmann, etater og underliggende enheter, hvor halvparten var skoler og barnehager. Hver av disse rapporterte direkte til skoledirektøren. I 2002 var kommunen i økonomisk krise, og skulle derfor finne større besparelser fra og med 2003. Kommuneledelsen og kommunestyret ønsket i denne sammenheng å endre kommunens administrative styring til et system med rådmann, 2 kommunalsjefer og færre underliggende enheter.

Dette resulterte i en modell hvor skoledirektøren ble kommunalsjef for oppvekst, samtidig som skoler og barnehager ble samlet i 5 oppvekstområder. Det var en forutsetning at lønnen til de 5 nye virksomhetsledere skulle finansieres av deltagende skoler og barnehager, samt at felleslederne skulle være rektor eller barnehagestyrer på deltid for en enhet.

I Verdal kommune er samtlige av de 18 skolene og barnehagene samlet i fem oppvekstområder eller resultatenheter. Den som er fellesleder for sitt oppvekstområde er samtidig rektor på en skole eller styrer i en barnehage.

Felleslederen har rådmannen som sin nærmeste overordnede. Hvert oppvekstområde får et rammebudsjett basert på elevtall og regulering for spesielle forhold, og felleslederen har mulighet til å delegerer budsjett til den enkelte skole/barnehage med tilhørende ansvar. Oppvekstområdene rapporterer månedlig til rådmann/kommunalsjefen, og deltar hver 14. dag i en felles ledergruppe (Forum Oppvekst).

Felleslederen holder faste ledermøter i sitt eget oppvekstområde hver måned, hvor lederne for skolene og barnehagene deltar. Felleslederen har det overordnede og økonomiske ansvar for enheten, og personalansvar overfor lederne av skolene og barnehagene. Disse lederne har selv faglig ansvar og personalansvar for sin skole eller barnehage. Det blir oppgitt at det er svært krevende å være fellesleder og rektor for en skole samtidig.



ikke klart, men avdelingenes størrelse og geografisk avstand mellom dem kan begrense mulighet for tilstedeværelse og fortrolighet. Derfor bør det dokumenteres at kravene om fortrolighet og videreutvikling av virksomheten oppfylles for de enheter som inngår i en felles ledelsesmodell.

Økonomiske gevinster ikke fremtredende

Det er ofte økonomi og nedleggingstrusler som i utgangspunktet fører til at felles ledelse blir innført, men økonomiske resultater er så langt ikke særlig fremtredende. Flere av kommunene i undersøkelsen oppgir likevel at de økonomiske målsetningene i første omgang

er innfridd, og at det er større delingskultur mellom enhetene. Det har også skjedd en omdisponering av midler fra administrativ ledelse til pedagogisk ledelse. Initiativet tas ofte av politisk og administrativt nivå, men det finnes eksempel på at forslag til denne ledelsesmodellen har kommet fra skolens medarbeidere. Et motiv er behovet for å minske antallet enhetsledere. Andre begrunnelser er å skape bedre oversikt over tilbudet til barn og unge og å sikre et kvalitativt godt og likt tilbud i hele kommunen eller fylkeskommunen.

Ledelse- og organisasjonsutvikling

Over 45 prosent av de som deltok i

Eksempelkommuner

Tromsø kommune

Av de 41 skoler Tromsø kommune har, er 8 av dem slått sammen til 3 resultatenheter. Resultatenhetene omfatter nå også barnehager. Rambøll Managements studie tok utgangspunkt i en av resultatenhetene, Hillesøyskolen.

Hillesøyskolen består av 3 skoler, 2 barnehager og 2 SFO. Det er felles leder som er resultatansvarlig og har beslutningsmyndighet, med mulighet for å delegeres ansvaret videre.

Hillesøyskolen er organisert med en enhetsleder/rektor og en inspektør i ledelsen. Disse to har hovedsete på hver sin skole, mens den tredje skolen har en koordinator som fungerer som daglig leder. Videre sitter det en fagansvarlig på hver av de to barnehagene. Det er utarbeidet en del instruksjoner i forhold til fordeling av ansvar og oppgaver. Skolene har også en felles portal på internett, hvor det kommuniseres og gis felles beskjeder. Portalen gjør at alle blir inkludert og alle får lik beskjed. Lærerne sier de sjekker portalen mange ganger om dagen.

Det var den økonomiske situasjonen i 2002 som var bakgrunnen for at kommunen bestemte seg for å se om det var mulig å spare penger, og samtidig unngå å legge ned skoler ved å endre organiseringen av distriktskolene. Enkelte skoler i distriktet hadde et svært lite elevgrunnlag, særlig på noen av kommunens øyer. Nedleggelse på disse stedene ville føre til at elever og eventuelt barnehagebarn måtte transporteres i båt eller på rasfarlige strekninger for å gå på skole/ barnehage. Dette gjorde en beslutning om nedleggelse vanskelig.

Tre skoler ble likevel lagt ned i 2002, og det var nedleggingsdiskusjoner rundt flere av distriktskolene; for eksempel øyskolene. Dette førte til et sterkt foreldreengasjement. Initiativet til å innføre felles ledelse kom fra en rektor som mente det var mulig å administrere flere skoler i tillegg til sin egen skole, og forslaget fikk støtte fra foreldre. Kommunen begynte med dette forslaget som et utgangspunkt, og det er nå tre distrikter som har felles ledelse.

en spørreundersøkelse i prosjektet og som hadde felles ledelse, oppgav at ledelsesmodellen hadde utviklet skolen som organisasjon i meget høy eller høy grad. Representanter fra casekommunene oppgav også et økt fokus på organisasjonsutvikling og ledelse. Fokuset har blant annet økt gjennom diskusjoner på ulike nivå i kommunen eller fylkeskommunen om hva som kjennetegner en god skole og en god skoleledelse. Videre har organisasjonene utviklet seg ved at felles ledelse krever ansvarliggjøring av den enkelte medarbeider. Det er særlig brukerperspektiv, utviklingsperspektiv og mål- og re-

sultatstyring som har blitt vektlagt i utarbeidelse av modeller for felles ledelse.

Rammebetingelser

En utbredt utfordring for kommuner som har erfaring med felles ledelse er å skape klare rammer og ansvars- og oppgavefordeling mellom felles leder og den som er stedsansvarlig på den enkelte enhet. Diskusjoner rundt tilstedeværelse og nærhet til medarbeidere og brukere har særlig vært trukket fram av kommunene i undersøkelsen. Det er også en utfordring å gjøre rollen som stedsansvarlig attraktiv.

Eksempelkommuner

Tromsø kommune resultater:

Lærerne kommenterer at det er en fin balanse mellom administrativ og pedagogisk ledelse, og de mener at den pedagogiske ledelsen har utviklet seg i positiv retning ved innføringen av felles ledelse. "Hvis vi ikke hadde blitt Hillesøyskolen, ville vi ikke hatt den kvaliteten vi har nå. Vi har utviklet oss enormt. Vi har et bredere kompetansefelt, reflekterer mer, og lærere lærer av hverandre. Nå kan ingen lenger snu permen ved skolestart", sier lærerne. Både lærerne og rektor uttaler at de nå stilles tydeligere krav både til ledelse og lærere. Rektor mener det ville vært fordelaktig med en daglig leder på hver enhet, likt for barnehage, SFO og skole. "Når vi får så mange områder å jobbe med, bør det være daglige ledere i enhetene", uttaler rektor. Lærerne føler seg involvert i ganske stor grad, og de mener å ha innvirkning på skoleutvikling og pedagogisk arbeid. Det settes av tid til refleksjon og samarbeid, for eksempel barnetrinnsdagene som er 6 hele dager i året. Her møtes lærerne på tvers og planlegger, reflekterer og diskuterer. Lærerne mener disse dagene er alfa og omega for at organisasjonen skal lykkes med å føle seg som en enhet og ett kollegium. "Det må gis rom og tid til dette. Da ser lærerne nytten av å møtes og nytten av felles ledelse", sier lærerne. Lærerne mener det er mange små skoler i Norge som har behov for dette. Ingen av lærerne vil tilbake tilden gamle ordningen, og de mener det kun er positive virkninger av deres modell for felles ledelse.

Oppland fylkeskommune

I løpet av hele 90-tallet var det en vedvarende strid i regionen om de videregående skolene. Dette skapte en uheldig uro i regionen.

I 2002 satte fylkeskommunen regionalutvikling på dagsorden. I denne prosessen var klima for regionalt samarbeid viktig, og skolene måtte rydde opp i forhold til pågående konflikter. Nåværende rektor på Nord-Gudbrandsdal videregående skole fikk denne oppgaven, slik at en sammenslåing kunne gjennomføres. Imidlertid ble sammenslåingen i 2004 et ledd i å skape fred og parkere striden om skolestruktur.

Initiativet for å etablere felles ledelse kom fra politikerne i fylket, samt fra rådmannen. Det ble argumentert ut fra flere synspunkt. For det første var det en geografisk argumentasjon: Skolene var små, lå spredt og fagmiljøene var svake. Dette argumentet handlet om kvalitet, og politikerne mente at fellesskapet måtte dyrkes for å utvikle større fagmiljø. Dette ville i seg selv skape en form for kvalitetssikring, og endre et konfliktfylt skoleområde. Det var også en økonomisk argumentasjon som kom av at det i hele fylket skulle spares inn 3 prosent.

Målet i Nord-Gudbrandsdal var således at det både skulle slås sammen 4 skoler, og skje en økonomisk innsparing.

Nord-Gudbrandsdal videregående skole har nå en rektor og en nestleder/assisterende rektor som sitter i regionsbygget på Otta. Resultatansvaret ligger hos felles leder/rektor. Skolen består videre av fire avdelinger, som hver har sin avdelingsleder. Skolen har utviklet en felles handlingsplan, og arbeider ut fra en felles pedagogisk plattform; Norddalsplakaten. Plakaten ble utarbeidet av en gruppe bestående av elever, tillitsvalgte og to fra ledelsen. Organiseringen har ført til at NGVS har spart inn ressurser på ledelse og kontorfunksjoner, slik at det kunne opprettes stillinger som felles systemansvarlig, som også sitter i regionsbygget på Otta. Dette har gjort skolen til pilot på IKT, og det deles ut bærbare maskiner til alle elever fra 2006. Det skjedde også en profesjonalisering av merkantile oppgaver.

Kunnskap for kommende generasjoner



Barnehage og grunntutdanning står overfor viktige utfordringer. Sentralstyret i KS har vedtatt en utdanningspolitisk plattform som skal ligge til grunn for hvordan KS skal bistå kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid for økt kvalitet i barnhage, grunnskole og videregående opplæring.

KS mener kommunene skal:

Utvikle ledelse innen utdanning i tråd med KS' Ledelsespolicy

Ha politisk og administrativt lederskap som har kunnskap om barns og unges læringsmiljø og læringsutbytte og som bruker sitt handlingsrom.

Ha ledere med faglig innsikt som viser retning, motiverer, støtter og utfordrer personalet og representerer virksomheten utad.

Ha ledere som har høye ambisjoner på barnas, de unges og virksomhetens vegne, som utvikler en kultur for kunnskap og vurdering og som bidrar til kvalitetsutvikling.



Heftet Felles ledelse - på kryss og tvers? bygger på rapporten "Felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren" utført av Rambøll Management på oppdrag fra KS.

KS har hatt følgende formål med prosjektet:

- Støtte utviklingen av godt lederskap i kommunal sektor
- Sette fokus på ledelse som er med på å utvikle kvaliteten i oppvekst og skoletilbudet for barn og unge
- Sette fokus på effekter av felles ledelse av flere skoler og/eller felles ledelse av barnehage/skole

Heftet beskriver eksempler fra kommuner som på ulikt vis har organisert skole- og barnehagesektoren med felles ledelse. Eksempelene er hentet fra Steigen, Larvik, Værdal, Tromsø kommune og Oppland fylkeskommune.

*Heftet kan lastes ned fra www.ks.no/fou
(akjonsknapp "Kortversjoner")
Kortversjonen kan også bestille vederlagsfritt
i papirversjon på: ksfou@ks.no*



KS
Haakon VII gt. 9, Oslo
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Tlf.: 24 13 26 00
Faks: 22 83 22 22
E-post: ks@ks.no