



# **Den kommunale skolesjefen**

*Mellom forvaltningspolitikk og pedagogikk*

*Jan M Paulsen & Hans Chr Høyer*

*Hamar, 8. juni 2010*



# **Bakteppet**

*Endringer i forvaltningspolitikk  
og utdanningspolitikk*



# Endringer i forvaltningspolitikken

- ç Kommuneloven (1992)
- ç Lokal autonomi m.h.t. politisk og administrativ organisering
- ç Harmonisering av skolelovgivningen (1994)
- ç Mange reforminitiativ fra 2000 til 2004
  - ◆ Etatsmodell og hovedutvalgs modellfases ut i mange kommuner
  - ◆ ”To - nivå bølge” – mer differensiert administrativ organisering
  - ◆ Klar tendens til å delegere ansvar fra politisk til administrativt nivå
  - ◆ Ideer om ”generalist” ledelse (nedtoning av faglig ledelse)



# Trenden de siste 5 årene

- ç Omorganiserings ”bølgene” ebber ut fra 2004
  - ◆ Fra og med 2005 rapporterer kommunene få omorganiseringer (Hovik og Stigen, 2008)
  - ◆ Reversering fra ”moderne” til ”tradisjonell organisasjon i mange kommuner
  - ◆ Delegeringen fra politikk til administrasjon har stoppe opp – og delvis reversert (Hovik og Stigen, 2008)
- ç Skoleresultater i forgrunnen av den offentlige debatt
  - ◆ PISA, TIMSS og nasjonale tester
  - ◆ Frafallet i videregående opplæring
- ç Kommunalt skoleeierskap lenger opp på dagsorden
  - ◆ ”Det går en rådmannsvekkelse over landet”



# På den bakgrunnen spør vi.....

- ☞ Har disse trendene påvirket organiseringen av skoleeier funksjonen?
  - ◆ **Hypotese 1:** Ja, vi har i dag en vesens forskjellig politisk og administrativ organisering av skoleeierskap
  - ◆ **Hypotese 2:** Nei, skoleinstitusjonen lever sitt eget liv - lite påvirket av endringer i forvaltningspolitikken
  - ◆ **Hypotese 3:** ”Tradisjonell modernisme” – endringer i formalitetene, mens innholdet følger tradisjonen
- ☞ Har trendene endret skolesjef rollen?
  - ◆ **Hypotese 4:** Ja, vi har en i dag en generalist leder som er rektorenes nærmeste sjef
  - ◆ **Hypotese 5:** Nei, ledelse av grunnskolen er fremdeles et skolefaglig prosjekt – også m.h.t. kommunal ledelse
  - ◆ **Hypotese 6:** ”Klassisk” skolesjef med suppleringer
- ☞ Skolesjefen i den pedagogisk ledelseslinjen



*Sentralt nivå*

## REGJERING

**A**

*Kunnskaps  
departementet*

**B**

*Utdannings direktoratet*

*Sentral politisk  
styring*

*Faglig og  
profesjonell  
styring*

**D**

*Fylkesmannen*

**C**

*Nasjonale tester*

## KOMMUNE

**E**

*Politisk utvalg*

**F**

*Skolesjef*

*Lokal politisk  
styring*

*Administrativ og  
pedagogisk ledelse*

**H**

*Foreldre  
representasjon*

**G**

*Rektorer og lærere*

## SKOLER

*Lokalt nivå*

# Forvaltningspolitikk

*Politisk og administrativ  
organisering*



# Våre funn om organisering

- ¶ Hovedmønsteret er at kommunene har beholdt et spesialisert ”skolekontor”
- ▶ Stabilt hierarkisk nivå - fagspesialisert
- ▶ Standard oppsettingen er 1-3 personer som arbeider med skolesaker
- Ë Politisk utvalg med ansvar for skolesaker
- ▶ Skolestyret er avviklet i formell forstand
- ▶ Majoritets casene: Erstattet av et politiske organ med ansvar for skole, - en flora av betegnelser
- ▶ Skole kobles til andre politikk områder
- ▶ –men koblingen er ofte ”skolsk”
- ▶ Tonivå kommuner: Formannskap og kommunestyre





# Vurdering av apparatets kompetanse

	Antall	Prosent
<b>Kommunens skoleadministrasjon er godt oppdatert på nasjonal utdanningspolitikk</b>	254	87,0
<b>Kommunens skoleadministrasjon har god kompetanse på ledelsesutvikling</b>	229	78,4
<b>Kommunens skoleadministrasjon har god kompetanse på lokal læreplanutvikling</b>	226	77,4
<b>Kommunens skoleadministrasjon har god kompetanse på analyse av nasjonale prøver</b>	209	71,6
<b>Kommunens skoleadministrasjon har god kompetanse på skolejuridiske problemstillinger</b>	208	71,2





# Politisk organisering

	Antall	Prosent
Skoleutvalg eller skolestyre	15	5,1
Oppvekstutvalg	40	13,7
Hovedutvalg/utvalg skole, barnehage, kultur og oppvekst	79	27,1
Hovedutvalg for helse, omsorg, skole og oppvekst	39	13,4
Saker behandles direkte i formannskap/kommunestyre (2 nivå)	60	20,5
Driftsutvalg, driftsstyre og driftskommite	18	6,2
Utvalg for innbyggernes livsvløp	5	1,7
Kultur, næring og miljø	3	1,0
Levekårsutvalg	17	5,8
Livsløpskommite	7	2,4
Andre	9	3,1
	<b>292</b>	<b>100</b>

## Saksområder i det politisk utvalget

	Antall	Prosent
Grunnskole	266	91,10
Barnehage	271	92,81
Voksenopplæring	250	85,62
Opplæring fremmedspråklige	239	81,85
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	11	3,77
Kultur	200	68,49
Helsetjenester	157	53,77
Barnevern	167	57,19



# **Skolesjefen**

*Generalist eller  
skolefaglig leder?*



# Hvem er skolesjefen?

- ç I designet av undersøkelsen avklarte vi hvem som er ”skolesjef” i kommunene
- ç Ingen samlet oversikt i noen tilgjengelig informasjonsdatabase
- ç Spurte alle kommunene: Hvem er ansvarlig for grunnskole på kommunenivået?
- ç Har skolesjef rollen blitt endret?
  - ◆ **Hypotese 4:** Ja, vi har en i dag en generalist leder som er rektorenes nærmeste sjef
  - ◆ **Hypotese 5:** Nei, ledelse av grunnskolen er fremdeles et skolefaglig prosjekt
  - ◆ **Hypotese 6:** ”Klassisk” skolesjef med suppleringer



# Vår arbeidsdefinisjon

- ¶ *Formell rolle* i kommunens administrative organisasjon
- Ë Plassert *mellom* administrasjons sjefen (rådmannen) og den enkelte grunnskolerektor i kommunens myndighetshierarki
- ì *Rapporterer til* (og underlagt) et *politisk* utvalg eller styre
- ¹ Grunnskolerektorenes nærmeste *overordnede*
- ⑤ Ansvarlig for grunnskolesektoren i *hele kommunen*
- ▶ (Johansson et al, 2010)



## Hvor mange rektorer har du ansvaret for?

	Antall	Prosent
Har ikke formelt ansvar for rektorer	69	23.6
1-5 rektorer	114	39.0
6-10 rektorer	55	18.8
11-15 rektorer	32	11.0
16-20 rektorer	9	3.1
Mer enn 20 rektorer	13	4.5
Total	292	100.0

## Hvordan er din formelle plassering i kommunens organisasjonslinje?

	Antall	Prosent
Jeg er direkte underlagt rådmann /administrasjonssjef	237	81.2
Jeg er direkte underlagt en kommunalsjef	24	8.2
Jeg er direkte underlagt en virksomhetsleder	3	1.0
Jeg innehar en ren stabsstilling	19	6.5
Annet	9	3.1
<b>Total</b>	<b>292</b>	<b>100.0</b>





## Hvilken ledergruppe/faggruppe er du medlem av?

	Antall	Prosent
Jeg er medlem av rådmannens ledergruppe	208	71.2
Jeg er i fast ledergruppe med virksomhetsledere	29	9.9
Jeg er i fast ledergruppe med kommunalsjefer	9	3.1
Jeg er fast medlem av en stabsgruppe	19	6.5
Annen gruppetilhørighet	8	2.7
Jeg har ingen særskilt gruppetilhørighet	19	6.5
Total	292	100.0



# Kjønn og alder

	<b>Antall</b>	<b>Prosent</b>
Mann	177	60.6
Kvinne	115	39.4
<b>Total</b>	<b>292</b>	<b>100.0</b>

	<b>Antall</b>	<b>Prosent</b>
30 år eller yngre	3	1.0
31-40 år	18	6.2
41-50 år	58	19.9
51-60 år	133	45.5
Over 60 år	80	27.4
<b>Total</b>	<b>292</b>	<b>100.0</b>



# Bakgrunn og rekruttering

- ▶ Kommunal lederstilling der det skolefaglige fremdeles er i sentrum
- ▶ ”Skolsk” rekruttering – stabilitet i funksjonen
- ▶ 262 (89,7 %) har lærerrelatert utdanningsbakgrunn
- ▶ Det typiske: Adjunkt med opprykk
- ▶ 248 har vært skolesjef i en kommune
- ▶ 218 ble rekruttert fra stilling i grunnskolesektoren, og 23 fra annen del av utdanningssektoren
- ▶ 32 fra andre kommunal virksomhet
- ▶ Halvparten har vært skolesjef i mer enn 5 år





# Stillingsbetegnelser

	Antall	Prosent
Rådmann	2	.7
Assisterende rådmann	5	1.7
Kommunaldirektør	5	1.7
<b>Kommunalsjef</b>	<b>70</b>	<b>24.0</b>
<b>Skolesjef</b>	<b>26</b>	<b>8.9</b>
Skole- og barnehagesjef	10	3.4
Grunnskolesjef	5	1.7
Virksomhetsleder	3	1.0
Skolefaglig rådgiver	50	17.1
Oppvekstsjef/oppvekstleder	19	6.5
Enhetsleder	8	2.7
<b>Annet</b>	<b>89</b>	<b>30.5</b>
<b>Total</b>	<b>292</b>	<b>100.0</b>



# Kategorien Annet

Kultur og oppvekstsjef/ sektorsjef	19		
Utdanningssjef	2		
Etatsjef skole, barnehage, oppvekst	1		
Fagsjef skole, barnehage og oppvekst	6		
Enhetsleder skole, barnehage og oppvekst	6	<b>34</b>	<b>11,6</b>
Skolefaglig ansvarlig	12		
Fagkonsulent skole, barnehage, oppvekst	2		
Pedagogisk konsulent/rådgiver	6		
Oppvekstkoordinator	1		
Kombinasjon med rektorstilling	4	<b>25</b>	<b>8,6</b>
Utviklingssjef	2		
Driftssjef, avdelingssjef	2		
Organisasjonskonsulent	1		
Leder serviceenheten	1		
Leder personal-og kompetanseutvikling	1		
Kommunal leder	5		
Rådgiver i rådmannens stab	6		
Seksjonsleder	6		
Saksbehandler	1	<b>25</b>	<b>8,6</b>
Annet	5	<b>5</b>	<b>1,7</b>
	<b>89</b>		<b>30,5</b>

# Skolesjefens ansvarsområde

Skolesjefens ansvarsområde	Antall	Prosent
----------------------------	--------	---------

Grunnskole	287	98,29
Barnehage	194	66,44
Voksenopplæring	230	78,77
Opplæring fremmedspråklige	198	67,81
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	33	10,96
Kulturskole	24	8,22

Kultur	87	29,79
Helsetjenester	29	9,93
Barnevern	37	12,67

# **Ledelsesorientering**

*Skolesjefen i den pedagogiske  
"verdikjeden"*





# Skole eller kommune? Begge deler

	Antall	Prosent
<b>Jeg føler sterkere lojalitet til skolesjefer i andre kommuner enn til andre administrative ledere i min egen kommune</b>	-217	-74,3
<b>Jeg føler sterkere lojalitet til rektorene enn til kommunens øverste administrative ledelse</b>	-153	-52,4
<b>Jeg har ofte vansker med å motivere skolelederne til å gjennomføre politiske beslutninger fattet i kommunen</b>	-179	-61,3
<b>Jeg har ofte vansker med å motivere skolelederne til å gjennomføre politiske beslutninger fattet i kommunen</b>	-179	-61,3
<b>Jeg oppfatter meg som en del av kommunens overordnede administrative ledelse</b>	254	87,0
<b>Jeg har innflytelse på beslutninger som gjelder andre sektorer enn skole</b>	211	72,3





## Mest tidkrevende oppgaver

Budsjettarbeid og finansiering  
Forankring og implementering av politiske saker  
Planlegging og målformulering for grunnskolen  
Pedagogisk ledelse i forhold til skolelederne  
Endringsprosesser i grunnskolen  
Kompetansestyring og rekruttering

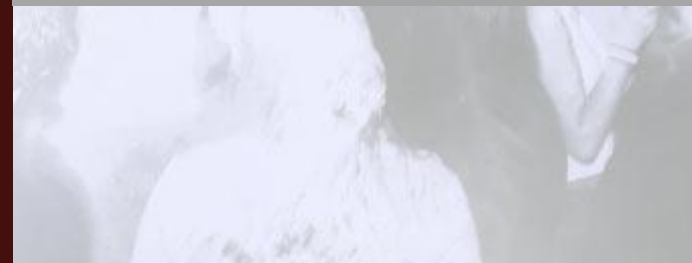
## Mest interessante oppgaver

Budsjettarbeid og finansiering  
Forankring og implementering av politiske saker  
Kompetansestyring og rekruttering  
Planlegging og målformulering for grunnskolen  
Endringsprosesser i grunnskolen  
Pedagogisk ledelse i forhold til skolelederne



## Viktigste oppgaver

Planlegging og målformulering for grunnskolen  
Budsjettarbeid og finansiering  
Endringsprosesser i grunnskolen  
Kompetansestyring og rekruttering  
Pedagogisk ledelse i forhold til skolelederne



# **Ledelsesrelasjoner**

*Lederteamet, nettverk og  
relasjonen til rektorene*



# Tre ledelsesarenaer

**Kommunens  
lederteam**

**Ledelsesdialogen  
til rektorene**

**Nettverks  
relasjoner til  
skolesjefer**



## Vurderinger av arbeidet i rådmannens ledergruppe

	Antall	Prosent
<b>Arbeidet i gruppen har gitt meg nye kunnskaper som er relevante for jobben min</b>	186	63,7
<b>Denne ledergruppen er effektiv m.h.t. å fatte beslutninger</b>	157	53,8
<b>Gruppen utfører et omfattende arbeid for kommunen</b>	201	68,8
<b>Arbeidet i gruppen har økt min kompetanse relevant for jobben min</b>	173	59,2





## Indikatorer på endringsledelse - prioriteringer

	Antall	Prosent
Klargjøre politiske forventninger for rektorene	277	94,9
Holde opp skolepolitiske visjoner for skolelederne	264	90,4
Signalisere høye forventninger på vegne av lærere og elever	213	72,9
Klargjøre hva som er kommunens mål med grunnskolen	270	92,5
Gi individuell støtte til skolelederne	267	91,4
Tilrettelegge for samhandling blant skolelederne	269	92,1
Etablere møteplasser for erfaringslæring blant skolelederne	263	90,1



## Kollegiale ledelsesnettverk - skolesjefer

	<b>Antall</b>	<b>Prosent</b>
<b>Jeg opplever et nært fellesskap med skolesjefer fra andre kommuner</b>	187	64,0
<b>Jeg har hyppig kontakt med andre skolefsjefer</b>	218	74,7
<b>Jeg deltar i mange skolefaglige nettverk</b>	210	71,9
<b>Jeg samarbeider med andre skolesjefer om en rekke saker</b>	192	65,8
<b>Jeg kontakter ofte andre skolesjef kolleger for å få råd i viktige saker</b>	172	58,9

# Autonomi og ”impact”

*Individuelle motivasjons  
drivere*



# Autonomi

	Antall	Prosent
<b>Jeg har fullmakt til å implementere endringer i grunnskolen i kommunen vår</b>	214	73,3
<b>Jeg har myndighet til å vurdere skoleledernes arbeid</b>	220	75,3
<b>Jeg legger i stor grad mine egne planer i denne jobben</b>	196	67,1
<b>Jeg kan iverksette tiltak overfor rektorene etter egne vurderinger</b>	222	76,0
<b>Jeg har frihet til å fatte beslutninger i mitt daglige arbeid</b>	270	92,5
<b>Jeg har stor grad av kontroll over mitt daglige arbeid</b>	237	81,2





# ”Impact”

	Antall	Prosent
<b>Jeg tror jeg kan løse mange utfordringer innenfor mitt ansvarsområde</b>	253	86,6
<b>Jeg har påvirkningskraft overfor grunnskolen i kommunen vår</b>	273	93,5
<b>Arbeidet mitt gjør en forskjell for grunnskolen i kommunen vår</b>	242	82,9
<b>Jeg utvikler skoleledere i positiv retning gjennom mitt arbeid</b>	231	79,1
<b>Jeg opplever at jeg får utrettet mye i jobben min som skolesjef</b>	236	80,8



# Oppsummering

- ¶ Politisk og administrativ organisering:  
”Tradisjonell modernisme”
- ç Skole fremdeles et eget politikk område
- ç Reflekteres det i reelle politiske prosesser i kommunene?
- ç Administrativt apparat som er skole basert
- Ë Skolesjefens basis er fremdeles ”skolsk”
- ç Suppleringer i rollen
- ç Tydelig pedagogisk lederrolle
- ç Sameksistens med en sterk kommunal orientering
- ç Endrings ledelse orientering

