



KS

Felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren

Sluttrapport

Oktober 2007

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag av rapportens innhold	3
1.1	Prosjektets formål	3
1.2	Gjennomførelse og fokusområder	3
1.3	Avgrensing	3
1.4	Prosjektets metode	3
1.5	Hovedkonklusjoner	4
1.6	Anbefalinger	6
2.	Innledning	8
2.1	Bakgrunn for prosjektet	8
2.2	Prosjektets formål	8
2.3	Prosjektets metode	9
2.4	Presentasjon av casestudiene	9
2.5	Rapportens disposisjon	11
3.	Lovverkets muligheter og begrensninger	13
3.1	Kommunen som retts- og pliktsubjekt	13
3.2	Fylkesmennenes tilsynsvirksomhet	13
3.3	Opplæringsloven og Barnehageloven	14
3.4	Lovverkets muligheter og begrensninger	15
3.5	Barrierer i avtaleverket	18
3.6	Noen erfaringer med lovverkets muligheter og begrensninger	18
3.7	Oppsummering	19
4.	Omfang, begrunnelser og organisering av felles ledelse	21
4.1	Omfang av felles ledelse i norske kommuner og fylkeskommuner	21
4.2	Hvilke enheter er under felles ledelse?	24
4.3	Bakgrunn for etablering av felles ledelse	25
4.4	Organisering	29
4.5	Oppsummering	33
5.	Resultater og effekter av felles ledelse	34
5.1	Hvilke resultater gir felles ledelse i kommunen/fylkeskommunen?	34
5.2	En analyse av styrker og svakheter ved felles ledelse	38
5.3	Oppsummering	41
6.	Aktuelle fokusområder og prinsipper for ledelse	43
6.1	Sentrale ledelsesprinsipper	43
6.2	Eksempler fra casestudiene	44
6.3	Lederrollen i skole og oppvekst	48
6.4	Kodeks for god skoleledelse	48
6.5	Oppsummering	52
7.	Veiledning til felles ledelse	53
7.1	Krav og forutsetninger	53
7.2	Veiledning til fellesledelse	58

8.	Metode	61
8.1	Oppstart	61
8.2	Casestudier	62
8.3	Breddeundersøkelse	62
8.4	Kvalifisering av foreløpige analyser	64
8.5	Integrert analyse	65

1. Sammendrag av rapportens innhold

På oppdrag for KS har Rambøll Management i perioden februar-september 2007 gjennomført prosjektet "Felles ledelse i skole og oppvekst". I dette kapittelet presenterer vi et sammendrag av prosjektet, samt konklusjoner og anbefalinger.

1.1 Prosjektets formål

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

1.2 Gjennomførelse og fokusområder

I prosjektet "Felles ledelse i skole og oppvekst" har Rambøll Management gjennom bredde- og dybdeundersøkelser beskrevet hvordan og hvorfor en del kommuner og fylkeskommuner har valgt å organisere felles ledelse innenfor skole og oppvekst, og hvilke resultater og effekter som kan identifiseres. Det har vært et mål å identifisere:

- Omfang
- Bakgrunn (drivkrefter og barrierer)
- Organisering
- Ledelsesfokus og ledelsesprinsipper
- Suksesskriterier og fallgruver
- Pedagogiske, administrative og økonomiske samordningsgevinster
- Brukere og interessenters erfaringer
- Lovverkets muligheter og begrensninger

Etablering av et utviklings- og læringsforum med deltakere fra kommuner som har innført felles ledelse har også vært sentralt i prosjektet. I løpet av forumets to samlinger har sentrale utfordringer og erfaringer rundt felles ledelse blitt drøftet. I tillegg har en fellesleder fra Danmark og en representant fra Danmarks Skolelederforening bidratt med sine erfaringer.

1.3 Avgrensning

Det finnes mange former for felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren. Dette prosjektet har derfor avgrenset sitt virkeområde til å gjelde felles ledelse for flere skoler, og felles ledelse for barnehage(r) og skole(r). Felles ledelse for kun barnehager faller således ikke inn under prosjektets definisjon.

1.4 Prosjektets metode

Rambøll Management har gjennomført ulike datainnsamlingsaktiviteter for å dekke oppdragets ulike problemområder:

- Dokumentstudier
- Analyse av muligheter og barrierer i relevant lov- og avtaleverk
- Casestudier i 6 utvalgte kommuner
- En elektronisk spørreskjemaundersøkelse blant samtlige kommuner og fylkeskommuner i Norge (78 prosent besvarte undersøkelsen)
- 2 kvalifiseringseminar med prosjektets utviklings- og læringsforum

1.5 Hovedkonklusjoner

Rambøll Management presenterer her rapportens hovedkonklusjoner

1. *Lovverket gir muligheter for å etablere felles ledelse, men sentrale krav må oppfylles.*

I prinsippet hindrer verken Opplæringsloven eller Barnehageloven felles ledelse i skole og oppvekst, så lenge den faglige, pedagogiske og administrative ledelsen ved skolene og barnehagene er forsvarlig. I Opplæringsloven stilles det imidlertid strenge krav til at rektor holder seg fortrolig med den daglige virksomheten, og jobber for å videreutvikle virksomheten. Dette må tolkes som et krav til rektors tilstedeværelse ved de ulike avdelinger av skolen. 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 ikke klart, men avdelingenes størrelse og geografisk avstand mellom dem vil 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.

2. *Det er 152 kommuner og 3 fylkeskommuner som har erfaring med felles ledelse i skole og oppvekst.¹*

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/fylkeskommunen. 20 kommuner oppgir at de har gått bort fra en ordning med felles ledelse. Vi regner imidlertid med at en del av disse har felles ledelse for flere barnehager, og for såkalte 1.-10.skoler. Imidlertid er det også en betydelig andel som har felles ledelse for barnehage og barnetrinn, og mange som slår sammen enheter med barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, eller barnetrinn, ungdomstrinn og barnehage. Det er ikke entydig hva som karakteriserer kommuner som har innført felles ledelse, men det kan se ut til at kommuner med lav befolkningstetthet i særlig grad har tatt i bruk modellen.

¹ I disse tallene er det mellom 15-20 respondenter som har felles ledelse for enheter som ikke faller inn under dette prosjektets definisjon. Det er også rimelig å tro at en del av disse respondentene har felles ledelse i såkalt 1.-10.skoler.

3. *Det er flere begrunnelser for etablering av felles ledelse; økonomisk innsparing, administrativ forenkling og opprettholdelse av skoler og barnehager.*

Det er økonomisk innsparing og en administrativ forenkling, samt opprettholdelse av barnehager og skoler, som er fremtredende begrunnelser for etablering av felles ledelse i kommuner og fylkeskommuner. Initiativet tas ofte av politisk og administrativt nivå, men det finnes eksempel på at forslag til denne ledelsesmodellen har kommet fra skolens medarbeidere. En motivasjon 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/fylkeskommunen.

4. *Felles ledelse fører til pedagogisk utvikling.*

Casekommunene som deltok i utviklings- og læringsforumet, samt de øvrige casekommunene, oppgir flere pedagogiske resultater av felles ledelse i skole og oppvekst. 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, og det er få respondenter i breddeundersøkelsen som oppgir pedagogisk utvikling som et resultat av felles ledelse.

5. *Felles ledelse fører til økt ledelsesfokus og organisasjonsutvikling.*

Over 45 prosent av respondentene i breddeundersøkelsen 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.

6. *Felles ledelse fører til administrativ forenkling ved at antall resultatenheter minskes.*

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 av breddeundersøkelsens respondenter som hadde innført felles ledelse, oppgav at det hadde ført til en enklere og mer oversiktlig organisasjon i høy eller meget høy grad. 40 prosent oppgav at ledelsen av skole/barnehage var blitt effektivisert i meget høy eller høy grad. Resultatet dokumenterer at noen av målsetningene med felles ledelse som ble oppgitt blir innfridd.

7. *Det er ikke økonomisk gevinst som er det mest fremtredende resultatet.*

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 casekommunene oppgir likevel at de økonomiske målsetningene i første omgang er innfridd, og at det er større delingskultur mellom enhetene. Det gis også uttrykk for at det har skjedd en omdisponering av midler fra administrativ ledelse til pedagogisk ledelse.

8. *Å skape gode rammebetingelser for fellesleder og stedsansvarlig oppleves som utfordrende.*

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 i dybdestudiene. Det er også en utfordring å gjøre rollen som stedsansvarlig attraktiv.

9. *Fremtredende ledelsesprinsipper er bruker i fokus, utvikling og mål- og resultatstyring.*

Det er særlig brukerperspektiv, utviklingsperspektiv og mål- og resultatstyring som har blitt vektlagt i utarbeidelse av modeller for felles ledelse.

1.6 **Anbefalinger**

I det følgende presenterer vi anbefalinger til kommuner som vurderer å etablere felles ledelse, og til KS i det videre arbeidet med å utvikle kunnskap om felles ledelse i skole og oppvekst.

Anbefalinger til kommuner som vurderer å etablere felles ledelse

1. *Sørge for et godt forarbeid i forkant av avgjørelsen om å etablere felles ledelse.*

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.

2. *Sørge for tilstrekkelig med tid og involvering av berørte parter.*

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.

3. Dokumentere resultater og følge opp modellen.

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 oppvekstsektoren.

Anbefalinger til KS i det videre arbeidet med å utvikle kunnskap om felles ledelse

1. *Det er nødvendig å videreføre den generelle debatten omkring hva god skoleledelse er, og hva erfaringene fra felles ledelse kan bidra med i denne sammenheng.*

Prosjektet "Felles ledelse i skole og oppvekst" har gjennom de ulike datainnsamlingsaktivitetene satt fokus på ledelse ved å diskutere aktuelle fokusområder og sentrale ledelsesprinsipper. Det pågår allerede en debatt om hva god skoleledelse innebærer, og hvilke rammebetingelser som skal være til stede for at god skoleledelse kan finne sted. Denne undersøkelsen har vist at felles ledelse i skole og oppvekst utfordrer en rekke tradisjonelle oppfatninger av hva god skoleledelse er, samt de etablerte rammebetingelser. På denne bakgrunn mener vi at det vil være hensiktsmessig i større grad å trekke erfaringer fra felles ledelse inn i den generelle skolelederdebatten. Det er også nødvendig å synliggjøre det juridiske handlingsrom gjennom en fullstendig analyse av lov- og avtaleverket, i forhold til etablering av felles ledelse.

2. *Fortsette arbeidet med dokumentasjon av erfaringer med felles skoleledelse.*

Prosjektet "Felles ledelse i skole og oppvekst" har dokumentert sentrale faktorer rundt de erfaringer som er gjort med felles ledelse i skole og oppvekst. Dette inkluderer omfang, ulike modeller for organisering, resultater og erfaringer av implementering av felles ledelse. Kunnskapen bør imidlertid videreutvikles. Slik kan debatten om skoleledelse i fremtidens skole bygge stadig oppdaterte og dokumenterte resultater og erfaringer.

2. Innledning

Rambøll Management har i perioden februar – september 2007 gjennomført et prosjekt omkring erfaringer med felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren på oppdrag for KS. Denne rapporten utgjør Rambøll Managements sluttrapport i prosjektet.

Prosjektet kunne ikke vært gjennomført uten bidrag fra kommuner og fylkeskommuner som har erfaringer med felles ledelse. Vi vil derfor rette en stor takk til representanter fra kommunene Larvik, Steigen, Tromsø, Verdal og Gjemnes, samt Oppland fylkeskommune, som har vært sterkt deltagende i de kvalitative undersøkelsene som ligger til grunn for dette prosjektet.

Rambøll Management står alene ansvarlig for alle analyser og konklusjoner i rapporten.

2.1 Bakgrunn for prosjektet

KS skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner politisk, administrativt og faglig bevisstgjøres og dyktiggjøres i sin utøvelse av rollen som skoleeier. Ledelse står sentralt og tillegges stor betydning i arbeidet med å utvikle kvaliteten i oppvekst- og skoletilbudet til barn og unge. Noen kommuner og fylkeskommuner har i denne forbindelse satset på utøvelse av felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren.

Kommuner og fylkeskommuner som oppretter felles ledelse former organisasjonsstrukturen og ledelsesutøvelsen etter lokale utfordringer og behov. Dette betyr at det finnes et bredt spekter av organisasjonsmodeller og ledelsesprinsipper. Begrunnelsene for opprettelse av felles ledelse i skole og oppvekst er også forskjellige. Noen organiserer felles ledelse fordi de ønsker økt helhet og sammenheng i oppvekst- og opplæringstilbudet for barn og unge. Andre begrunner organiseringen av felles ledelse i forhold til lokalsamfunnsutvikling og opprettholdelse av grendeskoler.

Mangelen på oversikt over omfanget, erfaringer og resultater av felles ledelse i skole- og oppvekst sektoren i kommuner og fylkeskommuner har vært grunnlaget for etableringen av dette prosjektet.

Felles ledelse er i denne rapporten definert som felles ledelse for flere skoler, eller felles ledelse for barnehage(r) og skole(r). Ettersom kommuner og fylkeskommuner organiserer sin felles ledelse ulikt, er det ikke hensiktsmessig å gi en nærmere definisjon av begrepet her. Vi anser imidlertid at et av prosjektets resultater vil være økt kunnskap om hva ulike kommuner og fylkeskommuner legger i begrepet.

2.2 Prosjektets formål

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

Rambøll Managements oppgave har vært å kartlegge omfang, erfaringer og resultater av felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren. Prosjektet har også hatt som formål å bidra til læring og spredning av erfaringene med felles ledelse. Mer konkret har prosjektet hatt følgende fokusområder:

1. Å kartlegge og analysere kommuner og fylkeskommuners erfaringer med felles ledelse. Det har vært et mål å identifisere:
 - Omfang
 - Bakgrunn (drivkrefter og barrierer)
 - Organisering
 - Ledelsesfokus og ledelsesprinsipper
 - Suksesskriterier og fallgruver
 - Pedagogiske, administrative og økonomiske samordningsgevinster
 - Brukere og interessenters erfaringer
 - Lovverkets muligheter og begrensninger
2. Å etablere et utviklings- og læringsforum for de deltakende kommuner og fylkeskommuner. Formålet med et slikt forum har vært
 - Etablere tverrkommunale/faglige nettverk
 - Lærings- og overføringsverdi for kunnskap om ledelsesfunksjoner
 - Kartlegge utviklingstendenser og perspektivere erfaringer med felles ledelse
 - Kvalifisere de kvantitative og kvalitative dataanalysene

2.3 Prosjektets metode

Rambøll Management har gjennomført ulike datainnsamlingsaktiviteter for å dekke oppdragets ulike problemområder:

- Dokumentstudier
- Analyse av muligheter og barrierer i relevant lov- og avtaleverk
- Casestudier i 6 utvalgte kommuner
- En elektronisk spørreskjemaundersøkelse blant samtlige kommuner og fylkeskommuner i Norge (78 prosent besvarte undersøkelsen)
- 2 kvalifiseringsseminar med prosjektets utviklings- og læringsforum

I kapittel 8 vil vi gi en utdypet beskrivelse av vår metodiske tilnærming.

2.4 Presentasjon av casestudiene

I dette avsnittet vil vi gi en kort presentasjon av felles ledelse i skole og oppvekst i de utvalgte casekommunene. Det er hensiktsmessig med en slik kort presentasjon innledningsvis, da vi utover i rapporten refererer til casestudiene. Casekommunene presenteres i tekstboksene nedenfor:

Tromsø kommune

Tromsø kommune ble en tonivåkommune i 2002, og reduserte da antall resultatenheter med 50 %. Forsøket med ny organisering av distriktsskoler omhandlet 8 distriktsskoler, og startet i 2002/2003. Våren 2003 vedtok kommunestyret å slå sammen 8 skoler til 3 resultatenheter. Disse resultatenhetene var:

- Hillesøyskolen (Brensholmen, Kattfjord og Sommarøy)
- Østre Ullsfjordskolen (Lakselvbukt og Olderbakken)
- Kvalsundskolen (Skogvik, Vengsøy og Trondjord)

Våren 2007 ble forsøksordningen gjort permanent. Resultatenhetene inkluderer i dag også barnehager.

Hillesøyskolen var utvalgt som caseskole. Skolen består nå av de tre tidligere skolene Brensholmen, Kattfjord og Sommarøy, to barnehager (Skarven og Kattfjord) og to skolefritidsordninger (en lokalisert ved Kattfjord barnehage og en lokalisert ved Sommarøy skole). I ledelsen sitter enhetsleder/rektor og en inspektør, som har fast tilholdssted ved hver sin skole. Den tredje skolen har en koordinator som er ansvarlig når ikke noen fra ledelsen er tilstede, og hver av barnehagene har en fagansvarlig.

Steigen kommune

Steigen kommune er en liten kommune i Nordland med mindre enn 3000 innbyggere. Kommunen har ca. 340 elever og 100 barn i barnehage. Kommunen er en trenivåkommune. Etter en omorganisering i kommunen ble skolesjefens kontor nedlagt, og det ble opprettet fagkoordinatorstillinger innenfor ulike virksomhetsområder som leddet mellom rådmann og virksomhetene. Nå har kommunen et rådmannsteam bestående av rådmann og to kommunaldirektører, samt fagkoordinator for ulike virksomhetsområder. Fagkoordinatorene inngår i rådmannens lederteam.

Steigens skolen/-barnehagen består i dag av 4 skoler, hvorav en er en 1-10-skole, 4 barnehager, SFO og kulturskolen. Hver skole og hver barnehage har hver sin rektor/styrer som er lokalisert på den enkelte enhet, mens ansvar for personal, kompetanse, utvikling og forvaltning av ressurser er felles anliggende. To enheter ble nedlagt før innværende skoleår. Modellen skal evalueres våren 2008.

Verdal kommune

Verdal Kommune, med ca. 13.700 innbyggere og 2000 elever på 18 skoler og barnehager, har etablert seg med en variant av ren fellesledelse. Kommunens virksomhetsområde for oppvekst er organisert i 5 oppvekstområder med hver sin virksomhetsleder. Denne er samtidig rektor for en skole eller styrer i en barnehage. Utover dette har kommunen i 2007 etablert en enhet kalt "Ressurssenter for oppvekst" som inneholder barnevernet, PPT, ungdomskontakten med mer.

Casebesøket har fokusert på Vinne og Ness oppvekstområde som har 2 skoler og 2 barnehager med i alt ca. 400 barn og elever. Begge barnehagene i dette oppvekstområdet har hver sin styrer, og skolene har hver sin rektor. Den ene rektoren er imidlertid samtidig virksomhetsleder for oppvekstområdet.

Larvik kommune

Larvik kommune er med sine 41 000 innbyggere en stor kommune i Norge. Kommunen har etablert ulike varianter av fellesledelse, hvor området utenfor Larvik by er organisert i 7 oppvekstsentre (resultatenheter) med hver sin leder. Lederen er samtidig rektor for en skole. I Larvik by er det ingen fellesledelse, men 6 resultatenheter som består av selvstendige skoler og barnehager.

Casebesøket har fokusert på Østre Halsen oppvekstsenter som har 2 skoler og en barnehage. Fellesleder er rektor for en skole i 40 % stilling, og fellesleder i 60 % stilling. Den andre skolen har en rektor og barnehagen har en styrer.

Oppland fylkeskommune

I januar 2004 ble 4 videregående skoler i Nord-Gudbrandsdal etablert som en felles resultatenhet etter vedtak i fylkestinget mai året før. Nord-Gudbrandsdal videregående skole (NGVS) består nå av fire avdelinger:

- Otta med 330 elever og 7 utdanningsprogram
- Hjerleid (Dovre) med 130 elever og 3 utdanningsprogram
- Lom med 105 elever og 2 utdanningsprogram
- Klones med 30 elever og 1 utdanningsprogram

Rektor og assisterende rektor har tilholdssted ved regionsbygget på Otta, mens hver avdeling har sin avdelingsleder.

Gjemnes kommune

Gjemnes kommune er en liten kommune i Møre og Romsdal med 2 650 innbyggere.

Kommunen har ikke felles ledelse i skole og oppvekst innenfor prosjektets definisjon, men ble utvalgt som en casekommune da de har vurdert å etablere felles ledelse. Kommunens avdelingsleder for skole og barnehage er ansvarlig for 4 skoler og 4 barnehager, og har samtidig tilsyn med en privat barnehage.

2.5 Rapportens disposisjon

Rapporten er strukturert som følger:

Kapittel tre peker på muligheter og barrierer i lov- og avtaleverket, og tar for seg noen av casekommunenes erfaringer på dette området.

I kapittel fire presenterer vi omfanget av felles ledelse i Norge, samt hvilke begrunnelser som ligger bak etablering av denne ledelsesmodellen. Vi ser også på ulike måter å organisere felles ledelse på.

Kapittel fem presenterer de resultater som kan identifiseres av felles ledelse, med utgangspunkt i kommunenes erfaringer. Vi gir også en analyse av styrker og svakheter, muligheter og trusler ved felles ledelse.

Kapittel seks ser på aktuelle fokusområder og viktige ledelsesprinsipper innenfor felles ledelse i skole og oppvekst.

I kapittel sju presenteres en kort veiledning for kommuner og fylkeskommuner som vurderer å organisere felles ledelse.

I kapittel åtte utdyper vi vår metodiske tilnærming i prosjektet.

3. Lovverkets muligheter og begrensninger

Det er Opplæringsloven, Barnehaeloven og avtaleverket mellom kommuner/fylkeskommuner og arbeidstakerorganisasjonene som legger de juridiske rammer for organisering av skole og oppvekst.

Det er Rambøll Managements inntrykk at å etablere felles ledelse innenfor de juridiske rammene som det nevnte lovverket gir, er en utfordrende oppgave. Dette kapitlet tar utgangspunkt i noen sentrale problemstillinger som har dukket opp når kommuner og fylkeskommuner har etablert felles ledelse. Hensikten er å peke på muligheter og barrierer i forhold til det nevnte lov- og avtaleverket. Kapitlet baserer seg på det innsamlede datamaterialet i prosjektet, samt diskusjonene i lærings- og utviklingsforumet. Det gis ikke en uttømmende oversikt over muligheter og begrensninger, og det er heller ikke vår hensikt å gi en fullstendig juridisk analyse av lov- og avtaleverket.

Det er imidlertid Rambøll Managements vurdering at en fullstendig gjennomgang av lov- og avtaleverk for å klargjøre kommuners og fylkeskommuners handlingsrom i forhold til å etablere felles ledelse vil ha en klar nytteverdi. Dette vil også være sentralt i arbeidet med å utvikle ledelsesrollen i skole og oppvekst generelt.

Kapitlet vil først ta for seg muligheter og begrensninger for å etablere felles ledelse i Opplæringsloven og Barnehaeloven. Deretter vil vi peke på de mest utbredte barrierene i forhold til avtaleverket. Dette blir til sist illustrert av noen av casekommunenes erfaringer.

3.1 Kommunen som retts- og pliktsubjekt

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekt, som i utgangspunktet står fritt til å velge hvordan de vil organisere de oppgavene de er pålagt å utføre. Lov- og avtaleverket setter likevel grenser for kommuners og fylkeskommuners handlingsrom. Begrensningene kan være gitt gjennom påbud eller forbud som regulerer tjenester, tjenestemottakers rettigheter eller arbeidstakernes rettigheter.

Det er Stortinget med sin lovgiverkompetanse som har myndighet til å gripe inn i den kommunale handlefrihet ved å gi nye pålegg eller forbud. Regjeringen, direktorater og fylkesmenn kan ikke gi nye lover, men skal blant annet gjennom tilsyn sikre at det gjeldende lovverket overholdes. Dersom loven åpner for det, kan departementer også gi forskrifter som kan innskrenke kommuners og fylkeskommuners handlingsrom.

Avtaleverket som regulerer kommuners og fylkeskommuners rolle som arbeidsgiver, er i all hovedsak inngått mellom KS som representant for kommuner og fylkeskommuner, og de enkelte arbeidsgiverorganisasjonene som representerer arbeidstakerne.

3.2 Fylkesmennenes tilsynsvirksomhet

Fylkesmannen er Kongens (regjeringens) representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. På vegne av flere departementer, utfører fylkesmennene en rekke forvaltningsoppgaver i forhold til kommuner og enkeltpersoner, og er

klagemyndighet og tilsynsmyndighet. Embetene har blant annet i oppgave å drive tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes ivaretagelse av sine oppgaver i henhold til Opplæringsloven og Barnehageloven. I denne forbindelse skal fylkesmennene vurdere om kommunens/fylkeskommunens organisering av rektoroppgaven skjer i tråd med de krav loven stiller. Fylkesmennenes vurdering skal baseres på faktum i den enkelte sak, vurdert opp mot lovens bestemmelser.

3.3 Opplæringsloven og Barnehageloven

De relevante lovverkene i forbindelse med felles skoleledelse er Opplæringsloven og Barnehageloven. I forhold til felles ledelse av skoler, er det først og fremst § 9-1 *Leiing* i Opplæringsloven som er aktuell. Loven lyder som følger:

Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing.

Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar. Rektorar kan tilsetjast på åremål.

Departementet kan etter søknad gjere unntak frå reglane i andre ledd og gi høve til andre måtar å organisere leiinga på.

Her sies det at skolens ledelse på en forsvarlig måte skal oppfylle faglige, pedagogiske og administrative funksjoner. Opplæringen skal ledes av rektorer. De krav som stilles for å kunne bli ansatt som rektor er pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper. Sentrale krav som stilles til selve utførelsen av rektorembetet, er å "halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda."

Det gis også en anledning til å søke dispensasjon fra reglene i andre ledd, og denne skal være basert på skjønn.

Dersom en barnehage inngår i kommunens modell for felles ledelse, er det kravene og intensjonene som stilles i Barnehageloven som må oppfylles. Her er det spesielt § 17 *Styrer* som er relevant. Loven lyder:

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir nærmere forskrifter om dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av utenlandske utdanninger.

Også barnehagens ledelse skal på en forsvarlig måte oppfylle pedagogiske og administrative funksjoner. Det skal være ansatt en daglig leder i barnehagen. Det eneste kravet som stilles til den daglige leder er formell barnefaglig og pedagogisk kompetanse, ved førskoleutdanning eller annen høyskoleutdanning som gir denne kompetansen.

3.4 Lovverkets muligheter og begrensninger

I det følgende skal vi se på det overordnede handlingsrommet som gis kommuner og fylkeskommuner i Opplærings- og Barnehageloven i forbindelse med å innføre felles skoleledelse. Som vi skal se, er det sentrale kravet at rektor holder seg fortrolig med hver enhets daglige virksomhet, og videreutvikler denne. Handlingsrommet både åpnes og begrenses av muligheten og evnen fellesleder har til å oppfylle krav om tilstedeværelse og nærhet, og å ha kjennskap til hver enhet han eller hun leder.

3.4.1 *Kreves det én rektor for hver skole?*

Et sentralt spørsmål i dette prosjektet har vært: Hva er en skole? Er det en kunnskapsorganisasjon, eller en samling bygninger med samme gårds- og bruksnummer? Diskusjonen har oppstått i forbindelse med det første leddet i Opplæringslovens § 9-1, som sier at *hver* skole skal ha en ledelse, og at det er rektor som leder opplæringen ved skolen.²

Foruten lovteksten selv, er det først og fremst en lovs forarbeider som skal legges til grunn ved tolking. I delen om hva som er gjeldende rett, sier en av Opplæringslovens forarbeider, Ot.prp. 67 (2002-2003), at rektor på en skole med rektorkrav ikke kan lede flere skoler. Begrunnelsen som gis er at rektor bør være mest mulig tilstede ved skolen med det mål å være "innforstått med utfordringene til skolen, og slik at leiinga blir synleg og nærverande." Imidlertid står kommunene fritt til å organisere ledelse for grunnskoler med klassetrinnene 1-7, dersom disse har færre enn 30 elever.

I proposisjonens del om departementets vurderinger og forslag, sies det imidlertid at flere skoler kan ha felles rektor så lenge rektor klarer å holde seg fortrolig med den daglige virksomheten, og arbeide med videreutvikling. Videre gir Helgeland i kommentarutgaven til Opplæringsloven uttrykk for at felles ledelse for to store skoler som ligger geografisk atskilt normalt vil være ulovlig.³

I utgangspunktet er en skole en naturlig fysisk avgrenset enhet. Imidlertid kan dette modifiseres etter vurderinger av geografisk avstand mellom bygningene, elevmasse på skolen, og særlige tradisjoner for hvordan videregående skoler har vært organisert i ulike enheter. I forhold til ledelse er det rektors evne til å holde seg fortrolig med, og å videreutvikle skolens virksomhet som er det sentrale kravet til ledelsen på hver skole. Det kan se ut til at det er adgang til felles ledelse av to skoler så fremt de generelle krav om fortrolighet og videreutvikling overholdes. I prinsippet er det ikke hindringer i loven for felles ledelse av enda flere skoler, men det er klart at det må dokumenteres at kravene overholdes.

Barnehageloven setter krav til at barnehager skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, men det finnes ingen hindringer for at flere barnehager kan dele på denne ledelsen.

Et annet sentralt tema i dette prosjektet, i nær tilknytning kravene om rektors fortrolighet og videreutvikling av virksomheten, har vært rektors tilstedeværelse for enhetene hun eller han leder.

² Den samme ordlyden benyttes også i Opplæringsloven kapittel 11 *Organ for brukarmedverknad i skolen*.

³ Geir Helgeland (2006). *Opplæringslova: lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61: kommentarutgave* (2.utgave). Oslo: Universitetsforlaget. Side 247.

3.4.2 *Tilstedeværelse*

Det er ikke nedfelt noen formulering i loven om krav til tilstedeværelse, men Ot.prp. nr 67 (2002-2003), spesifiserer at rektor bør være mest mulig tilstede ved skolen med det mål å være "innforstått med utfordringane til skolen, og slik at leiinga blir synleg og nærverande."

Det er altså klart at rektors tilstedeværelse er et sentralt krav for å oppfylle Opplæringsloven. Tilstedeværelsens omfang og akkurat hva tilstedeværelse innebærer, er imidlertid ikke spesifisert. Det finnes en del eksempler på at videregående skoler har avdelinger med ulik beliggenhet, uten at det har blitt stilt noe krav om ledelsens daglige tilstedeværelse på alle avdelinger.

Muligheten for å delta i skolens prosesser på et detaljert nivå i hele organisasjonen vil variere med skolens størrelse. På en skole med mange avdelinger og flere hundre elever vil ikke rektor ha sjanse til å ha kjennskap til hver enkelt lærers ulike arbeidsoppgaver, de spesifikke utfordringer i hver enkelt klasse eller alle prosessene som skjer på de enkelte avdelingene. Derfor vil ledelse av en stor skole stille andre krav til hvordan rektor utøver sin lederrolle for å holde seg fortrolig med virksomheten, og for å oppnå en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse. Like fullt skal rektor være fortrolig med og videreutvikle virksomheten, og det er således dette som må være målet med tilstedeværelsen.

I Barnehageloven stilles det ingen spesifikke krav til hva stillingen som daglig leder/ styrer innebærer. Den utfordrer således ikke felles ledelse i samme grad som i Opplæringsloven. Likevel vil betraktningene rundt tilstedeværelse også være like relevante for ledelse av barnehager.

Respondentene i prosjektet var opptatt av rektors kjennskap til den enkelte enhet, og til tilstedeværelse. Det oppgis at tilstedeværelse er en forutsetning for å utøve god personalledelse, og for å yte et tilfredsstillende behov til brukere, ikke minst til foreldre. I denne forbindelse ble rektors mer spesifikke oppgaver og funksjoner diskutert.

3.4.3 *Rektors funksjoner og regler for delegeringsmyndighet*

Både Opplæringslovens § 9-1 og Barnehagelovens § 17 sier at ledelsen skal ha både pedagogiske og administrative funksjoner, og at disse skal oppfylles på en forsvarlig måte. Opplæringsloven innlemmer også at ledelsen skal være faglig forsvarlig.

Som tidligere nevnt er det et krav i Barnehagelovens § 17 at daglig leder skal ha formell pedagogisk og barnefaglig kompetanse, men det spesifiseres ikke nærmere hvilke deler av driften den daglige leder har ansvar for. Opplæringslovens § 9-1 inneholder imidlertid en spesifisering om at det er *opplæringen* i skolen som skal ledes av rektor, og at rektor skal ha pedagogisk kompetanse og nødvendig lederegenskaper.

Ordlyden i Opplæringslovens § 9-1 åpner således for å spørre om oppgaver som faller utenfor opplæring kan ledes av andre enn rektor. Er det slik at også de administrative oppgavene må ledes av en som har pedagogisk kompetanse? Eller er det mulig innenfor lovens ramme at administrative oppgaver løses med annen relevant kompetanse?

Ot.prp. 62 (2002-2003) slår fast at *ansvaret* for administrativ, pedagogisk og faglig ledelse ikke kan deles på flere personer. Imidlertid kan rektor delegerer myndighet og oppgaver til andre ved skolen. Det avgjørende er at oppgavene blir forsvarlig ivaretatt, og det er rektor som har det øverste ansvaret for dette. I følge Helgeland vil vurderingene av hva en forsvarlig

ledelse innebærer variere, og at det er noe som må vurderes i det enkelte tilfellet.⁴ Loven er imidlertid klar på at enkelte beslutninger, så som bortvisning av elever, ikke kan delegeres til andre.⁵

Det er klart at lovverket åpner for at rektor kan delegere oppgaver til andre ved skolen, men at rektor uansett har ansvar for at ledelsen er forsvarlig ivaretatt, og har den øverste myndigheten til å fatte beslutninger som vedrører skolen.

3.4.4

Hvem kan være felles leder for en skole og en barnehage?

Som nevnt ovenfor, er det i Barnehageloven krav til at den daglige leder/styrer har formalkompetanse, nærmere bestemt førskolelærerutdanning eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. I Opplæringsloven finner vi ikke lenger en slik definisjon av formalkompetanse.⁶ Imidlertid heter det i lovens andre ledd at den som tilsettes som rektor må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper. Dette kravet gjelder ikke formell kompetanse, men realkompetanse. Realkompetansen må være dokumenterbar.

Det betyr at dersom man skal innføre felles ledelse av flere skoler, er det spesifikke krav til rektor. Skal man imidlertid innføre felles ledelse for både barnehage og skole, er ikke lovverket like klart. For å lede skolen må lederen ha pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper. For å lede en barnehage er det krav om formell pedagogisk og barnefaglig kompetanse. Det er således klart at så lenge rektor har pedagogisk formell kompetanse, kan vedkommende også fungere som leder for barnehagen.

Kan felles leder av skole og barnehage være en leder fra barnehagen? Tidligere var det krav om at rektor måtte ha tre års praksis fra undervisning eller administrativt arbeid i skolen eller annen utdanningsadministrasjon, samt oppfylle de kompetansekravene som gjelder for å bli tilsatt i undervisningsstillinger. Endringen av Opplæringsloven § 9-1, som kom i juni 2003, gikk bort fra denne formuleringen. Dette åpner trolig muligheten for at så lenge felles leder oppfyller kravene til pedagogisk kompetanse og de nødvendige lederegenskaper, er det ingen hinder i lovverket for at en daglig leder fra en barnehage kan fungere som felles leder for skole og barnehage.

Når man skal vurdere hva som er innenfor kravet i det konkrete tilfellet, må det også her brukes skjønn. I tillegg til de krav som stilles til felles leders formal- og realkompetanse, er det viktig at man ikke taper av syne det generelle kravet om at alle skoler skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse. Der kravet bygger på realkompetanse, kan utdanningsbakgrunn og erfaring være viktige momenter i en helhetsvurdering som er nødvendig å gjennomføre for å ta stilling til om realkompetansekravet er oppfylt i det enkelte tilfellet. Videre er lederegenskaper viktig både for ledelse i skole og i barnehager. Det er dessuten viktig å vurdere behovet ved den enkelte skole når man skal vurdere hvilken pedagogisk kompetanse som er relevant.

⁴ Ibid, side 246.

⁵ Jmf. Opplæringsloven § 2-10.

⁶ Loven ble endret i juni 2003. Tidligere formulering krevde at den som ble tilsatt som rektor måtte oppfylle nærmere spesifiserte krav: Det var krav om tre års praksis fra undervisning eller administrativt arbeid i skolen eller annen utdanningsadministrasjon. Videre måtte rektor oppfylle de kompetansekravene som gjelder for å bli tilsatt i undervisningsstillinger.

3.5 Barrierer i avtaleverket

Forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i kommune/fylkeskommune reguleres av en rekke avtaler. Disse inngås hovedsakelig mellom KS som representant for arbeidsgiversiden, og de enkelte arbeidstakerorganisasjonene som representerer arbeidstakerne. I tillegg til de to overordnede avtaleverkene, Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen, inngås sentrale generelle særavtaler (SGS) og sentrale forbundsvise særavtaler (SFS).

Begrep som daglig leder, stedsansvarlig eller koordinator benyttes av casekommunene i dette prosjektet om den person som er ansvarlig når rektor er fraværende. Casekommunene oppgir at funksjonen som ligger i denne rollen er særdeles viktig ovenfor barn, foreldre og øvrig personale, ved at vedkommende tar ansvar når noe uforutsett som krever en rask avklaring oppstår.

Ifølge våre respondenter byr denne rollen på flere utfordringer ved etablering av felles ledelse i skole og oppvekst. Utfordringen i forhold til avtaleverket er at stillingsbenevnelsen "daglig leder" eller tilsvarende ikke eksisterer i gjeldende avtaleverk, og dette fører til en rekke praktiske utfordringer. For det første kan det føre til en uklar fordeling av ansvar og oppgaver mellom fellesleder og daglig leder. Dette kan igjen føre til uklarheter for personalet, foreldre og barn.

For det andre er det en utfordring å få noen til å påta seg rollen som daglig leder. Dette ses i sammenheng med at uten stillingsbenevnelse knyttes det ingen tittel, prestisje eller kjennskap til rollen som daglig leder. Rekruttering til denne rollen påvirkes også av at kontaktlærer har en sterk posisjon i det gjeldende avtaleverket.

3.6 Noen erfaringer med lovverkets muligheter og begrensninger

I våre dybdestudier av kommuner som har innført felles ledelse i skole- og oppvekst har vi kartlagt de erfaringer disse har gjort med lovverkets muligheter og begrensninger. Enkelte av casekommunene meldte om at lovverket hadde vært en betydelig barriere i prosessen med å etablere felles ledelse. Andre opplevde ikke utfordringer i forhold til lovverket, og mente at det var tilstrekkelig fleksibelt. Det ble også sett på som positivt at det øverste ansvar for både skole- og barnehagesektoren nå er samlet i Kunnskapsdepartementet.

Steigen har valgt å samle alle kommunens skoler i "Steigens skolen", med avdelinger som ligger geografisk atskilt. Til tross for at det ikke er anledning til å dele rektors ansvar på flere personer, fikk Steigen kommune etter en lang prosess dispensasjon til å innføre kollektiv ledelse i "Steigens skolen". Nå er ansvaret for personal, kompetanse, utvikling og ressurser et felles anliggende, samtidig som hver skole eller barnehage har sin leder. Steigen har altså fått tillatelse til at flere personer kan dele på rektorrollen. Kravet om rektors tilstedeværelse for å holde seg fortrolig med, og utvikle virksomheten, oppfylles ved at hver enhet har sin leder. I dette tilfellet ble det åpnet for at en skole er mer enn bygninger med samme gårds- og bruksnummer, samtidig som de generelle kravene ikke er fraviket. Dispensasjon av denne typen er basert på en skjønnsmessig vurdering av hvert enkelt tilfelle.

Dette er i også i tråd med erfaringene rundt felles ledelse ved Nord-Gudbrandsdal videregående skole (NGVS). Opprinnelig var det fire videregående skoler i Nord-Gudbrandsdal, men disse er nå sammenslått til en skole. Ved å opprette avdelinger på ulike steder, er det som tidligere var selvstendige læresteder bevart. NGVS har ikke opplevd noen begrensninger i forhold til opprettelsen av felles ledelse.

Tromsø og Verdal har valgt å bruke en barnehagestyrer som felles leder. Tromsø erfarte imidlertid at barnehagestyrer ikke hadde anledning til å være felles leder når ungdomsskole ble inkludert.

Etter dybdestudiene og diskusjonene i utviklings- og læringsforumet er det Rambøll Managements inntrykk at det knyttes en rekke utfordringer til å etablere felles ledelse innenfor de juridiske rammene som gjelder i skole- og oppvekstsektoren. Mens enkelte kommuner har hatt lange prosesser i forhold til sine Fylkesmenn, har andre fått aksept for sin modell når de har vist at de oppfyller de krav som ligger i loven. Det ser dermed ut til at Fylkesmennene utøver skjønn ut i fra ulike kriterier, og at de dermed tolker lovverket ulikt. Kommuner som har opplevd uenighet med Fylkesmannen, fremhever imidlertid at de gjennom prosessen med Fylkesmannen fikk gode diskusjoner omkring ledelse i skolen.

Flere av kommunene uttrykte også et ønske om et klarer lovverk, og en større samordning mellom Barnehageloven og Opplæringsloven.

3.7 Oppsummering

Det er Rambøll Managements vurdering at Opplæringsloven gir kommuner og fylkeskommuner adgang til å etablere felles ledelse i skole og oppvekst, så lenge følgende krav er oppfylt

- Skolen ledes faglig, pedagogisk og administrativt forsvarlig
- Det øverste faglige, pedagogiske og administrative ansvaret ligger hos rektor
- Rektor er fortrolig med skolens daglige virksomhet
- Rektor arbeider for å videreutvikle skolens virksomhet
- Rektor har pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper

Videre vurderer Rambøll Management at Barnehageloven gir adgang til å etablere felles ledelse, når følgende krav er oppfylt

- Barnehagen ledes pedagogisk og administrativt forsvarlig
- Daglig leder har høgskoleutdanning med barnefaglig og pedagogisk kompetanse

I tillegg kan Fylkesmannen gi dispensasjon dersom særskilte forhold foreligger.

I forhold til avtaleverket er det særlig knyttet utfordringer til rollen som øverste ansvarlig når fellesleder ikke er tilstede.

Det er Rambøll Managements vurdering at kommuner og fylkeskommuner som overveier å innføre felles ledelse i skole og oppvekst bør gjøre et grundig forarbeid med å dokumentere at de ovennevnte krav oppfylles. Denne dokumentasjonen er også nyttig på den måten at den bidrar til å klargjøre styrker og svakheter ved den modellen man vurderer å innføre. Dette kan være redskaper når modellen skal formidles, diskuteres og

forankres hos ansatte og hos brukere. Til sist vil slike overveielser forenkle og skape bevissthet rundt den argumentasjonen man bruker, dersom det blir stilt tvil til det skjønnet kommunen har utøvd.

Som kapittel 5 vil gå nærmere inn på, viser dette prosjektet at pedagogiske utvikling er et av resultatene ved felles ledelse. Dette er et særlig interessant funn i forhold til utvikling av god ledelse i skole og oppvekst, særlig med tanke på det krav som stilles til at rektor skal jobbe for å videreutvikle skolens virksomhet.

4. Omfang, begrunnelser og organisering av felles ledelse

Det har tidligere ikke funnes noen oversikt over omfanget av felles ledelse i skole og oppvekst, og det har vært mangel på kunnskap om organiseringsformer og resultater av felles ledelse. Kunnskap om dette vil være et viktig bidrag for en av målsetningene med prosjektet, nemlig å støtte utviklingen av godt lederskap i kommunal sektor.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på omfanget av felles ledelse, og om det finnes noen karakteristikk ved kommuner og fylkeskommuner som har valgt å innføre denne ledelsesmodellen. Videre skal vi se på hvilke begrunnelser som har blitt benyttet ved etablering av felles ledelse, og noen eksempler på hvordan det blir organisert. Av særlig interesse vil det være å se på sammenfallende trekk og erfaringer, for på den måten å legge til rette for at kunnskap kan overføres til andre kommuner som vurderer å innføre felles ledelse i skole og oppvekst.

4.1 Omfang av felles ledelse i norske kommuner og fylkeskommuner

Spørreskjemaundersøkelsen om felles ledelse i skole og oppvekst, som ble distribuert til skolefaglig ansvarlig i alle 431 kommuner⁷ og 19 fylkeskommuner i mai 2007, ble besvart av 350 respondenter. Av disse er 337 kommuner og 13 fylkeskommuner. I figur 4.1 presenteres hvor mange kommuner og fylkeskommuner som oppgir at de har erfaring med felles ledelse.

Figur 4.1: Har din kommune/fylkeskommune etablert felles ledelse i skole og oppvekst? (N=350)

	Fylke	Kommune	Total
Ja, i deler av eller hele kommunen/fylkeskommunen	23,1 %	39,2 %	38,6 %
Ja, vi har hatt det, men har gått bort fra ordningen	0,0 %	5,9 %	5,7 %
Nei, men vi vurderer det	0,0 %	7,1 %	6,9 %
Nei, vi har ikke felles ledelse og har heller ingen planer om det	76,9 %	47,8 %	48,9 %
Total	13	337	350

Figur 4.1 indikerer at relativt mange kommuner har erfaring med felles ledelse i skole og oppvekst, mens det er mindre utbredt i fylkeskommuner. Det er 132 kommuner som svarer at de har etablert felles ledelse, mens tallet for fylkeskommunene er 3.

Resultatet for kommuner er relativt høyt i forhold til det man hadde forventet av undersøkelsen. Trolig skyldes dette til dels at prosjektets avgrensning ikke har vært tydelig nok for respondentene. Felles ledelse er her avgrenset til å gjelde felles ledelse for flere skoler, eller for skole(r) og barnehage(r). Nyansering av breddeundersøkelsens resultat slik det

⁷ Per 1.januar 2007.

fremkommer i figur 4.1, kommer vi tilbake til i forbindelse med figur 4.4, som viser hvilke enheter respondentene oppgav å ha felles ledelse for.

Først skal vi imidlertid se på om det er noen kjennetegn som karakteriserer de kommunene som har erfaring med felles ledelse. Figur 4.2 fremstiller en fylkesoversikt over respondentene.

Figur 4.2: Har din kommune/fylkeskommune etablert felles ledelse i skole og oppvekst?, krysset med fylke (N=350)

	Ja, i deler av/hele kommunen	Ja, vi har hatt det, men har gått bort fra ordningen	Nei, men vi vurderer det	Nei, vi har ikke felles ledelse og har heller ingen planer om det	Total
Akershus	31,2 %	6,2 %	18,8 %	43,8 %	16
Aust-Agder	38,5 %	7,7 %	7,7 %	46,2 %	13
Buskerud	21,1 %	15,8 %	0,0 %	63,2 %	19
Finnmark	57,1 %	0,0 %	0,0 %	42,9 %	14
Hedmark	23,5 %	5,9 %	17,6 %	52,9 %	17
Hordaland	22,2 %	3,7 %	14,8 %	59,3 %	27
Møre og Romsdal	33,3 %	7,4 %	0,0 %	59,3 %	27
Nord-Trøndelag	31,8 %	9,1 %	13,6 %	45,5 %	22
Nordland	51,6 %	3,2 %	12,9 %	32,3 %	31
Oppland	34,8 %	4,3 %	0,0 %	60,9 %	23
Oslo	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100 %	1
Rogaland	47,8 %	8,7 %	0,0 %	43,5 %	23
Sogn og Fjordane	64,7 %	0,0 %	5,9 %	29,4 %	17
Sør-Trøndelag	42,1 %	5,3 %	5,3 %	47,4 %	19
Telemark	60,0 %	0,0 %	6,7 %	33,3 %	15
Troms	33,3 %	8,3 %	12,5 %	45,8 %	24
Vest-Agder	38,5 %	7,7 %	0,0 %	53,8 %	13
Vestfold	42,9 %	7,1 %	0,0 %	50,0 %	14
Østfold	33,3 %	0,0 %	0,0 %	66,7 %	15
Total	38,6 %	5,7 %	6,9 %	48,9 %	350

Figur 4.2 indikerer at det i alle fylker finnes kommuner som har etablert felles ledelse i skole og oppvekst, med unntak av Oslo. I enkelte fylker har over halvparten av de kommuner som har besvart undersøkelsen felles ledelse, mens det i andre fylker er en noe lavere andel som oppgir at de har det. Likevel er det ingen fylker (med unntak av Oslo) der færre enn 20 prosent av de kommunene som har besvart som har felles ledelse. Dette tyder på at ledelsesmodellen er utbredt over hele landet.

Imidlertid kan det se ut til at de fylkene der en høy andel har svart at de har felles ledelse, er fylker med lav befolkningstetthet. Som det kan leses ut av figuren, er det over halvparten av kommunene i Finnmark, Nordland, Sogn

og Fjordane og Telemark som oppgir at de har felles ledelse.⁸ Videre er det en lavere andel kommuner som har felles ledelse i fylker med høy befolkningstetthet, som Akershus og Hordaland.⁹ Inntrykket er imidlertid ikke entydig. I fylker med høy befolkningstetthet, som Vestfold og Rogaland, er det også en høy andel respondenter som oppgir at de har felles ledelse.¹⁰

På denne bakgrunn kan det se ut til at det er en svak positiv sammenheng mellom lav befolkningstetthet og forekomst av modeller for felles ledelse. Når vi i punkt 4.3 ser på begrunnelser for å etablere felles ledelse, ser vi at bakgrunnen for å etablere felles ledelse er mer variert enn å opprettholde skoletilbudet i distriktene.

Videre presenterer vi en figur som viser omfanget av felles ledelse i henholdsvis små og store kommuner.

Figur 4.3: Har din kommune/fylkeskommune etablert felles ledelse i skole og oppvekst? (N=337)

	Respondenter, innbyggertall < 7000	Andel, innbyggertall < 7000	Respondenter, innbyggertall > 7000	Andel, innbyggertall > 7000
Ja i deler av eller hele kommunen	88	39,1 %	44	39,2 %
Ja, vi har hatt det, men har gått bort fra ordningen	16	7,1 %	4	5,9 %
Nei, men vi vurderer det	18	8,0 %	6	7,1 %
Nei, vi har ikke felles ledelse og har heller ingen planer om det	103	45,8 %	58	47,8 %
Antall respondenter	225	100 %	112	100 %

Figur 4.3 indikerer at det ikke er noen betydelige forskjeller mellom små og store kommuner i Norge hva gjelder erfaring med felles ledelse i skole og oppvekst. Som vi ser er det 39 prosent som oppgir at de har felles ledelse i deler av eller hele kommunen, og dette gjelder både små kommuner med færre enn 7000 innbyggere, og i større kommuner med flere enn 7000 innbyggere. I og med at felles ledelse er en ordning som ofte kommuniseres i forbindelse med å opprettholde distriktsskoler i tynt befolkede strøk, er resultatene noe overraskende. Kartleggingen viser imidlertid at det er andre begrunnelser som er mer fremtredende, og at de mest brukte begrunnelsene vil være aktuelle både for små og store kommuner. Dette skal vi komme tilbake til under punkt 4.3.

I det følgende avsnittet skal vi se hvilke enheter som i kommunene er under felles ledelse. Slik kan vi nærme oss en bedre situasjonsbeskrivelse av felles ledelse i norske kommuner og fylkeskommuner. Videre vil vi se hvordan kommunene og fylkeskommunene har organisert felles ledelse i skole og oppvekst.

⁸ Befolkningstettheten beregnet i innbyggere per km² i disse fylkene er hhv 2, 7, 6 og 12. Landsgjennomsnittet er 15. (Kilde: Statistisk Sentralbyrå (2006). *Statistisk årbok 2006*. Tabell 55.)

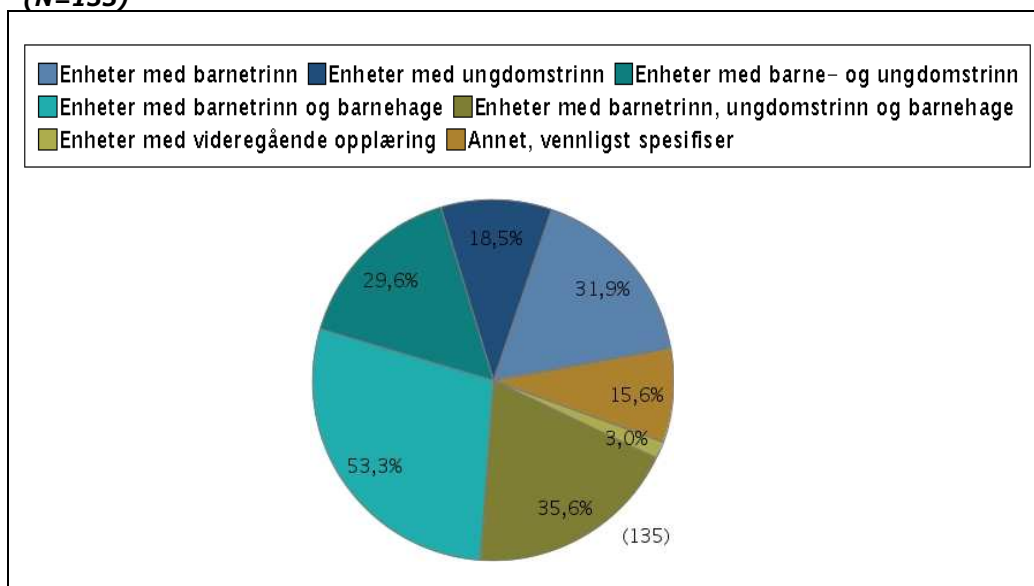
⁹ Befolkningstettheten i disse fylkene er hhv 109 og 31.

¹⁰ Befolkningstettheten i disse fylkene er hhv 103 og 46. (ibid)

4.2 Hvilke enheter er under felles ledelse?

Figur 4.4 illustrerer hvilke enheter som er under felles ledelse.

Figur 4.4: Hvilke enheter er under felles ledelse? Flere kryss er mulig. (N=135)¹¹



Som det kan ses av figur 4.4, er de fire mest fremtredende modellene med felles ledelse for

- enheter med barnetrinn og barnehage
- enheter med barnetrinn, ungdomstrinn og barnehage
- enheter med barnetrinn
- enheter med barne- og ungdomstrinn

Figuren indikerer at felles ledelse er klart mest utbredt for enheter med barnetrinn og barnehage (53 prosent). Andelen som har oppgitt de tre andre mest utbredte modellene ligger rundt 30-35 prosent.

Figuren gir imidlertid grunn til å nyansere inntrykket av omfanget av felles ledelse, slik det ble fremstilt i figur 4.1. For det første er det 30 prosent som har oppgitt at de har felles ledelse for enheter med barne- og ungdomstrinn. Dersom disse skolene ligger på samme sted og tilbyr et fullstendig skoleløp fra første til tiende klasse, såkalte 1.-10.skoler, kan det diskuteres om man skal regne disse som eksempler på felles ledelse i dette prosjektet. Grunnen til dette er at 1.-10.skoler ikke representerer nye måter å drive ledelse på i skole- og oppvekst, og at de derfor heller ikke er like interessante å se på i forhold til muligheter, barrierer og resultater ved felles ledelse.

Videre er det 16 prosent (21 respondenter) som oppgir kategorien "annet", og 18 av disse spesifiserte svaret sitt. Svært mange av disse (14) oppgav at de hadde felles ledelse for flere barnehager, eller for andre enheter som voksenopplæring, spesialundervisning, kulturskole og enkelte andre enheter. Disse tilfellene av felles ledelse, inkludert felles ledelse av barnehager, faller utenfor prosjektets definisjon av begrepet. Dette var ikke klart nok for

¹¹ Spørsmålet ble kun stilt til kommuner og fylkeskommuner som oppgav at de hadde felles ledelse.

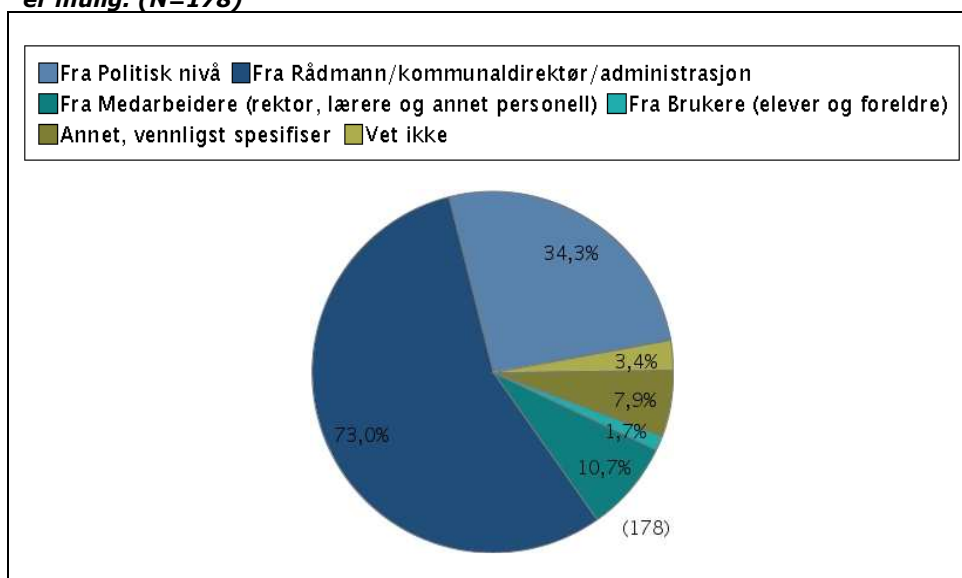
respondentene, til tross for at det ble informert om dette både i invitasjonsbrevet og i en oppfølgende e-post til spørreskjemaundersøkelsen.

Imidlertid understrekes det at figur 4.5 indikerer at felles ledelse likevel er relativt utbredt, siden et betydelig antall respondenter har oppgitt at de har etablert felles ledelse for enheter som inngår i prosjektets forståelse av begrepet. Eksempelvis oppgir 54 prosent at de har felles ledelse for enheter med barnetrinn og barnehage, og 36 prosent at de har felles ledelse for enheter med barnetrinn, ungdomstrinn og barnehage. Det er også en mulighet at de respondenter som oppgav at de hadde felles ledelse for enheter som faller utenfor dette prosjektets avgrensning også har krysset av for enheter som inkluderes i studien. Dette muliggjøres ved at respondentene kunne sette flere kryss.

4.3 Bakgrunn for etablering av felles ledelse

I det følgende skal vi se på hvilke begrunnelser som har blitt lagt til grunn for etablering av felles ledelse. Her bruker vi resultater både fra casestudiene, spørreskjemaundersøkelsen og utviklings- og læringsforumet. Først skal vi se på hvem som tok initiativet til å etablere felles ledelse, og figuren under fremstiller respondentenes svar slik det fremkom i breddeundersøkelsen.

Figur 4.5: Hvem tok initiativet til felles ledelse? Hvor kom initiativet til felles ledelse fra? Hvem tok initiativet til diskusjonen om felles ledelse? Flere kryss er mulig. (N=178)¹²

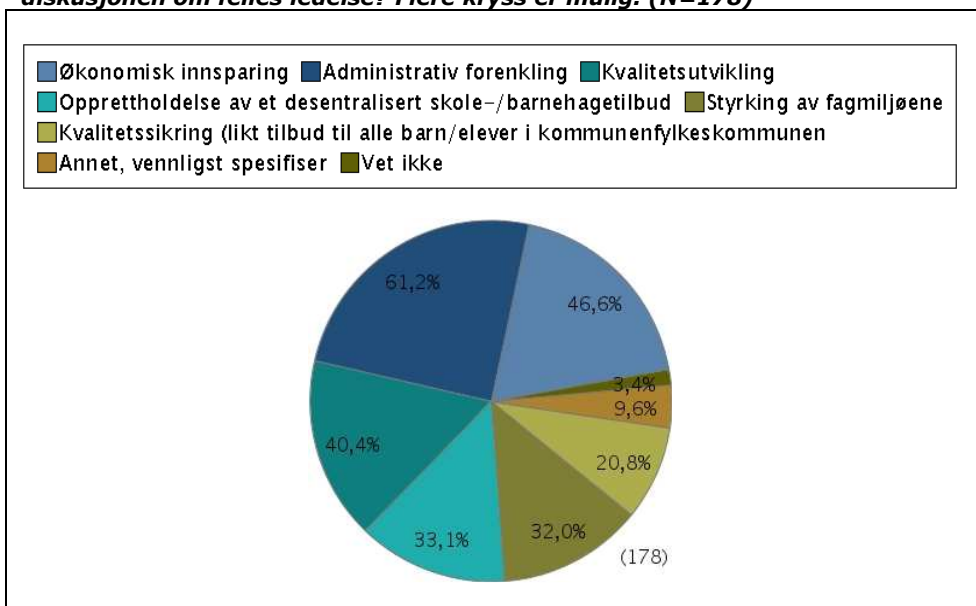


Figur 4.5 indikerer at forslaget om felles ledelse i skole og oppvekst først og fremst kommer fra administrasjonen (73 prosent). I en del tilfeller kommer initiativet fra det politiske nivået (34 prosent). Det er imidlertid interessant at initiativet i noen enkelttilfeller også kommer fra medarbeidere i sektoren, selv om kun 11 prosent av respondentene oppgav dette. Dybdestudiene gir som vi skal se et eksempel på dette, men først skal vi se på hvilke

¹² Spørsmålet ble formulert på disse tre måtene til hhv de som oppgav at de hadde felles ledelse, de som oppgav at de hadde hatt det men gått bort fra ordningen, og de som vurderte å innføre det.

begrunnelser som ble gitt for å etablere felles ledelse. Figur 4.6 under viser respondentenes svar på hvilke begrunnelsen som ble lagt til grunn for etableringen av felles ledelse.

Figur 4.6: Hvilken begrunnelse ble lagt til grunn for etableringen av/under diskusjonen om felles ledelse? Flere kryss er mulig. (N=178)¹³



Figur 4.6 indikerer tre fremtredende begrunnelser for at kommuner og fylkeskommuner har etablert felles ledelse:

- administrativ forenkling (61 prosent)
- økonomisk innsparing (47 prosent)
- kvalitetsutvikling (40 prosent)

Det er også en betydelig andel som oppgir at opprettholdelse av et desentralisert skole-/ barnehage tilbud og styrking av fagmiljøene har vært av betydning (hhv 33 prosent og 32 prosent). Kvalitetssikring i form av et likt tilbud til alle barn/ elever i kommunen eller fylkeskommunen, hadde betydning for 21 prosent av respondentene.

Resultatet om at økonomiske og administrative argumenter har spilt en viktig rolle, kan neppe sies å være overraskende. Likevel har ikke disse argumentene vært enerådende, da 30-40 prosent oppgir "mykere" begrunnelser ut i fra pedagogiske eller distriktpolitiske hensyn. Vi understreker at respondentene kunne svare flere alternativer, og det er rimelig å tro at mange respondenter som har oppgitt de "myke" argumentene også har oppgitt begrunnelser som administrativ forenkling eller økonomi.

Inntrykkene fra figur 4.5 og 4.6 bekreftes og nyanseres i dybdestudiene, som vi nå skal se nærmere på.¹⁴ Vi understreker at vår forståelse for enkelte av casekommunenes begrunnelser bygger både på besøk til den enkelte kommune, og deres deltakelse i lærings- og utviklingsforumet.

¹³ Spørsmålet ble stilt til respondenter som oppgav at de hadde felles ledelse, hadde hatt det men gått bort fra ordningen, og de som vurderte å innføre det.

¹⁴ Gjemnes kommune er ikke representert, fordi de ikke har felles ledelse slik det er definert i dette prosjektet.

Steigen kommune

Høsten 2005 ble felles ledelse etablert og igangsatt. Bakgrunnen for dette var nedgangen i antall barn og elever, samt at man ikke ville legge ned flere skoler. Det var politikernes idé å redusere lederprosenten i skolen/barnehagen. Begrunnelsen var av økonomisk art, men like viktig var argumenter som omhandlet en bedre organisering og forvaltning av kompetanse og pedagogisk utvikling. Politikerne mente at det var for mange enheter med få barn, og det var for mange isolerte enheter.

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 som følge av dårlig økonomistyring, 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. Denne endringen skulle medføre en mer effektiv økonomistyring, og større ansvarlighet innenfor det enkelte oppvekstområde. 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. Hver leder fikk ca 8 prosent i lønnstillegg.

Tromsø kommune

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 distriktsskolene. Enkelte skoler i distriktet hadde et svært lite elevgrunnlag, særlig på noen av kommunens øyer. Imidlertid ville nedleggelse på disse stedene 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 distriktsskolene; 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.

Larvik kommune

Larvik kommune var tidligere organisert med rådmann, direksjon og 50-60 resultatenheter. Nesten halvparten av disse var skoler og barnehager. I forbindelse 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. Ønsket var å endre kommunens administrative styring til et tonivåsystem med rådmann og færre resultatenheter. 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. Målet var en mer effektiv økonomistyring, og mulighet for å flytte penger innenfor den enkelte resultatenhet. Det var videre en forutsetning at lønnen til de 7 nye enhetsledere i oppvekstsentrene skulle finansieres av deltagende skoler og barnehager, samt at enhetslederne fortsatt skulle være rektor på deltid for en skole i sin resultatenhet.

Oppland fylkeskommune

I løpet av hele 90-tallet var det en vedvarende strid i regionen om de videregående skolene. Det var demonstrasjoner med fakkeltog i nærmiljøene etter ulike forslag om kutt, sammenslåing og lignende. Dette skapte en uheldig uro i regionen. Det ble gjennomført flere utredninger med mål om å etablere ny skolestruktur, den siste i 1997, som det kom lite ut av.

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 NGVS 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.

Som vi ser av eksemplene fra dybdestudiene, bekreftes inntrykket fra breddeundersøkelsen om at det i stor grad er administrasjonen og/ eller det politiske nivået i kommunen eller fylkeskommunen som ønsker å innføre felles ledelse. Begrunnelsene er i stor grad av administrativ og økonomisk art. Begreper som innsparing, effektivisering og organisasjonsforenkling ble spesifikt brukt.

Imidlertid ble slike argumenter i en del tilfeller supplert med andre argumenter. Både i Steigen og i Tromsø ble felles ledelse en løsning for å unngå nedleggelser av skoler med lite elevgrunnlag. Dette innebærer å kunne gi barn og foreldre i hele kommunen et likere tilbud i forhold til nærhet til skole og barnehage. Videre ser vi at særlig Steigen og Oppland fylkeskommune også så muligheter for å bedre skolers og barnehagers kvalitet gjennom felles ledelse. For begge disse kommunene er argumentene begrunnet med mulighet for bedre forvaltning av pedagogiske ressurser gjennom et større fagmiljø og delingskultur, som i neste rekke ville medføre pedagogisk utvikling. Faglig samarbeid mellom skolene vil også kunne sikre et likere tilbud til brukerne, fordi det åpner muligheten for at barna får et likere faglig tilbud med likere kvalitet.

Tromsø er et interessant tilfelle. Her var det en av medarbeiderne som tok initiativet til å opprette felles ledelse, dog innenfor en kontekst med økonomisk innsparing. Felles ledelse dreide seg ikke bare om å opprettholde et desentralisert skoletilbud som sådan. Å legge ned skoletilbudet på i enkelte av øysamfunnene i kommunen ville tvunget kommunen og foreldrene til å frakte barna med båt eller på rasfarlige veier til nærmeste skole og barnehage. Dette kunne ha blitt politisk vanskelig. Med felles ledelse unngikk man med andre ord en nedleggelse som både kunne ha blitt politisk vanskelig, og som ville medført nye praktiske utfordringer både for foreldre og kommune.

4.4 Organisering

Til sist i dette kapittelet skal vi se nærmere på hvilke modeller for felles ledelse i skole og oppvekst som finnes i casekommunene. Her vil vi først se på de funn som er gjort i dybdestudiene i casekommunen, og deretter vil sentrale momenter bli utdypet med tema som ble diskutert i lærings- og utviklingsforumet.

Verdal kommune

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 elevantall og regulering for spesielle forhold, og felleslederen har mulighet til å delegere budsjett til den enkelte skole/barnehage med tilhørende ansvar. Hvert oppvekstområde 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.

Larvik kommune

Kommunen har 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.

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 svakheten 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. Disse har igjen personalansvar og det faglige ansvaret for sin egen skole/ barnehage/ SFO.

Steigen kommune

Høsten 2005 startet kommunen med den første modellen av felles ledelse av Steigens skolen/-barnehagen. 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 erstatning 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. Dette medførte at sakene tok lang tid, og resulterte ofte i mye frustrasjon og nye uheldige situasjoner.

Videre ble lederteamet møtt av mange ulike og skjulte kulturer i enhetene. I utgangspunktet trodde de at de visste hvordan de ulike kulturene fungerte, men slik var det ikke. Lederteamet måtte stake ut ny felles kurs på mange områder, for eksempel i forhold til avspasering, innkjøp osv. I løpet av høsten bygde det seg opp et etterslep av ting som ikke ble gjort, og enhetene fikk problemer med sykemeldinger og atferdproblemer blant elevene.

Det var mange faktorer utover høsten 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/ barnehage skulle ha en rektor/ styrer. Videre var skolers og barnehagers roller og ansvar nøye gjennomtenkt, og bestemte aktiviteter og rolle- og ansvarsfordeling ble spesifikt beskrevet. Oversikten ble sendt ut på høring til foreldrene, Utdanningsforbundet og Fagforbundet.

Lederteamet argumenterte for den nye modellen, fordi de mente det var uforsvarlig å ha så lite tilstedeværelse på skolene og i barnehagene som den forrige modellen. Likevel mente de at bare ved å gjøre et lite grep kunne de få en desentralisert ledelse, også grunnet nedleggelse av to enheter. Lederteamet fikk gehør for endringen, og den nye modellen kunne etableres. Det var ikke behov for noe nytt kommunestyrevedtak, siden modellen fortsatt opererte med en resultatenheter.

Den nye modellen:

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. Samtidig blir personal, kompetanse, utvikling og ressurser felles anliggende.

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 dybdestudie tok utgangspunkt i en av resultatenhetene, Hillesøyskolen, og det er derfor denne modellen vi her tar for oss. Hillesøyskolen består av 3 skoler, 2 barnehager og 2 SFO.

Det er fellesleder 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 instruksjer 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.

Oppland fylkeskommune

Nord-Gudbrandsdal videregående skole har 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, og var på høring ute i avdelingene underveis i prosessen.

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.

Dybdestudiene viser både kommuner som har valgt felles ledelse i hele kommunen, og de som har etablert det i deler av kommunen. Antall resultatenheter varierer også. Tar vi med funnene fra avsnittet om begrunnelser i betraktning, kan det se ut til at både begrunnelser og størrelse på kommunen og de enhetene som slås sammen spiller inn. Det ble for eksempel ikke etablert felles ledelse i Larvik by, eller ved flesteparten av skolene i Tromsø kommune. I Steigen derimot, som er en liten kommune med mindre enn 3000 innbyggere, valgte å opprette hele oppvekstsektoren som en resultatenhet.

Videre er det svært utbredt at det er fellesleder som har økonomisk ansvar og personalansvar for resultatenheten, men det finnes ulike modeller for delegering av myndighet og ressurser ut til den enkelte enhet. Det ser også ut til at mange fellesledere i tillegg leder en av skolene eller barnehagene i sin resultatenhet på deltid. Flere påpeker at dette er svært krevende.

4.5 Oppsummering

Resultatene fra breddeundersøkelsen indikerer at mange kommuner og fylkeskommuner har erfaring med felles ledelse i skole og oppvekst, og at det er en del variasjoner i forhold til hvilke enheter som har felles ledelse. Felles ledelse blir etablert i like stor grad i store kommuner som i små kommuner, men det ser ut til at andelen er særlig høy i fylker med lav befolkningstetthet.

Det er særlig innsparing og administrativ forenkling, samt opprettholdelse av barnehager og skoler, som er fremtredende begrunnelser for etablering av felles ledelse i kommuner og fylkeskommuner. Kvalitetssikring og mulighet for pedagogisk utvikling har også spilt en rolle mange steder, om enn i noen mindre grad.

Ser vi på strukturelle forhold på et mer overordnet nivå, kan etablering av felles ledelse også skyldes mer innfløkte forhold. Behovet for å forenkle og forbedre kommunenes, og den enkelte tjenesteproducents organisasjon, skyldes ikke bare et krav om økonomisk innsparing, men også innbyggernes økende krav til et godt tilgjengelig tjenestetilbud av høy faglig kvalitet. Mange kommuners fallende innbyggertall, som følge av sentralisering og lav fødselsrate, fører dessuten til at mange distrikter er tynt befolket. Dette gjør det til en krevende oppgave å tilby tjenestetilbud som er tilstrekkelig tilgjengelige og samtidig av høy faglig kvalitet.

Etablering og organisering av felles ledelse i skole og oppvekst er således et interessant bidrag for å løse denne oppgaven. En forutsetning er i første rekke at modellen innfrir innbyggernes forventninger til de tjenestene som kommunen tilbyr innenfor denne sektoren. Det er imidlertid avgjørende for om modellen lykkes eller ei at medarbeidere i skole og oppvekst opplever at de fremdeles er ivaretatt som arbeidstakere, og at de ser fordeler i forhold til den tradisjonelle ledelsesmodellen som de er vant til. I de neste kapitlene skal vi se nærmere på resultater av felles ledelse, samt de muligheter og utfordringer casekommunene ser ved denne typen ledelse.

5. Resultater og effekter av felles ledelse

I løpet av prosjektet har det vært en målsetning å måle resultater og effekter i de kommuner og fylkeskommuner som har innført felles ledelse i skole og oppvekst. Når man skal måle effekter av en innsats, er det vanlig å operere med en inndeling i output, resultater og effekter. Output vil være de umiddelbare resultater av et prosjekt. Output i den enkelte kommune eller fylkeskommune som har innført felles ledelse vil kunne være en ny organisasjonsmodell i oppvekstsektoren. Dette har vi allerede gitt en presentasjon av i forrige kapittel. Resultater er kortsiktige, og kan i den enkelte kommune eller fylkeskommune for eksempel være økt samarbeid mellom skoler eller mellom barnehage og skole, samt større fokus på overgangen mellom barnehage og skole. Effekter er langsiktige, og kan eksempelvis være at det i kommuner eller fylkeskommuner som har innført felles ledelse utvikler seg en kultur for samarbeid og deling på tvers av enheter, og man ser en positiv utvikling i elevresultater. I tillegg snakker vi om utilsiktede effekter, som er effekter som ligger utenfor eventuell målsetting og begrunnelse for etablering av ordningen.

Det er velkjent at måling av effekter er svært vanskelig. Grunnen er at effekten av et enkelt tiltak kan være vanskelig å isolere, og det vil alltid være en rekke andre faktorer som kan påvirke virkningen av et tiltak. Som regel er det en kombinasjon av ulike faktorer som bidrar til en endring. I dette tilfellet er det sannsynlig at flere av kommunene og fylkeskommunene har gjennomført andre endringstiltak samtidig med etableringen av felles ledelse, noe som også påvirker resultat og effekt. Dette forbeholdet må alltid tas i forbindelse med effektmålinger, men det gjør det ikke noe mindre interessant å identifisere resultater og effekter av felles ledelse.

5.1 Hvilke resultater gir felles ledelse i kommunen/fylkeskommunen?

I breddeundersøkelsen ble kommuner og fylkeskommuner spurt om hvilke resultater de selv mener å ha oppnådd ved etablering av felles ledelse. Dette avsnittet presenterer og diskuterer besvarelsene.

5.1.1 *Resultater av felles ledelse*

I breddeundersøkelsen blant norske kommuner og fylkeskommuner ba vi respondentene ta stilling til noen utsagn om mulige resultater og effekter av felles ledelse. Resultatene presenteres i tabell 5.1.

Figur 5.1: Vennligst ta stilling til utsagnene nedenfor – resultater (N=135)

Felles ledelse ...	har utviklet skolen som organisasjon	har effektivisert barnehage/ skoleledelsen i kommunen	har resultert i økonomisk innsparing for kommunen	skaper en enklere og mer oversiktlig organisasjon	gir positive resultater i form av elevresultater
I meget høy grad	13,6 %	7,4 %	3,7 %	15,6 %	0,7 %
I høy grad	32,6 %	32,6 %	16,3 %	43,0 %	7,4 %
I noen grad	41,5 %	38,5 %	36,3 %	25,2 %	28,1 %
I liten grad	5,9 %	14,1 %	28,9 %	9,6 %	25,2 %
I meget liten grad	1,5 %	3,7 %	11,1 %	4,4 %	5,2 %
Vet ikke	5,2 %	3,7 %	3,7 %	2,2 %	33,3 %

Tabell 5.1 viser at over 59 prosent av respondentene mener at felles ledelse i *meget høy eller i høy grad* fører til en enklere og mer oversiktlig organisasjon. Videre mener over 46 prosent av respondentene at felles ledelse i *meget høy eller i høy grad* har ført til en utvikling av skolen som organisasjon. 40 prosent av respondentene mener også at felles ledelse i *meget høy eller i høy grad* har effektivisert ledelsen av skoler og barnehager i sin kommune. Det er altså de organisatoriske resultater og effekter respondentene mener er tydeligst.

Resultatet understøttes av de åpne svarkategoriene i spørreskjemaet hvor vi blant annet stilte spørsmålet "Hvilke andre resultater ser du at felles ledelse i skole og oppvekst gir i din kommune/fylkeskommune?". Her er det flere som svarer at med felles ledelse er oppvekstsektoren i kommunen bedre koordinert, og at det er enklere både for skoleeier og brukere å forholde seg til en felles leder enn mange "små" enhetsledere.

I tillegg er det gjennomgående i svarene at respondentene mener at felles ledelse gir økte muligheter til å forbedre overgangene mellom barnehage og ulike skoleslag. Det er større fokus på overganger, og personalets kompetanse både utnyttes bedre og utvikles raskere. Utvalgte sitater kan illustrere poengene nærmere:

- "Foreldregruppa har et helhetlig syn på barnehage og skoletilbudet. De kjenner begge deler bedre ved felles ledelse. Det blir også et økt fokus i personalet for å arbeide sammen for "våre" barn – sosial utjamning og tidlig innsats. Mer robuste enheter og fagmiljø. Bedre overgang fra barnehage til skole".
- "Kompetanseheving for personalet, elevene får et større nettverk og bedre mulighet til spennende elevprosjekter på grunn av at flere aktører deltar i prosjektene. Vi klarer å finne gode, helhetlige løsninger".

- "Overgangen fra barnehagen til skolen blir mye lettere for barna med felles ledelse og samlokalisering".
- "I min kommune er det tre svært ulike skoler/barnehager som hver har felles ledelse. Felles for alle tre er foreldrenes tilfredshet over at overgang barnehage/skole er blitt mye bedre for barna, de er kjent og kjenner seg trygge, de er vant med felles arrangement av ulike slag, og kompetansen mellom førskolelærere og lærere har økt".

Resultatene i tabell 5.1 viser også på hvilke områder kommuner og fylkeskommuner mener at felles ledelse *ikke* har gitt resultater. Det fremkommer av tabellen at hele 40 prosent av respondentene sier seg i *liten grad eller i meget liten grad* enig i at felles ledelse har resultert i økonomisk innsparing for kommunen. Det er også i overkant av 30 prosent som i *liten grad eller i meget liten grad* er enig i at felles ledelse gir positive resultater i form av elevresultater.

Hvis vi trekker tråden tilbake til kommunene og fylkeskommunenes begrunnelser for etablering av felles ledelse, husker vi at kommunenes og fylkeskommunens hyppigste begrunnelser for etablering av felles ledelse var administrativ forenkling, økonomisk innsparing og kvalitetsutvikling av skolen. Denne undersøkelsen tyder på at det er samsvar mellom kommunenes og fylkeskommunenes begrunnelser og resultater på områder som administrativ forenkling og organisasjonsutvikling. Når det gjelder økonomisk utbytte og pedagogiske resultater i form av forbedrede elevresultater, er det i breddeundersøkelsen mindre samsvar mellom begrunnelser og resultat. Disse funnene vil vi i det følgende drøfte nærmere i lys av diskusjonene fra dybdestudiene og fra lærings- og utviklingsforumet.

5.1.2

Diskusjon fra case og utviklings- og læringsforumet

De seks dybdestudiene og drøftingen i utviklings- og læringsforumet har generelt bidratt til å bekrefte inntrykket fra breddeundersøkelsen, og utdypet kunnskapen om organisatoriske, pedagogiske og økonomiske resultater ved felles ledelse i særdeleshett

Når det gjelder organisatoriske resultater, fremkommer det at et konkret resultat av felles ledelse er en mer oversiktlig organisasjon. Deltagerne mener også at kvalitetssikring i organisasjonen gjøres enklere med bedre oversikt og færre aktører.

Når det gjelder de økonomiske gevinstene, var innsparing og effektivisering begrunnelse for etablering av felles ledelse for de fleste av deltagerne, og de sier at de nådde målene for innsparing. Det er imidlertid interessant at deltakerne antydte at det over tid snarere kan være snakk om en omdisponering av ressurser fra administrativ til mer pedagogisk ledelse, enn at felles ledelse gir reelle økonomiske gevinster. Informantene oppgir at det pedagogiske fokuset har blitt mer fremtredende etter hvert som de har fått mer erfaring med modellen for felles ledelse.

Det er i dag et sterkt fokus på kvalitet i skole og barnehage, og kvalitetssikring er viktig for skoleeierne. Kvalitet stiller krav til dokumentasjon og innsyn på en måte og i et omfang som ikke nødvendigvis har vært tradisjon alle steder. Det har vært fremhevet som en utfordring for kommuner med mange små skoler å gi et likeverdig skoletilbud til barn og unge i kommunen. Små skoler har små fagmiljø, og tilbudet til barna blir svært sårbart da det avhenger av enkeltindividers innsats alene. Det fremheves av respondentene at felles ledelse gir resultater hva gjelder kompetansedeling og kompetanseheving blant lærerne, og at en slik styrking

av fagmiljøene bidrar til kvalitetsheving av undervisningen. Det må sies å være et særdeles interessant funn dersom felles ledelse bidrar til å øke skolens kvalitet gjennom økt pedagogiske fokus, og en videreutvikling av skolen som organisasjon.

I det følgende presenterer vi eksempler fra tre casekommuner som illustrerer hvilket resultat disse vurderer at felles ledelse har gitt.

5.1.3

Eksempler fra casekommunene

Verdal kommune

Kommunens virksomhetsområder har fått mer fokus på koordinering, forebygging og tidlig innsats. Dette er kanskje den største gevinsten.

Pedagogiske gevinster:

- Lettere å få forståelse for en helhetlig pedagogisk utvikling
- Større forståelse for pedagogiske metoder i skoler og barnehager
- Det foregår en løpende erfaringsutveksling
- Strategiplanen har lagt løpet for det faglige samarbeidet i institusjonene

Administrative gevinster:

- Det er kun virksomhetsleder som deltar i kommunens ledergruppe – før var det 3-4 personer
- Der er mer fokus på å etterleve administrative regler og prosedyrer
- Det administrative arbeidet er lettet og samlet, men det kommer ofte nye kontrollsystemer
- Mulig at institusjonsledere har fått mer tid i egen skole eller barnehage

Økonomiske gevinster:

- Bedre utnyttelse av de samlede ressurser
- De økonomiske gevinstene er ikke synlige og det kan dermed ikke beregnes noen effekt

Tromsø kommune

Pedagogiske gevinster

- Nytt fokus på pedagogisk utvikling
- Faglig forbedring og nytenkning
- Samarbeid, deling av undervisningsopplegg og flere å spille på
- Samarbeid om kursholdere som den enkelte skolen tidligere ikke hadde penger til
- Samarbeid om tiltak for å forebygge mobbing

Organisatoriske gevinster

- Endringsvillighet og diskusjon
- Lærende organisasjon – kompetanse og refleksjon
- Systemforståelse i organisasjonen
- Utvikle begrep om begreper og få en felles forståelse av dem

Administrative gevinster

- Samordning og effektivisering av oppgaver

Økonomiske gevinster

- De økonomiske målene er innfridd
- Felles IKT-ansvarlig
- Skolene deler på utstyr

Larvik kommune

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
- Der 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

5.2 En analyse av styrker og svakheter ved felles ledelse

Med et utgangspunkt i KS' formål med dette prosjektet, mener vi det vil være hensiktsmessig å se nærmere på hvilke styrker og svakheter som kan identifiseres ved felles ledelse som ledelsesform i skole- og oppvekstsektoren. På bakgrunn av funnene i dette prosjektet, samt drøftinger med utviklings- og læringsforumet, har vi derfor utviklet en analyse av styrker og svakheter, muligheter og trusler ved felles ledelse.

Breddeundersøkelsen viser at det er mange norske kommuner og fylkeskommuner som har erfaringer med felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren. Dette er en styrke for prosjektet, fordi det betyr at det er en kritisk masse av kommuner og fylkeskommuner som har gjort seg erfaringer, og som kan bidra til en eventuell videre utvikling av felles ledelse som ledelsesalternativ. Resultatene fra breddeundersøkelsen viser videre at felles ledelse er et alternativ ikke bare for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å opprettholde et grendeskoletilbud, men også for kommuner og fylkeskommuner som ønsker administrativ forenkling og økt fokus på kvalitet i opplæringstilbudet.

Figur 5.2 gir en oversikt over de elementene som er fremkommet.

Figur 5.2: Analyse av styrker, svakheter, muligheter og trusler ved felles ledelse i skole og oppvekst

Styrker ▪ Oppfyller politiske og administrative ambisjoner ▪ Administrativ forenkling ▪ Større økonomisk og faglig handlingsrom ▪ Økt ledelseskraft når et team leder ▪ Refleksjon og diskusjon på flere nivåer ▪ Utvikling av delingskultur ▪ Styrker fagmiljøene ▪ Økt pedagogisk fokus ▪ Innsyn i flere enheter bidrar til kvalitetssikring ▪ Kvalitetsheving av overganger mellom barnehage og skole, og ulike skoleslag ▪ Omdisponering av ressurser fra administrative til pedagogiske oppgaver	Svakheter ▪ Uklare vilkår for fellesleder ▪ Svært arbeidsbelastende for fellesleder ▪ Uklar status og vilkår for den som er øverste ansvarlig når fellesleder ikke er tilstede ▪ Holdningsendring tar tid ▪ Ikke nødvendigvis økonomisk innsparing over tid
Trusler ▪ Manglende dokumentasjon av resultater ▪ Politisk motvilje ▪ Manglende støtte og vilje fra foreldre og personale ▪ Mangel på lederkompetanse i organisasjonen ▪ Økt avstand til personalet	Muligheter ▪ Løsning på kommuners og fylkeskommuners ønske om administrativ forenkling, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av opplæringstilbudet ▪ Redskap til å forme framtidens skole ▪ Forebyggende tiltak kan settes inn tidligere ▪ Opprettholde en desentralisert skolestruktur

5.2.1

Styrker ved felles ledelse

Som det fremgår av figur 5.1, er det identifisert en rekke styrker ved felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren. Det er også Rambøll Managements inntrykk at informantene i utviklings- og læringsforumet mente at det ligger mange styrker i en modell med felles ledelse i skole og oppvekst, og at disse styrkene veier opp for de svakhetene som de erfarer.

Som det fremgår av figur 5.1, bidrar felles ledelse til økt handlingsrom både administrativt og faglig. Felles ledelse gir administrativ forenkling, fordi det blir færre personer å forholde seg til i ledergruppen på kommunalt nivå. Videre er det flere som mener at ledelsen på skolenivå er blitt sterkere, fordi med felles ledelse er flere enn rektor tvunget til å gå inn og ta ansvar i det daglige arbeidet. Felles ledelse setter fokus både på lederrollen og på hver enkelt medarbeiders rolle i organisasjonen. Videre vil felles ledelse ansvarliggjøre hver enkelt medarbeider.

Den største styrken ved felles ledelse ser ut til å være de gevinster det gir i forhold til det pedagogiske arbeidet i skoler og barnehager. Innføringen av felles ledelse fører i følge casekommunene våre til økt diskusjon og refleksjon på ulike nivåer om hva som er en god skole, og hva som er en god leder. Dette anser vi som en styrke fordi det er en forutsetning for utvikling.

Felles ledelse bidrar også til å styrke fagmiljøene ved skoler og barnehager. Ressurser utnyttes på tvers av organisasjonen der det er behov for dem, og åpner for samarbeid mellom fagpersoner som tidligere arbeidet hver for seg. I neste omgang fører dette i følge våre informanter til utvikling av en delingskultur mellom skoler og mellom skoler og barnehager, noe som er ansett som hensiktsmessig i forhold til kunnskapsutvikling og skoleutvikling. Videre er det en styrke at det blir økt fokus på samarbeid mellom skole og barnehage, slik at man kan bruke hverandres ressurser og lette overgangen mellom barnehage og skole for barna.

Felles ledelse bidrar således til et større pedagogisk fokus, større innsikt og åpenhet om hvordan lærere og ledere arbeider. Dette er et meget viktig bidrag til kvalitetssikring av opplæringstilbudet. Skoler og barnehager som har arbeidet alene i mange år, får gjennom felles ledelse nye muligheter til å lære og utvikle seg sammen med andre. Videre gir felles ledelse en mer oversiktlig organisasjon, slik at det blir enklere å sikre et likeverdig tilbud til alle barn og unge i kommunen.

5.2.2

Svakheter

De svakheter som fremkommer ved felles ledelse handler først og fremst om hva våre respondenter opplever som uklarhet i vilkår og rammebetingelser for utøvelse av fellesledelse. Som vi nevnte i kapittel 3, tolkes lovverket forskjellig av fylkesmennene, og mange kommuner og fylkeskommuner er usikre på hva som kreves for å oppfylle kravene i opplæringsloven. Videre fremheves det av respondentene at en rolle som felles leder kan være svært arbeidsbelastende, uten at de nødvendige administrative ressurser er allokert. Dette gjelder også for den som har daglig ansvar på en enhet når fellesleder ikke er tilstede. Disse personene har ulike titler, som daglig leder, stedsansvarlig, koordinator m.fl., og deres formelle status både i forhold til ansvar og lønn synes uklar. Eksempelvis forteller noen kommuner at en kontaktlærer får større tillegg i lønn for sin rolle enn det den stedsansvarlige gjør. Dette bidrar ikke til å styrke rekrutteringen av stedsansvarlige.

I denne forbindelse er det også relevant å stille spørsmålet om felles ledelse fører til reelle økonomiske innsparinger på sikt. Samtlige av deltagerne i lærings- og utviklingsforumet mente at de hadde imøtekommet kravet om innsparing det første året, men at kostnadskutt deretter hadde fått mindre fokus. De stilte seg også tvilende til hvorvidt felles ledelse var en "billigere" ledelsesform, blant annet på grunn av at det må etableres stedsansvarlige. De mente imidlertid at ressursene ble brukt på en bedre måte enn tidligere. Poenget i denne sammenheng er at dersom målet er økonomisk innsparing, er ikke felles ledelse det tiltak nødvendigvis som vi bringe organisasjonen i mål.

5.2.3

Trusler

Felles ledelse krever en endring av holdninger i hele organisasjonen. Det krever blant annet at den enkelte lærer og det enkelte team av lærere tar større ansvar for den daglige driften av skolen, fordi rektor ikke er til stede til enhver tid. Felles ledelse faller ikke på plass umiddelbart etter at et vedtak er fattet, men en holdningsendring i personalet er nødvendig om

felles ledelse skal fungere. Holdningsendringer tar tid, og mangel på holdningsendring kan være en trussel. Rektors nye rolle som leder for flere skoler/barnehager og dertil manglende tilstedeværelse vil i mange tilfeller føre til at ansatte opplever rektor som fjernere fra skolens daglige drift enn tidligere. Dersom det er en vedvarende oppfatning i personalet at skolen er dårlig administrert og mangler tydelig ledelse, vil også dette representere en klar trussel. Samtidig må selve ansvarliggjøringen av personalet kunne ses på som styrke.

Vår erfaring gjennom denne utredningen er at det i svært liten grad finnes materiale som dokumenterer de erfaringer som gjøres i kommuner og fylkeskommuner med felles ledelse, og vurderer de resultater som oppnås. Skal felles ledelse få gjennomslagskraft som ledelsesform i flere kommuner, er det imidlertid Rambøll Managements oppfatning at resultater i større grad bør sammenlignes og dokumenteres. Dette gjelder så vel på et sentralt nivå, for eksempel i regi av KS, som lokalt i den enkelte kommune. Formålet med en sentral dokumentasjon må være å bidra til en videreutvikling og en kvalitetsheving av hele skole- og oppvekstsektoren. I den enkelte kommune og fylkeskommune vil det være nødvendig å dokumentere de resultater som kan oppnås, både pedagogiske, administrative og økonomiske, for at felles ledelse skal kunne få oppslutning blant politisk ledelse, så vel som blant elever og foreldre.

5.2.4 *Muligheter*

Muligheter i denne analysen handler om hvilke muligheter vi ser for utbredelsen av felles ledelse som ledelsesform. Med bakgrunn i styrkene ved felles ledelse, mener vi at denne ledelsesformen bør ha stort potensial i en tid hvor offentlig sektor er opptatt av administrativ forenkling, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av opplæringstilbudet. Felles ledelse kan være en bedre måte å utnytte kommunen/fylkeskommunens ressurser på, for dem som har utfordringer på disse områdene.

Dernest vil vi påpeke at felles ledelse kan være en måte å påvirke utviklingen av framtidens skole og oppvekstilbud på. Felles ledelse utfordrer tradisjonelle oppfatninger rundt ledelse og utvikling av skoler og barnehager, skaper refleksjon og diskusjon. Erfaringene med felles ledelse bør derfor være nyttige innspill til alle ledd i organisasjonen når det gjelder utviklingen av framtidens skole- og oppvekstilbud.

5.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi gitt en presentasjon av de resultater som kan identifiseres av felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren. Breddeundersøkelsen viser at det gjerne er økonomisk innsparing og nedleggingstrusler som i utgangspunktet førte til en beslutning om etablering av felles ledelse, men at det foreløpig ikke har vært nevneverdig positive økonomiske resultater av ordningen. Imidlertid melder flere av casekommunene om at de kortsiktige økonomiske målene er innfridd.

Det er ikke mange av respondentene i breddeundersøkelsen som oppgir at bedre elevresultater er et resultat av felles ledelse. Imidlertid blir pedagogisk utvikling i stor grad trukket frem av casekommunene. Felles ledelse gir økt handlingsrom for kommunene både administrativt og faglig, og kan være et organisatorisk grep som sikrer et større fokus på kvalitetsutvikling og kvalitetssikring i skoler og barnehager. Videre ser det ut til at ressursene til skole og oppvekst blir bedre utnyttet. Dette skyldes at den organisatoriske endringen har ført til større samarbeid mellom skoler og mellom skoler og

barnehager. Samarbeidet har også ført til pedagogisk utvikling. Eksempler på samarbeid er deling av faglig kompetanse ved at faglærere har undervist ved flere skoler, mer kontakt mellom faglærere som underviser i samme fag på ulike skoler, og at skolene kan utnytte hverandres spesialkompetanse.

Årsaken til at dette ikke har kommet frem i breddeundersøkelsen, kan for eksempel være at forbedrede elevresultater ikke er tatt ut ennå, eller ikke er målt. Det kan også være metodiske årsaker, for eksempel ved at respondentene har sett pedagogiske resultater, men at de ikke mener disse dekkes av de påstandene de ble bedt om å ta stilling til i breddeundersøkelsen.

Kapittelet har gitt en analyse av styrker og svakheter, muligheter og trusler for felles ledelse som ledelsesform i skole- og oppvekstsektoren. De viktigste styrkene ligger i den pedagogiske utviklingen, økt samarbeid og administrativ forenkling. Svakheter ved felles ledelse er knyttet til uklarheter i rammebetingelser både for rektor og for den som ivaretar den daglige ledelsen av skoler hvor rektor ikke er til stede hele tiden. Videre fremheves det av respondentene at en rolle som felles leder kan være svært arbeidsbelastende, uten at de nødvendige administrative ressurser er allokert. Den viktigste trusselen er dersom personalet over tid opplever at ledelsen er fjern og utydelig. Imidlertid representerer felles ledelse en mulighet for å opprettholde en desentralisert skolestruktur. Videre vurderer Rambøll Management at erfaringene og de positive resultatene av felles ledelse er et bidrag i videreutviklingen av skole- og oppvekstsektoren.

Etter Rambøll Managements vurdering er felles ledelse en ledelsesform som har stort potensial i norske kommuner og fylkeskommuner, men dette fordrer et økt fokus på dokumentasjon av resultater av felles ledelse.

6. Aktuelle fokusområder og prinsipper for ledelse

I dette kapittelet vil vi presentere og diskutere aktuelle fokusområder og prinsipper for ledelse som er blitt vektlagt ved etablering av felles ledelse i skole og oppvekst. Gjennom hele prosjektet har det vært viktig for Rambøll Management og kartlegge og diskutere *ledelse* som eget tema. Dette har vi vært opptatt av for å kunne svare på problemstillingene KS er opptatt av:

- Å støtte utviklingen av godt lederskap i kommunal sektor
- Å sette fokus på ledelse som er med på å utvikle kvalitet i oppvekst- og skoletilbudet til barn og unge
- Å sette fokus på effekter av felles ledelse ved flere skoler og/eller barnehager

6.1 Sentrale ledelsesprinsipper

I dette avsnittet presenterer Rambøll Management en tabell som viser hvilke ledelsesprinsipper som er særlig viktig for å lede flere enheter under felles ledelse. Videre blir prinsippene diskutert med eksempler fra casestudiene.

Figur 6.1: Hvilke ledelsesprinsipper er særlig viktige ved felles ledelse i oppvekst og skole? Vennligst vurder prinsippene og marker med inntil 5 kryss (N=135)

	Respondenter	Prosent
Brukernes behov i sentrum	107	79,3%
Mål- og resultatbevissthet	84	62,2%
Involvering av medarbeidere	82	60,7%
Involvering av brukere (elever og foreldre)	64	47,4%
Åpen kommunikasjon	46	34,1%
Utviklingsorientering	87	64,4%
Nærhet og tilstedeværelse	43	31,9%
Ansvarliggjøring av medarbeidere	43	31,9%
Lojalitet til fattede vedtak	21	15,6%
Annet, vennligst spesifiser	6	4,4%
Total	135	

Av tabellen kan vi lese at de fire viktigste ledelsesprinsippene ved felles ledelse er

1. Brukernes behov i sentrum
2. Utviklingsorientering
3. Mål- og resultatbevissthet
4. Involvering av medarbeidere

Disse fire ledelsesprinsippene skiller seg spesielt ut i datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsen ved at alle fire er valgt av over 60 prosent av respondentene med erfaring fra felles ledelse. Man kan spørre seg om disse er spesielt viktige for felles ledelse, eller om det er generelle prinsipper som blir fremtredende ved enhver skole/barnehage. Vi vil videre perspektivere resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen med eksempler fra casestudiene, slik at vi kan diskutere dette nærmere.

Prinsipper det ble satt særlig fokus på i casestudiene var

- Tilstedeværelse og nærhet
- Involvering og ansvarliggjøring av medarbeidere
- Rolleavklaring – leder og medarbeidere
- Skape en felles kultur samtidig som hver enhet får beholde sin egenart
- Lojalitet til vedtaket

Casestudiene har vist at det er spesielt viktig at ledelsen ved felles ledelse arbeider med å skape en felles kultur, samtidig som hver enhet får beholde sin egenart. Mange av skolene og barnehagene har en lang tradisjon, og det er derfor viktig å ikke bryte opp alle tradisjoner og skape nye. Samtidig er det viktig at ledelsen finner et felles grunnlag å arbeide ut fra, slik at enhetene, skolene og barnehagene, kjenner seg som en resultatenhets.

Videre er tilstedeværelse og nærhet viktige prinsipper i felles ledelse. Dette er sentralt da mange av casekommunene har erfart at det er en utfordring å få nok tid på hver enhet etter en etablering av felles ledelse. Involvering og ansvarliggjøring av personalet blir nevnt i denne sammenhengen. Det er mulig å organisere enhetene slik at det gis mer ansvar nedover i systemet, for eksempel ved å etablere teamledelse med ansvar. En utfordring som melder seg er usikkerhet om roller når man både er leder og medarbeider. Det er derfor viktig å arbeide kontinuerlig med rolleavklaring.

Til slutt kan vi her trekke frem at casekommunene mener det er spesielt viktig at lederne er lojale mot vedtak om felles ledelse i skole og oppvekst. Det er lederne som må fronte dette som en organiseringsform som skal utvikle skolen/barnehagen for at det skal bli en suksess.

Rambøll Management vurderer at det ikke nødvendigvis er slik at disse resultatene er motstridende, eller veldig forskjellig. Det er muligens slik at man i casestudier får andre og mer dyptgående resultater. Grunnen er at man har mulighet til å stille oppfølgende spørsmål og oppfordre intervjuobjektene til å spesifisere hva som er spesielt viktig for felles ledelse. Vi noterer likevel at fastsettelse av ledelsesprinsipper ikke ser ut til å ha hatt særlig høy prioritet i forbindelse med etablering av felles ledelse. Dette henger muligens sammen med det tradisjonelt har vært mer fokus på faglig kompetanse enn ledelseskompetanse på skole- og oppvekstområdet.

6.2 Eksempler fra casestudiene

Verdal kommune

Verdal kommune har en politisk vedtatt strategiplan for oppvekstsektoren for perioden 2006-2008, hvor et av satsningsområdene er ledelse og personalutvikling med følgende mål:

- Utvikle den enkelte ansatte som leder
- Utvikle lærende organisasjoner
- Ivareta ansattes behov for egenutvikling i forhold til kommunens barne-, elev- og læringssyn
- Få utført prioriterte oppgaver på en effektiv måte
- Ta i bruk all kompetanse i virksomhetsområdene

Kommunen gjennomfører forskjellige tiltak for ledere og medarbeidere for å understøtte ovennevnte mål. Videre utvikler virksomhetslederen hvert år en virksomhetsplan med tiltaksplan for eget virksomhetsområde.

Oppland fylkeskommune

Respondentene beskriver den viktigste ledelsesutfordringen som en kamp mellom fellesskap og sentralisering mot svekking av aktivitet og service på den enkelte avdeling. Det er viktig for NGVS å hele tiden vekte tilstedeværelse av ulike funksjoner mot profesjonalisering/effektivisering/sentralisering. Det er viktig for skolen at rektor er synlig, men rektor trenger ikke være fysisk tilstede da hver avdeling har hver sin leder med delegert ansvar. Denne avdelingslederrollen er viktig for å leve ut prinsippet om nærhet og tilstedeværelse.

I oppstarten var det viktig for ledelsen å fokusere på samling; vedtaket var upopulært og mange trodde at nå skulle alle krefter bli slukt av Otta som er sentrum i regionen. Ledelsen satte i gang en prosess hvor kompetanse og kvaliteter ble kartlagt, og prosesser der medarbeiderne måtte finne fellesskapsløsninger. Dette skapte gode strømminger i personalet.

Det var og er viktig for ledelsen å hele tiden tenke ut nye muligheter for hvordan fellesskapet kunne dyrkes på best mulig måte. Det arrangeres felles planleggingsdager med et pedagogisk utgangspunkt: Elevens læring i sentrum. Kompetanseheving og -deling er i fokus, og NGVS har samlet de beste i landet for å skape en god pedagogisk plattform og skape fellesskap.

Involvering av personalet er viktig for alle respondentene, det jobbes hele tiden med å få til gode involverende prosesser med personalet. Ved å involvere personalet blir også fellesskapstanken dyrket, noe som er spesielt viktig å tenke på som leder når gamle fiender skal bli til en felles resultatenhet.

Dokumentasjon og resultatfokus er også viktig som ledelsesprinsipp, spesielt i skoler som er organisert med felles leder. Ledergruppa møtes hver 14. dag, og disse blir godt dokumentert slik at for eksempel avdelingslederne er klar over hvilke rammer som finnes for sin avdeling. Avdelingslederen har fullmakt innenfor de rammene ledergruppa definerer, og det vektlegges at avdelingslederen skal ha betydelig grad av autonomi.

Felles ledere må skape legitimitet for ledelsen ute på alle enhetene, og helhetstenkning sees på som et viktig fokus i ledelsen.

Respondentene mener det nå er mer tid til pedagogisk ledelse, og det er større mulighet til å utvikle seg når man er flere.

Tromsø kommune

Tromsø kommune har en lederavtale som gjelder alle ledere i kommunen, formet som et prinsippdokument. Ansvarliggjøring er et sentralt tema.

For skolene som har felles ledelse er det alltid viktig å ha nærhetsproblematikken i tankene. Ledelsen må ha et fast sete, men det er viktig at han/hun beveger seg i hele organisasjonen, både på tvers og på langs.

Rektor mener det er stor forskjell på å være leder på en distriktskole som hun var før, og på flere skoler som hun er nå. "Før var det å være leder veldig uformelt, nå har vi måttet formalisere arbeidsprosesser, gjøre linjene klare og alltid informere medarbeidere og foreldre". En av de store endringene er at personalet nå må ta mye mer ansvar selv, siden lederen ikke lenger går og passer på.

Både rektor og lærere mener det var mange som var redd for at den pedagogiske ledelsen ville bli borte ved etablering av felles ledelse. Skolene hadde forskjellige utviklingsområder, og det var vanskelig å se at dette kunne forenes og at en pedagogisk plattform kunne etableres. En skole hadde ikke utviklingsområder i det hele tatt. Selv om det tok tid, mener både lærere og ledere ved Hillesøyskolen at en pedagogisk plattform er etablert, og at det drives målrettet pedagogisk ledelse ved enheten. For å få dette til har forankring vært grunnleggende hele veien. Skolene må få beholde sitt særpreg. "Hvis utvikling skal skje, må de som skal gjennomføre utviklingen eie den", sier rektor.

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 stiller 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 til den gamle ordningen, og de mener det kun er positive virkninger av deres modell for felles ledelse.

Steigen kommune

Nærhet og tilstedeværelse er et de viktigste ledelsesprinsippene i Steigens skole/-barnehage. I tillegg er ansvarliggjøring sentralt: Det arbeides for å få til en reell teamorganisering i alle enhetene, og teamledere får delegert ansvar. Steigens skole/-barnehage tror på en desentralisert struktur, men ser klart behovet for en rektor/styrer som ivaretar personalansvar og helheten. Det har vært en utfordring for lederne å jobbe med teamorganisering noen steder, særlig i forhold til Utdanningsforbundet. Det uttrykkes at Utdanningsforbundet har stort fokus på klassestyrerrollen, og at det dermed er vanskelig for rektor å ansvarliggjøre teamledere.

Styrerne i barnehagen har en annen rolle enn den rektorene har, siden de mesteparten av tiden jobber tett innpå medarbeiderne. Det er heller ikke samme teamorganisering som i skolen. Utfordringen er at forskjellen mellom fagarbeideren og styreren til tider blir uklare.

Det uttrykkes fra alle respondentene at det er nødvendig med en leder på hver enhet for å dekke prinsippet om nærhet og tilstedeværelse. Denne lederen trenger ikke nødvendigvis være rektor/styrer, men det må være en person med både delegert formell makt og ikke minst uformell makt.

Lojalitet til vedtak er et også et viktig prinsipp i prosessen med å etablere felles ledelse. Det uttrykkes at det til tider har vært problematisk og utfordrende å være lojal mot vedtaket, særlig da misnøyen og turbulensen var størst. Da var det viktig med et sterkt lederteam som støttet hverandre, og hele tiden tenkte lojalitet.

Da respondentene reflekterer over forholdet mellom administrativ og pedagogisk ledelse, er det enighet om at det i den første modellen ble liten tid til pedagogisk ledelse. Det administrative tok overhånd, og lederne brukte all sin tid på møter og reise. Medarbeiderne så sjelden sine ledere, og det var lite trykk på pedagogisk ledelse. I den nye modellen er alt endret, og respondentene uttrykker at det er nå fokus på pedagogisk ledelse og en sterk utviklingsorientering i hele Steigens skole/-barnehage.

Larvik kommune

Det er ikke utarbeidet spesielle ledelsesprinsipper for fellesledere, men kommunen har et generelt verdigrunnlag som gjelder alle medarbeidere og ledere. Det dreier seg blant annet om åpen dialog, helhet overfor brukere, lojal atferd og resultatorientering.

Casebesøket viser dog at felleslederne og rådmann er enige om å holde fokus på gjennomføring av Kunnskapsløftet. Larvik kommune vektlegger at hver skole/barnehage har en egen leder som har den daglige dialogen med lærere og pedagoger, og som inngår aktivt i oppvekstsenterets ledelse.

6.3 Lederrollen i skole og oppvekst

I utviklings- og læringsforumet ble lederrollen i skole og barnehage diskutert. En rekke spørsmål ble tatt opp, både i forhold til hva som i dag er juridisk og praktisk mulig, og i forhold til hva som karakteriserer god ledelse i fremtidens skole. Noen av disse spørsmålene er behandlet i rapportens kapittel tre. Her vil vi imidlertid peke på noen tema og spørsmål, for å vise hvilke områder som av kommunene oppfattes som uklare.

Å fastsette innholdet i lederrollen ble sett på som et suksesskriterium for felles ledelse spesielt, men også for utvikling av skolelederrollen generelt. Imidlertid ble også en rekke andre fallgruver i forhold til ledelse i skole og oppvekst nevnt. Det ble trukket frem at lovverk, samt oppvekstsektorens kultur og tradisjoner bremser utviklingen av lederrollen. Et eksempel på en slik tradisjon er at en god skoleleder kjenner navnet til hvert enkelt barn på sin skole, og tar seg løpende av problemer både i forhold til foreldre og barn. En slik oppfatning av skoleleder hindrer en større grad av ansvarliggjøring av hver enkelt medarbeider. Det ble også stilt en rekke spørsmål i forhold til ledelsens kompetansekrav og ansvar, og hvilke oppgaver som må utføres på den enkelte enhet og hvilke som kan utføres for flere enheter.

For å perspektivere de norske erfaringene med felles ledelse, delte den danske skolelederen Peter Hansen sine erfaringer som fellesleder for tre skoler i Rebild kommune i Danmark. I tillegg fortalte Poul Boeskov fra Danmarks Skolelederforening om hvordan deres organisasjon jobber med utvikling av skolelederrollen, blant annet gjennom en *kodeks for god skoleledelse*.

6.4 Kodeks for god skoleledelse

Danmarks Skolelederforening har utarbeidet en *kodeks for god skoleledelse*. Kodeksen består av 11 punkter som til sammen identifiserer og beskriver skolelederens ansvarsområder, samtidig som den illustrerer hvilke utfordringer den profesjonelle leder i dag står overfor.

Hensikten med kodeksen er å inspirere den enkelte skoleleder til å reflektere over, og utvikle sin egen og sine kollegaers lederatferd. På nasjonalt og kommunalt nivå kan kodeksen være med på å sette ytterligere fokus på hvilke forutsetninger som må være tilstede for at ledelsen kan lede skolen på en profesjonell måte.¹⁵

Begrunnelsen for å utvikle kodeksen var at det var identifisert et behov for en generell avklaring av hva god skoleledelse innebærer, og hvilke betingelser som skal være til stede for at god skoleledelse kan finne sted. Slik kan kodeksen være med på å perspektivere norske utfordringer, og skape et utgangspunkt for diskusjon om innholdet i god ledelse på skoler og i barnehager.

I figur 6.1 presenteres de 11 punktene i kodeksen, og disse vil deretter bli utdypet.

¹⁵ www.skolelederne.org

Figur 6.2: Kodeks for god skoleledelse (www.skolelederne.org)



God skoleledelse er ...

1. å avklare sitt handlingsrom og påta seg lederskapet

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- avklarer og beskriver min lederrolle i en offentlig og politisk styrt organisasjon
- medvirker til å utvikle og perspektivere politiske mål av betydning for skolens virksomhet
- definerer grenseflater og ledelsesmessige handlingsrom i forhold til interessenter og samarbeidspartnere på lokalt, kommunalt og nasjonalt nivå
- avklarer mitt ansvar i forhold til alle aspekter av ledelse på skolen
- er oppmerksom på hva det innebærer å påta meg lederskapet, for eksempel i forhold til min lederrolle og min lederstil
- bruker min rett og plikt til å lede skolen

2. å ta ansvar for at skolen etterlever lokale, kommunale og nasjonale politiske mål

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- sikrer at politiske beslutninger nedtegnes i mål, rammer og strategiske planer, som innarbeides i den faglige, pedagogiske praksisen
- skaper felles verdier og retning, samt understøtter en positiv forståelse for arbeidet i en politisk styrt organisasjon
- jobber for at medarbeiderne finner mening i ny politikk og endret pedagogisk praksis
- er oppmerksom på forhold som vanskeliggjør å etterleve vedtatte politiske intensjoner i hele organisasjon

3. å skape en åpen og kommuniserende skole

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- jobber for at skolen og dens medarbeidere er lydhøre for verden utenfor
- ser hvordan skolen påvirker sine omgivelser på en konstruktiv måte
- påtar meg rollen som historieforteller
- kommuniserer skolen, skolesystemets og hele den offentlige sektors legitimitet
- utvikler skolens organisasjonskultur og interne kommunikasjon

4. *å se sin skole som en del av det kommunale fellesskap og den offentlige sektor som helhet*

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- forstår lederrollen som en del av det integrerte ledelsessystemet i kommunen
- understøtter samarbeidsstrategier på tvers av kommunale myndigheter og institusjoner
- agerer som en profesjonell kommunal leder som kan skille mellom kollegialitet og konkurranse
- internt og eksternt signaliserer samhörighet og samarbeid med øvrige aktører i den offentlige sektor

5. *å sikre kvaliteten i skolens lærings-, omsorgs- og dannelsesprosesser*

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- sikrer balanse og kvalitet i skolens kjerneoppgaver i henhold til skolens formålsparagraf
- tilpasser skolens læringssyn og pedagogiske praksis etter det samfunn elevene skal møte etter skolen
- inspirerer og iverksetter pedagogisk nyskaping og metodeutvikling
- sikrer at den faglige kunnskapen anvendes, utvikles og forankres i institusjonen

6. *å sikre skolens fokus på resultater og effekter*

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- sikrer dokumentasjon og vurdering av skolens resultater gjennom en systematisk evaluering og kvalitetsutvikling
- setter ambisiøse og realistiske mål for skolens virksomhet, samt sikrer oppfølging og tilbakemelding i forhold til målene
- fastholder og utvikler det som fungerer bra, og tar tak i det som må forbedres eller forandres
- er oppmerksom på skolens langsiktige virkninger

7. *å ha innsikt og jobbe strategisk med skolens utvikling*

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- søker overblikk over og innsikt i de politiske og samfunnsmessige interesser og debatter om skolen
- involverer skolens interessenter aktivt og fremadrettet i de strategiske overveielser
- utvikler langsiktige mål og handlingsplaner for skolens arbeid
- formidler skolens visjoner, mål og handlingsplaner – internt og eksternt

8. *å sikre kvalitetsutvikling og ledelse av skolens personale*

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- understøtter og utfordrer medarbeidernes praksis og metodevalg
- utvikler medarbeidernes kompetanser og kvalifikasjoner
- kommuniserer krav og forventninger tydelig, og følger opp medarbeidernes praksis
- er tydelig og nærværende i dialogen med personalet

- har fokus på et godt arbeidsmiljø
- tar nødvendige ledelsesmessige beslutninger

9. *å sikre sammenheng mellom ressurser, mål og resultater*

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- disponerer de samlede ressurser slik at de understøtter skolens mål og prinsipper
- håndhever effektiv økonomistyring, personalledelse og ressursanvendelse
- sikrer sammenheng og effektivitet i administrative prosesser
- jobber for å sikre best mulig rammer og vilkår for å løse skolens kjerneoppgaver

10. *å vise profesjonell og personlig integritet*

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- er bevisst mine lederkompetanser
- er rollemodell og eksponent for skolens verdier
- skiller mellom mitt private, mitt personlige og mitt profesjonelle jeg
- reflekterer over mine verdier og krav til meg selv i lederrollen, som for eksempel engasjement, lojalitet og troverdighet
- utfyller det definerte handlingsrommet jeg har som leder, og lever opp til den beskrevne lederrolle

11. *å verne om skolens og det demokratiske samfunns verdier*

Dette betyr for eksempel at jeg som leder

- er rollemodell for det særegne ved god offentlig ledelse
- sikrer balanse mellom allmenne interesser og særinteresser, samt skjelner mellom det representative demokrati og brukerdemokratiet
- håndterer dilemmaer og begrunner beslutninger åpent
- sikrer at skolen er preget av åndsfrihet, likeverd og demokrati

6.5 Oppsummering

Prosjektet "Felles ledelse i skole og oppvekst" har gjennom de ulike datainnsamlingsaktivitetene satt fokus på ledelse ved å diskutere aktuelle fokusområder og sentrale ledelsesprinsipper. Resultatene og diskusjonen har vist at det er flere områder og prinsipper som fremmes. Til tross for at fastsettelse av ledelsesprinsipper ikke ser ut til å ha hatt særlig høy prioritet i kommuners/fylkeskommuners etablering av modeller for felles ledelse, ser det ut til at tema rundt ledelse blir fremtredende i implementeringen. Dette skyldes blant annet at det er mange spørsmål og ufordringer knyttet til fellesleder, til rollen som ansvarlig når felles leder ikke er tilstede, og til medarbeideres forhold til skoleleder. Det er Rambøll Management vurdering at det er et behov for en bred debatt om hva god skoleledelse innebærer, og hvilke rammebetingelser som skal være til stede for at god skoleledelse kan finne sted. Dette behovet inkluderer en diskusjon om hvordan drive god skoleledelse i fremtidens skole; profesjonell ledelse i lærende organisasjoner.

7. Veiledning til felles ledelse

I dette kapittelet vil vi fokusere på å identifisere oppmerksomhetspunkter som kan anvendes som en veiledning til etablering av felles ledelse. Denne veiledningen må baseres på resultatene av innsamlede data, casestudier, læringsforum og etterfølgende analyser. Derfor beskrives først krav og forutsetninger for veiledningen, og deretter presenteres en faseoppdelt veiledning med tilhørende oppmerksomhetspunkter.

7.1 Krav og forutsetninger

Formålet med veiledningen er å gi kommunene et verktøy som kan anvendes i forbindelse med gjennomføring av felles ledelse, uansett kommunens intensjoner og forventninger til drift, ledelse og effekter.

I det følgende identifiseres forutsetningene for veiledningen i relasjon til:

- Bakgrunn for og resultater av felles ledelse
- Styrker, svakheter, muligheter og trusler
- Suksesskriterier og fallgruver
- Skandinavisk perspektiv

I forbindelse med de forskjellige forutsetninger, identifiseres gode råd og viktige oppmerksomhetspunkter for dem som ønsker å etablere felles ledelse.

7.1.1 *Bakgrunn for og resultater av felles ledelse*

De innsamlede data viser at de kommuner som har etablert felles ledelse særlig har lagt vekt på følgende 3 begrunnelser:

- administrativ forenkling
- økonomisk innsparing
- kvalitetsutvikling

Det er også en betydelig andel som oppgir at opprettholdelse av et desentralisert skole-/ barnehagetilbud og styrking av fagmiljøene har vært av betydning.

I forhold til resultatene av felles ledelse, viser data at

- felles ledelse fører til en enklere og mer oversiktlig organisasjon
- felles ledelse har ført til en utvikling av skolen som organisasjon
- felles ledelse i noen grad har effektivisert ledelsen av skoler og barnehager

Det er altså de organisatoriske resultatene og effektene som er tydeligst, mens forventninger til kvalitetsutvikling og især økonomisk innsparing ikke er innfridd.

Et annet resultat av felles ledelse er den pedagogiske utviklingen, ved at det foregår samarbeid på tvers av skolene i større grad. Samarbeidet har for eksempel ført til deling av faglig kompetanse ved at faglærere har undervist ved flere skoler, og at skolene kan utnytte hverandres spesialkompetanse. Herved skapes bedre forutsetninger for å utvikle en helhetlig innsats overfor barn og unge.

På denne bakgrunn anbefales det at kommuner som vurderer å etablere felles ledelse setter fokus på å sikre sammenheng mellom forventninger og resultater i planleggingen av felles ledelse.

7.1.2

Styrker, svakheter, muligheter og trusler

Analysen av styrker, svakheter, muligheter og trusler viser at det er en lang rekke styrker ved felles ledelse. Det dreier seg særlig om en klarere organisasjon som kan utvikle tverrfaglighet, samt bedre sammenheng og helhetstenkning i oppgaveløsningen.

Svakhetene ligger særlig i at kommunene og de nye fellesledere ikke har tilstrekkelig fokus på lederrollen og de krav som stilles til offentlige ledere. Dette medfører at man ikke får full gevinst av den økende ledelseskraft og det potensial som ligger i felles ledelse.

I forhold til styrker og svakheter ligger utfordringen i å fastholde styrkene, og å aktivt forsøke å redusere svakheter, slik at de framstår som styrker fremover.

Analysen peker videre på en rekke muligheter. Det dreier seg især om:

- Å utnytte kommunens samlede ressurser innenfor skole og oppvekstområdet optimalt
- Å ha mer fokus på å utvikle fremtidens skole
- Å tenke mer strategisk i forhold til det politiske og administrative nivå

Utover dette avdekkes det endelig en rekke trusler som følge av lavere barnetall og manglende resultatoppgjør, samt risiko for utilstrekkelig politisk fokus på utvikling av helhetstenkning i oppvekstområdet.

I forhold til muligheter og trusler må strategien derfor være at kommunene forsøker å utnytte mulighetene til en styrking av området. Det handler med andre ord om å vurdere hvordan de identifiserte svakheter kan bli til styrker, og hvordan se truslene som nye muligheter.

7.1.3

Suksesskriterier og fallgruver

De gjennomførte casestudiene og utviklings- og læringsseminaret avdekket en lang rekke suksesskriterier og fallgruver. Utover presentasjon av eksemplene fra casestudiene, har prosjektet identifisert følgende suksesskriterier som kommunene bør være oppmerksomme på.

Forankring

- Sikre et tidsløp og en prosess som reelt sett involverer alle interessenter
- Bevisst endringsholdning – " fra direktør helt ned til renholderen"
- At noen tar ansvar for samarbeid, skaper bevissthet rundt ulikheter som finnes og bruker det konstruktivt
- Tett dialog mellom ledelse og medarbeidere
- Skape medierskap gjennom hele prosessen ved involvering og åpenhet

Definere roller og ansvar

- Bevissthet om at hver enkelt medarbeiders ansvar eksisterer/øker
- Bevissthet om hva ledelse er, og ikke er - hva krever de ulike lederrollene
- Klar ansvars- og kompetansefordeling
- Revurdering av samarbeidsstrukturer

- Kontaktflater mellom sentral administrasjon, felles leder, rektor, barnehagestyrer

Anvendelse av ressurser

- Utnyttelse av kompetanse på tvers
- Etablering av fellesfunksjoner
- Styring av forbruk
- Fokus på effektivisering

Motivasjonsfaktorer for felles leder

- Ekstrabevilgning til oppvekstområdet
- Lønnsnivå
- Gode rammebetingelser for ny organisasjon
- Mulighet for å drive utvikling
- Personlig eierskap til prosjektet

På samme vis som prosjektet har identifisert suksesskriterier, er en rekke fallgruver blitt avdekket. Disse fallgruvne kan kort sagt defineres som handlinger som ikke understøtter ovenstående suksesskriterier eller effekten av manglende fokus. I nedenstående eksempler presenterer vi de vesentligste fallgruver.

Eksempler fra casestudiene

Larvik kommune

Suksesskriterier:

- Fellesledelse skal sikre bedre anvendelse av ressurser
- Sikre helhetssyn og koordinering av de samlede kommunale tilbud til 0 – 16-åringer
- Fastholdelse av leder på hver institusjon skal sikre daglig kontakt mulighet og dialog med brukere og medarbeidere
- Færre resultatenheter skal gi en mer effektiv ledelses- og styringsdialog med rådmann
- Klarere oppdeling av fokus for den administrative og faglige/pedagogiske ledelse
- Mer synlighet og respekt for skolars og barnehagers forskjellige kulturer og faglighet – murer skal brytes ned
- Felles virksomhetsplan for oppvekstsenter

Fallgruver:

- Prosessen forut for etablering av oppvekstsentre var for kort
- Der var mye støy omkring navnet "oppvekstsenter"
- Der var reelt ikke mulighet for å få innflytelse på modellen, siden alt var bestemt i forkant
- Fellesleder har ikke like mye kjennskap til de forskjellige skolene og barnehagene
- Det er en stor utfordring å være fellesleder og samtidig rektor på en skole
- Ansettelse av fellesledere medfører at de ledere som ikke får stillingen føler seg forbigått, og disse kan etterpå reagere negativt
- Det kan oppstå for store forventninger til økonomiske gevinster

Verdal kommune

Suksesskriterier:

- Sikre helhetssyn og helhetlig tilnærming til det kommunale tjenestetilbudet
- Oppnå god ressursutnyttelse; økonomisk og personalmessig
- Oppnå tverrfaglig samarbeid
- Mer synlighet og respekt for skolers og barnehagers forskjellige kulturer og faglighet
- Felles virksomhetsplan for oppvekstområder

Fallgruver:

- Prosessen forut for etablering av oppvekstområdene var for kort
- Virksomhetsleder har ikke lik kjennskap til de forskjellige skoler og barnehager
- Det er en stor utfordring å være fellesleder og samtidig rektor eller styrer for en institusjon
- Det er en stor utfordring at rektor og styrer mister ledelsesansvar, det kan gi samarbeidsproblemer
- Ansettelse av fellesledere medfører at de lederne som ikke får stillingen føler seg forbigått og senere reagerer negativt
- Det kan oppstå tendens til intern konkurranse

Tromsø kommune

Suksesskriterier:

- Det er viktig å ta hensyn til ulike kulturer på ulike enheter
- Dialog mellom, og involvering av ulike grupper, som kommune, ledere, lærere og foreldre er grunnleggende
- Kommunen må argumentere ut fra pedagogiske prinsipper, men samtidig være tydelig på konsekvenser
- Fokuserer på kompetansedeling og skape felles møteplasser
- Ta vare på allerede etablerte samarbeid
- Lederne må gi lærerne støtte og trygghet i hele prosessen
- Gi prosessen tilstrekkelig tid
- Elektronisk portal som gir alle lik informasjon, slik at ikke informasjonen blir farget av hvordan en leder snakker til en gruppe i forhold til en annen, fordi den kjenner den ene gruppen bedre enn den andre
- Sikre god informasjonsflyt i ledelsen
- Skape en delingskultur
- Arbeidsoppgavene bør være fordelt på oppgaver, ikke på arbeidssted
- Lederen må ha god kjennskap til alle enhetene, og alle enhetene må synliggjøres og bli behandlet likt
- Felles ordensreglement for alle skolene som bestemmes av foreldre/brukerrådet
- God kapasitet for elektronisk kommunikasjon er spesielt viktig for skoler som ikke ligger fysisk sammen

Fallgruver:

- Tro på at alt kan gjøres på en gang
- At innfallsvinkelen er at dette skal være en økonomisk vinning for kommunen, man bør heller fremheve de positive effektene for personale og brukere, den økte ressursen i flere støttespillere
- Fokuserer på begrensninger og ikke muligheter

Steigen kommune

Suksesskriterier:

- En skoleeier som ønsker felles ledelse, og som står i bresjen under etablering og implementering
- Tilstedeværelse av leder, nærhet og forståelse for det man skal lede er grunnleggende for at tillit skal skapes
- Gi god tid til bearbeiding av roller for alle involverte
- Gi god tid til planlegging av modell og informasjon/høring i forkant
- Et års forberedelsestid og avsatte ressurser til prosjektledelse og til informasjon til berørte parter
- Forankring av beslutninger på alle nivå
- Jobbe kontinuerlig med teamledelse
- Gi klare rammer og faste strukturer for tidsbruken til arbeidstiden til lærerne innenfor fellestiden
- Sette av tid til samarbeid på tvers av enhetene, og etablere felles arenaer

Fallgruver:

- Lederteamet bør bygges opp nedenifra, å fjerne ledere fra enhetene for å fylle opp 3-4 stillinger i lederteamet er å starte i feil ende
- Det er viktig å trekke ut noen ressurser til prosjektledelse og informasjon, ikke la prosjektet gjennomføres av personer som samtidig er i full jobb
- Utskiftning av personer i prosjektledelsen gir liten tid til forankring og å kunne drøfte de konkrete planene grundig
- Dersom oppgavene til ledere på ulike nivå er ikke godt nok definert i forhold til hverandre

Oppland fylkeskommune

Suksesskriterier:

- En kommunikasjonsstrategi som virker samlende: Hjemmeside, felles arkiv, arbeidsoppgaver, maler, verktøy og deling
- Ressurs til systemansvarlig
- Involvering av elever og medarbeidere skaper fellesskap og økt læringskvalitet
- Felles samarbeidsmøter hvor fagpersoner møtes
- Fjerne bekymring for skolested og egen situasjon
- Hele tiden fokusere på pedagogisk utvikling
- En toppledelse som brenner for felles ledelse, og viser at de tror på det
- Synliggjøre tiltak som går på tvers av avdelingene, både for personalet og elevene
- Politikerne og fylkesopplæringssjefen må være en part i utviklingen
- Felles rutiner er en kvalifisering og kvalitetssikring
- Felles reglement må praktiseres likt for å etablere fellestanken
- Ta beslutninger og være lojale mot dem
- Sterke ledere som er lojale
- Tenke langsiktig

Fallgruver:

- Lærerne må ikke få lov til å fortsette som før
- Man må ikke tro at man kan snu alt fra første dag
- Man bør være oppmerksom på ukulturer
- Man bør ikke overse eller bagatellisere realiteter som avstand og kultur
- Man bør ikke undervurdere kultur og samhold

7.1.4

Skandinavisk perspektivering av sukseskriterier

Dansk Skolelederforening har jobbet intensivt med utfordringer omkring felles ledelse. De vektlegger at *tidsplan* og *forankring* er viktige sukseskriterier i en prosess som skal lede frem til felles skoleledelse. Medarbeidere og andre involverte blir fort usikre for hva endringene innebærer, og det er viktig å få til en positiv holdning. Å ta opp temaet ofte kan være nyttig, fordi det kan sette prosessen i gang for hver enkelt medarbeider. Videre må man være tydelig på hva tilstedeværelse er. Man blir gjerne møtt med en kommentar om at "Du kan jo ikke engang navnet på barna". I slike tilfeller må man diskutere hva en leders oppgaver er, og ikke er. Da er det viktig å avstemme forventningene medarbeiderne har til lederen. Det er en annen lederrolle i dag enn den vi tradisjonelt kjenner.

Man skal ta hensyn til at ledergruppen og medarbeiderne vil være på ulike steder i endringsprosessen. Som ledergruppe tror man gjerne at medarbeideren har kommet lengre enn de har. Den klassiske situasjon er at ledelsen i forbindelse med etablering av felles ledelse drøfter og løser en rekke utfordringer innen de legger frem et forslag. Når forslaget fremlegges, vil medarbeiderne naturligvis også ha behov for å forholde seg til de samme utfordringene før de kan stilling til forslaget.

Det er viktig å tenke gjennom hvorfor man velger felles skoleledelse. Man må kommunisere at den pedagogiske siden er det avgjørende i en hverdag der økonomi preger tankegangen. Det er særlig viktig å kommunisere til politikerne at felles ledelse ikke er et økonomisk innsparingsverktøy, men en utviklingsmulighet.

I forhold til ledelse må man tenke på at et større ansvar for lederen stiller større krav til ledelseskompetanser, og må medføre høyere lønn og en fornuftig tidsressurs. I den forbindelse kan man overveie forskjellige ledelsesstrukturer, for eksempel å opprette et ledelsesteam i den nye organisasjon.

7.2 Veiledning til fellesledelse

På bakgrunn av ovenstående diskusjon av krav og forutsetninger som stilles til en modell av felles ledelse, vil vi i det følgende kort fremstille en veiledning til etablering av fellesledelse. Veiledningen skal oppfattes som en sjekkliste, og den er oppdelt i 4 faser med tilhørende oppmerksomhetspunkter. Disse er presentert i kronologisk rekkefølge.

Fase 1: Fra idé til forslag

De fleste ideer til endringer i de kommunale ledelsesstrukturer er inspirerte av ønsket om å endre de nåværende forhold. Ofte er de gevinster man ønsker å oppnå økonomisk innsparing, effektivisering, økt ledelseskraft eller en utskifting av den nåværende ledelse.

I forhold til felles ledelse, viser våre undersøkelser at ideen om felles ledelse ofte har oppstått hos politikere eller rådmann, og ikke lokalt hos rektorer eller lærerne. Det er videre dokumentert at drivkraften som hovedregel har vært et ønske om økonomisk gevinst. Kommunen skal i denne sammenheng være oppmerksom på at fordelene ved felles ledelse i høy grad knytter seg til utviklings- og koordineringspotensialet for skoler og eventuelt barnehager – og i mye mindre grad til økonomisk innsparing.

Dette medfører en rekke utfordringer i prosessen fra idé til fremsettelse av et egentlig forslag, som må avklares i denne innledende fase. I det følgende nevnes en rekke vesentlige oppmerksomhetspunkter og spørsmål, som i det minste må diskuteres og avklares forut for igangsettelse av en egentlig beslutningsprosess:

- Hva er bakgrunnen for å overveie etablering av felles ledelse?
- Hvilke forventninger har man til de ledelsesmessige, administrative, pedagogiske og økonomiske effektene?
- Skal det etableres felles ledelse på hele oppvekstområdet?
- Hvem er interessentene – og hvordan vil man håndtere deres reaksjoner på ideen?
- Hvordan avklares innholdet i de endrede organisatoriske og administrative strukturer?
- Gir lovverket noen begrensninger?
- Hvilke suksesskriterier og målbilde skal gjelde for felles ledelse?
- I hvilken form skal forslaget presenteres?
- Hvordan skal beslutningsprosessen tilrettelegges?

Denne fasen avsluttes med utarbeidelse av et forslag til felles ledelse. Denne bør være avklart i forhold til ovenstående spørsmål, og inneholde forslag til etableringsløp og den påfølgende drift. Før offentliggjøring, bør det også besluttet hvilke deler av forslaget som kan diskuteres.

Fase 2: Beslutningsprosessen

Etter utarbeidelse av forslag til felles ledelse, anbefales en beslutningsprosess som har til formål å få fastsatt de spesifikke rammer og det konkrete innhold for den framtidige modellen for felles ledelse.

I denne sammenheng er det viktig å være oppmerksom på at det bør avsettes god tid til denne prosessen hvis man ønsker medeierskap og forankring blant interessentene. Slik unngår man mange problemer i implementeringsfasen.

I det følgende nevnes en rekke vesentlige oppmerksomhetspunkter og spørsmål som i det minste bør diskuteres og avklares forut for igangsettelse av en egentlig implementering:

- Hvem styrer beslutningsprosessen?
- Hva er tidslinjen og milepælene for prosessen?
- Hvilke interessenter ønskes inndratt, og hva vil man spørre dem om?
- Skal brukerne, det vil si foreldre og barn, involveres?
- Hvordan skal dialogen være med de nåværende ledere og medarbeidere på skoler og institusjoner?
- Hvordan vil man bearbeide de forventede endringsforslag?
- Hvilket grunnlag kreves for at politikerne kan treffe en endelig beslutning?

Denne fasen avsluttes med en beslutning om det endelige forslaget, som inneholder en helhetlig implementeringsplan.

Fase 3: Implementering og forankring

Etter avslutning av beslutningsprosessen, skal felles ledelse heretter implementeres. I det følgende nevnes en rekke vesentlige oppmerksomhetspunkter og spørsmål som i det minste bør diskuteres og avklares forut for at fellesledelse kan settes i drift:

- Ansettelse av felles leder/ledere – hvilke ledelseskompetanse kreves, og hvilke andre krav stilles til den som skal ansettes i stillingen?
- Hvordan skal ansettelsesprosessen forløpe, og hvordan håndteres det faktum at kun én av de nåværende ledere blir fellesleder? Er det aktuelt å ansette en ekstern leder?
- Hvilken administrativ, ledelsesmessig og økonomisk støtte vil felleslederen og ny ledergruppe kunne forvente i oppstarten?
- Hvordan skal den nye ledelsesstrukturen forankres på skoler og institusjoner?
- Hvordan håndteres nye utfordringer og ønsker som må dukke opp under implementeringsfasen?

Denne fase avsluttes med at felles ledelse settes i drift.

Fase 4: Evaluering og utvikling

Det er dokumentert at innførsel av felles ledelse i skole og oppvekst får en rekke konsekvenser for alle involverte, også konsekvenser man vanskelig kan forutse. Derfor bør det i forbindelse med oppstart treffes en beslutning om hvordan man vil følge opp på den nye strukturen. Det må fastsettes når, og i hvilken form man vil evaluere den første driftsperiode. I det følgende nevnes en rekke vesentlige oppmerksomhetspunkter og spørsmål som i det minste bør diskuteres og avklares forut for evaluering og eventuelt videre utvikling av felles ledelse:

- Hvilke suksesskriterier ønsker man å vurdere?
- Hva skal formålet være med gjennomføring av en evaluering?
- Ønsker man en evaluering med henblikk på justeringer, eller på videreutvikling av skole og oppvekstområdet?
- Hvilken evalueringsmetode skal anvendes?
- Hvem skal gjennomføre evalueringen?
- Hvordan, og av hvem, skal resultatene av evalueringen behandles?

Denne fasen avsluttes med at erfaringene med felles ledelse evalueres i tråd med de beslutninger som er gjort.

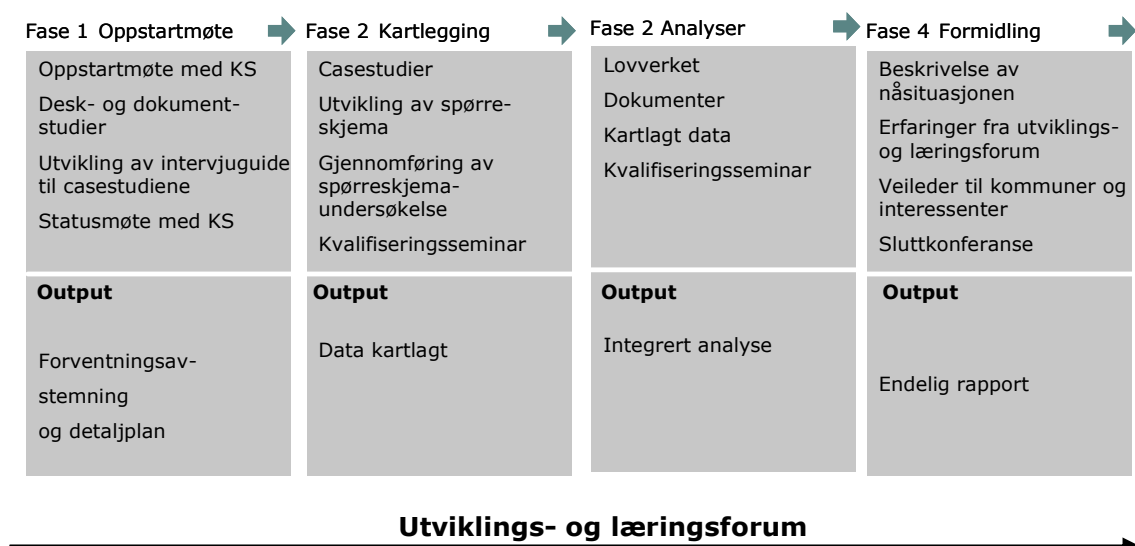
8. Metode

I dette kapittelet gis en beskrivelse av hvordan oppdraget er gjennomført, og hvilke metodiske avveielser Rambøll Management har gjort underveis. Prosjektet ble gjennomført i tidsrommet februar til september 2007. Datainnsamlingsaktivitetene besto av følgende faser:

- Fase 1: Oppstartsfase
- Fase 2: Kartlegging
- Fase 3: Analyse
- Fase 4: Formidling

I figuren nedenfor synliggjøres fasene og de enkelte aktivitetene som har inngått i prosjektet *Felles ledelse i skole og oppvekst*.

Figur 8.1: Fasefigur¹⁶



8.1 Oppstart

Den første fasen av prosjektet besto i hovedsak av innledende studier av relevant dokumentasjon og litteratur. Denne aktiviteten ble gjennomført til dels for å gi et nødvendig overblikk over tilgjengelig data, og til dels for å kvalifisere grunnlaget for gjennomføring av den etterfølgende kartleggingsfasen. Studiene var et grunnlag for utvikling av intervjuguider til casestudiene i prosjektet.

¹⁶ Det var også planlagt en studietur i fase to, men denne utgikk på grunn av for få påmeldte deltakere fra casekommunene

8.2 Casestudier

På bakgrunn av den innledende kartleggingen i oppstartsfasen, utarbeidet Rambøll Management et forslag til 6 kommuner/fylkeskommuner som skulle omfattes av casestudiene. Disse ble valgt på grunnlag av erfaring med felles ledelse i skole og oppvekst og tidligere kontakt med KS.¹⁷ I tillegg til å gi dypere innsikt i ulike modeller av felles ledelse, skulle casestudiene bidra til å kvalifisere utarbeidelse av en påfølgende spørreskjemaundersøkelse i alle kommuner og fylkeskommuner.

8.2.1 Gjennomføring

Casestudiene ble gjennomført i hver av de 6 kommunene med én dags varighet. Fem av studiene ble gjennomført ved at en konsulent fra Rambøll Management besøkte kommunen/fylkeskommunen, mens ett ble gjennomført på telefon. Metodisk ble casestudiene gjennomført som semistrukturerte intervju eller gruppeintervju, med intervjuguider tilpasset hver respondentgruppe. Hver casestudie involverte følgende nøkkelpersoner:

- Administrativ leder (rådmann/utdanningssjef)
- Felles leder(e) (rektor)
- Medarbeiderrepresentanter

Casebesøkene skulle bidra til å kartlegge den nåværende situasjonen, og det ble satt fokus på følgende områder:

- Bakgrunn for etablering av felles ledelse
- Organisering av felles ledelse
- Ledelsesfokus og ledelsesprinsipper for utøvelse av felles ledelse
- Suksesskriterier og fallgruver for felles ledelse
- Pedagogiske, administrative og økonomiske samordningsgevinster og effekter av felles ledelse
- Erfaringer i forhold til brukere og interessenter
- Lovverkets muligheter og begrensninger

Denne kartleggingsfasen ble avsluttet med utarbeidelse av et casenotat for hver studie som var gjennomført. Notatet beskriver resultatene av casestudiene.

8.3 Breddeundersøkelse

I prosjektet ble det også gjennomført en breddeundersøkelse blant samtlige kommuner og fylkeskommuner i Norge. Spørreskjemaundersøkelsen ble sendt til alle kommuner og fylkeskommuner. Formålet var å avdekke hvor mange som har utprøvd felles ledelse, og hvor mange som overveier eller har planer om å innføre felles ledelse. Blant gruppen som har utprøvd ledelsesmodellen, søkte breddeundersøkelsen å avdekke kommunenes og fylkeskommunenes erfaring på utvalgte områder:

- Bakgrunn for etablering av felles ledelse
- Organisering av felles ledelse
- Ledelsesfokus og ledelsesprinsipper
- Suksesskriterier og fallgruver
- Resultater og effekter
- Lovverkets muligheter og begrensninger

¹⁷ De fleste casekommunene deltok på et dialogmøte om utvikling av ledelsesfunksjoner i skolen våren 2006.

I forkant av undersøkelsen, ble det etablert en respondentdatabase. Respondentdatabasen inneholdt kontaklinformasjon til skolefaglig ansvarlig i hver kommune/fylkeskommune.

8.3.1 *Utvikling av spørreskjema*

På bakgrunn av den innsamlede informasjon i oppstartsfasen og resultatene fra casestudiene, utarbeidet Rambøll Management et spørreskjema som ble benyttet i breddeundersøkelsen.

Spørreskjemaet var filtrert etter kommunenes erfaring med felles ledelse. Filtringen fungerte slik at alle kommuner og fylkeskommuner svarte på de tre samme innledningsspørsmålene, hvor spørsmål tre omhandlet informasjon om deres erfaring med felles ledelse. Etter dette spørsmålet ble respondenten automatisk filtrert til videre besvarelse etter følgende retningslinjer:

- Kommuner og fylkeskommuner med felles ledelse i hele eller deler av sin kommune besvarte en gruppe spørsmål
- Kommuner og fylkeskommuner som hadde hatt felles ledelse, men hadde avvirket ordningen besvarte en gruppe spørsmål¹⁸
- Kommuner og fylkeskommuner som vurderer å etablere felles ledelse besvarte en gruppe spørsmål¹⁹
- Kommuner og fylkeskommuner som ikke hadde erfaring med felles ledelse, og som ikke hadde planer om å innføre ordningen, avsluttet spørreskjemaundersøkelsen etter spørsmål tre

8.3.2 *Gjennomføring av den elektroniske spørreskjemaundersøkelsen*

Spørreskjemaundersøkelsen ble utviklet av konsulenter i Rambøll Management Norge, men selve den tekniske gjennomføringen av undersøkelsen ble håndtert av Rambøll Managements Survey Institutt i Århus i Danmark. Undersøkelsen ble gjennomført som en elektronisk e-postbasert undersøkelse i perioden 3. mai – 21. mai 2007.

Prosessten foregikk slik: Den 3. mai ble det utsendt en e-post til samtlige kommuner og fylkeskommuner med invitasjon til å delta i spørreskjemaundersøkelsen. KS' logo var plassert i e-posten, fordi erfaring tilsier at logo eller andre kjennemerker fra oppdragsgiver gir en høyere svarprosent.

Informasjonsteksten omtalte blant annet prosjektets formål, informasjon om hvem som var respondenter, og hva som i prosjektet ble definert som felles ledelse. Det ble presisert at felles ledelse i skole og oppvekst i dette prosjektet handler om felles ledelse av flere skoler eller felles ledelse av skole og barnehage, og ikke kun felles ledelse av barnehager.

E-posten inneholdt videre en lenke til et elektronisk spørreskjema i Rambøll Managements surveyverktøy – SurveyXact – hvor respondentene ved et personlig passord kunne utfylle spørreskjemaet. I e-posten ble det også gitt retningslinjer for hvordan man skulle fylle ut skjemaet, samt telefonnummer og e-postadresse til konsulentene i Rambøll Management dersom det oppstod spørsmål eller problemer i forbindelse med spørreskjemaet. Rambøll Management gjennomfører de fleste spørreskjemaundersøkelser elektronisk, noe vi har svært god erfaring med:

¹⁸ Noen av spørsmålene her var overlappende med spørsmål under gruppe 1.

¹⁹ Noen av spørsmålene her var overlappende med spørsmål under gruppe 1.

- For det første gjøres kommunikasjonen vesentlig hurtigere, og det er mulig å rette henvendelsen direkte til de aktuelle respondentene.
- For det andre er det mulig å validere besvarelsene siden det kun er mulig å gå videre med besvarelsene når alle spørsmål er besvart.
- For det tredje gjøres skjemaet mer overskuelig for den enkelte respondent, fordi han/hun ikke kan se de eventuelle hopp som ligger i skjemaet gjennom filtrering.
- For det fjerde lagres besvarelsene direkte i en sikret database og utgiftene til porto og inntasting spares.

Imidlertid viste det seg at avgrensingen felles ledelse fremdeles var uklar for enkelte kommuner. Derfor ble det 7. mai 2007 sendt ut en ny e-post med en utdyping av betegnelsen "felles ledelse i skole og oppvekst". På dette tidspunkt hadde 153 respondenter avsluttet sin besvarelse, hvorav 67 svarte "Nei, vi har ikke felles ledelse og har heller ingen planer om det" under spørsmål 3: *Har din kommune etablert felles ledelse?*

Videre ble det sendt ut purring per e-post 14. mai 2007, og det ble gjennomført telefonpurring 15. og 16. mai 2007.

Resultatet av den elektroniske spørreskjemaundersøkelsen var 350 besvarelser, det vil si 78 prosent.

8.4 Kvalifisering av foreløpige analyser

Rambøll Management etablerte innledningsvis i prosjektet et utviklings- og læringsforum, som bestod av de utvalgte casekommunene, samt ressurspersoner fra KS. Dette forumet har i prosjektet blitt involvert i prosjektets forskjellige faser og har hatt fokus på følgende problemstillinger/aktiviteter:

- Kvalifisering av de kvantitative og kvalitative dataanalysene
- Utviklingstendenser og perspektivering av felles ledelse
- Etablering av tverrkommunale/faglige nettverk
- Lærings- og overføringsverdi for kunnskap om ledelsesfunksjoner

For Rambøll Management har det vært svært verdifullt å arbeide med utviklings- og læringsforumet underveis i prosjektet. For det første bidro deltakernes kompetanse og erfaringer til å kvalifisere analysen av det kvantitative materialet fra breddeundersøkelsen. Videre fikk vi mer innsikt i de erfaringer de hadde gjort seg med felles ledelse. Til sist fant det sted gode diskusjoner omkring hva som bør vektlegges i god skoleledelse, og betraktninger rundt utvikling av skolelederrollen.

8.4.1 Kvalifiseringsseminar I

Første samling i forumet var et kvalifiseringsseminar i juni 2007, hvor resultatene fra casestudiene og spørreskjemaundersøkelsen ble presentert. Målet med dette seminaret var tredelt:

- Kvalifisering av Rambøll Managements foreløpige analyser
- Erfaringsspredning
- Skandinavisk perspektivering

8.4.2 Kvalifiseringsseminar II

Prosjektets andre kvalifiseringsseminar med utviklings- og læringsforumet ble avholdt i august 2007. Målene ved denne samlingen var:

- En kvalifisert integrert analyse
- En veileder for kommune-Norge
- Erfaringsspredning

8.5 Integrert analyse

Prosjektets avsluttende fase bestod av en integrert analyse, hvor Rambøll Management analyserte resultatene fra det innsamlede datamaterialet opp mot lovverket og intensjonene med felles ledelse. Formålet har vært å avdekke hvorvidt utprøving av felles ledelse i kommuner og fylkeskommuner er i tråd med intensjonene, samt identifisere tilsiktede og utilsiktede effekter av utprøvingen. Videre har det vært et viktig formål med analysen å påvise drivkrefter og barrierer for utprøving av felles ledelse i kommunene og fylkeskommunene. Den siste fasen har bestått av en integrert analyse av følgende datainnsamlingsaktiviteter:

Lov- og avtaleverket

- Muligheter
- Barrierer

Dokumenter

- Eksisterende datakilder
- Gjennomførte undersøkelser
- Annen dokumentasjon

Kartlagt data

- Desk- og dokumentstudier
- Casestudier
- Spørreskjemaundersøkelse
- Utviklings- og læringsforum