



KS

Felles ledelse i skole- og oppvekstsektoren

Sammendrag av sluttrapport

Oktober 2007

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.

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

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.

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.