



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

Hvordan preger New Public Management forventninger til rektorrollen i norsk grunnskole?

Cecilie Kalvøy Fylling

Totalt antall sider inkludert forsiden: 30

Molde, 21.05.19



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i URKUND, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Personvern

Personopplysningsloven

Forskningsprosjekt som innebærer behandling av personopplysninger iht.

Personopplysningsloven skal meldes til Norsk senter for forskningsdata, NSD, for vurdering.

Har oppgaven vært vurdert av NSD?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

- Hvis nei:

Jeg/vi erklærer at oppgaven ikke omfattes av Personopplysningsloven:

Helseforskningsloven

Dersom prosjektet faller inn under Helseforskningsloven, skal det også søkes om forhåndsgodkjenning fra Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, REK, i din region.

Har oppgaven vært til behandling hos REK?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Turid Aarseth

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Dato: 20.05.19

Forord

I denne oppgaven har jeg kombinert mye av det jeg har lært gjennom studieløpet med et spennende og dagsaktuelt tema. Jeg har fått enda mer forståelse for hvor nyttig denne kunnskapen er videre, og setter stor pris på denne erfaringen. Når det er sagt, vil jeg rette stor takk til veileder Turid Aarseth, for veldig god veiledning og som en viktig motivator. Jeg vil også takke familie og gode venner for støtte og motivasjon .

Innhold

1.0	Innledning	1
2.0	Problemstilling og avgrensning	1
3.0	NPM og ledelse	3
3.1	Hva er NPM?	3
3.1.1	Mål- og resultatstyring.....	4
3.1.2	Budsjettreformer og lederlønnssystem	4
3.1.3	Strukturell fristilling.....	5
3.1.4	Avslutningsvis om NPM.....	5
3.2	Ledelse og forventninger til ledere	6
3.2.1	Hva er ledelse.....	6
3.2.2	Reformer gir ledelsesfokus	7
3.2.3	Skolen som organisasjon og krav til ledelse	8
3.2.4	Skolen som lærende organisasjon.....	9
4.0	Metode	10
4.1	Litteraturstudie.....	10
4.2	Gjennomføring.....	10
4.3	Kildekritikk.....	13
4.4	Etikk.....	13
5.0	Krav og forventninger til rektorrollen	14
5.1	Utvikling av en nasjonal rektorutdanning.....	14
5.2	Skoleledernes rolle og kompetanse.....	16
5.3	Skoleledelse i en ny tid	17
5.4	Hvilke krav er det rimelig å stille til rektor?.....	18
5.4.1	Elevenes læringsprosesser	18
5.4.2	Styring og administrasjon	19
5.4.3	Samarbeid og organisasjonsbygging.....	19
5.4.4	Utvikling og endring	20
5.4.5	Lederrollen.....	20
6.0	Avsluttende refleksjon	21
7.0	Referanseliste:	23

1.0 Innledning

Skolen er en viktig samfunnsinstitusjon, og i likhet med andre offentlige institusjoner har skolen vært gjenstand for mange reformer. I dagens skole er det større fokus på målorientering, effektivisering og ansvarliggjøring (Colbjørnsen, 2013). Dette er utviklingstrekk som særlig knyttes til New Public Management (NPM). Blant norske samfunnsforskere er det imidlertid sprikende oppfatninger om hvilke effekter innføring og iverksetting av NPM har hatt i offentlig sektor i Norge (Djupvik og Eikås, 2016). Med dette som bakgrunn ønsker jeg å se endringer i skolen i lys av NPM. Min interesse er særlig knyttet til spørsmål om hvordan skolen skal ledes, og jeg vil se på hvilke forventninger som stilles til å være rektor i grunnskolen.

NPM i skolen er et stort tema, og en bacheloroppgave krever bevisst tilskjæring. Jeg har valgt å gjennomføre en avgrenset litteraturstudie av hvordan NPM preger forventningene til ledelse i norsk grunnskole, sett fra hvordan dette kommer til uttrykk i policydokumenter og forskningslitteratur. Rektorutdanning vil bli viet spesiell oppmerksomhet. Myndighetenes bruk av virkemidler for å forme skoleledere gjennom egne utdanningsløp vil bli sett som observerbare uttrykk for hvilke forventninger som stilles til rektorrollen.

2.0 Problemstilling og avgrensning

Ledelse generelt har vært et mye omtalt tema i flere tiår. Spesielt fra 90-tallet og utover, har NPM fått relativt stor gjennomslagskraft i Norge (Djupvik og Eikås, 2016), og dermed også preget forståelsen av hva ledelse bør være. Rektorrollen har i de senere år vært i endring. Spesielt i tonivåorganiserte kommuner har rektorer blitt behandlet som mellomledere, med bare rådmannen over seg i «hierarkiet». Som mellomledere skal de ha ansvar for budsjett og resultater (Baldersheim og Rose, 2014). Jeg har valgt å se på deler av innholdet i NPM, og hvordan dette preger forventninger til ledelse og lederroller i norsk grunnskole, spesifikt rettet inn mot rektorrollen. Her vil jeg se på hvordan forventninger til rektorrollen fremstilles, hvilke dilemmaer som identifiseres, og da spesielt knyttet til utforming av rektorutdanningen. Ideelt sett burde oppgaven ha et mer kontekstuelet syn på ledelse, der lederrollen ses i forhold til organisasjonens kjennetegn. Avgrensningen er begrunnet av kapasitetshensyn og kan faglig forsvares ut fra at rektor er den øverste leder i

grunnskolen, og dermed må antas å både ha reell og symbolsk stor betydning for hvordan skolen som organisasjon fremstår. Problemstillingen er todelt og ser etter avgrensninger slik ut:

1. Hvordan preger New Public Management forventninger til rektorrollen i norsk grunnskole?

Avledet av dette spørsmålet, går jeg mer spesifikt inn i myndighetenes forsøk på å påvirke innholdet i rektorrollen gjennom utdanningsløpet:

2. Hvordan kommer forventningene til uttrykk i rektorutdanningen?

Rektorutdanningen har vært et nasjonalt utdanningstilbud siden 2009 (Grutle og Roald, 2016 s. 83). For oppgaven som helhet vil tidsrommet jeg dekker i hovedsak vil være etter tusenårsskiftet. Samtidig må det påpekes at NPM-påvirkning kan ha startet langt tidligere, og at det ikke kan settes klare tidsgrenser.

Rektorrollen har lange tradisjoner i norsk skole, og har egen lovhjemmel. Regulering av rektors rolle, slik det formuleres i lovteksten (Opplæringsloven, §9-1, 1998), er følgende:

§ 9-1. Leing

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

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.

Nytt i loven fra år 2005 er at rektorer kan tilsettes på åremål, altså i en tidsbegrenset kontrakt, noe som ikke var lovfestet her før (Endringslov til opplæringslova, §9-1 2003). Et sentralt punkt sett fra min problemstilling er at rektorrollen har kompetansekrav som er hjemlet i lov. En rektor må etter loven ha pedagogisk kompetanse, men det er ikke tilstrekkelig bare med dette. Opplæringsloven stiller også krav om «nødvendige

leiaregenskapar» og det er i denne delen min utforsking av forventninger foregår.

3.0 NPM og ledelse

3.1 Hva er NPM?

Gjennom de siste 20-30 årene har offentlig sektor vært preget av en reformbølge som faller under betegnelsen NPM (Christensen og Læg Reid, 2010).

Reformbølgen omtales som et sett av moderniseringsoppskrifter fra privat sektor, som blir forsøkt overført til offentlig sektor. Sentrale deler omhandler tanker om profesjonell ledelse, der ledere har kunnskap om ledelse, grader av autonomi i form av å ta bestemmelser, og hvor det skjer en oppsplitting til resultatenheter, økt konkurranse, i tillegg til bruk av kontrakter (Christensen et al. 2015).

NPMs teoretiske grunnlag er sammensatt, hvor innholdet dels er preget av nyere økonomisk organisasjonsteori, dels av nyere ledelse- eller «management»-teori (ibid). Ved moderniseringen av offentlig sektor, vil ikke NPM være en integrert og konsistent teori, men heller flere reformideer og reformtiltak, som i det store og hele kan trekke i ulike retninger (ibid).

Mange av landene som tidlig implementerte NPM var inne i en periode som var preget av økonomiske kriser eller stagnasjoner, noe som gav et behov for å gjøre endringer i den offentlige sektoren (Christensen og Læg Reid 2010).

Norge hadde ikke dette presset på seg, noe som trekkes frem som en mulig årsak til at vi, og landene i Skandinavia var blant de treige til å adoptere prinsippene i NPM.

Omgivelsene lå ikke til rette for rask implementering av så mange nye reformer. Den politiske stilen i Norge er preget av *«fredelig sameksistens og revolusjon i sakte bevegelse»* (Christensen og Læg Reid 2010 s.71).

Reformbølgen minsker forskjellene mellom privat og offentlig sektor, og framhever at de styringsformene og organisasjonsmodellene vi finner fra privat sektor, med en viss suksess kan innføres i offentlige organisasjoner (Christensen et al. 2015).

3.1.1 Mål- og resultatstyring

Djupvik og Eikås (2016) tar frem NOU 1984:23 «Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem» som et sentralt dokument fra en tid der NPM var på vei inn i Norge. I dette dokumentet ble den første spiren til for det som skulle bli systemet for mål- og resultatstyring (MRS), som også er en viktig del av NPM som styringsideologi (Djupvik og Eikås, 2016). Endringer av saksbehandlingsmåter, prosesser og prosedyrer innen spesifikke strukturelle ordninger, dreier seg om MRS. Det trekkes frem tre viktige kjennetegn for MRS som styringsteknikk:

1. Formulering av mål som er konkrete, konsistente, klare og stabile.
2. Resultatrapportering – faktiske resultater må rapporteres til det overordnede organet.
3. Oppfølging av resultatene. Her skal dårlige resultater straffes, og gode resultater premieres. (Christensen og Læg Reid, 2010 s.73).

For å erstatte en tidligere rigid regelstyring og prosessorientering, skulle MRS føre fokuset over på bevisst ressurs- og virkemiddelbruk, klare mål, og vekt på empiriske resultater. (Christensen og Læg Reid 2010).

3.1.2 Budsjettreformer og lederlønssystem

MRS fikk spesielt innpass i statens budsjettssystem. Gradvise endringer i bevilgningsreglementet, og innføring av rammebudsjetteringssystem er resultater av dette. I praksis er det vanskelig med resultatrapportering, og en av konsekvensene av budsjettreformene ble lite kontroll og mye fristilling. Endringene omtales som lite fungerende i praksis og krever forenkling, noe det arbeides med. (Christensen og Læg Reid 2010).

Et annet element som NPM har ført med seg, er lederlønssystem. Her kopler man i teorien sammen lønn med resultater, noe som også har vist seg vanskelig i praksis. Dette har i senere tid blitt revidert, og en mykere versjon har kommet til, hvor man ser på de ulike kriteriene opp mot hverandre, og den årlige resultatrapporteringen på de individuelle resultatkravene nedtones (ibid).

3.1.3 Strukturell fristilling

Også her finner man et grunnleggende dilemma, ved at det er en vanskelig balanse mellom styring og frihet. En vil helst ha mest mulig autonomi i de ulike virksomhetene, men uten at det skal gå utover den politiske ledelsens mulighet til å føre politisk kontroll og styring (Christensen og Læg Reid 2010).

Sakte og med forsiktighet har det skjedd en desintegrering i norsk sentralforvaltning, ut fra NPM. Det er to forhold som henger sammen her: Økt horisontal oppdeling og økt vertikal differensiering (ibid).

- Ved den horisontale oppdelingen spesifiseres det at man ikke skal ha overlapping mellom funksjoner, men at man for hver funksjon skal ha egne organisasjoner (ibid).
- Ved vertikal differensiering/fristilling er fokuset på delegering og differensiering i samme organisasjonsform, evt. reorganisering av forvaltningsorganer, eller etablering av nye forvaltningsbedrifter (ibid).

Videre har vi autonome tilsyn som et sentralt punkt knyttet til strukturell fristilling, og selskapsorganisering av forvaltningsbedrifter som et annet.

Ved autonome statlige tilsyn har det vært et skifte fra statlig kontroll- og tilsynsfunksjoner, til «tilsyn» som mykere, mer moderne og dialogpreget begrep (ibid). Et sentralt spørsmål er om det har blitt mindre tillit og mer mistillit som følge av disse?

3.1.4 Avslutningsvis om NPM

Det er ingen tvil om at evalueringer, kontroll og revisjon, resultatmålinger og kvantifisering har blitt vanligere i offentlig sektor (Djupvik og Eikås 2016 s.133). Samtidig vil det være variasjoner her, og virkningene av NPM kan være ulike fra det nasjonale til det lokale. De konkrete endringene kommer gjerne først på det lokale nivået (ibid).

En av konsekvensene ved iverksettingen av NPM er tendenser til mer byråkratisk kontroll, noe blant annet kravene til resultatrapportering har vært med å påvirke. Det som skulle skape forenkling, desentralisering og avbyråkratisering kan se ut til å medføre en vekst i administrasjonen på industrinivået isteden for (ibid).

Det er særlig to komponenter ved NPM som har stått i sentrum; MRS og strukturell fristilling (Christensen og Læg Reid 2010). Det kan derfor tenkes at ledelse med sterkere

resultatorientering og større grad av delegering er viktige punkt i forhold til forventninger til ledelse i tråd med NPM som reformideologi.

3.2 Ledelse og forventninger til ledere

Mens forrige avsnitt ser ledelse kun i lys av NPM, vil neste del trekke opp noen mer generelle teoretiske avklaringer av hva som menes med ledelse. Her ses det på forventninger og beskrivelser av hvordan ledelse og lederrollen skal være, samt hvilke implikasjoner NPM har for hva vi forventer at en leder skal være.

3.2.1 Hva er ledelse

Ledelse-begrepet har mange definisjoner, men det finnes stor enighet i at ledelse gjelder atferden vi utøver dersom vi har til hensikt å påvirke tanker, holdninger og atferd hos andre mennesker (Jacobsen og Thorsvik 2016). Innad i en organisasjon, vil det være hensiktsmessig å jobbe mot realisering av spesifikke mål, få menneskene til å trives i jobben, samt motivere til å yte/gjøre mer (ibid). Det fokuseres på tre aspekter i denne definisjonen:

- En eller flere personer utøver en rekke handlinger.
- Å få andre mennesker til å gjøre noe er hensikten.
- Det skal bidra til at organisasjonen når målene sine (s.416).

Innen ledelsesbegrepet finner vi også at dette er knyttet til makt der man bruker ulike teknikker for å få folk til å handle på en spesiell måte (Jacobsen og Thorsvik 2016). I deler av ledelseslitteraturen gjøres det et skille mellom administrasjon og ledelse, hvor prosessene og rollene er av ulike typer. Å løse problemer på en effektiv måte, og å fokusere på produksjon går innenfor administrasjonens virksomhet på ene siden. På andre siden har vi ledelsen, som vektlegger hvordan organisasjonen skal utvikle seg ved å lage generelle retningslinjer, gi mening til virksomheten samt å skape visjoner for organisasjonen (ibid).

For å vise forskjellene mellom administrasjon og ledelse setter Jacobsen og Thorsvik (2016) opp en tabell som gir oversikt over hva som legges vekt på i disse to:

Administrasjon legger vekt på:	Ledelse legger vekt på:
Planlegging	Visjon/misjon
Fordeling av ansvar	Kommunisere visjon
Kontroll/problemløsning	Motivasjon/inspirasjon
Skape balanse	Innovasjon/endring
Maktkonsentrasjon	Maktspredning
Skape lydighet	Skape engasjement
Kontrakt	Ekstra ytelse
Rasjonalitet	Intuisjon
Avstand til andre	Empati/innlevelse
«Administratoren gjør ting riktig.»	«Lederen gjør de riktige tingene.»

(Jacobsen og Thorsvik, 2016, Tabell 12.1 «Administrasjon og ledelse» s.419).

Likevel er samspillet mellom de to kategoriene også relevant. Nyere forskning tilsier at god ledelse avhenger av at administrasjonen fungerer bra (Jacobsen og Thorsvik 2016).

3.2.2 Reformen gir ledelsesfokus

Ledelse har gjennom reformer i offentlig virksomhet fått økt aktualitet. Lederskap og målstyring skal erstatte planlegging og overordnet økonomisk styring. Ledelsesfokuset kan sies å være institusjonalisert, med blant annet Rektorskolen som myndighetene etablerte, som eksempel (Baldersheim og Rose, 2014).

Rektorskolen, heretter kalt rektorutdanningen, har vært et utdanningstilbud siden 2009. Den er basert på et nasjonalt rammeverk som Utdanningsdirektoratet utviklet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Som grunnlag for en ny anbudsperiode fra 2015-2020 ble rammeverket justert i 2014 (Grutle og Roald, 2016 s. 83). Tilbudet ble videreført med nesten likt innhold som før, men på bakgrunn av anbefalinger, erfaringer og evalueringer ble det foretatt noen endringer. Bedre integrering av ferdighetstrening, økt involvering av skoleeier og deltakernes organisasjon samt bedre tilrettelegging for erfaringsdeling og læring mellom deltakerne er de viktigste endringene (Utdanningsdirektoratet, 2018). Rektorutdanningen skal bidra til kompetanseutvikling på fem hovedområder: Elevenes

læringsprosesser, styring og administrasjon, samarbeid og organisasjonsbygging, utvikling og endring samt lederrollen (ibid).

Generelt sett har NPM ført til økt oppmerksomhet mot administrasjon og management, og mindre til fag og profesjon, når det gjelder ledelsesideal. Det er altså snakk om at det skjer et skifte fra den tradisjonelle sjef, til den moderne og mer synlige leder. Som med NPM-reformene generelt, er mye av tankegodset knyttet til ledelse hentet fra privat sektor (Baldersheim og Rose, 2014)

Når det gjelder rektor i grunnskolen kan vi kople forventningene til den samme utviklingen som nevnt ovenfor. Hensikten til sentrale skolemyndigheter var å utvikle rollen til rektor, slik at den går bort fra tradisjonelle syn på ledelse i skolen (Baldersheim og Rose, 2014). Det tradisjonelle styringsperspektivet var i følge Utdanningsforbundet (temanotat 3, 2014 s.10) preget av fokus på regler, interne hensyn, samt prosesser.

Rektor forventes i større grad å skulle være endringskatalysator for reform- og utviklingsarbeidet. Samtidig skulle rollen gå fra å ha en relativt passiv leder-stil, til å ha aktive ledelsesfunksjoner. Rektor måtte ha endringsorientering og strategisk tenkning som sentrale arbeidsoppgaver. For å klare dette måtte det mer handlefrihet til, med hensyn til ressurser innen personal, det økonomiske og administrative. I tillegg er det nødvendig å få oppslutning i egen organisasjon når det gjelder endring (Baldersheim og Rose, 2014).

Når det gjelder realitet versus forventningene til rektorrollen, er det visse spenninger tilstede (ibid). Rektors rolle var mer preget av administrasjons- og rutineoppgaver, samt fragmentering, hvor rektorer uttrykte at de ønsket mer pedagogisk ledelse (ibid).

3.2.3 Skolen som organisasjon og krav til ledelse

Når det gjelder begrepet «organisasjon», skiller Jacobsen og Thorsvik (2016) mellom vareproduserende og tjenesteytende organisasjoner, og mellom offentlige og private organisasjoner. Siden tema i denne oppgaven er innen grunnskolen vil dette være en offentlig organisasjon. Videre er mennesker og sosiale samhandlinger viktige faktorer, der det meste skjer ansikt-til-ansikt, noe som gir oss innblikk i at dette er en tjenesteytende organisasjon (Jacobsen og Thorsvik 2016).

Kunnskap og ferdigheter er sentrale begreper innen tjenesteproduksjon.

«Profesjonalisering» er enda et slikt begrep, som viser til at organisasjoner, som for

eksempel grunnskolen, rekrutterer personer med langvarig formell utdanning; i dette tilfellet lærere og rektor. Disse har høy kompetanse innen sitt fagfelt (ibid).

Jacobsen og Thorsvik (2016) skiller mellom offentlige og private organisasjoner, men påpeker også at disse gjennom de siste 20 årene, og gjennom mange reformer i det offentlige, stadig blir likere hverandre.

I en brosjyre fra Utdanningsdirektoratet karakteriseres skolen som en kunnskapsorganisasjon (Utdanningsdirektoratet 2015 s.4). Kravene til faglighet er strenge, og det er fokus på faglige spørsmål gjennomgående i organisasjonen. Slike organisasjoner har vist seg vanskelig å lede, sammenlignet med andre organisasjonsformer, noe som stiller høye krav til ledelsen. Gode lederegenskaper samt tilstrekkelig fagkunnskap vil være viktig, og legitimitet blant medarbeiderne vil være essensielt (ibid). Spørsmålet i min sammenheng er om elementer fra NPM-menyen bidrar til å svekke eller styrke leders legitimitet i en kunnskapsorganisasjon.

3.2.4 Skolen som lærende organisasjon

I meldingen til Stortinget «Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet» ble det påpekt at skoleledelsen har ansvar for at skolen utvikler seg som en lærende organisasjon (Meld. St. 28, 2016 s.68). Påpekningen kan synes å stå i motstrid med de påvirkningselementene som NPM kommer med. Jeg ser det derfor som sentralt, for å forstå skoleorganisasjonen helhetlig, å gå kort inn på trekk ved idealet om å være en lærende organisasjon.

En som utdyper hva det innebærer, og hvordan man kan ha suksess som lærende organisasjon, er Peter Senge. Ifølge Senge er der fem disipliner som er nødvendige for organisasjonen; personlig mestring, mentale modeller, felles visjoner, gruppelæring og systemtenkning. (Senge, 2014).

Personlig mestring går i korte trekk ut på at medlemmene i organisasjonen må ha motivasjon til å følge mål og visjoner innad i egen organisasjon. Personlig visjon hos ansatte må oppmuntres dersom en vil utvikle personlig mestring (ibid). Mentale modeller handler om forestillinger, visjoner og bilder vi har internalisert i oss. Vi blir begrenset til å velge og handle etter kjente måter. Dersom medlemmene klarer å få frem og justere de indre bildene en har på verden vil det fremme et gjennombrudd i søken etter lærende

organisasjoner (ibid). Felles visjoner går ut på at det innad i organisasjonen jobbes mot de samme målene, at en har samme visjon og misjon som resten av organisasjonen.

Gruppelæring tilsier at det er viktig med åpenhet og tillit, og presiserer at en gruppes samlede intelligens er mye høyere enn enkeltindividers intelligens (Senge, 2014, s. 239). Sist, men ikke minst, har vi systemtenkning, som binder sammen de andre disiplinene. Enkeltindivider, grupper og organisasjonen må fungere sammen som et system (Senge, 2014).

Der målbare resultater på den ene siden er et viktig stikkord for NPM, er altså evne til å lære sentralt for lærende organisasjoner. Det kan tenkes at det kan oppstå dilemmaer i møtet mellom NPM og lærende organisasjoner. I en diskusjon om forventninger til rektorrollen kan Senge (2014) sitt bidrag representere et alternativ til NPM i vurderingen av hvilken rolle rektor bør ha i norsk grunnskole.

4.0 Metode

4.1 Litteraturstudie

Denne oppgaven er en avgrenset litteraturstudie som tar sikte på å belyse noe av innholdet i New Public Management, og hvordan dette har preget forventninger til rektorrollen i grunnskole de siste 20 årene. Oppgaven baserer seg på sekundærkilder, i form av policydokumenter og forskningslitteratur (Jacobsen 2016).

4.2 Gjennomføring

Det første dokumentet jeg tar for meg er en rapport fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) med tittelen «Improving School Leadership», der Norge er en av deltakerne i en sammenlignende studie om skoleledelse. OECD er et viktig internasjonalt forum som produserer bakgrunnsmateriale for norsk politikk sin utforming, ved å forme økonomiske analyser og statistiske data (Utenriksdepartementet, 2012).

Da Internett er i stadig fremvekst kan det være vanskelig å skille mellom det som kalles private og offentlige kilder. «Improving School Leadership» er en publisert rapport og fremstår derfor klart som en offentlig kilde (Jacobsen 2016). Videre når man skal

analysere hvem avsenderen av informasjonen er må det avklares om dette er en personlig eller en institusjonell kilde. I dette tilfelle har også Jacobsen (2016) dratt frem OECD som ett av sine eksempler på institusjonelle kilder (Jacobsen 2016 s.192). Når man opererer med institusjonelle kilder, vil det være sentralt å vurdere hvor troverdig selve institusjonen er, og om det kan forekomme egeninteresse for denne til å forvrengte informasjon (Jacobsen 2016). Her er OECD en nøytral institusjon, og vil ikke ha egeninteresse for å skape et bestemt bilde av en situasjon, dette gir høy troverdighet (Jacobsen 2016). Det jeg trekker inn fra OECD-rapporten viser at endringspresset mot rektorrollen er en del av en internasjonal trend, der elementer fra NPM møter elementer fra tidligere tradisjoner for skoleledelse med krav om endring. Den retter seg altså i stor grad mot min tematikk i denne oppgaven. På bakgrunn av dette vil denne kilden vurderes som valid og troverdig.

I 2016 publiserte Jorunn Møller en forskningsartikkel med tittelen «Kvalifisering som skoleleder i norsk kontekst: Et tilbakeblikk og perspektiver på utdanning av skoleleder». Denne artikkelen er fagfellevurdert, og tar for seg utviklingen av utdanningspolitikken gjennom de siste 50 årene, og påpeker blant annet en utvikling basert på stadig større internasjonal innflytelse på hva som er «den gode skole» (Møller 2016 s.1). Artikkelen er fagfellevurdert noe som vil si at den er grundig vurdert og godkjent av to eller tre anonyme fagfelteksperter, som forholder seg upartiske (Utdanningsforskning.no 2016). Møller analyserer utviklingen av utdanningspolitikken ved skolelederutdanning, og arbeidet fremstår som pålitelig og relevant for min oppgave. Jorunn Møller er professor i pedagogikk og arbeider ved Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo. Hun har skrevet flere norske og internasjonale bøker og artikler om ledelse i grunnskole og videregående skole, og er involvert i flere forskningsnettverk internasjonalt (Utdanningsforskning.no). Om forfatteren har god kunnskap og kompetanse innen det aktuelle temaet er en viktig vurdering å ta (Jacobsen 2016 s.190). Her vil denne kilden ha god kvalitet på bakgrunn av dette, da Møller har god kunnskap og kompetanse innen forskningsfeltet. Samt at den vil være troverdig ved at den er fagfellevurdert og dermed kvalitetssikret.

Innen forskningslitteratur har jeg også tatt med Tor Colbjørnsens (2013) artikkel om «Skoleledelse i en ny tid – Motstand fra lærere og krav fra skoleeiere». Denne artikkelen er også publisert som utdanningsforskning, men er til forskjell fra Møllers artikkel ikke fagfellevurdert. Dette gjør at jeg må være litt mer kritisk til denne kilden. Artikkelen har

som mål å presentere funn og analyser fra et arbeidskrav til studenter ved masterutdanningen i Utdanningsledelse og fra rektorutdanningen. Studentene skulle gå inn i egen organisasjon og analysere denne ut fra teori om ledelse og organisasjon (Colbjørnsen 2013 s.2). Det som løfter denne kilden opp er at den gir innblikk i hvordan det situasjonen i empirisk forstand oppleves fra lærernes og skoleledernes side, og går inn på mye av tematikken jeg selv går inn på. Når man opererer med sekundærdata vil det kunne oppstå problemer dersom kilden har en annen intensjon enn det jeg selv har og er samlet inn til et annet formål (Jacobsen 2016 s. 140).

Når Regjeringen vil presentere en sak for Stortinget, eller de vil trekke tilbake et lovforslag blir meldinger til Stortinget brukt (regjeringa.no). For å belyse problemstillingen min har jeg sett på et par slike St.meld., der disse har gitt meg innblikk i myndighetenes syn på skoleledelse. Stortingsmeldingene jeg har tatt med er utarbeidet av Kunnskapsdepartementet, og godkjente av statsråd, noe som gjør disse valide og troverdige som kilde. Her er det en kollektiv enhet som er avsender, og er altså en institusjonell kilde (Jacobsen 2016 s.190).

Innen denne kategorien kan jeg også trekke frem Innstilling til Stortinget og lover. Disse har på lik linje med meldinger til stortinget en kollektiv enhet som avsender, og er offentlige kilder (ibid). Kildene har etter min vurdering høy troverdighet, og har bidratt til å skape helhetsbilde rundt rektors rolle, samt krav til denne.

Til slutt har jeg brukt en brosjyre (2015) og noen artikler fra Utdanningsdirektoratet som kilder. Brosjyren omhandler krav og forventninger til rektorrollen, og får tildelt mye oppmerksomhet i empiridelen da denne går direkte inn på det jeg ønsker å belyse. I likhet med flere av de andre kildene jeg har tatt i bruk er disse også med på å belyse temaet mitt fra myndighetenes side. Da denne brosjyren har som mål å ta frem hvilke krav og forventninger som er rimelige å stille til en rektor, ut fra rektorutdanningen, ser jeg ingen grunn til at Utdanningsdirektoratet skulle hatt egeninteresse i å forvrengte informasjonen. Jeg ser kilden som en operasjonalisering av nasjonale myndigheters syn på moderne skoleledelse. Det er et offentlig dokument fra en institusjonell avsender (Jacobsen 2016 s.191). Det jeg må passe på i dette tilfellet er å ha flere kilder som går på forventninger og krav til rektorrollen, noe jeg har sikret meg i form av forskningslitteratur.

4.3 Kildekritikk

En vurdering av hvilken kvalitet kildene har, er ifølge Jacobsen (2016), hovedsakelig knyttet til kunnskapen og kompetansen til den som har nedfelt informasjonen. Det er viktig å vurdere hvor troverdig kildene er. Institusjoner som i teorien er mer nøytrale vil naturlig nok ofte ha høyere troverdighet (Jacobsen 2016).

I min oppgave, som tar i bruk sekundærkilder, vil det være svært viktig å være kildekritisk. Når det gjelder pensumlitteraturen jeg har brukt vil disse i utgangspunktet ha høy troverdighet. Videre vil temanotatene fra utdanningsforbundet m.m. bli sett på med litt mer forsiktighet, da det i slike kilder kan forekomme egeninteresse som kan påvirke informasjonen (ibid).

I oppgaven har jeg etter beste evne forsøkt å gå til forfatterens primærkilder for å sjekke opp mot mine andrehandsdata, selv om det ikke refereres til primærkildene i min tekst. Ut fra egne vurderinger opp mot oppgaven ser jeg på kildene som valide (gyldige) og reliable (pålitelige).

4.4 Etikk

Ved en litteraturstudie faller mange av de etiske dilemmaene bort, eller over på andre, da jeg forholder meg til sekundærdata. Jeg må derimot være litt ekstra kildekritisk, samtidig som jeg må stole på at informasjonen jeg tar i bruk har blitt innsamlet på en etisk riktig måte. Ifølge Jacobsen (2016) skal man som forsker ikke ta noe parti eller forsøke å framprovosere et spesifikt resultat. Det at jeg som forsker må opptre nøytralt sier noe om forholdet mellom forsker og samfunn. At jeg i oppgaven forklarer avgrensningene jeg foretar er et eksempel på at jeg har tatt hensyn til dette.

Videre må jeg passe på å gjengi data og funn mest mulig korrekt (Jacobsen 2016). Kildene jeg tar i bruk skal være mulig for leseren å dobbeltsjekke, noe som tilsier at riktig kildereferering er viktig.

5.0 Krav og forventninger til rektorrollen

Ved å se på det rettslige grunnlaget for skoleledelse, NPM, ledelse generelt, rektorutdanningen og skolen som organisasjon ser man at det generelt sett ligger mange krav og forventninger som *kan* bli stilt til rektorrollen. Denne neste delen vil forsøke å løfte fram disse forventningene både sett fra myndighetenes side og deres hensikter med rektorutdanningen, men også fra rektors side basert på forskningslitteratur. Målet blir da å analysere hvorvidt NPM kan ha påvirket de forventningene og kravene som ligger ved rektorrollen i norsk grunnskole.

5.1 Utvikling av en nasjonal rektorutdanning

Norge deltok i en sammenlignende studie av skole-ledelse i 2006-2008: «Improving School Leadership», i regi av OECD. Fokuset var rettet mot lederopplæring, lederutvikling, ledelse, lederroller, rekruttering av ledere, samt arbeidsbetingelser for ledelse. I sluttrapporten anbefalte de å ha en sterk vektlegging av den faglige ledelsesfunksjonen, noe Kunnskapsdepartementet ønsket å følge opp, dette ble klart av Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008). Dette førte til en utdanning, først og fremst til nyutdannede rektorer, men også andre rektorer med behov for det. Gjennom å regulere skolelederutdanningens innhold ønsket kunnskapsdepartementet å tydeliggjøre krav og forventninger til rektorer (Møller 2016 s. 9).

Studien fra OECD på skoleledelse gav et innblikk i hvordan ledelse i skolen er, og hvordan den kan forbedres. At kunnskapsdepartementet valgte å følge opp om studiens råd, viser til at de anså det som nyttig og reelt. Norge, som mange andre land, har et begrenset antall rektorer, noe som gjør det mulig å gi god opplæring, støtte og incentiver til de fleste rektorer (Pont, Nusche & Moorman, 2008 s.28). Det ble argumentert for at det å utvikle arbeidsstyrken til rektorer skulle være en kostnadseffektiv menneskelig investering, da kvaliteten på ledelsen naturlig nok vil påvirke resten av organisasjonen, deriblant motivasjon, holdninger og atferd (ibid). I forbindelse med NPM er kostnadseffektivitet det første nøkkelordet å trekke frem her, da dette har fått mer fokus gjennom reformene.

Da det på ene siden er en fordel at det ikke er utallige rektorer i Norge, deriblant at det er billigere å gi opplæring, kan det samtidig medføre visse ulemper. Rektorrollen har fått økt arbeidsbelastning de siste tiårene, noe som har gjort jobben mye mer krevende (ibid). Blant

forventningene til rektor listes det opp flere oppgaver de må påta seg, eller forbedre: det forventes at de skal påta seg forbedrede administrative og lederoppgaver, ta hånd om menneskelige og økonomiske ressurser, administrere PR samt bygge koalisjoner, være engasjert i kvalitetsstyring, offentlige rapporteringsprosesser og gi lederskap for samt å fremme læring (Pont, Nusche & Moorman, 2008 s. 28-29). En enkeltperson vil i praksis ha svært vanskelig for å oppnå noe med suksess dersom man har en så stor arbeidsbelastning (Pont, Nusche & Moorman, 2008 s.29). Mange av punktene som ble opplistet som nye krav, kan vi i stor grad knytte til NPM, om ikke direkte så kan det likevel ha hatt indirekte virkning på endringene som har foregått over tid.

Rektorene har hele tiden hatt mye ansvar, deriblant ansvaret for å lede lærerne. Med store endringer i samfunnet og økte krav til oppgaver, er det flere land som har rapportert at rektorer er under økt stress. Ikke nok med at de må opprettholde god ledelse gjennom større ansvar og flere oppgaver, men de har samtidig et ansvar for å lede de øvrige ansatte i en periode med mye endring. De har et økt ansvar for skolens resultater, noe vi kan koble opp mot mål- og resultatstyring, det er offentlig kontroll og i somme tilfeller reduksjoner i finansieringen, som også kan føre til mer stress i rektorrollen (Pont, Nusche & Moorman, 2008 s.31).

Ifølge OECDs rapport kreves det endringer i skoleledelsen som følge av endringene i omgivelsene. Dersom nåværende rektorer skal kunne holde tritt med oppgavene, og nye rektorer skal overleve i jobben er det spesielt to utfordringer som må adresseres samtidig ifølge OECD, begge partene må gis støtte og opplæring (Pont, Nusche & Moorman, 2008 s.31).

For å forbedre læringsutfall listes fire punkter av lederansvar som henger sammen med hverandre (Pont, Nusche & Moorman, 2008 s. 64-66):

- a) Oppmuntre skoleledere til å støtte, evaluere og utvikle lærer-kvaliteten (s.64).
- b) Støtte målsetting, vurdering og ansvarlighet (s.65)
- c) Forbedre strategisk økonomisk og menneskelig ressursforvaltning (s.65)
- d) Vedta en systematisk tilnærming til lederpolitikk og praksis (s.66)

Her kan man også påpeke at NPM har likhetstrekk med lederoppgavene som forventes av en rektor. Fokus på mål, vurdering og kostnadseffektivitet er sentrale indikatorer for dette.

Når det gjelder utviklingen, viser Møller (2016) til flere reformer som har ført til et teorigrunnlag som i stor grad var hentet fra ledelsesteori, og som privat sektor hadde utviklet, der særlig målstyring dannet en viktig basis. Målstyring er en av de mest sentrale faktorene som NPM har satt fokus på, og gjør det enda mer spennende å se nærmere på problemstillingen.

Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget påpeker Møller (2016) at det har skjedd en endring i takt med at det har kommet nye perspektiver innen forskning om skoleledelse og utdanningspolitikk som har vunnet frem. Privat sektor og inspirasjon fra amerikanske studier har bidratt til denne utviklingen (Møller 2016 s.14).

Rektorutdanningen, styrt av Utdanningsdirektoratet, bærer preg av en styringslogikk som kan kobles nært opp mot New Public Management. I tillegg til generell ledelsesteori fikk målstyring, skolevurdering, virksomhetsplanlegging og læreplananalyse større plass etter at programmet for Ledelsesutvikling i skolen (LUIS) ble lagt frem. Dette programmet skulle være med å fremme ledelse på alle nivåene i skolen (Møller 2016, s.6).

Styringslogikken, mye lik NPM, ble kjennetegnet av en synlig og sterk ledelse, samt resultat- og prestasjonsorientert ansvarliggjøring (Møller 2016 s.14). Offentlig sektor skulle moderniseres, noe som gir en relativt sterk indikator på at NPM har satt sine spor i føringen av rektorutdanningen.

Møller (2016) viser videre spesifikt til NPM, der hun trekker frem at policydokumenter har vist tydelige sammenhenger mellom et sentralt kunnskapsgrunnlag i rektorutdanningen, og internasjonale reformideer ved offentlig sektors modernisering (Møller 2016 s.16).

5.2 Skoleledernes rolle og kompetanse

I melding til Stortinget nr. 31 (2008) «Kvalitet i skolen» behandles også spørsmål om skoleledernes rolle og kompetanse. Her vises det til at rektorrollen har fått økt ansvar og oppgaver som er mer omfattende, og at forventningene til skoleledere er høye. Videre påpekes det at en internasjonal trend har vært med å prege utviklingen (St.meld. nr. 31, 2008 s.66).

Meldingen peker på at større vekt på læringsresultater gir større legitimitet for rektorene til å gripe inn i lærernes arbeid (St.meld. nr. 31, 2008 s.45). Videre i meldingen viser de til den norske bakgrunnsrapporten for et OECD-prosjekt, der det blir påpekt at mesteparten av skolelederne ønsker å få prioritere den pedagogiske delen av jobben, men at de

administrative oppgavene utkonkurrerer det pedagogiske (St.meld. nr. 31, 2008 s.45). Et spørsmål her bli hvordan NPM har påvirket eller vil kunne påvirke de prioriteringene som skolelederne faktisk må gjøre. Her kan man tenke seg at de endringene som har foregått over tid, som en del av NPM-relaterte reformer, har ført ledelsesstilen og kravene i en retning mot det administrative og vekk fra det pedagogiske og dermed ført til større krav og forventninger.

På bakgrunn av Innst. S. nr. 29 (2007-2008) ved behandling av dokument nr. 8:100 (2006-2007), viser departementet til betydningen av kvalitet i opplæringen. Mer spesifikt hevdes det at skoleledelse kan påvirke denne kvaliteten, spesielt gjennom skolens mål og visjoner, undervisningspraksis og lokale læreplaner (St.meld. nr. 31, 2008 s.66). Her må det tas hensyn til at komiteen for innstillingen påpeker at skoleledelse i den sammenheng ikke bare var ment som rektor, og at den administrative rollen kan være ulik på forskjellige skoler (Innst. S. nr. 29 2007-2008).

Meldingen vektlegger at rektorer skal få utdanning spesifisert til deres arbeid, og med endringene som har foregått de siste årene er dette viktig. Igjen tas det frem at rektorer har økt ansvar og flere oppgaver, og en stor rolle i å føre arbeid om utvikling på skolen (St.meld. nr. 31, 2008 s.66).

5.3 Skoleledelse i en ny tid

I artikkelen «Skoleledelse i en ny tid – Motstand fra lærere og krav fra skoleeiere» ser Colbjørnsen (2013) på skoleledelse gjennom syn fra lærere, skoleeiere og rektorer. I konklusjonen trekkes det blant annet frem at rektorer ofte må fungere som buffere mellom skoleeier og lærere, der disse er skeptiske til styring ovenfra (Colbjørnsen 2013 s.8). Det konkluderes videre med at resultatorienterte skolesjefer og rådmenn krever mer rapportering, noe som fører til mindre tid til å foreta internt utviklingsarbeid (ibid). Den største konklusjonen kommer innledningsvis i Colbjørnsen (2013) sin artikkel:

Det stilles i dag større krav til at ledelsen innenfor skolen må være tydelig. Dette har kommet som resultat av større vekt på målorientering, effektivisering og ansvarliggjøring. Men det utfordrer en etablert kultur i norsk skole der ledelse i større grad har vært bygd på gjensidige relasjoner mellom ledere og lærere, med vekt på lærerens profesjonelle utvikling og deltakelse i beslutningsprosesser (s.1).

Dette sitatet går direkte inn på elementer vi finner i NPM, med målorientering, effektivisering og ansvarliggjøring som sterke indikatorer på at krav til ledelse har blitt påvirket derfra.

5.4 Hvilke krav er det rimelig å stille til rektor?

I en brosjyre utgitt av Utdanningsdirektoratet (2015); «Krav og forventninger til en rektor», fremstilles forventninger og krav de anser som rimelig å sette til en rektor. Bakgrunnen er skoleledelsens rammeverk, som ligger til grunn for den nasjonale rektorutdanningen. Siden problemstillingen min retter seg mot rektorutdanningen er innholdet i denne brosjyren av særlig stor interesse.

Elevenes læringsprosesser, styring og administrasjon, samarbeid og organisasjonsbygging, utvikling og endring samt lederrollen er de fem overskriftene i brosjyren. Disse vil fungere som underoverskrifter hvor jeg vil se på innholdet i kravene fra Utdanningsdirektoratet, både i lys av mine øvrige kilder og i forhold til spørsmålet om hvorvidt direktoratets forventninger samsvarer med NPM.

5.4.1 Elevenes læringsprosesser

I denne delen finner vi at det forventes tilstrekkelig god fagkompetanse hos rektor, at rektorer innad i organisasjonen må kunne utnytte den faglige kompetansen som ligger hos de andre, samt at det må ligge til grunn en legitimitet for å kunne ta faglige gode vurderinger (Utdanningsdirektoratet, 2015 s.6). Dette går hovedsakelig på den pedagogiske delen av forventninger, den delen som rektorer selv har uttrykt et ønske om å prioritere (ibid). Her kommer det frem krav som kobles nært opp mot skolen som en kunnskapsorganisasjon.

Når det gjelder å jobbe for å skape gode læringsprosesser for elevene har rektor et ansvar for å legge til rette for dette, samt å gi støtte og veiledning til lærerne, som har den samme oppgaven. Rektor må være kapabel til å lede læringsarbeidet, og samtidig kunne utvikle det (ibid). I teorien kan gode læringsprosesser være med på å skape gode læringsresultater og godt læringsmiljø, noe som også er ett av kravene som ligger til rektor. Sistnevnte krav eller forventning kan vi koble opp mot mål- og resultatstyring, da skolen i større og større grad arbeider etter gitte mål, og har større fokus på resultater. Stortingsmelding nr. 31 (2008) tar også opp at dette er blant forventningene til rektor. Her blir det utdypet at dette

er en forventning som har økt på grunn av blant annet større tilgang på informasjon om skolens resultater (St. meld. 31, 2008 s.44), som igjen kan ha blitt preget av NPM. Her synes det å være et forsøk på å balansere hensyn til faglig legitimitet og skolen som kunnskapsorganisasjon mot hensynet til å produsere resultater.

5.4.2 Styring og administrasjon

Rektor må i følge dette punktet kjenne og følge lov og forskrift, deriblant læreplanverket. Den paragrafen i loven som er spesifikt rettet mot rektor finner vi som nevnt i lovteksten (Opplæringslovens §9-1, 1998). Kjennskap til juridiske rammer vil være nødvendig da rektor i noen tilfeller må handle på vegne av lokale og sentrale myndigheter, og er ansvarlig for at samfunnsoppdragene til skolen blir utført. Rektor må også ha en evne til å lede medarbeiderne i samsvar med politikk vedtatt på nasjonalt og lokalt plan (Utdanningsdirektoratet, 2015 s.6). Politikken er i stadig endring, og det kan tenkes at dette kan medføre at skolen MÅ rette seg etter reformer og programmer som blir vedtatt i politikken, og som med stor sannsynlighet kan ha koblinger til NPM. Videre har rektor ansvar for at administrasjonsarbeidet, styringen og kontrollen av skolens virksomhet internt er god (Ibid). Her vil det være viktig at rektor har god kunnskap om ledelse, noe som kan argumenteres for å være preget av NPM, der profesjonell ledelse er en essensiell del av kjernen. Denne delen har ifølge forskning vist at rektorer helst vil ha mindre av, da de mener det går for mye ut over den pedagogiske delen av jobben (St.meld. nr. 31, 2008 s.45). Samlet sett tyder dette punktet på at forventninger her går i retning administrasjon.

5.4.3 Samarbeid og organisasjonsbygging

En av forventningene til rektor her er at det må evnes å bygge fellesskap i organisasjonen slik at de ansatte vil være med å hjelpe og støtte opp om hverandre. Rektors oppgave ligger til å være konfliktløser og inspirator i denne prosessen. Men ansvaret ligger dog ikke bare innad i skolen, det ligger også til at skolen skal fungere godt som en organisasjon og å se denne organisasjonen som del av en større helhet (Utdanningsdirektoratet, 2015 s.6). Disse forventningene synes å ligge tettere mot det å være en kunnskapsorganisasjon samt idealet om å være en lærende organisasjon, spesielt i form av å se organisasjonen som en helhet, og ikke en lukket enhet.

Forventningene til rektor som nettverksbygger, integrator og konfliktløser kan ikke på

samme måte ses som en direkte «avlegger» fra NPM.

Det som kan ha kobling opp mot elementer fra NPM er at rektor har ansvar for å bidra til å utvikle det systemet skolen er del av (ibid). Dette kan med forsiktighet kobles til at utvikling gjerne skjer gjennom reformer, og at inspirasjon fra NPM kan forekomme gjennom slik utvikling. Samarbeid, som er en stor del av dette punktet, går på evnen til å jobbe på lag med kolleger og eksterne aktører, som for eksempel andre skoler. Her kan det tenkes at det ligger muligheter for gjensidig påvirkning. Dersom én skole for eksempel har fokusert på visse mål som har gitt gode resultater utad, vil kanskje andre skoler følge etter? Videre kan punktet forstås som en del av at den profesjonelle leder har et totalansvar for sin virksomhet, og dermed i generell forstand likevel passe inn i et NPM-tankesett. Likevel vil jeg hevde at forventningene her utfordrer rammene for en NPM-forståelse av lederrollen.

5.4.4 Utvikling og endring

Hele denne delen viser til ansvaret om å lede under utvikling, og gjerne gjennom reformer. Rektor må ha en evne til å lede strategisk, til å lede endrings- og utviklingsprosesser, samt ledelse av kompetanseutvikling. Det ligger et ansvar i å få med seg endringer i samfunnet, altså eksternt, og innad i organisasjoner (Utdanningsdirektoratet, 2015 s.7). Dette tilsier at skolen i visse tilfeller vil måtte føye seg etter samfunnets og omgivelsenes krav. Da NPM har fått større og større betydning i det offentlige vil det være naturlig at det også kan komme krav som kan kobles opp mot dette. Utvikling og endring i seg selv er sentrale stikkord innen NPM. Å ha en evne til å gjennomføre endringer i skolen dras også frem som et viktig punkt i stortingsmelding nr. 31 (2007-2008). Her kan man tenke seg at det å styre mot mål, slik NPM fremmer, kanskje kan være nyttig som endringsverktøy. Dette punktet synes dermed å være i tråd med NPM-forventninger knyttet til behovet for strategisk ledelse.

5.4.5 Lederrollen

Når det gjelder lederrollen beskrives forventningene heller som ønsker. Det sies at det er ønskelig med trygge, modige, demokratiske, tydelige og selvstendige ledere. Forholdet til sin lederrolle og eget lederskap bør være avklart, og det er et ønske med ledere som evner å tilpasse sin lederrolle og eventuelt redefinere og forhandle betingelsene de har, for å

kunne utøve god ledelse (Utdanningsdirektoratet, 2015 s.7). Til slutt blir det påpekt at alle kompetansekravene de omtaler må regnes som et idealbilde av en rektor. At alle kravene blir ivaretatt må rektor sørge for, men det er flere som bidrar til å utøve det (ibid). Skal vi trekke inn New Public Management her kan man eventuelt trekke frem om det foregår en vertikal differensiering, der rektor delegerer ansvar ut til de øvrige ansatte, slik at alle kan delta. Samtidig kan det at rektor har ansvar for at alt blir gjennomført tyde på at rektor har fått en større rolle gjennom en tilsynsfunksjon, noe som har kommet sterkere frem gjennom NPM. At nasjonale myndigheter toner ned forventningene, og omtaler de som «idealbilde» er i seg selv interessant. De starter med å formulere rimelige krav og forventninger en kan stille til rektor, og avslutter med hva som er *ønskelig*. Det kan tolkes som at det gis rom for lokale tilpasninger i hvordan lederrollen utformes på den enkelte skole.

6.0 Avsluttende refleksjon

Da jeg startet denne oppgaven, hadde jeg en tanke om at skoleledelse og rektorrollen i stor grad ville være påvirket av NPM. Ved å analysere policydokumenter og forskningslitteratur, har jeg fått større innblikk både for hva ledelse i grunnskolen generelt er, men også i hvilken grad og hvordan denne ledelsen har blitt preget av NPM. Med fokus på problemstillingen om hvordan NPM preger forventninger til rektorrollen i norsk grunnskole, har jeg rettet blikket spesielt mot rektorutdanningen. Jeg har tatt i bruk flere offentlige policydokumenter og forskningslitteratur som fremstiller krav og forventninger som kommer til uttrykk særlig fra myndighetenes side, men også noe som fremstiller rektors egne meninger om hvordan lederrollen oppleves.

I praksis kan det være vanskelig å skille mellom hvilke faktorer i forventningene til rektorrollen som kommer fra NPM, og hva som f.eks. er preget av skolen som organisasjon. Videre kan virkningene av NPM spille inn på forskjellige måter i ulike organisasjoner og lokale kontekster. Når det gjelder rektorrollen sett gjennom rektorutdanningen velger jeg likevel å påstå at det finnes klare likhetstrekk som stammer fra NPM, samtidig som jeg ser at ikke alle forventningene og kravene kan kobles dit. Mindre pedagogisk arbeid og mer administrativt arbeid, flere oppgaver og økt ansvar for å realisere mål, rapportere resultater, vurdere, samt stort fokus på kostnadseffektivitet er

noen av elementene som kommer frem i innsamlingen. Noen viser direkte til NPM, mens andre viser til elementer som har mer generelle likhetstrekk med reformer og modernisering av offentlig sektor. Det alle ser ut til å være enige om er at forventningene og kravene har økt, og at dette kan medføre forventningspress som gjør rektorrollen mindre attraktiv.

Alle disse administrative trekkene som ligger til NPM, som samtidig blir omtalt som forventninger til rektor, kan se ut til å ha gjort rollen mer krevende. Rektor må ikke selv utføre alle oppgavene, men dét igjen krever en evne til å delegere arbeid til de ansatte.

Hvordan utviklingen vil bli framover, er et åpent spørsmål. Om NPM skal forsterke sin posisjon i norsk skole, vil det lovhjemlede kravet om at rektor skal ha pedagogisk utdanning, kunne bli utfordret. Samtidig er det tendenser det siste tiåret til at nye styringsformer med mer vekt på kontroll og samordning igjen er på frammarsj, ved det som karakteriseres som post-NPM-bølge (Christensen et al. 2015). Her kunne det vært interessant å vurdere om denne utviklingen samsvarer i større grad med Senge (2014), enn det min oppgave gjorde.

At rektorrollen ser ut til å være mindre attraktiv åpner opp for en god problemstilling til videre forskning. Dette kan være et interessant spørsmål å forske på for å belyse hvilke utfordringer en står overfor fremover. En empirisk undersøkelse av rektorrollen ville etter min vurdering både måtte beskrive hva rektorer faktisk gjør, og hvordan de selv beskriver eventuelle avstander mellom forventninger og realiteter. På bakgrunn av dette vil man kanskje også kunne svare på hvorfor er det tilsynelatende vanskelig å fylle disse stillingene?

I en artikkel på NRK av Johannessen (2018), intervjues Tormod Korpås, leder i Utdanningsforbundets lederråd. Her kommer det frem at Utdanningsforbundet har sett en negativ utvikling siden 2005, der det er færre søkere og færre av søkerne som er kvalifiserte (Johannessen 2018). Han sier videre at rektorer har opplevd at det pedagogiske handlingsrommet er lite, grunnet mange rene driftsoppgaver (ibid).

Dette ser jeg på som svært spennende muligheter for videre forskning, og gir dermed stafettpippen videre til eventuelle andre med interesse for dette viktige temaet.

7.0 Referanseliste:

- Baldersheim, Harald & Lawrence E. Rose. 2014. «Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.» 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Christensen Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. «Organisasjonsteori for offentlig sektor» 3. utg. Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid. 2010. «New Public Management i norsk statsforvaltning» i Den fragmenterte staten, redigert av Bernt Sofus Tranøy og Øyvind Østerud, 67-95. Oslo: Kopinor Pensum AS.
- Colbjørnsen, Tor. 2013. «Skoleledelse i en ny tid – Motstand fra lærere og krav fra skoleeiere.» s.1
<https://utdanningsforskning.no/artikler/skoleledelse-i-ny-tid/>
- Djupvik, Alf Roger & Magne Eikås. 2016. Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar. 3. utg. Det Norske Samlaget.
- Endringslov til opplæringslova. Lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 27. juni 2003 nr. 69.
<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2003-06-27-69>
- Innst. S nr. 29 (2007-2008) fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om konkrete Tiltak for styrket skoleledelse.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708029/?lvi=0>
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2016. «Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode». 3. utg. Cappelen Damm AS
- Jacobsen, Dag Ingvar & Jan Thorsvik. 2016. «Hvordan organisasjoner fungerer». 4. utg. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Johannessen, Marthe S. 2018. «Få søkere til rektorjobbene – Rektorer må skifte lyspærer og strø fortauet». NRK. 22.01.18. Lest 20.05.19
<https://www.nrk.no/rogaland/fa-sokere-til-rektorjobbene--rektorer-ma-skifte-lyspaerer-og-stro-fortauet-1.13851278>
- Kunnskapsdepartementet. 2008. *Kvalitet i skolen*. Meld. St. 31 (2007-2008). Oslo: Kunnskapsdepartementet. s.44-45 & 66-67.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-31-2007-2008-/id516853/>
- Kunnskapsdepartementet. 2016. *Fag – Fordypning – Forståelse*. Meld. St. 28 (2015-2016). Oslo: Kunnskapsdepartementet. s.68.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/>
- Møller, Jorunn. 2016. «Kvalifisering som skoleleder i en norsk kontekst: Et historisk tilbakeblikk og perspektiver på utdanning av skoleledere» s.1, 9 & 14-16.
<https://utdanningsforskning.no/artikler/kvalifisering-som-skoleleder-i-en-norsk-kontekst-et-historisk-tilbakeblikk-og-perspektiver-pa-utdanning-av-skoleledere/>
- Opplæringsloven. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. Juli 1998 nr. 61. <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§9-1>
- Pont, Beatriz, Deborah Nusche & Hunter Moorman. 2008. «*Improving School Leadership*» Volume 1: Policy and Practice. OECD-publishing. s. 27-31 & 64-66.
<https://www.oecd.org/education/school/44374889.pdf>
- Regjeringen. «*Meldingar til Stortinget*». Lest 18. mai 2019.
<https://www.regjeringen.no/no/dokument/meldst/id1754/>
- Roald, Knut og Bjart Erling Grutle. 2016. «Rektorutdanning for en ny rektorrolle?». Acta Didactica Norge, Vol 10, nr 4. s. 83.

- <https://www.journals.uio.no/index.php/adno/article/view/2909>
- Senge, Peter M. 2014. «Den femte disiplin». Kopinor Pensum AS
- Utdanningsdirektoratet. 2018. «Innhold og kompetanseområder». Lest 9. mai 2019.
<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/etter-og-videreutdanning/rektor/innhold-og-kompetanseomrader/>
- Utdanningsdirektoratet. 2015. «*Ledelse i skolen. Krav og forventninger til rektor.*» Utdanningsdirektoratet. s. 4-7.
https://www.udir.no/globalassets/filer/skoleutvikling/rektorutdanning/skoleledere_bokmaal.pdf
- Utdanningsforbundet. 2014. «Endrede vilkår for skoleledere. Om rammevilkår for utvikling av skolens læringsmiljø». Temanotat 3. 2014. s. 10.
https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/temanotat/temanotat_2014_03.pdf
- Utdanningsforskning. «*Jorunn Møller*». Lest. 14. mai 2019.
<https://utdanningsforskning.no/kilderpersoner/personerforfattere/jorunn-moller/>
- Utdanningsforskning. 2016. «*Slik merker vi artiklene våre.*» Lest 14. mai 2019.
<https://utdanningsforskning.no/artikler/artikler-om-utdanningsforskning/hva-er-fagfelleverdert-artikkel/>
- Utenriksdepartementet. 2012. «*Kort om OECD*». Regjeringen.no. Lest 29. april 2019.
https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud---innsiktsartikler/sletting/om_oecd/id707180/