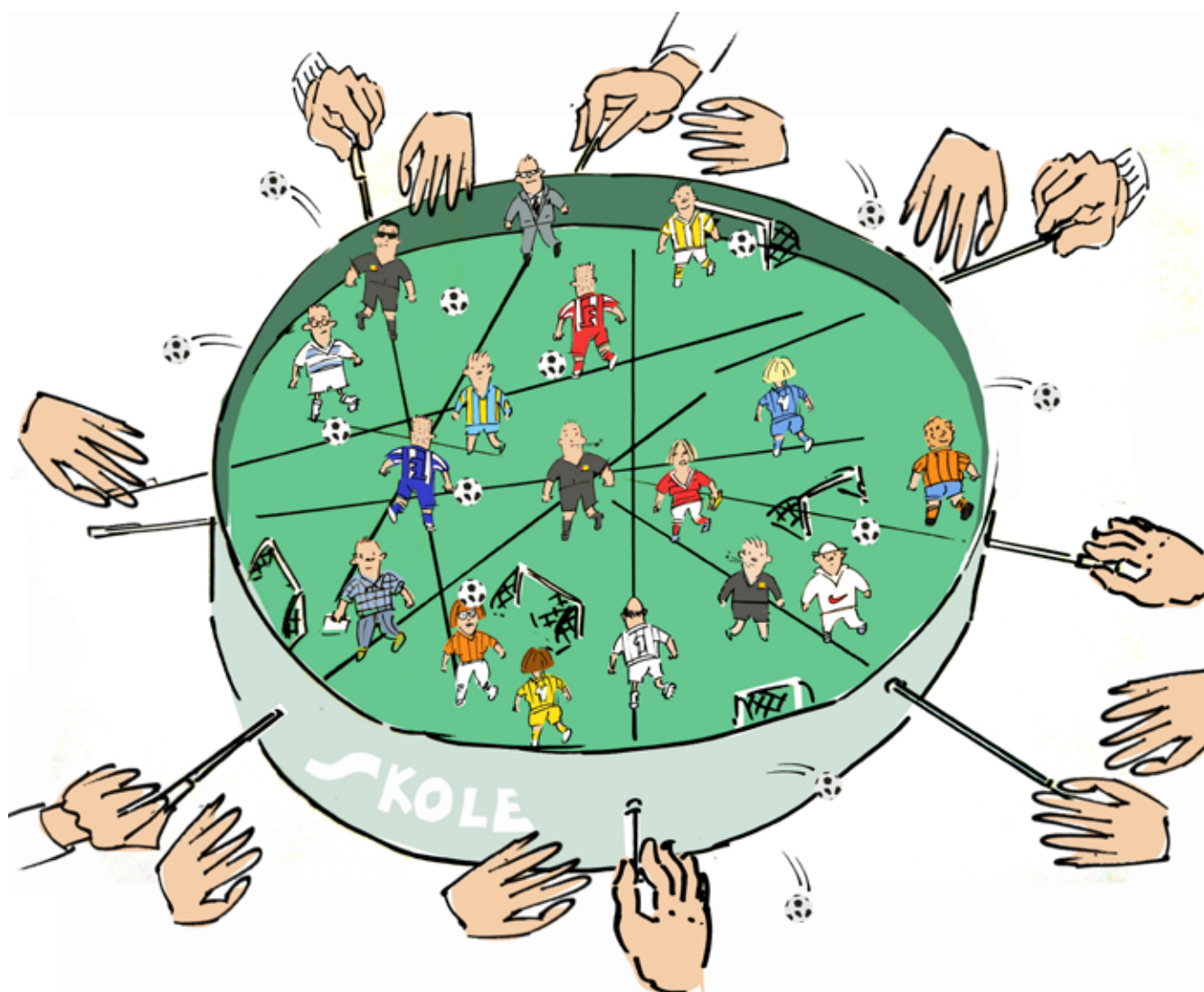




Skolelederforbundet

Rektors lederhverdag – et dypdykk i kompleksitet



En delrapport til rapporten:
Rektors handlingsrom: Er vi styrt eller støttet (2023)



Skolelederforbundet

Rektors lederhverdag – et dypdykk i kompleksitet

En delrapport til rapporten:
*Rektors handlingsrom: Er vi styrt
eller støttet (2023)*

LINDA HYE

er forsker ved Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder (UiA). Hun avlegger en doktorgrad på kommunale mellomledere, og har lang erfaring fra en rekke forskningsprosjekter på ledelse, organisasjonskultur og organisasjonsutvikling i kommuner.

CONNIE SALVESEN

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

MORTEN ØGÅRD

er professor i statsvitenskap og ledelsesfag ved Universitetet i Agder og faglig leder for Senter for anvendt kommunalforskning (SAKOM). Hans forskning er særlig på innovasjon samt demokrati- og lederutviklings spørsmål.

Senter for anvendt kommunalforskning ved
Universitetet i Agder (UiA)

FORSKNINGSRAPPORT

På oppdrag av Skolelederforbundet

Illustrasjon forside: Augon Johnsen

INNHold

Fullmakt og rapportering – et system i ubalanse	4
Organisasjonsklima - disharmonisk.....	4
Ledelsesmiljø - et fragmentert oppdrag	6
Oppsummering.....	6

Hovedrapporten, *Rektors handlingsrom: Er vi styrt eller støttet (2023)*, studerer sammenhenger mellom kommunal styring og vilkår for skoleledelse. Rapporten fremhever betydningen av rektors handlefrihet, og hvordan opplevd handlefrihet påvirker rektors evne til å prioritere utviklingsledelse, gir økt jobbtrivsel, og mindre arbeidspress. Disse tre forholdene bidrar igjen til bedre skolerresultater. Handlefrihet dreier seg om å gi lederne et rom for valg og tilpassing av virkemidler for å realisere skolens målsettinger. Rapporten peker på at handlefriheten er en sentral formidlingsfaktor mellom kommunale styrings- og støtteprosesser på den ene siden og mellomledernes handleevne på den andre siden. Her er det 3 sentrale styrings- og støttefaktorer.

Den *første* er betydningen av det vi kaller balansert målstyring, som er balansen mellom et grunnlag for aktiv lederutøvelse (delegasjon) og ansvarsgjøring (rapportering).

Den *andre* faktoren er organisasjonsklimaet, som forstås som det større samspillet i det kommunale apparatet som skolene inngår i. Her spiller statlige føringer og krav også en vesentlig rolle. Godt organisasjonsklima karakteriseres gjennom *smidig samspill* på tvers av avdelinger og nivå i organisasjonen og av *hånderbart press*.

Tredje faktor er trekk ved ledelsesmiljøet i kommunen. Det handler spesifikt om hvor langt kommunene ivaretar og utvikler sine (skole)ledere.

Hovedrapporten viser at mange kommuner «møblerer» lederrommet til rektoren på en god måte. Det vil si at de gir gode ledelsesmessige arbeidsvilkår, og dermed har et godt grunnlag for å realisere skolens potensiale. Samtidig er det strekk i laget. 47 % av rektorene oppgir at de står i et såkalt toppstyrt kommunalt regime, der de har begrenset makt og myndighet, men blir etterspurt mye rapportering. Videre står 29 % i et disharmonisk organisasjonsklima, hvor belastningsfaktorene er større enn støttefaktorene. Et stort antall av kommunene tilbyr ingen tydelig forventningsavklaring gjennom f.eks. stillingsinstruks (67 %) eller tydelig skolepolitikk (40 %). Det er også begrenset samspill med overordnet nivå. 60 % oppgir at de ikke får tydelige tilbakemeldinger på prestasjoner som leder. 45 % føler seg ikke verdsatt eller ivaretatt som leder av kommunen. Nesten 70 % opplever arbeidspresset som uforsvarlig høyt.

Hensikten med denne tilleggsrapporten er å gi Skolelederforbundet utvidet innsikt i en skoleleders arbeidshverdag, basert på kommentarer i spørreundersøkelsen. Det kom inn 399 kommentarer, noe som gir et innblikk i en hverdagsvirkelighet, som består av mangfold og kompleksitet. Kommentarene underbygger og utvider forståelsen av funn i hovedrapporten. Delrapporten er strukturert med utgangspunkt i hovedrapportens tre hovedtema: *handlingsrom, organisasjonsklima og ledelsesmiljø*.

FULLMAKT OG RAPPORTERING – ET SYSTEM I UBALANSE

Hovedrapporten målte handlingsrommet til rektor gjennom de fullmakter som de får gjennom kommunenes delegeringsreglement, og hvor systematisk og tett de følges opp gjennom rapporteringsrutiner på forskjellige områder. Funn fra rapporten er at rektorene har et bredt spekter av fullmakter, men det varierer på oppgavetype. Fullmaktene er størst på faglig utvikling, personalforvaltning og organisering, minst når det gjelder økonomi. Kommentarene bekreftet dette:

«Jeg har ikke anledning til å omdisponere midt i budsjettår»

«Det er uaktuelt at min enhet går med underskudd»

Samtidig viser både hovedrapporten og kommentarene at de står i et omfattende rapporteringsregime. Rapporteringen er størst på økonomi, personal og organisering, mindre når det gjelder utviklingsarbeid.

«Det er eit stort fokus på økonomi og halde budsjett. Det blir mindre fokus på utviklingsarbeid i skulen»

«Kommunen etterspør i liten grad skolens pedagogiske utviklingsarbeid»

Videre viser kommentarene at rapporteringskravene er langt bredere enn hva hovedrapporten fanger opp. Det nevnes blant annet rapportering på: miljørapporter, HMS, vold og trusler/mobbesaker, 9a, elevundersøkelsen, elevresultater, hærverk og brannvern.

Styringssystemet rektorene beskriver har flere ubalanser. (1) Det er mest rapportering på det området som rektorene har minst råderett over (økonomi), og det er minst rapportering på det området de råder i størst mulig grad over (pedagogisk utviklingsarbeid), og som betyr mest for skolens resultater. Videre synes (2) rapporteringssystemet å være begrenset som en løpende organisatorisk lærings- og justeringsprosess. Det beskrives at rapporteringen oppleves lite meningsfull, da den fremstår usystematisk og med lite oppfølging i etterkant.

«Det rapporteres sporadisk og det oppleves at det bare følges opp i forhold til ressursbruk. Det er lite meningsfullt å rapportere bare for å gjøre det»

«Lite oppfølging fra nivået over»

ORGANISASJONSKLIMA - DISHARMONISK

Organisasjonsklima er i hovedrapporten målte gjennom hvilke belastningsfaktorer skoleledere opplever i skolehverdagen, og hvordan kommunenes støttesystemer fungerer for skolene. Funn fra rapporten er at kommunene tilbyr støtte i mange av de vanskelige situasjonene, særlig når det gjelder personal- og

juridiske spørsmål, men oppleves ikke ubetinget av alle som vel-fungerende. Særlig er det drift og vedlikehold av bygninger og utearealer som mange er kritiske til. Utfordringen er at kildene til belastning og press på skolelederne er også mange. Særlig er det opplæringslovens §9A/12-4, statlige krav til rapportering/dokumentasjon og personalsaker som oppleves belastende. Kommentarene gir et dyptykk i nettopp dette utfordrende pressbilde som kan betegnes som krysspress.

Lokale og nasjonale utviklingsinitiativer går ikke i takt, eller de mangler rammer for å lykkes.

«det er for mange ting som “ramlar ned” frå både nasjonalt nivå og lokalt nivå, både som omhandlar elevar og meg. Ofte korte fristar. Opplevast som støy, og tek fokus vekk frå primær oppgåvene ein burde hatt som rektor»

«Vi møter nasjonale føringer som vi opplever som relevante, men vanskelig å gjennomføre i praksis»

«Det er ikke alltid samsvar mellom de ulike styringssignalene som vi må forholde oss til. For eksempel skal vi faglig sett forholde oss til fellesskapende didaktikk og inkludering, mens systemet for spesialundervisning ellers er rigget til oppfølging av individuelle rettigheter og rigide bestemmelser. Det er ikke samsvar mellom idealer, planer og regelverk»

Videre ser det ut til, på tross av hovedrapportens konklusjon om at kommunene tilbyr støttesystemer, så er støttesystemene i noen grad utilstrekkelige. Det savnes helhet i støtten:

«Kommunen gir godt med støtte, men av ulike personer. Behovet for koordinert oppfølging over tid er dermed ikke ivaretatt. God støtte i enkeltsaker, lite støtte på totalen»

Eller spesialisert kompetanse:

«Skoleledere blir i for stor grad sittende med oppgaver alene som egentlig bør behandles av spesialister, f.eks HR, jus og kommunikasjon. Det er egne fagområder som ikke skoleledere har eller skal ha spisskompetanse på, men som vi i dag bruker mye tid på. Dette bør i større grad håndteres av de med spisskompetanse slik at det frigjøres tid til å drive med kjerneoppgaver i skolen»

Denne mangelen på helhetlige og spesialiserte støtterigg ser ut til å henge sammen med et kjerneproblem som sentrerer rundt at ingen slipper unna «juridiken» Ved spørsmålet til rektorene om å eksemplifiseringer: *lover og forskrifter som er vanskelig å håndtere i praksis*, kom det 204 kommentarer. Den generelle utfordringsbilde synes å være lover og forskrifter som ikke henger godt nok sammen og som tidvis står i motsetning til hverandre. Mange av kommentarene er knyttet til paragraf §9A/Kap 12. Krysspress og motstridende hensyn:

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

«Håndteringen av OL kap 9 - rektors manglende handlingsrom / styringsrett ifr foresattes påstander om hvordan skolen skal ha håndtert situasjoner. jeg har mistet muligheten til å prioritere utviklingsarbeid og annet som har effekt på elevenes kollektive kompetanseutvikling, til fordel for av Statsforvalteren pålagte “løsninger” som ikke får effekt for eleven med “dårlig skolemiljø” - og som medfører utilsiktet ulempe for medelever og ansatte»

«Kap. 9A. Hva skjer når enkeltelevers rettigheter står mot hverandre? Alle elever har rett til skolegang, også de som utfordrer oss. Samtidig kan det medføre at en annen elev ikke får oppfylt sine rettigheter til et trygt og godt skolemiljø»

Love som står i direkte konflikt:

«Arbeidsmiljøloven og opplæringsloven er ofte i konflikt. Lærere er ansatt for å hjelpe elevene til å ikke trakassere eller være fysiske mot lærerne. Men vi har likevel ansvar for å lære opp alle elever. Lærere opplever å bli behandlet dårlig av elever for deretter å måtte gjenopprette relasjonen. Det kan være svært belastende for lærere som i utgangspunktet ikke er så robuste»

«Arbeidsmiljølov kontra opplæringslov 9A - skulen er der for elevane, men vi har også eit ansvar for dei tilsette. Balansegangen her er utfordrande til tider»

«I saker med utagerende elever står 3 lovverk mot hverandre: den enkelte elevs rett til å gå på sin skole og få tpo, de andre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø og de ansattes rett til et trygt arbeidsmiljø. Hvordan prioriterer vi her??»

«9A vs Arbeidsmiljøloven. Men aller mest hensynet til alle individene med sterke juridiske krav (9A, 5.1) vs fellesskapet og ivaretagelse av læringsmiljøet (LK20)»

Krysspress og motstridende hensyn medfører et stort dokumentasjonskrav

«Statsforvalteren forventer mye og detaljert dokumentasjon, f.eks. i 9A-saker. Jeg opplever at det kommer lite ut av alt arbeidet som nedlegges i dokumentasjonen. Hvis vi skal oppfylle forventningene til detaljeringsgrad i dokumenter, bør vi som ansatte i skoleverket gå med opptakere på oss hele tida. Hensikten er selvfølgelig at vi skal arbeide for elevenes beste, men

systemet setter så høye krav at det blir urealistisk. Jeg har vært skoleleder i mange år, og jeg synes det blir mer og mer absurd hvor stor vekt som skal legges på individuelle opplevelser, behov og krav. Mer innsats bør rettes inn mot elevrettet arbeid»

«§9-A skaper konstant mykje dokumentering på "fylgje med/gripe inn", barn med emosjonell - og reguleringsvanskar auker og då slår ofte §9-A inn for eleven sjølv og medelever. Aukande krav til ROS analyse av alle ting er vanskeleg å fylgje opp. Barn som utagerer krev gode system kring "vald - og trussel om vald"»

«Oppl § 9A-4 Dokumentasjonskravet passer ikke med virkeligheten av relasjonell og sosial tilnærming til mobbing»

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

Det kreves tolkning og skjønn

«Handler veldig ofte om at vanskelige saker i skolesammenheng ikke kan ses i svart eller hvitt. Det er viktig å kunne bruke profesjonelt skjønn»

«barnets beste» med utgangspunkt i jus. Utydelige og vage forskrifter som ikke alltid passer livet»

Det er ikke bare paragraf §9A/Kapittel 12. som nevnes. Annet lovverk oppleves også krevende. Blant annet nevnes opplæringsloven kapittel 5/spesialundervisning, men også generelt dette med kompetansekrav, lærernormen, håndtering av psykisk helse, rus, vold/trusler, bruken av makt, personvern og fraværsgrensen.

«Spes.ped. Strengt lovverk, men utfordrende å håndtere. Elevene ønsker tilhørighet i klasserom, ikke det som kan oppfattes som stigmatiserende tilpasninger grunnet spes.ped vedtak. SNO, Spes.ped og Tidlig innsats "slår" hverandre i hjel. Alle er lovpålagte, men timene har samme formål, og det finnes ikke ressurser og det er ikke til elevens beste å være mange timer ute av klasserom»

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

«Spes.ped. Korleis klare å oppfylle retten når der er personalmangel. "Alt" må dokumenteres skriftleg for å sikre eventuelle beskuldnings i framtid. Veldig arbeidskrevjande, går ut over primær oppgåva som er opplæring»

«muligheten for å ansette fagpersoner i skolen blir begrenset av økonomiske rammer og lærernormen»

«lærernorm mot enkeltvedtak - spes.ped. sett i forhold til økonomi»

«Kompetansekrav til lærere tar i for liten grad høyde for elevenes behov for alternativ kompetanse når de har avvik fra trinnets læreplaner i alle fag, og henter mange opplæringsmål fra overordnet del av læreplaner»

LEDELSESMILJØ - ET FRAGMENTERT OPPDRAG

Ledelsesmiljøet er målt tosidig. Det handler om skoleledernes mulighet til å faktisk prioritere utviklings spørsmål innenfor den hektiske hverdagen, men også hvordan og hvor langt kommunene ivaretar og utvikler sine (skole)ledere. Hovedrapporten fremhever at et stort antall av kommunene tilbyr ingen tydelig forventningsavklaring gjennom f.eks. en klar skolepolitikk. Det er også et begrenset samspill med overordnet nivå. Kommentarene bekrefter dette bildet langt på vei. De beskriver blant annet hvordan politikere engasjerer seg, men at det er preget av valgkampsaker og mangler faglig forankring i organisasjonen.

«Vi har politikere i vår kommune som henger ut skole og skoleledelse i media basert på enkelthistorier fra enkelt elever/foreldre. Dette gjør at det er utrygt å være leder i vår kommune»

«Politisk utvalg har en tendens til å detaljstyre ut fra hva som er inn, og det som kan oppleves som en god ide noen har hørt om»

«Utfordringer med folkevalgte som forventer raske resultater, og ikke har tilstrekkelig forståelse for at arbeidet i skolen er et langsiktig arbeid»

Samspillet med administrativt ledernivå er begrenset.

«Vi kan kontakte kommuneleinga ang. spørsmål som vi har, men resultatet derifrå er heller dårleg til tider. Dette varierer mykje»

«Opplever at overordnede avklaringer mangler. Sparrer da med likesinnede og det gir kanskje for ulik retning i kommunen»

Dette skapet mangel på tydelige mål og forutsigbar styring.

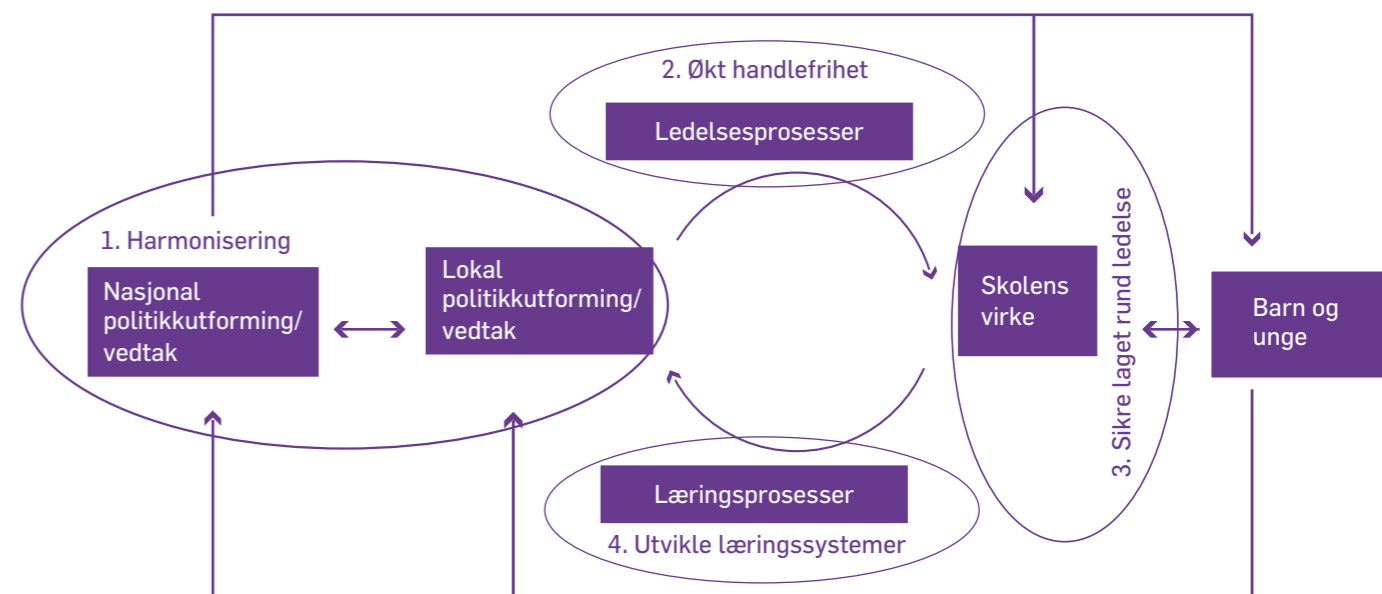
«Kommunen har mange baller i luften. Jeg opplever ikke en rød tråd - den må jeg holde veldig fast i på egen virksomhet»

«målene skifter ofte»

«Stadig nye vyer som skal innbakes i eksisterende utviklingsarbeid»

OPPSUMMERING

Denne delrapporten bygger opp om de funnene som ble gjort rundt rektors handlingsmiljø i hovedrapporten. Det rapporten viser oss gjennom å sammenstille rektorenes egne kommentarer, er at vi har å gjøre med dedikerte ledere som er satt til å forvalte nasjonens menneskelige kapital. De er m.a.o. dedikerte



Figur 1.1. Styringsløyfen og fire anbefalinger

For å håndtere kompleksiteten i og rundt rektorrollen er det fire strategiske områder det bør arbeides med. (1) Nasjonalt og lokalt styringsnivå må harmonisere sine virkemidler på det juridiske, økonomiske og pedagogiske området. (2) Kommunale skoleeiere, både politiske og administrative, må se til at rektor får økt handlefrihet. (3) Det må rigges et lag (forstått som fungerende støttesystemer) rundt ledelsen i skolen, fra rektor til de fremskutte lederroller. (4) Rapporteringssystemet må utvikles som et læringssystem

i forhold til oppdraget. Utfordringen som mange rapporterer tilbake om, er at de mangler eller ikke gis de rammevilkårene som gjør at de kan utøve en form for ledelse som bidrar til resultater og måloppnåelse for skolen.

Ut fra beskrivelsen har vi trukket ut tre betegnelser som vi mener er beskrivende for de tekstlige uttrykkene rektorene utdypet rundt egne lederrammer:

- Vi har å gjøre med et fullmakts- og rapporteringssystem som er i ubalanse på den måten at: Det er ubalansen mellom delegasjon og rapportering. Videre fremheves det hvor bredt det rapporteres, og at rapporteringen fungerer i liten grad som en lærings- og justeringsprosess. Det har mer preg av internkontroll.
- Det beskrives et - disharmonisk organisasjonsklima kjennetegnet av at: lokale og nasjonale utviklingsinitiativ mangler sammenheng, og rammer for å lykkes. Dette skaper et press på rektorene. Videre rapporteres det fra

flere kommuner om mangler knyttet til helhetlig tenkning, både i systematikk og spesialisert kompetanse, eller en lederrigg rundt rektor som kan støtte i vanskelige saker. Ved beskrivelser av lover og forskrifter som er vanskelig å håndtere i praksis, fremkommer det at situasjonene som oppstår i det juridiske feltet er både relasjonelt, prosessuelt og juridiske utfordrende.

- Et ledelsesmiljø kjennetegnet av et fragmentert lederoppdrag: begrensede felles samspillet mellom rektor og administrativ og politisk toppledelse fremstår som en brutt verdikjede. Det mangler relasjoner, et felles skoleprosjekt og en avklaring av lederoppdraget til rektorene.

Bildet som avtegner seg, er utfordrende og vi vil avslutningsvis bruke den kommunale styringsløyfen som en illustrasjon på hvordan forstå og kunne initiere tiltak for å håndtere problem-bildet. (Se figur 1.1)



Skolelederforbundet