

Den kommunale skolelederen

Fra kunnskapsleder til avdelingsleder?

En studie av skoleledelse i Asker og Arendal kommune

Øyvind Moss-Iversen



Institutt for statsvitenskap
Samfunnsvitenskapelig fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

26 November 2009

© Forfatter Øyvind Moss-Iversen

År 2009

Tittel: Den kommunale skolelederen – Fra kunnskapsleder til avdelingsleder?

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Året før jeg startet på mastergraden i statsvitenskap ved UiO arbeidet jeg som lærerassistent for elever med lære og atferdsvansker. Avdelingen jeg var ansatt i fungerte som en selvstendig enhet i skolen, hvor lærerne i arbeidet vektla en faglig tilnærming til arbeidet med elevene. Det sterke faglige engasjementet kom ofte i konflikt med skolens ledelse, med hensyn til økonomi, og retningslinjer fra sentrale utdanningsmyndigheter. Samme året som jeg arbeidet ved skolen ansatte skolen en ny rektor, uten skolefaglig bakgrunn. Det skapte mye diskusjon og uenigheter blant lærerne og skolens ansatte. Ved siden av jobben fulgte jeg et kurs i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved UiB om ledelse i kommunal forvaltning, som dannet en teoretisk forståelse for oppstandelsen på lærerrommet rundt ansettelsen av ny rektor, og konfliktene mellom avdelingen jeg var ansatt i og skolens ledelse. I løpet av året som ansatt på skolen tenkte jeg at skolen kunne være en interessant arena å studere fra en statsvitenskapelig vinkel. Dette dannet grunnlaget for en studie av den kommunale skolelederens lederrolle i spenningsfeltet mellom profesjonsutøvelse og kommunal kontekst.

Takk til

Veileder Harald Baldersheim for å ha gjort løse tanker om til en masteroppgave. Takk for at du har vært tilgjengelig og engasjert, og tatt imot meg som en likemann. Takk til Morten Øgård og Are Vegard Haug for faglige innspill og hjelp med datainnsamling. Takk til dere alle tre for at dere innlemmet meg i mellomlederprosjektet, og deres rause engasjement og interesse.

Takk til Aslak Hjeltnes, Sverre Arne Lie og Ellinor Kristiansen for korrekturlesing, faglige innspill og verdifulle samtaler om studieteknikk og studievalg. Takk til mamma og pappa og mine to søstre, Elisabeth og Merethe for moralsk og økonomisk støtte. En stor takk til studievenner på lesesal 804 og 901, for innholdsrike kaffepauser med gode debatter om andre tema enn våre egne masteroppgaver. En spesiell takk til min sidemann på lesesalen, Børge Storvik. Ellers en stor takk til min samboer og faglige sparringspartner, Kari Johanne Hjeltnes.

Eventuelle feil og mangler er mitt eget ansvar. Oppgaven har 26 153 ord.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	7
1.1	Skoleledelse.....	9
1.1.1	Tradisjon og profesjon.....	10
1.1.2	Fra gammel til ny rektorrolle - Den moderne rektoren.....	12
1.1.3	Rektorens oppgaver og funksjoner.....	14
1.1.4	Nye forutsetninger for styring av skolen.....	15
1.2	Problemstilling.....	16
1.3	Utvalgskriterier.....	18
1.3.1	Kommunene - Generell informasjon om kommunen og begrunnelse for valg..	19
1.3.2	Formelle krav til mellomledere - Arendal og Asker kommune.....	19
1.3.3	Organisasjonsmodell - Hvilke formelle krav stiller organisasjonsmodellen til enhetslederen?.....	21
1.3.4	Bakgrunn for valg av felt.....	22
1.4	Er det statsvitenskapelig interessant å studere ledelse på mellomledernivå?.....	23
2	Hva er ledelse?.....	27
2.1	Situasjonsbetinget ledelse.....	29
2.2	Lederens oppgaver og funksjoner.....	30
2.3	PAIE – Sentrale organisasjonsfunksjoner.....	33
2.3.1	Ledelsesfunksjoner og organisasjonstyper - PAIE modellen.....	35
2.4	Mellomleder i kommunen – Administrator?.....	39
2.5	Kunnskaps/ekspertorganisasjoner.....	40
2.5.1	Ekspertorganisasjoner i kommunen.....	42
3	Endringer i lederrollen.....	43
3.1	Endringer i kommunal kontekst– fra fagstyre til konsernmodell.....	43
3.2	Institusjonell teori.....	45
3.2.1	Normativt press fra profesjon.....	47
3.3	Hva kan forklare variasjon i datamaterialet?.....	48
3.3.1	Mulige forklaringer på variasjon i lederprofil.....	49
3.3.2	Organisasjonsstruktur.....	50
3.3.3	Handlingsrom.....	50
3.3.4	Ressurstilgang.....	51
4	Data, kilder og metode.....	54
4.1	Databehov - Avhengig og uavhengig variabel.....	54

4.1.1	Databehov – Avhengig variabel	54
4.1.2	Databehov – Uavhengig variabel	56
4.2	Datainnsamling	58
4.2.1	Hvilke datakilder trenger jeg for å svare på problemstillingene?	58
4.2.2	Hvordan skaffe til veie data? Pålitelighet og gyldighet	59
4.2.3	Hvilket design er valgt for å teste hypotesene?	61
5	Analyse	63
5.1	Målemetode	64
5.2	Analyse av lederprofil blant kommunale mellomledere	66
5.2.1	Oppsummering	68
5.2.2	Lederprofil blant rektorer sammenlignet med andre ledere.	69
5.2.3	Enkeltkomponenter i lederprofilene	70
5.2.4	Oppsummering	72
5.3	Organisasjonsstruktur	72
5.4	Handlingsrom	75
5.5	Økonomiske ressurser	76
5.6	De ansattes utdanning og kompetanse	78
5.7	Regresjonsanalyse	80
5.7.1	Avhengig variabel: Lederprofil PAIE	81
5.8	Oppsummering	82
5.8.1	Resultat fra testing av hypoteser	82
6	Oppsummering og konklusjon	85
6.1	Hvordan er rektor annerledes?	85
6.1.1	Er rektor i ferd med å bli som andre kommunale mellomledere?	86
6.1.2	Stemmer funnene overens med andre undersøkelser.	87
6.2	Vurdering av teoretisk utgangspunkt og metoder	89
6.3	Avslutning	90
7	Litteraturliste	92
8	Vedlegg	96

*“To manage is to forecast and plan, to organize,
Co-ordinate and to control”*

Henri Fayol

*“Education makes people easy to lead, but difficult
to drive; easy to govern, but impossible to enslave”*

Henry Brougham

1 Innledning

Temaet for denne oppgaven er ledelse i kommunal virksomhet. De senere år har ledelse i kommunal virksomhet fått økt oppmerksomhet (Øgård 2005:35) Nyere styringsformer i offentlig sektor setter andre krav til ledere. Offentlig virksomhet har tradisjonelt vært dominert av ledere som har fungert som ”politikkens lojale tjenere”, og administrasjonens ”kontrollører”. ”Nye” forventninger som rettes mot offentlige ledere er blant annet inspirert av lederidealer i privat virksomhet (Øgård 2005:27) Blant annet har New Public Management reformer, som har ment å skape større rom for ledelse i offentlig sektor, skapt interesse for ledelse i offentlig sektor. Hvilke konsekvenser har det for mellomledere i kommunale tjenesteenheter?

Litteraturen om skoleledelse antyder at skolen har vært og er en særegen organisasjon i det kommunale systemet. I motsetning til andre kommunale tjenester har skolen, i perioder, vært styrt av statlig forvaltning, men driftet i kommunen (Møller 1996:112). Egne rammebevilgninger, reformvirksomhet planlagt av statlige myndigheter og faglig fellesskap ved skolene var med på å skille skolen fra det øvrige kommunale systemet. Utvidede og standardiserte forventninger til rollen som rektor, med bakgrunn i blant annet ny kommunelovgivning, og undervisningsreformer, gjør at krav og forventninger til rektoren endres. New Public Management reformer i form av mer vekt på ledelse, og målstyring endrer konteksten for ledelse i kommunal sektor (Øgård 2005:29) NPM i Norge kjennetegnes av et ønske om å synliggjøre ledelsesfunksjonen (Øgård 2005:35) .Trekk ved omgivelsene, brukere og foreldre, har blitt mer krevende blant annet fordi rettigheter er en viktigere del av skolehverdagen enn tidligere. Er lederhverdagen og særtrekkene til rektor i ferd med å endres til å bli lik andre kommunale mellomledere? Er rektor i ferd med å bli som andre mellomledere i kommunen?

Organisasjoner innunder et kommunalt system danner en kommunal kontekst. Innenfor det kommunale systemet er det forskjeller mellom organisasjonene, med hensyn til produksjon av tjenester, ansatte og organisasjonsstruktur. En rekke reformer har endret hverdagen for skoleledere/rektorer. Kommuneloven fra 1992, nye

læreplaner, krav til rapportering og mål og resultatstyringsreformer endrer omgivelsene og krav til rektor (Møller 1996:110). Fram til slutten av 1980 tallet var skolen i stor grad styrt fra sentralt statlig nivå, både når det gjaldt innhold og finansiering (Møller 1996:112). Dette satte skolen i en særstilling. Skolen var finansiert gjennom øremerkede statlige tilskudd, men etter 1986 var det nødvendig at skolen gikk i forhandlinger om midler med andre sektorer i kommunen. Kommuneloven innført 1993, innebar at alle de eksisterende særlovene skulle revideres, og underordnes kommuneloven (Møller 1996:112). Skolen måtte nå inn i forhandlinger med andre kommunale tjenester om bevilgninger, og mistet mye av sin særstilling. Forhandlingsansvaret for undervisningspersonale ble overført fra staten til kommunene til tross for stor motstand fra fagforeningene. Kommunen har fått ansvaret for skolen innenfor sentralt gitte rammer, og det innebærer at politikerne har medansvar for utviklingen av skolen i kommunene (Møller og Presthus 2006:238). Endringer i ansvarsforholdet mellom stat og kommune kan ha ført til at skolene i større grad styres som andre kommunale tjenesteenheter. Når skolen i større grad arbeider innenfor en kommunal kontekst, innebærer dette at skolen blir mer lik andre kommunale enheter, fordi tjenesten jobber under samme forutsetningene som andre tjenesteenheter i kommunen?

Ledelse handler om å få en gruppe mennesker til å nå felles mål. Ledelse foregår i grupper og i samhandling mellom medarbeidere og ledere. Ved å identifiserer hva en leder gjør, eller hvordan lederen ønsker å fremstå, hvilke verdier de kommuniserer overfor sine medarbeidere kan man identifiserer forskjeller i lederprofil. Lederskapsteori gir en teoretisk forståelse av hvilke oppgaver kunnskapsorganisasjoner har og hvilken leder som er tjenelig i en gitt kontekst. Ulike organisasjoner og medarbeidere danner ulike handlingsrom og ulike oppgaver for lederen. Medarbeidere og de ressursene som er tilgjengelige i enhver organisasjon lager begrensinger og muligheter for en leder og generer ulike ledertyper. Skolen kan sies å være en kunnskapsorganisasjon. Personalet kjennetegnes av et faglig fellesskap ledet av en primus inter pares; den fremste blant likemenn. Skolen danner en interessant arena for empiriske studier av ledelse. Skole er en organisasjon med høyt utdannet ansatte, som arbeider med egne prosjekter og føler større forpliktelse overfor

profesjon enn overfor politisk myndighet. I følge Adize (1984) Fayol (1965) Mintzberg (1973) og Strands (2007) teorier kan man etter oppgavene å dømme klassifisere skolen som en kunnskaps/ekspertorganisasjon.

Kan endringer i kommunens organisasjon endre lederprofilen til rektor? Kommunen som byråkratisk system blir mer strømlinjeformet, og alle mellomledere innlemmes i et større politisk system, som endrer oppgavene til skolen. Endring fra sektorstyring til konsernstyring skaper et mer strømlinjeformet byråkratisk system (Baldersheim 1993:162). NPM reformer som målstyring kan skape nye oppgaver for lederne og mer fokus på ledelse. Når oppgavene endres, blir og lederprofilen annerledes. Litteraturen om skoleledelse og ledelsesteori vil si at skolen fortsatt er en annerledes organisasjon, som i større grad enn andre kommunale tjenesteenheter har trekk av å være kunnskaps/ekspertorganisasjon. Vil skolens institusjonelle særpreg, the logic of appropriateness fortsatt påvirke skolen i retning av å være en kunnskapsorganisasjon. Ledelsesteori og teori om skoleledelse vil si at det institusjonelle presset i form av normer, regler og forventninger i skolen gjør den til en annerledes organisasjon og at lederen for skolen er leder for en kunnskaps/ekspertorganisasjon. Men har ledere av kommunalt drevede skoler fortsatt en annerledes lederprofil enn ledere for andre kommunale resultatenheter, eller går den i retning av å bli mer lik andre?

1.1 Skoleledelse

Rektor har tradisjonelt hatt en rolle som den fremste blant likemenn, (primus inter pares). Han /hun har høy status i et faglig kollegium, og styrer driften ved å gi den enkelte anledning til å utøve faglig frihet. En beskrivelse av rektorens tradisjonelle oppgaver kan beskrives som at utover undervisningsoppgaver, var rektorens/overlærerens funksjon først og fremst av teknisk-administrativ art, med hovedvekt på inspeksjon og tilsyn. Den norske skolen har lange tradisjoner for å bli nært fulgt opp av staten. Den har tidligere både hatt arbeidsgiveransvar for lærerne og styrt innholdet i skolen gjennom ideer om ”den gode skole” og detaljerte fagplaner. Styringsmandatet til kommunene er innført fra statlige myndigheter, gjennom detaljerte forskrifter og instruksjoner, og med klare bestemmelser om hvordan funksjonen skulle utøves (Langfeldt 2006:50). Å lese og avveie denne form for bestemmelser, var

en sentral kvalitet ved det å være skoleleder. Hver enkelt lærer styrte sin egen klasse suverent, hvor rektor/overlærer hadde liten innvirkning på arbeidet i klasserommet. Staten var tilbakeholden med å stille formelle krav til kvalifikasjonene til skoleledere. God administrasjonsskikk var skolelederens fremste oppgave (Langfeldt 2006:50-51) Profesjonshensyn utøver press på virksomhetens retning, og gir indikasjoner på at skolen i større grad enn andre kommunale tjenesteenheter er en kunnskapsorganisasjon. Arbeidsgiveransvaret for lærerne er nå overført til kommunene, og en rekke reformer iverksatt fra statlig hold. Det er for eksempel innført et nasjonalt vurderingssystem, læreplaner er endret og inntektssystemet som ligger til grunn for finansieringen av skolen er endret (Møller 2006: 50, 234). ”Nye forventninger” til skolelederne kommer i konflikt med tradisjoner og historie i skolen, lokale diskurser om skoleledelse og lokal innramming av ansvarsplikt (Møller 2004:188). Lederutvikling har vært med å endre en tradisjonell forståelse av rektorrollen hvor Kommunenes sentralforbund har spilt en sentral rolle. Endringer i styringsstrukturene i kommunene, har medført at rektorer har gjennomgått lederutvikling fra flere hold. Slik har kommunenes sentralforbund bidratt til å endre rektors lederrolle ved å gjøre stillingen mer lik lederne i andre sektorer (Møller 2006:54).

1.1.1 Tradisjon og profesjon

Fram til slutten av 1980 tallet var skolen i stor grad styrt fra sentralt statlig nivå, både når det gjaldt innhold og finansiering (Møller 1996:112). I tillegg får lærerne sine lønns og arbeidsvilkår fastsatt gjennom forhandlinger med staten. Til tross for at de er kommunalt ansatte har det gjort forhandlinger med andre sektorer i kommunen unødvendig (Møller 1996:112). Tilknytningen til en annen del av forvaltningen enn den kommunale konteksten har satt skolen i en særstilling sammenlignet med andre tjenestetilbud, fordi forutsetningene har vært annerledes. Frem til midten av 1990 tallet har grunnskolen vært regulert av et eget lovverk, grunnskoleloven av 1969. Lovverket har vært under revisjon og har stilt konkrete krav til den kommunale forvaltningen av skoleverket. Kommuneloven fra 1992, nye læreplaner, krav til rapportering og mål og resultatstyringsreformer endrer omgivelsene og krav til rektor (Møller 1996:110).

Kommuneloven som trådte i kraft 1. Januar 1993, innebar at alle de eksisterende særlovene skulle revideres, og underordnes kommuneloven (Møller 1996:112). En rekke bestemmelser har lagt premisser for kommunal ressursbruk i skoleverket. Blant annet for undervisningstid, antall elever i hver klasse, spesialundervisning og livssynsorienteringer

Motsetningen mellom politisk, økonomisk, og administrativ styring, og profesjonell styring, er blitt mer markert i de siste årene. Jorunn Møller antyder at enhetsskolen kan endres på grunn av markedsstyring, bygd på et ideologisk grunnlag karakterisert ved effektivitet og produktivitet. For eksempel skal brukernes etterspørsel etter tjenester legge premissene for skolepolitikken. (Møller 1996:115). Resultatet kan bli en nedprioritering og ulik behandling av skolefaglige spørsmål. Skoleledere må forholde seg til kryssende forventninger fra de ulike parter som føler eierskap til skolen. Endringer i lokal og sentral styringsstruktur vil påvirke innrammingen av jobben. Skolelederen pålegges stadig flere administrative og økonomiske oppgaver som peker i retning av vedlikehold av en stabil offentlig virksomhet, og en rolle som administrator innenfor et byråkratisk system.

Ledelse i skolen skjer i spenning mellom tre hovedforventninger: forventninger fra tradisjon, profesjonsinteresser og offentlig styring. Møller beskriver rektor i krysspress mellom flere divergerende forventninger. Krav om tilpasning til et kommunalt system og andre kommunale organisasjonsformer endrer rektorens lederrolle. Reformen som reform 97 og nye læreplaner representerer en utfordring for påvirkningskraften til det faglige fellesskapet. Reformene endrer forutsetninger for skolen og den særegne stillingen skolen og rektoren har hatt er i ferd med å endres (Møller 2002:118).

Møller hevder og at en internasjonal diskurs om ledelse, hvor ledelse i fristilte enheter er blitt mer vanlig. Det er tegn på konkurrerende diskurser om profesjonalitet, hvor den ene har utspring i lærerprofesjonen, og den andre i New Public Management. Utviklingen av skoleledelsen og rektorrollen skjer i spenningen mellom tre ulike interesser med ulik oppfatning om hva representerer utvikling. De ulike oppfatningene skaper forskjellige forventninger til skoleledelsen, og påvirker utformingen av rollen til skolelederne. Det kan være driftsmessige betingelser, representert ved kommunen

som er eier av skolen, og har et ansvar for driften. Statlige / politiske interesser er pedagogiske pådrivere, og ønsker å styre skolen gjennom fagforventninger, som Reform 97. Lærerne som yrkesgruppe, representerer den tredje interessen, hvor fagorganisasjoner representerer kollektive profesjonsforventninger, hvor det er profesjonsinteresser knyttet til faglig innhold og på skoleutvikling (Finstad & Kvåle 2004:167).

Endringsprosesser og utvikling i skolen er forbundet med forventninger og interesser med forskjellige uttrykk hos de institusjonelle aktørene. Skolen møter en kommunal eierside som har forventninger til skolen. Lærernes profesjon danner faglige og pedagogiske normer gjennom departement, utdanningskontor og i kommunenes utdanningsetat. Lærernes likhetsfremmende kraft i forhold til skoleutvikling i kommunene reduseres, og konsekvensen er større forskjeller mellom kommunene ut fra de lokale forutsetningene og de grepene kommunene tar i forhold til skolen (Finstad & Kvåle 2004:173)

1.1.2 Fra gammel til ny rektorrolle - Den moderne rektoren

Gjennom studier av påvirkningen reformer i skolen har hatt på rektorens rolle i grunnskolen, har Dag Øyvind Lotsberg forsøkt å vise hvilke nye forventninger som stilles til rektorrollen. Endringer i rollen skjer direkte og indirekte gjennom reformer som skolefritidsordninger, seksårsskole, ny arbeidstidsavtale for lærere, nye læreplaner, revisjon av grunnskoleloven i tråd med ny lov om kommuner og fylkeskommuner og revisjon/samordning av opplæringslovene. Endringer i betingelsene for rektoren er og tilknyttet reformene. Rektor skal være arbeidsgivers, dvs. stat og kommune, representant på hver kommunal resultatenhet. Reformenes krav til rektoren skiller seg fra tradisjonelle framstillinger av rektorens lederrolle, hvor han/hun beskrives som den fremste blant likemenn (Lotsberg 1997:159). Hvordan statlige utdanningsmyndigheter beskrev rektorens rolle illustrerer rollen som ”primus inter pares” illustrerer datidens krav til rektorrollen. I tillegg til å være lærer var overlærerens funksjon først og fremst å føre inspeksjon og tilsyn, hvor instruksene var nedfelt i detaljerte forskrifter og instruksjoner (Langfeldt 2006:50).

I dag er administrative oppgaver blir en viktigere del av hverdagen. Å opprettholde standarder og innrapportere til sentrale myndigheter blir en viktig oppgave for skolelederen. Ledelse har blitt et tema innenfor skolen, og innebærer en forskyvning fra faglig profesjonsledelse mot administrering og ”management”. Den tradisjonelle rektoren fungerte som en fremste blant likemenn, med detaljert fagkunnskap som la vekt på regler og rutiner. Den nye moderne lederen utøver et lederskap hvor fokuset er på å lede, og lederskapet knyttes til fleksibilitet, engasjement og visjoner (Lotsberg 1997:160). Lederen av skolen skal både være en markedsaktør, og konkurrere med omgivelsene, og på den andre side utøve større autonomi over egen virksomhet gjennom fristilling og arbeid etter målstyringsprinsipper. Det kan komme i konflikt med skolens forpliktelser til en byråkratisk organisasjon, basert på regelstyring (Høytrup & Kruchov 1991:183). Bildet av utdanningssektoren indikerer en jevn økning i statlig regulering av oppgavene. Parallelt med en ekspansjon i kommunene, reduksjon i mulighetene til selv å bestemme sine inntekter, har profesjonene økt innflytelsen, og fremmer krav mot staten for å sikre forholdene i egen sektor i en fordelingsprosess innad i kommunen. Skolens oppgaver desentraliseres, samtidig som statlig styring og kontroll øker. I takt med dette økes profesjonsbevisstheten gjennom arbeidet i interesseorganisasjonene, og i disputer med blant annet kommunes sentralforbund.

Lotsberg (1997) skisserer to alternative ledelsesmodeller for rektor. En tradisjonell modell, hvor mer tradisjonelle forventninger knyttes til rektoren, og en modell hvor nye forventninger former en ”moderne” rolle. Hensikten med å rendyrke modellene er å illustrere de krav og forventninger rektorene møter. Reformen, nye oppgaver og endringer i det hierarkiske styringssystemet har skapt nye krav, utfordringer, og muligheter for rektoren. En moderne rektorrolle må sees i sammenheng med tidligere og kommende reformer innenfor skolesektoren. Tidligere styringsmandat for rektor impliserte en stilling hvor hovedoppgaven var å koordinere arbeidet lærerne imellom, samt se til at lover og forskrifter ble overholdt. Rektor hadde en administrativ forvaltende rolle, definert gjennom forskrifter og instruksjoner, med et begrenset handlingsrom (Lotsberg 1997:163).

Rektor skal opptre mer synlig og representerer skolen utad, får blant annet større ansvar i å utarbeide skolens pedagogiske tilbud (Høyrup & Kruchov 1991:184). Målstyring utgjør den framtidige overordnede styringsformen innenfor skolesektoren. Mål og rammestyring medfører fristilling av skolene. Dette innebærer at skolelederen får en viktigere rolle enn tidligere, og er en mer sentral pådriver i arbeidet med å nå nasjonale utdanningsmål. Hvor lærerne tidligere fungerte som selvstendige faglige autoriteter, kan det se ut til at den moderne rektorrollen skal være gjenstand for mer kontroll fra den kommunale skoleledelsen. Rektors gamle rolle, som en anonym koordinator/administrator med faglig autoritet strekker ikke til når omgivelsene og formelle krav endres. Skolen har ikke bare ansvar for utdanning, men og oppvekst og personlig utvikling. Sosialfaglige oppgaver som tidligere, i større grad, var forbeholdt sivilsamfunnet, som for eksempel tilsyn, omsorg og oppdragelse er delegert til skolen (Lotsberg 1997:167). Skolelederen skal lede skolen i nye relasjoner mellom egen virksomhet og det øvrige samfunnet, og må dermed koordinere interesser mellom ulike etater og interesser innenfor et nytt skolebegrep. Der skolen tidligere utgjorde en enhet som i stor grad styrte seg selv, er skolen nå i større grad sentrum for flere aktiviteter, hvor løsningen er å gi skolelederen mer ansvar. Den moderne rektorrollen er skissert som en aktiv leder som utøver ledelse mot omgivelsene, og forventes *”å være en resultatansvarlig leder innenfor den enkelte skoles handlingsrom”* (Lotsberg 1997: 167). Rektor blir ansvarlig for å lede skolen gjennom de endrede omgivelsene. Innføringen av skolefritidsordningen illustrerer en viktig funksjon i en moderne rektorrolle. Nye krav fra omgivelsene knyttet til oppvekstvilkår og sosialiseringstilbud gjør at skolelederen må samarbeide med nye grupper og etater for å etablere skoletilbudet (Lotsberg 1997:170).

1.1.3 Rektorens oppgaver og funksjoner

Et sentralt kjennetegn for kunnskapsorganisasjoner er blant annet at det ikke er organisasjonens formelle ledelse som utgjør organisasjonens tyngdepunkt. Det blir ivaretatt av de profesjonelle yrkesutøvernes som utøver stor kontroll over eget arbeid. Skolen gir lærerne høy grad av autonomi, som impliserer begrensede

styringsmuligheter for rektor i de oppgavene som er skolens kjerneoppgave, undervisningen i klasserommet.

Sitatet indikerer at rektoren mangler autoritet i lærerpersonalet som reduserer ledernes handlingsrom til å utøve innflytelse overfor lærerne. Utsagnet er representativt for den tradisjonelle rektorrollen hvor rektoren var den fremste blant likemenn. Rektorfunksjonen i norsk grunnskole har tradisjonelt sett vært administrativt begrunnet, gjennom å ivareta oppgaver som å holde protokoller eller behandle klagesaker. Arbeidsoppgavene har endret seg, gjennom blant annet nye krav fra myndighetenes side. Utredninger i løpet av 1960 og -70 tallet har vektlagt at rektor har fått oppgaver som pedagogisk leder og personalleder. I rektorinstruksen er det uttrykt at rektor har ansvaret for å legge forholdene til rette for det pedagogiske utviklingsarbeidet. (Lotsberg 1997:164). Rektoren dras mer i en administrativ rolle, samtidig som det stilles forventninger om at han/hun skal i større grad bidra til pedagogisk utviklingsarbeid. Flere oppgaver, og nye forventninger skaper bekymringer i utdanningsorganisasjonene for endringer i oppgavene. Administrasjonsoppgaver har påført skolelederne en arbeidsmengde som har gått utover det som har vært rimelig å forvente, og skaper bekymring i utdanningsorganisasjonene.

1.1.4 Nye forutsetninger for styring av skolen

Lærerkollegiet er et organisert kunnskapsfelleskap og produserer kunnskap i klasserommet (Strand 2007) Arbeidsfelleskapet utvikler over tid normative rammer for sin virksomhet. Produksjonen rammes inn av kulturbasert kunnskap og tradisjoner. Hver ansatt lar egne tankemessige vaner, reaksjonsmønstre, følelsesmessige innstillinger prege arbeidet og skolelederens handlingsrom (Møller 1997:153). *The logic of appropriateness* i organisasjonen, organisasjonens egne normer og regler legger føringer på styringen av en organisasjon (March & Olsen 1989:21-23). Konteksten for styring i kunnskapsorganisasjoner, hvor faglige hensyn tillegges større vekt og det er lite rom for ledelse kan kollidere med nye forutsetninger for styring av skolen som målstyring (Strand 2007 :271). Myteperspektivet vil si at organisasjoner kan implementere reformer samtidig som organisasjonen fortsetter driften slik den

gjorde tidligere. Rektorens utdanning og plass i et faglig profesjonsfelleskap, gir henne en plass i en pedagogisk faglig gruppe som har tidligere opplevd stor grad av autonomi i arbeidet, og profesjonstilknytningen skaper et normativt press innenfra. Ønsker om økt kontroll, fra kommunale og sentrale myndigheter, kan øke konfliktnivået mellom faglige og politisk administrative hensyn (Møller 1996:119) Skolelederen vil kunne oppleve å befinne seg midt i en slik konflikt. Skolen forhandler med andre kommunale tjenester om bevilgninger, og mister dermed mye av sin økonomiske særstilling. Forhandlingsansvaret for undervisningspersonale ble overført fra staten til kommunene til tross for stor motstand fra fagforeningene. Innenfor sentralt gitte rammer har kommunen fått ansvaret for skolen. Politikere er medansvarlige for utviklingen av skolen innenfor den kommunale konteksten (Møller 2006:238). Det indikerer at statlige skolemyndigheter ønsker kontroll med skolen, men også at kommunen kan bidra til å utforme tjenesten. Endringene i ansvarsforholdet mellom stat og kommune kan ha ført til at skolene i større grad styres som andre kommunale tjenesteenheter. Når skolen i større grad arbeider innenfor en kommunal kontekst, kan dette medføre at skolen kan bli mer lik andre kommunale enheter, fordi tjenesten jobber under samme forutsetninger som kommunen. Innebærer dette at rektors lederprofil blir mer lik andre kommunale mellomledere? Gjennom reformer i forvaltningen, undervisningsreformer og endringer i krav til skolen utfordres rektorens tradisjonelle rolle som fremste blant likemenn. Hvordan orienterer rektoren seg som følge av reformene? Innskrenker prosessene handlingsrommet og setter rektoren i et krysspress mellom kyndighet og myndighet? Blir rektoren mer lik andre ledere eller er et sterkt profesjonslag på den enkelte skole nok til å bevare skolens særegne stilling?

1.2 Problemstilling

Fokuset for denne oppgaven vil både rettes mot resultatenhets/virksomhetslederne og andre ledere i skolens oppgaver og funksjoner. Oppgaven vil undersøke ledelse i skolen og lederen for skolen, rektoren. Det sentrale forskningsspørsmålet for denne oppgaven vil være i hvilken grad skolelederen er i ferd med å bli mer lik andre kommunale ledere. Rektoren blir møtt av ulike strukturelle og organisatoriske

forventninger, og er ment å ivareta både tradisjonelle forventninger fra kommunal og statlig ledelse, men og imøtekomme faglige forventninger fra kollegaer i personalet. Eldre forventninger om mer fristilte skoler med sterke faglige fellesskap, utfordres av NPM reformer som skaper nye kontekster for styring. Spenningsforhold mellom disse forventningene skaper en interessant kontekst for å undersøke rektorens egen forståelse og oppfatning rundt rollen som skoleleder.

Oppgavens mål er å lage en profil av rektor i rollen som kommunal mellomleder. Gjennom ulike tilnærminger til ledelse vil oppgaven forsøke å utvikle en analysemodell for hvordan rektor utøver ledelse innenfor en kommunal kontekst og i skolens egen kontekst. Utøver rektorer ledelse under andre betingelser enn i andre kommunale tjenesteenheter? Jeg vil blant annet fokusere på ulike forventninger til ledelse fra forskjellige kontekster i det kommunale systemet. Handlingsrommet, muligheten til selv å disponere økonomiske midler, gjøre endringer i organisasjonen, og bestemme egen personalpolitikk former lederprofilen og kan skille profilene fra hverandre. Motivasjon som ligger til grunn for arbeidet former lederprofilen, men kan endres av reformvirksomhet, og endringer i ressurstilgangen. Lederprofil formes av oppgavene til lederen, hva som forventes fra omgivelsene, det normative presset i konteksten/organisasjonen. Det normative trykket som former organisasjoner, institusjonaliserer organisasjonen, og skaper normer og regler som igjen former organisasjonen og lederen av den. Det påvirker igjen lederens egen motivasjon, og igjen hva slags situasjoner lederen må utøve lederskap i.

Jeg ønsker å teste denne en eventuell endring ved å sammenligne ledere fra to kommuner. Det vil da være relevant å illustrere noen av de formelle kravene som stilles til en mellomleder i de to kommunene. Oppgavens omfang tillater ikke en ekstensiv undersøkelse av mellomledere i norske kommuner. For å teste hypotesene er det samlet inn data ved hjelp av et strukturert spørreskjema i to norske kommuner, Arendal og Asker kommune. Spørreskjemaet er besvart av alle kategorier mellomledere i Arendal og Asker kommune, som gjør det mulig å sammenligne skoleledere med andre mellomledere innenfor de to kommunene. Det er til sammen 166 respondenter, hvorav 47 er fra Arendal og de øvrige er fra Asker.

Spørsmålsundersøkelsen har stilt ulike spørsmål, deriblant spørsmål som er ment å avdekke hvilken leder i PAIE modellen de ulike respondentene i størst grad ligner på. Ved å sette sammen variabler som det er teoretisk belegg for, har jeg konstruert indekser som skal kunne si noen om hvilken ledertype lederne i størst grad ligner på.

En mulig svakhet ved et lite antall kommuner er at det kan være problematisk å finne forskjeller mellom gruppene, fordi antallet respondenter er lavt. Forskjellene mellom kommunene er imidlertid interessante for analysen, når den kun konsentrerer seg om de to kommunene. De teoretiske forventningene er interessante å teste i et mindre datamaterial, fordi man kan fremkalle valide resultater fra de to kommunene.

Det vil være nyttig for oppgaven å illustrere de formelle kravene til en rektor og hvilken organisasjonsmodell kommunene har. Dette danner grunnlaget for forståelse av de formelle kravene som organisasjonen stiller og er med på å danne grunnlag for de lederoppgavene lederne velger å prioritere for å nå enhetens mål.

1.3 Utvalgskriterier

Oppgavens omfang tillater ikke en ekstensiv undersøkelse av mellomledere i norske kommuner. Derfor har jeg begrenset oppgaven til å samle inn data i Asker og Arendal kommune. En mulig svakhet ved et lite antall kommuner er at det kan være problematisk å finne forskjeller mellom gruppene, fordi antallet respondenter er lavt. Forskjellene mellom kommunene er imidlertid interessante for analysen. De teoretiske forventningene er interessante å teste i et mindre datamaterial, fordi man kan fremkalle valide resultater fra de to kommunene.

For å teste hypotesene er det samlet inn data ved hjelp av et strukturert spørreskjema. Spørreskjemaet er besvart av alle kategorier mellomledere i Arendal og Asker kommune, som gjør det mulig å sammenligne skoleledere med andre mellomledere innenfor de to kommunene. Det er til sammen 166 respondenter, hvorav 47 er fra Arendal og 119 er fra Asker. Spørsmålsundersøkelsen har stilt ulike spørsmål, deriblant spørsmål som er ment å avdekke hvilken leder i PAIE modellen de ulike respondentene i størst grad ligner på. Ved å sette sammen variabler som det er teoretisk belegg for, har jeg konstruert indekser som skal kunne si noen om hvilken

ledertype lederne i størst grad ligner på.

1.3.1 Kommunene - Generell informasjon om kommunen og begrunnelse for valg

Fellestrekkene er at de har gjennomgått like reformer, som har skapt en noenlunde lik kontekst for styring. Asker er en to-nivå kommune, med flat struktur. Det vil si at enhetslederne er direkte underlagt rådmannen. Arendal har vært en to nivå modell kommune, men går nå i retning av en etatsmodell. Lederne er enhetsledere, men kommunen har en overordnet leder innenfor hvert politikkkfelt som gjør at organisasjonen går i retning av en etatsmodell. Kommunene har gjennomgått reformer beskrevet i det teoretiske materialet som danner utgangspunkt for å fremsette hypoteser. Endringen i kommunal kontekst som er beskrevet har funnet sted i kommunene, og er dermed interessante kommuner å teste hypotesene i. Målet med oppgaven er å undersøke hvordan ytre kontekst, i form av kommunen lederen jobber i påvirker lederrollen. Endringer i kommuneorganisering endrer også oppgavene, og måten lederen arbeider på og hvilke oppgaver som er viktige for å nå enhetens mål. Lederprofilen endres. Det gjør kommunene interessante å teste hypotesene i. Oppgavens omfang tillater ikke en ekstensiv undersøkelse av flere kommuner, men resultatene fra spørreundersøkelse i kommunene vil kunne ha høy validitet som kan danne utgangspunktet for nye hypoteser som kan testes videre i andre kommuner.

1.3.2 Formelle krav til mellomledere - Arendal og Asker kommune

Arendal Kommune

De formelle kravene til en enhetsleder er nedfelt i en felles lederavtale for alle enhetsledere. Lederen er administrativ leder for enheten, og er ansvarlig for en effektiv organisasjon med et godt arbeidsmiljø. Lederen skal utføre oppgavene til kommunene, det vil si at lederen innehar et resultatansvar. Ansvarlig for en effektiv bruk og forvaltning av tildelte økonomiske ressurser i henhold til budsjett og økonomireglementer, og for en bruker og service orientert utvikling av kommunens tjenester. Forventninger til lederatferd er å være lojal overfor kommunen og dens folkevalgte organer. Være profesjonell og faglig. Samtidig å opptre med respekt og

skape tillit.

Formelle krav til en rektor

Dette er formelle krav som er felles for alle lederne, og baserer seg på rådmannens lederavtale. Noen krav er imidlertid tilpasset spesielt i rektorens stilling.

Lederen forventes å ha et særskilt fokus på å forbedre de målte læringsresultatene i skolen. Samtidig er det viktig at tiltak overfor de svakeste elevene ikke kommer i bakgrunnen, og at de svakheter som ble avdekket under tilsyn i 2007 ikke gjentar seg (Arendal kommune 2009: Lederavtale)

Sitatet illustrerer at rektoren forholder til en ytre kontekst formet av blant annet statlige utdanningsmyndigheter. Enheten er innkapslet i et byråkratisk system som og utgjør enhetens ytre kontekst. Gjennom lederavtalen stiller kommunen krav til lederne om oppfyllelse av kommunens mål, både på administratoroppgaver som budsjettstyring, men og produsentoppgaver som å forbedre læringsresultater.

Asker kommune

Serviceerklæringen til de enkelte tjenestene illustrerer hvilke krav kommunen stiller til sine resultatenhetsledere. Gjennom serviceerklæringene stiller kommunen felles krav til lederne, som de skal oppfylle. Lederne stilles ansvarlig for resultatene (Serviceerklæring grunnskoleopplæring 23/11-2009)

URL:(<http://asker.kommune.no/Lokaldemokrati/Styringshjulet/Utfore/Serviceerklaring/Oppvekst/Grunnskoleopplaring/>). Det er ulike serviceerklæringer for de ulike tjenestene til kommunen, og varierer mellom for eksempel resultatenheter som leverer helse og sosialtjenester og skoler. Kravene er et resultat av enheten skal oppfylle både interne og eksterne mål. Lederen forventes å delta i den strategiske utviklingen av kommunen. Lederen skal også bidra til faglig utvikling, og legge til rette for deltakelse og innflytelse fra alle. Generelle krav som gjelder for alle lederne er innfrielse av rådmannens forventninger til resultatenhets leder. Resultatrapportering i forhold til løpende drift, virksomhetsplaner og handlingsprogram danner grunnlag for vurdering av enhetens virksomhet og ledes innsats. Lederen er forpliktet å følge opp kravene i virksomhetsplanen, og avgi månedlige resultatrapporter. Lederen skal ved oppdagelse

av avvik, gi melding om, eller behov for bistand til å korrigere, eller rapportere om iverksatte tiltak for å lukke avvik (Asker kommune 2008: Lederavtale).

Formelle krav til en rektor

Særskilte krav til skoleledere er å ivareta rettighetene til elevene og foreldre, som brukere av tjenesten, tydeliggjøres. Krav fra statlige læreplaner som kunnskapsløftet, og hva elevene kan forvente av undervisning, eksemplifiseres gjennom målbare krav som tilbud om tilpasset opplæring. Kravene illustrerer eksterne krav til lederen, som delegeres fra kommunen strategiske nivå til resultatenhetslederen.

Lederavtalen fremhever integratoroppgaver som samhandling og ansvar for å stimulere til arbeidsglede. Samtidig er rektor ansvarlig for løpende drift og at punktene i virksomhetsplanen oppfylles. Det skal meldes fra om avvik, endringer av mål og budsjetttrammer krever rådmannens aksept (Asker kommune 2008: Lederavtale) Lederavtalen gir et bilde av en leder som må ivareta flere forskjellige oppgaver.

1.3.3 Organisasjonsmodell - Hvilke formelle krav stiller organisasjonsmodellen til enhetslederen?

Asker kommune har organisert tjenesteenhetene i en to nivå modell og omtalt som resultatenhetsmodell. De har en organisasjonsmodell med flat struktur og betyr at alle resultatenheter er underlagt rådmannen. Resultatenhetslederne har ansvar for personal, økonomi og tjenesteproduksjon i resultatenheterne, og rapporterer direkte til rådmannen (Organisasjon 2009-10-29 URL (<http://asker.kommune.no/Organisasjon/>)).

Arendal kommune har og organisert tjenesteenhetene i en to nivå modell, men fraviker fra Arendal på noen områder. Arendal kommunes organisasjon er i hovedsak delt opp i fem virksomhetsområder med en ansvarlig kommunalleder for hvert område. Virksomhetsområdene omfatter videre resultatenheter, som igjen kan være delt opp i avdelinger, nettverk og/eller arbeidslag. Sammen med rådmannen utgjør kommunallederens kommunens rådmannsnivå. Kommunallederne har for eksempel innenfor oppvekst, som oppgave å tilsette ledere. Forhandlinger, kontakt med arbeidstakerorganisasjoner, og oppfølging og kontakt med kommunes oppvekstsenter og å forme arbeidsgiverstrategi. Oppgavene går ikke direkte inn i driften av enheten, f. eks utforming av personalpolitikk eller budsjettplaner for den enkelte enhet.

Oppgavene har et koordinerende preg som skal legge til rette for arbeidet, og er ikke ment og ikke styre enhetene. Lederlaget har et ansvar for kommunens administrative drift og utviklingsoppgaver (*Arendal kommune-Organisasjonskart 23/11-2009*

URL <http://www.arendal.kommune.no/Om-kommunen/Organisasjonen/>).

Forskjellene mellom Asker og Arendal er at Arendal har et koordinerende styringselement mellom rådmannen og kommunens resultatenheter. Resultatenhetene styrer virksomheten under andre betingelser enn i Asker, og kan ha noe å si for hvilke oppgaver lederne vektlegger for å nå enhetens mål.

Resultatenhetslederne utgjør i Asker kommune rådmannens strategiske ledergruppe, med ansvar for personal, økonomi og tjenesteproduksjon i sine resultatenheter, og lederne rapporterer direkte til rådmannen. Lederne for skoler og andre enheter i kommunen er delegert mer ansvar enn i Arendal kommune, men deltar i å utforme rådmannens mål for enheten, og er da og med å forme tjenesten.

1.3.4 Bakgrunn for valg av felt.

Oppgaven skrives som en del av Mellomlederundersøkelsen, et samarbeid mellom UIO og UIA. Mellomlederundersøkelsen er ment å undersøke mellomlederens rolle i norske kommuner. Data har blitt samlet inn gjennom EVU seminar i Asker og Arendal. Dette er og bakgrunnen for valg av felt.

Tema for oppgaven er ledelse i norske kommuner, og eller mer spesifikt forskjeller i lederprofil mellom skoleledere og ledere for andre tjenesteenheter. Jeg har valgt å undersøke forskjellene i to mellomstore kommuner i Norge. Dataene er samlet inn gjennom spørreundersøkelse utført på etter og videreutdanningskurs (EVU) kurs i regi av Universitetet i Ager. Kommunene er like, men og forskjellige med hensyn til flere variabler.

Arendal kommune.

Etter samtale med kurslederne bekreftet de at de som fikk anledning til gjennomføre EVU kurs var alle enhetsledere i kommunen. Dette representerer hoveddelen av gruppen. Det ble imidlertid senere åpnet for enkelte deltagere som hadde ambisjoner om å bli leder, for å sikre rekrutteringen innenfor noen sektorer. Gruppen er heterogen, men det vil uansett være interessant å undersøke respondenter som senere skal bli ledere. Målet med kurset er å utdanne ledere i ledelse, dermed vil det være interessant for analysen å undersøke hvilke oppgaver de prioriterer for å nå enhetens mål.

Asker kommune

Etter samtale med kurslederne bekrefter de at kriteriene for å delta på EVU seminar er at man må være mellomleder eller resultatenhetsleder. Alle ledere i kategoriene fra Asker kommune deltar på kurset og er tilbudt å svare på undersøkelsen. Noen ledere har ikke deltatt på grunn av at de er i ferd med å pensjonere seg. Det gjør det mulig å generalisere innenfor kommunen, siden alle mellomledere deltar på kurset og har besvart undersøkelsen.

1.4 Er det statsvitenskapelig interessant å studere ledelse på mellomledernivå?

Kommunene i Norge har sammenlignet med andre europeiske land hatt større omfang og betydning. To tredjedeler av alle offentlige funksjonærer jobber i kommunesektoren, og sektoren disponerer en tilsvarende andel av de samlede offentlige budsjetter. Kommunene har tradisjon for tidlig å tilby nye velferdstilbud og organisasjonsformer og utøver tjenester i hele landet (Baldersheim et.al 2005:1). I overgang fra fagstyre til en helhetlig konsernmodell endres kommunens organisering til å bli en bedriftslignende organisasjon (Baldersheim 1993:12). Kommunen utvikler nye lederroller for å mestre mer sammensatte oppgaver enn tidligere. Disse endringene har viktige implikasjoner for mellomlederne i kommunen.

Denne studien behandler ledelse i kommunal sektor, og inngår i en statsvitenskapelig tradisjon hvor fokus rettes mot organisering av offentlig sektor. Studier av lederskap i kommunal forvaltning er interessante for å undersøke forskjellene mellom lederne i

offentlige organisasjoner og utviklingen i kommunal organisering. Kommunale organisasjoner forandres i takt med endrede omgivelser, hvor kommunenes styring endres fra fagstyre til konsernstyring. Imidlertid forvalter kommunene andre oppgaver og innehar andre roller enn for eksempel private organisasjoner. Endringen fra styring til ledelse som (Byrkjeflot 1997:21) beskriver, og innføringen av NPM reformer kan utfra March & Olsen teori om *the logic of appropriateness*, møte motstand i organisasjoner institusjonelle særpreg (March & Olsen 1989:21-23). Skolens tradisjoner og normer kan skape problemer for nyere måter å styre skolen på, gjennom NPM reformer som målstyring og overgang til konsernmodell som styring for kommunen. Myteperspektivet kan forklare hvorfor eventuelt skolene inkorporerer nye systemer for styring, men viser det kun utad og organisasjonen fortsetter som før (Christensen 2008:75).

Studiet av hvordan organisasjoners normer, regler og forventninger former atferd og avgjørelser har utgjort et viktig teoretisk utgangspunkt for statsvitenskapelig forskning. Johan P. Olsen og James March introduserer begrepet *the logic of appropriateness* for å beskrive spenningene lederrollen i skolen har (March & Olsen 22-23) Ulike kontekster i skolen og kommunen skaper ulike forventninger til lederrollen i skolen. Å lede mellom kravene man blir stilt som en del av et kommunalt konsern og fra de ansattes profesjonslaug skaper en spenning i lederrollen som er interessant å undersøke fra et statsvitenskapelig vinkling.

Innenfor statsvitenskapelig forskning har det vært utført få undersøkelser på rektorens rolle som kommunal mellomleder. Endringer i den kommunale konteksten hvor kommunene har integrert tjenestene i en konsernmodell, og nyere offentlige reformer, i form av New Public Management reformer har endret den kommunale sektoren. Den ytre konteksten, systemet tjenesteenhetene er en del av, former mellomlederens rolle og kan endre lederprofilen. Idet oppgaver og kontekst for ledelse endres er det rimelig å anta at og lederprofilen endres. Det gjør det interessant å undersøke mellomlederens rolle i en statsvitenskapelig studie.

I Norge har skolene, med unntak av noen friskoler, vært styrt av offentlige myndigheter. Det har innenfor statsvitenskapelig forskning vært gjort relativt få studier

av rektoren som kommunal mellomleder. Det har imidlertid vært gjort noen studier av mellomlederrollen, Andersen (2005), Colbjørnsen (2004) Møller (2004), (Næss 1993) Næss & Strand (1992), Stieng (1990) . Mellomlederrollen i helhet, er også relativt lite undersøkt i studier av offentlig politikk. Flere studier har vært gjort, men betydningen av kommunal sektor i norsk forvaltning, blant annet som tjenesteleverandør, gjør at det er rom for flere statsvitenskapelige studier av mellomlederrollen og hvordan de prioriterer for å nå tjenestenes mål, og effekter av endringen reformer og kommunal kontekst har på utøvelse av lederskap. Hoveddelen av forskning på skoleledelse er gjort innenfor pedagogiske fag, men det har vært gjort statsvitenskapelige studier som (Lotsberg 1997, 2005).

Forskningen vektlegger den indre konteksten, og da spesielt som profesjonsutøver. Den ytre konteksten, i form av organisasjonsmodell, handlingsrom, ledelsesansvar og prioriteringer delegert til lederen og hvilke oppgaver lederen prioriterer for å oppnå mål rettet mot skolens ytre kontekst, er lite vektlagt i pedagogisk litteratur. Det skaper rom og relevans for en statsvitenskapelig studie av rektor som kommunal mellomleder. Studiens statsvitenskapelige relevans vises gjennom studiet av en lederrolle som har er lite undersøkt i statsvitenskap.

Oppgaven vil strukturere den teoretiske drøftingen slik:

På bakgrunn av skolen institusjonelle særtrekk danner skolen en annen kontekst for ledelse enn i andre kommunale tjenesteenheter, og går mer i retning av at lederen for skolen, i større grad enn andre mellomledere i kommunen, styrer en ekspert/kunnskapsorganisasjon, og i større grad enn andre kommunale mellomledere, prioriterer oppgaver som leder av kunnskapsorganisasjon fremfor som leder av en byråkratisk organisasjon.

Drøftingen danner grunnlag for å fremsette hypoteser som igjen vil bli testet for å svare på oppgavens overordnede problemstilling. *”Er rektor i ferd med å bli som andre kommunale mellomledere?”*

Denne oppgaven vil bestå av 5 kapitler. Innledningen skisserer hvilken problemstilling som skal undersøkes. Det neste kapitlet vil foreta en teoretisk drøfting av

problemstillingen, og undersøke hvilket teoretisk materiale som er med på å støtte opp om problemstillingen. Deretter vil det følge et større analysekapittel bestående av to deler, hvor den ene er en deskriptiv beskrivelse av resultatene fra dataene, og funnene som har blitt gjort. Den andre delen av kapitlet vil være en analyse av funnene, og analyse i forhold til hypotesene. Det siste kapitlet blir en konklusjonsdel, hvor funnene i analysen vil drøftes for å se om de kan støtte eller svekke hypotesene. Resultatene vil og vurderes for å danne et utgangspunkt for videre forskning på emnet.

2 Hva er ledelse?

En generell definisjon på lederskap er:

“a process whereby an individual influences a group of people to achieve a common goal. “ Northouse (2007:3).

Klassisk organisasjonsteori var interessert i generelle prinsipper for ledelse. Teoretikere innenfor ledelsesfaget; Adize (1984), Fayol (1965), Mintzberg (1973) og Quinn (1988) har på ulike måter prøvd å besvare spørsmålet om hva ledelse er ved å beskrive hvilke funksjoner ledere skal ivareta, eller roller ledere spiller. Fayols syn på lederfunksjoner er knyttet til fire funksjoner – *planlegging, organisering, samordning og kontroll*, og Adizes fire managementroller, Produsent, administrator, entreprenør og integrator, danner et normativt grunnlag for å observere og klassifisere lederroller og funksjoner. Disse klassiske ledelsestilnærmingene danner grunnlag for en ledelsesforskning hvor fokuset er rettet mot kontekst og oppgavene.

Torodd Strand (2007) har i *Ledelse, organisasjon og kultur* utviklet en modell for fire ulike ledertyper. Modellen beskriver egenskaper og krav til fire ulike ledertyper, Produsent, administrator, integrator og entreprenør. PAIE teorien vil illustrere hvordan kommunale ledere utøver ledelse i kommunale kunnskapsorganisasjoner. Ekspertorganisasjoner i offentlig virksomhet er gjerne innkapslet i byråkratisk pregede organisasjoner, eller tar styringssignaler fra dem. Byråkratilederen kan ha formelt høyere rang, men savner faglig legitimitet hos ekspertene. Det kan oppstå brytninger mellom kyndighet og myndighet, og skaper utfordringer i ledelse av ekspertorganisasjoner. Et kjennetegn ved ekspertorganisasjoner og kunnskapsorganisasjoner er at et flertall av de ansatte har en kyndighet de har oppnådd gjennom utdanning utenfor organisasjonen (Strand 2007:270). Leder for en skole, rektoren, passer inn under egenskapene til en leder for en ekspertorganisasjon. Standardrollen for ledere i ekspertorganisasjoner er nært knyttet til rollen som fagkyndig. Rektorer er tett knyttet til arbeidsprosessene og vurderes etter faglige resultater, og statusen i det faglige lauget. Kommunale organisasjoner har en kontekst

for ledelse som stiller ulike krav til en leder. Målet for oppgaven er å undersøke hvilken lederprofil ledere i offentlige kunnskaps/ekspertorganisasjoner har.

Med utgangspunkt i Northouse sin definisjon kan man antyde at ledelse har viktige konsekvenser i organisasjoner. Northouse (2007) betrakter lederskap som en prosess. Det gjør at lederskap ikke bare er en egenskap ved en leder, men et fenomen i samhandling mellom lederen og de som blir ledet. Prosesser i en organisasjon påvirkes således av leder og medarbeidere (Northouse 2007:3). Lederskap er dermed ikke bare betinget av lederen. Påvirkning, hvordan lederen påvirker medarbeidere, bidrar med andre ord til å bestemme formen ledelsen tar. Lederskap oppstår og har effekt i grupper og kontekster hvor individer beveger seg mot bestemte mål. Personer som deltar i ledelsesoppgavene er ledere, og de som lederskapet er rettet mot er de som blir ledet. Lederskapet retter oppmerksomhet mot mål og skal lede medlemmene i gruppen mot et felles mål (Northouse 2007:3)

I teorier om lederskap har det vært vanlig å vise til organisasjonsteoriens vektlegging av systemer og strukturer, men også individkjennetegn. Forskere på ledelse startet med å interessere seg for egenskapene til ledere og søkte å besvare forskningsspørsmål om hva som kjennetegnet store ledere og hvilke egenskaper de hadde. En del av forskningen på lederskap har vært opptatt av å finne allmenngyldige trekk ved ledere, hvor enkelte forhold synes å gå igjen blant ledere som er blitt betegnet som fremgangsrike. De er sosialt interesserte, utviklende, lærevillige, informerte, motiverte og viser vilje til makt (Løtberg 2005:139). Flere forskere på ledelse vektlegger karaktertrekk/lederegenskaper i studier av hvordan ledere opptrer. Intelligens, selvtillit, integritet, sosiale egenskaper og dedikasjon til arbeidet er egenskaper som kan oppsummeres ut fra ledertrekkteoriene (Northouse 2007:19). Tilnærmingen skiller seg fra andre tilnærminger fordi den kun fokuserer på egenskaper ved lederskapet, ikke de som ledes eller situasjonen leder utøver ledelse i (Northouse 2007:23). Tilnærmingen appellerer til tanken om en handlekraftig leder som går i front og leder vei, og skaper en teoretisk forventning om at ledere er en spesiell type mennesker, med spesielle egenskaper som kan gjøre ekstraordinære ting. En svakhet er at tilnærmingen ikke tar hensyn til situasjon og konteksten lederen utøver ledelse i. Tilnærmingen

argumenterer således for at en leder med rette egenskaper er kapabel til å lede alle typer organisasjoner (Northouse 2007:25). Tanken om at en leder med de rette ledertrekkene kan lede alle organisasjoner, har utgjort en sentral del av forskningen på lederskap.

2.1 Situasjonsbetinget ledelse

Den situasjonsbetingete tilnærmingen (Lotsberg 2006, Northouse 2007) brukes mye i ledertrening og utvikling, og impliserer et kontekstuel fokus på lederskap i situasjoner. Premisset for teorien er at ulike situasjoner krever ulikt lederskap (Northouse 2007:91). Lederskap er satt sammen av både en direkte og en støttende dimensjon, og lederens oppgave er å porsjonere ut passende deler i gitte situasjoner. En leder må vurdere gruppemedlemmenes kompetanse og motivasjon til å utføre oppgavene. Basert på troen at egenskaper og motivasjon varierer, er lederens oppgave å balansere mellom å være direkte eller støttende for å møte ulike medarbeidere i ulike situasjoner. Teoritradisjonen om situasjonsbetinget ledelse vektlegger i større grad forholdet mellom ledere og underordnede. Ingen lederstil er i seg selv fremragende eller bedre enn en annen, det er organisasjonens kontekst som avgjør hva som er hensiktsmessig. Utgangspunktet for situasjonsbetinget ledelse var forholdet mellom lederens stil, og ulik effektivitet blant arbeidsgrupper. Kartlegging av lederstil dreide seg om i hva slags grad lederen var menneskeorientert eller oppgaveorientert, og en tok i bruk de to dimensjonene når man utviklet teorien om situasjonsbetinget ledelse (Lotsberg 2005:141). Noen typer medarbeidere og organisasjoner vil ha større utbytte av en bestemt ledertype enn andre (Northouse 2007:95). En type ledelse er ikke nødvendigvis den beste, eller mulig å gjennomføre, fordi konteksten man leder i er forskjellig. Lederskap avhenger av gruppen man leder, og hvilken lederstil gruppen er mottakelig for. En leder kan lede forskjellige grupper, så lenge lederstil og gruppe passer sammen. Et problem ved ledertrekkteorier er at konteksten ikke blir problematisert, fordi troen på at en leder med rette egenskaper vil se enhver situasjon som håndterbar og forståelig, hvorpå lederen umiddelbart vil kunne levere en adekvat effektivisering og tilpasning (Lotsberg 2005:142). Situasjonsbetinget ledelse baserer seg på å finne den riktige ledelsesformen, med en forestilling om at når man har funnet

den, vil det gi resultater på organisasjonsnivå gjennom blant annet fornøyde ansatte og bedre resultater (Lotsberg 2005:142).

Situasjonsbetinget ledelse har bakgrunn i Fried Fiedlers ”*Contingency model*” som argumenterer for at alle kan være ledere. Svaret på godt lederskap finner man når man setter sammen riktig gruppe med riktig leder (Fiedler 1967:247). Fiedler ser på lederskap som en viktig faktor for å forbedre effektiviteten, men i et forsøk på å øke effektiviteten vil det være sentralt, ikke bare å endre leder, men og endre eller bytte ut ansatte for å tilpasse leder og omvendt. En type lederskap vil nødvendigvis ikke passe inn i alle organisasjoner. Lederen vil, til tross for endringer i organisasjonsdesign, gjøre endringer i lederstil for å tilpasse seg en kommunal kontekst eller andre forhold i organisasjonen, for eksempel et sterkt profesjonslaug. Situasjonsbetinget ledelse relateres dermed til rektorens situasjon, fordi lederfortellinger og empirisk forskning på utviklingen av rektorrollen, vil tilsi at lederen forholder seg til to ulike kontekster. En kontekst innad i skolen, hvor profesjonslauget legger føringer på driften, mens skolens innlemming i et større system, kan gi rektor mer administrative oppgaver. Kommunens konsernmodell hvor kommunen tilbyr et mer integrert tjenestetilbud, fordrer et mer strømlinjeformet byråkratisk system (Baldersheim 1993:162). Situasjonen kan føre til at lederen må balansere ledelsen, og trekkes mellom faglige og administrative oppgaver. Idet lederen i skolen presses mellom kyndighet og myndighet, skaper det ulike situasjoner lederen må lede i.

2.2 Lederens oppgaver og funksjoner

Et utgangspunkt for en drøfting rundt ledelse kan være å identifisere hvilke oppgaver ledere har. Hvilke oppgaver og ansvarsområder har ledere, og hvilken lederstil forutsetter disse oppgavene? Flere teoretikere innenfor klassisk organisasjonsteori har prøvd å besvare spørsmålet om hva ledelse er, ved å henvise til et varierende antall funksjoner ledere skal ivareta, eller roller ledere spiller (Mintzberg 1973:29, Yukl 2007:74). Andre studier av lederskap har avdekket generelle trekk ved ledere. Quinn brukte samme tilnærming til lederskapsstudier, men forsket på hva eksperter og forskere på ledelse mente var effektive organisasjoner (Quinn 1988:49). Adize (1984), Fayol (1965), Mintzberg (1973) og Quinn (1988) baserer seg på empiriske

observasjoner av, samt teoretiske forståelser av begrepet ledelse. De har undersøkt hvordan ledelse varierer mellom ulike kontekster, og hva slags lederegenskaper ulike organisasjoner og utfordringer krever. En slik tilnærming vil kunne forklare hvordan ledere utøver ledelse i en kontekst preget av spenninger. Teoretikerne tilnærmer seg lederens situasjon som en kontekst som preges av motstridende krav og hensyn, der lederen må forholde seg til ulike krav.

Henri Fayol var tidlig ute med å basere teorier om lederskap på empiriske undersøkelser. Basert på observasjon og empiriske undersøkelser, mente Fayol å knytte ledelse til følgende funksjoner (Brodie 1967:12-14):

Planlegging: *Utøve en plan for organisasjonene, og på den måten å initiere planer.*

Organisering: *Lage en plan for hvordan finansielle, organisatoriske og menneskelige ressurser kan brukes for å oppfylle planene.*

Kommando: *Å kunne føre medarbeiderne mot organisasjonens mål.*

Koordinering: *Kunne samordne alle aktivitetene i organisasjonen*

Kontroll: *En verifikasjonsprosess, kunne kontrollere at aktivitetene skjer i henhold til lover og regler, og virksomhetsplaner bedrifter har.*

Funksjonene er generelle lederoppgaver, og danner grunnlag for en "idealleder". Fayols syn på lederfunksjoner danner et normativt grunnlag for å observere og klassifisere lederroller og funksjoner, og empiriske observasjoner av hvordan ledere arbeider. Funksjonene indikerer hva lederen gjør, og hva det er sannsynlig å tro at en leders oppgaver er. Fayol tilnærmer seg lederskap ved å undersøke hvilke funksjoner og egenskaper en leder har. Tilnærmingen er med på å danne grunnlaget for forskning på lederens funksjoner og egenskaper, som skiller seg fra teorier hvor ledere kan ta på seg alle ledelsesoppgaver. Fayol viser at ulike oppgaver og funksjoner skaper forskjellige lederprofiler. Fayol er opptatt av at lederfunksjonene kan variere mellom organisasjoner og at prinsippene for ledelse ikke er statiske, men danner grunnlag for ledelse (Fayol 1965). Fayol illustrerer en oppgaveorientert tilnærming til ledelse, hvor ledelsen kommer som et resultat av oppgaver.

Robert Quinn sine teorier om ledelse er innenfor samme tradisjon (Quinn 1988). En av grunnsteinene i Quinn sin modell for ledelse er at ledere orienterer seg i to hovedretninger. En retning sier at personer kun er interessert i sikkerhet, med lave ambisjoner for ansvar, og en leder må bruke krefter på kontroll, grensesetting og sanksjonsvirksomhet om medlemmene av organisasjonen skal utføre oppgavene sine. Quinns andre retning mener at mennesker kan utvise selvkontroll i søken etter egne mål. I denne tilnærmingen har styring og ledelse en deltakende tilnærming, mens den første knyttes til struktur, autoritet og retningslinjer (Quinn 1988:80). Quinn sin modell viser at ulike verdier og prioriteringer varierer organisasjoner imellom. Han tar utgangspunkt i fire modeller, *rational goal modell*, *internal process model*, *open systems modell* og *human relations model*, for å se hvordan ledere med et bestemt teoretisk utgangspunkt varierer med hensyn til prioriteringer ut fra teori X og teori Y tilnærmingen. Ut fra en slik tilnærming kan man si det er mer fruktbart å se på ledelse som et fenomen som ikke er statisk eller kan brukes i enhver kontekst, men endrer seg etter oppgaver, motivasjon og endring i ytre og indre kontekst. Det stilles flere krav og ofte motstridende krav til ledere, som gjør at lederen må balansere lederrollen etter situasjonen (Quinn 1988:45). Tilnærmingen til Quinn viser at en leders hverdag ikke er statisk, men de dynamiske kategoriene er ment å vise mangfoldigheten ved lederens rolle. En rektor/skoleleder må i løpet av en hverdag balansere flere hensyn, idet han /hun forholder seg til ulike grupper, som han /hun har ulike mål med. Forholdet til byråkratisk ledelse kan bære preg av å opprettholde standarder og normer for byråkratisk saksgang, mens en må spille en koordinerende rolle som faglig leder for lærerkollegiet, og en veiledende rolle for elevene. Organisasjoner har flere ønsker for virksomheten, og flere hensyn å ta, som igjen fordrer ulike oppgaver. Ved å vise til hvilke verdier ulike ledere verdsetter, kan man identifisere hvilke verdier som gir effektivt lederskap i ulike organisasjoner (Quinn 1988:87). Quinn konstruerer på bakgrunn av slik hensyn, åtte ulike ledertyper, blant annet produsent, koordinator og mentor (Quinn 1988:89). Quinn viser at verdier, og at i hvilken retning man fører engasjementet er forskjellig mellom og innad i organisasjoner. Skolen og kommunen har ulike verdier og retning og skaper således et interessant spenningsfelt for ledelse innenfor samme organisasjon.

Mintzbergs forskning baserte seg på observasjoner av lederes arbeid (Mintzberg 1973). Gjennom empiriske studier forsøkte Mintzberg å avdekke hvordan ledere arbeider, der han prøvde å skape en normativ forståelse av hva ledere bør gjøre og hva som fyller stillingen. Mintzberg skriver om ti ulike lederoppgaver eller forventninger til lederroller (Mintzberg 1973:55) Lederrollene er basert på tidligere studier av lederskap (Mintzberg 1973:11).

Poenget med å vise til klassiske teorier om lederskap er å vise hvordan oppgaver og forventninger til ledere skaper lederprofiler. For å vise hvordan rektorer endrer oppgaver og funksjon, som følge av blant annet endringer i omgivelser i den kommunale konteksten, viser det hvordan det endrer oppgavene til rektor, for så å endre lederprofilen. Adize (1984), Fayol (1965), Mintzberg (1973), Quinn (1988) sine tilnærminger illustrerer noe av spenningene en lederrolle har. Ledere må, uansett hvilken kontekst de arbeider i, forholde seg til forskjellige og kanskje motstridende krav. Slik kan spenningene i en lederrolle forklares, og illustrere hvordan endringer i omgivelsene til lederen kan bidra til å endre lederprofil.

2.3 PAIE – Sentrale organisasjonsfunksjoner

Adizes fire lederroller; produsenten, administrator, integrator og entreprenør kan sies å være inspirert av en tanke om å definere ledelse som ulike funksjoner (Adize 1984:12). Adize ønsket å analysere lederrollen i samspill med de ansatte.

Torodd Strand har blant annet tatt utgangspunkt i Adize (1984), Quinn (1988) sine kategorier for effektive organisasjoner, Fayols fire lederfunksjoner, og Mintzbergs studier av lederes arbeid (Mintzberg 1973:11) for å utvikle PAIE modellen. PAIE står for fire ulike ledertyper, produksjon, administrasjon, integrasjon, entreprenør, og oppsummerer fire funksjoner som igjen gjenspeiler seg i fire lederstiler eller ledertyper. Teorien strukturerer tidligere teoretiske tilnærminger til ledelse i en firefeltmodell, hvor lederprofilene baseres på blant annet egenskaper, motivasjon, orientering og kontekst. Modellen er et verktøy for å identifisere hvordan lederprofil formes av kontekst, og hvordan lederfunksjoner/oppgaver former lederprofilen. PAIE

modellen kan brukes til å forklare hvordan endringer i kommunal kontekst vil forme lederprofilen til mellomledere.

Adizes poeng er også at et lederteam skal kunne fylle alle disse rollene. Ledelsen bør utfylle de fire rollene, som både er nødvendige og tilstrekkelige for å utvikle en organisasjon riktig på lang sikt og å drive den på kort sikt: Administratoren skal administrere systemet organisasjonen er en del av. Administratorene viktigste oppgave er å sikre at systemet funksjonerer etter planen. Produsenten forventes å skape resultater, eller produsere bedre ytelser, bedre enn konkurrentens (Adize 1984:11). Lederen må kjenne sitt fag, og utvise en faglig autoritet for å kunne frembringe og levere de beste løsningene (Adize 1984:12). Dette indikerer for eksempel detaljplanlegging, koordinering, regler, skape prosedyrer, og kontrollere. En entreprenør må bruke sin dømmekraft, forandre mål, og de systemene som gjennomfører dem. Entreprenørens omgivelser er i stadig endring, og bærer preg av usikkerhet og omskiftelige forhold. Entreprenørens mål er å utforme målsetting og strategi for å møte utfordringen, og fordrer en høy grad av vurderingsevne i utforming av målsetting, strategi, og politikk. Den fjerde rolletypen er integratoren. Adize henviser til prosessen som gjør individuell risiko til grupperisiko. Integratorens oppgave er å aggregere individuelle mål til gruppemål. I det en gruppe fungerer av seg selv med klar kurs, og med tiden evner å velge nye retninger med et gunstig resultat, uten å støtte seg til en enkelt person, har integratoren oppfylt sin rolle.

Figur 1 (Strand 2007)



2.3.1 Ledelsesfunksjoner og organisasjonstyper - PAIE modellen

Torodd Strand (2007) beskriver flere operasjonelle mål for ledelse. Grenseregulering, diskusjon, fastsettelse av organisasjonens forskjellige formål, vedlikehold av organisasjonsstrukturen og motivasjon av medarbeidere, danner operasjonelle mål på suksess, og kan sees på som grunnleggende ledelsesfunksjoner. Utgangspunktet er at organisasjoner er avhengige av at lederen ivaretar noen grunnleggende funksjoner.

Lederkravene og oppgavene kan være motstridende. PAIE modellen beskriver krav til egenskaper hos, og oppgaver for fire ulike ledertyper, ment til å passe hver sin organisasjonskontekst. Lederfunksjonene kategoriseres blant annet ut fra i hvilken grad de er rettet mot indre eller ytre forhold i organisasjonen. Lederfunksjonene som beskrives for hver ledertype skal i enkelte organisasjoner skape stabilitet og endring i andre. Strand opererer også med om deler av organisasjonen er formelt definert eller ikke, hvor høy er graden av formalisering i form av regler og prosedyrer, og hvor mye lederen og organisasjonen er orientert innad i systemet eller utad mot ytre omgivelser (Lotsberg 2005:142).

Torodd Strand lener tilnærmingen på blant annet Perrowa modellens fire måter å organisere oppgaveløsning på (Strand 2007:251) Han skiller mellom veldefinerte oppgaver, hvor i for eksempel regelstyrt saksbehandling er oppgavene godt forstått, mens i en entreprenør organisasjon er oppgavene usikre og en må tilnærme seg på en annen måte. Thompsons fire omgivelsessituasjoner, kombinasjoner av dimensjonene homogenitet - heterogenitet og stabilitet - turbulens i miljøet, former modellen. Entreprenører leder miljøer i turbulens, med raskere omskiftninger og konteksten fordrer innovasjon og resultater. Mens en saksbehandler innkapslet i et byråkratisk system søker stabilitet for å sikre likebehandling. Homogene og stabile betingelser forutsetter koordinerte stabile og hierarkiske organisasjoner, som byråkratier. Heterogene organisasjoner forutsetter mer intern spesialisering, og kompleksitet i oppgaveløsningen som i entreprenørorganisasjoner og til dels produsentorganisasjoner. Heterogene og turbulente miljøer krever fleksibilitet og evne til rask handling. Felles for tilnærmingen er at de peker på at visse arbeids og miljøbetingelser gir utgangspunkt for og predikere hvilken organisasjonsform og lederstil som er mest hensiktsmessig. I en skole må lederen kanskje både være fleksibel og skape nye løsninger, fremfor å søke stabilitet og hierarkiske organisasjoner.

Mintzberg (1973) bruker i likhet med Strand (2007), grad av formalisering, usikkerhetstoleranse og grad av sentralisering/maktavstand som kriterier for å beskrive krav og forventninger til ledere. Kategoriene er ikke like, men noen dimensjoner synes å gå igjen (Strand 2007:252). Målet er å bruke modellen til Torodd Strand som

teoretisk fundament for oppgaven, og vise at ledere i stor grad vil måtte forholde seg til forskjellige krav, og delvis motstridende krav. Innenfor den kommunale konteksten kan man finne ulike forventninger til mellomledere, hvor ledere må forholde seg til for eksempel to kontekster, kommunens konsernmodell og konteksten på den enkelte tjenesteenhet. Når kommunale organisasjoner endres og forutsetningene for utøvelse av ledelse endres, vil det være rimelig å anta, ut fra PAIE modellen, at det vil skje potensielle endringer i lederprofilen for kommunale ledere

Produsent

Produsenter leder ekspertorganisasjoner hvor ledelse kan være overflødig som sykehus, universiteter, og andre læringsorganisasjoner (Strand 2007:269). Konkurransetilvilling og produktivitet kjennetegner slike organisasjoner. Organisasjonene er samtidig arenaer for fagspesialisering blant ansatte, og utøvelse og hevdelse av fagautonomi. Produsentorganisasjoner behandler komplekse problemer og er orientert mot løsninger for eksterne parter. Produsenter har innflytelse innenfor de grensene ressurser og faglige normer setter (Strand 2007:269.) Produsentorganisasjoner preges i mindre grad av regelstyring, og lederen konsentrerer seg i stor grad om faglig autonomi og koordinering av tjenestene. Ekspertorganisasjoner i offentlig virksomhet, slik som skolen, er gjerne innlemmet i byråkratiske organisasjoner, hvor byråkratilederen har formelt høyere rang, men savner faglig legitimitet hos ekspertene. Resultatet er at det vil være uenighet i prioriteringer mellom kyndighetshensyn og myndighetshensyn. Produsenten retter ledelsen innover mot organisasjonen. For eksempel gjennom å veilede sine faglige kollegaer, koordinere arbeidet og beskytte det faglige lauget mot styring fra andre organisasjoner, men er ofte tvunget til å ivareta hensyn fra andre deler av organisasjonen, som høyere forvaltningsledd (Strand 2007:272).

Administrator

Administratorene retter orienteringer og oppgaver mot prosedyrer og rammer, og metode og objektiv analyse. Lederen for en byråkratisk organisasjon skal kjenne og håndheve regler, tilpasse regler og systemer, samt unngå feil og forstyrrelser. Lederen

skal ivareta organisasjonens rutinemessige virksomheter og hindre uønskede avvik. Administratoren må ha kunnskap om rutiner og prosedyrer, koble og generalisere rutiner, og vurdere om de er i samsvar med overordnede prinsipper og direktiver for virksomheten. Lederens står ansvarlig for at rutinene er i samsvar med forandringer i omgivelsene, og om nye rutiner er påkrevd (Strand 2007:264). Regler og instruksjoner setter grenser for virksomheten og for hva lederen kan bestemme, og gir lite rom for skjønnsutøvelse (Strand 2007:264) Oppgaveløsningen krever stabilitet. Lederens fremste oppgave blir å overholde regler og standarder slik at systemet kan sikre for eksempel likebehandling. Reformen som omformer kommunens organisasjon til en konsernmodell, hvor enhetene blir del av et større system gjør at ledere for enheter i kommunen, i større grad blir pålagt å vektlegge administratoroppgaver.

Integrator

Typiske integratorer er ledere av gruppeorganisasjoner. Organisasjonene kjennetegnes av lite formalisering og flat struktur. Normer, fremfor regler, regulerer virksomheten, lederen og medarbeiderne. Lederens oppgaver er å overholde organisasjonens normer, og rette initiativ mot saker og muligheter som er aktuelle for gruppen. Lederen fungerer som en tilrettelegger som skal vedlikeholde dynamikken i gruppen. Lederen skal beskytte gruppen mot omgivelsene gjennom å tolke hendelser, og bringe saklige konklusjoner for å redusere usikkerhetsfølelsen i gruppen (Strand 2007:282-283).

Entreprenør

I entreprenørorganisasjoner finnes det få formelle prosedyrer for ledelse. Hovedkravet til lederen er å skape resultater ved å oppdage og forfølge muligheter. Rutiner og standardiserte oppgaver mister betydning når målet med organisasjonen er vekst, ”vinne over omgivelsene”, og kapre nye markeder. Lederne er utadvendte, og ønsker å benytte seg av muligheter for å skape vekst. Entreprenøren føler seg ikke bundet av regler, eller tradisjonelle måter å være på (Strand 2007:286).

2.4 Mellomleder i kommunen – Administrator?

Utviklingen i den kommunale konteksten leder mot at lederens oppgaver og prioriteringer går i retning av å være en administrator. Endringer i kommunal organisasjonsstruktur, fra sektormodell til servicemodell, endrer forventningene til rollen som kommunal mellomleder (Baldersheim 1993:162). Mer byråkratisk preg, preget av teknisk administrativ struktur, endrer lederrollen fra en faglig koordinator og lederrolle med selvstendig lederansvar for enheten, til en leder som nå også er ansvarlig overfor rådmannen og ikke bare egen etat. Mer innslag av byråkratiske/standardiserte oppgaver endrer rollen.

New Public Management reformer gjør ledelse til et stadig viktigere diskusjonstema innenfor offentlig virksomhet. Det skjer en forskyvning når det gjelder ledelsesideal fra fag og profesjon, mot administrasjon og management. Lederen for kommunale tjenesteenheter endrer seg fra en tradisjonell sjef til en moderne og synlig leder. Tradisjonelle mellomledere har detaljert fagkunnskap, og legger vekt på regler og rutiner, men den moderne leder legger vekt på ledelse og administrasjon som forsterker forventningene om administratorrollen.

En underliggende tanke er at organisasjons og ledelsesmodeller kan være universelle (Lotsberg 2005:150). De er ment å passe inn i nærmest alle organisasjoner. Det er variasjon mellom konteksten innad i tjenesteenhetene, hvor skolen i stor grad har bestemte trekk, som gjør at den i større grad enn andre kommunale tjenesteenheter har trekk av å være en kunnskapsorganisasjon/ekspertorganisasjon som ledes av en produsent. Tanken om at organisasjons og ledelsesmodeller er universelle strider imot den indre konteksten i skolen, fordi det ikke er rom for ledelse slik New Public Management reformer beskriver ledelse.

2.5 Kunnskaps/ekspertorganisasjoner

Kunnskapsarbeid og kunnskapsintensive organisasjoner kan fremstå som uklare og abstrakte begreper. I kunnskapsintensive organisasjoner er kunnskapen primært knyttet til organisasjonens medlemmer, og i mindre grad til teknologi, maskiner, produksjonsprosesser og formelle prosedyrer (Nordhaug 2002:283). Organisasjonen har intensiv bruk av teoretisk og abstrakt kunnskap i produksjonen og er individbasert. Kunnskapen er vanskelig å nedfelle i rutiner og konsepter, og problematisk å overføre til andre organisasjoner og ansatte. Kunnskapsorganisasjoner produserer og leverer tjenester basert på utveksling av informasjon mellom ansatte og kunden. Tjenestene er ofte skreddersydde for kunden, har et personlig preg og er utviklet med bakgrunn i de ansattes kompetanse. Kunnskapsmedarbeidere har ettertraktet kompetanse som øker organisasjonens verdiskapning. Kompetansen kan være lang faglig erfaring og talent, høy utdanning, eller ettertraktet nettverk (Nordhaug 2002:283). Kunnskapsorganisasjoner produserer kunnskap. Det kan være advokattjenester, medisinsk behandling og ingeniørtjenester. I produksjonen er utdanning og arbeidernes kompetanse de viktigste produksjonsmidlene, og disse former i stor grad organisasjonen. Det er medarbeidernes spesielle og særegne kompetanse som gjør at han eller hun velges til oppgaven, og ansvaret for å gjennomføre ligger i mye større grad hos den enkelte arbeider, enn hos en leder.

I kunnskaps/ekspertorganisasjoner har et flertall av de ansatte en status og en kyndighet de i størst grad har oppnådd utenfor den organisasjonen de arbeider i (Strand 2007:270). Dette innebærer for eksempel et profesjonsyrke med lang utdanning, høy fagkompetanse som muliggjør en monopolisering av oppgavene de tilbyr. De ansatte har stor selvstendighet i sin yrkesutøvelse. De bruker organisasjonen de arbeider i, som en ramme som de i større eller mindre grad anerkjenner. Rekrutteringen skjer på bakgrunn av fagkompetanse, og en behøver ikke bekjenne lojalitet til organisasjonen. Profesjonsutøvere kan ofte være i konflikt med ledelse eller systemet de er en del av, i største grad som følge av faglige disputer.

Kunnskapsorganisasjoner har ansatte i yrker som er profesjonaliserte, dvs. yrker som har særlig prestisje på arbeidsfeltet, og kan monopolisere visse tjenester, som f. eks lege eller tannlege. Andre yrker som sykepleiere og siviløkonomer har ikke full profesjonsstatus, men har trekk av å være profesjonalisert. Profesjonelle er selvgående med hensyn til mål, og midler og behøver mindre instruksjoner og regler, fra for eksempel ledelse. Veiledning, og resultatvurdering, tilfredsstillende av kollegaer, heller enn av en hierarkisk overordnet. Strand sin betegnelse av ekspertorganisasjoner finnes og i klassisk ledelsesteori. Henry Mintzberg beskriver en *expert manager* som leder en ekspertgruppe, hvor det er mindre vekt på administrative oppgaver, men større fokus på faglige oppgaver (Mintzberg 1973:129).

Peter Northouse sin definisjon på ledelse var at "lederskap er å påvirke en gruppe personer til og nå et felles mål" (Northouse 2007:3). Kunnskapsorganisasjoner skaper en kontekst hvor ledelse ikke er like etterspurt eller nødvendig for at organisasjonens medlemmer når et felles mål. Ledere i kunnskapsorganisasjoner er ikke like essensiell for driften som i andre typer organisasjoner. Medarbeiderne behøver ikke samme grad av ledelse mot organisasjonens felles mål, fordi faglig tyngde og profesjonalitet leder dem mot målet. Man kan skille mellom ledelsen som i hovedsak er knyttet til yrkesutøvelsen direkte, for eksempel i rollen som rektor, i et kollegialt hierarki, og ledelsen som utøves i den omkringliggende organisasjon, som en del av en større byråkratisk organisasjon.

En sentral oppgave for ledere av kunnskapsorganisasjoner er å utøve faglig veiledning og utvikling, stort sett på profesjonens premisser. På samme tid skal lederen være en administrativ leder som skal ivareta den omkringliggende organisasjonens, og samfunnets behov for styring, og grensesetting. To grunnbetingelser blir imidlertid av sentral betydning for ledelse i ekspertorganisasjoner. Administrativ ledelse er for de profesjonelle fremmed og lite ønskelig. Likevel spiller ledelse en rolle, som faglig veileder, som beskytter overfor omgivelser og talerør for det faglige laugets sak overfor omgivelsene, noe som spesielt er tilstede i ekspertorganisasjoner i offentlig virksomhet.

Konteksten rektorene leder i, sterke faglig fellesskap, og historiske tradisjoner skaper en kontekst som i større grad enn andre kommunale tjenesteenheter, kan ha trekk av å være kunnskapsorganisasjoner. Rektorrollen i norsk grunnskole illustrerer et sprik mellom forventninger til lederen og de eksisterende rammebetingelsene (Lotsberg 2005:158).

2.5.1 Ekspertorganisasjoner i kommunen

Kommunale organisasjoner er innkapslet i byråkratiske organisasjoner. Den ytre konteksten skaper rammer for organisasjonen. Til tross for at de er en del av en kommunal kontekst, kan det være særegne trekk ved kommunale enhetene som skaper spenning i organisasjonen, og gir grunnlag for en annen lederrolle enn administratoren. Strand (2007) fremhever særegne trekk ved skolen som tilsier at den i større grad ligner en oppgave eller ekspertorganisasjon, hvor lederen har en rolle som produsent. Rektorene vurderes etter faglige resultater, og statusen de bærer i det faglige lauset. Lederrollen i en ekspertorganisasjon søker å påvirke prestasjoner, og måloppnåelse i organisasjonen, og er bærere av gode løsninger og god atferd. Ekspertorganisasjoner i offentlige organisasjoner, i så tilfelle skolen, må ta styringssignaler fra byråkratiledere, som formelt har høyere rang, men savner faglig legitimitet hos ekspertene, i det aktuelle tilfellet lærerne. Kyndighet brytes mot myndighet, og skaper viktige utfordringer for styring av organisasjonene. Strand (2007) støtter opp om hypotesene i pedagogisk faglitteratur og skoleledelseslitteratur, som fastholder at rektor leder et profesjonslag som har sterk påvirkning og former skolens kontekst

3 Endringer i lederrollen

3.1 Endringer i kommunal kontekst– fra fagstyre til konsernmodell

Skolen er en del av en kommunal kontekst, hvor kommunen styres som et konsern, som yter servicetilbud til brukerne. I det kommunen beveger seg i retning av å være et byråkratisk konsern, får den enkelte mellomleder mer preg av å være administrator og kan gå på bekostning av produsentrollen. Driften av tjenesten får større innslag av byråkratiske elementer, hvor på oppgaver, motivasjon og situasjon endres, og lederen går i retning av en administratorrolle. Kommunene i Norge har gjennomgått flere omstrukturingsprosesser, hvor lovgivning og nye organisasjonsmodeller har gitt grobunn for ny kommunestruktur, og endring i rollen som mellomleder.

På midten av 1980 tallet hadde over halvparten av alle kommuner opparbeidet seg underskudd. For å bøte på den økonomiske situasjonen, som delvis oppstod på grunn av misforhold mellom bevilgninger og økt oppgavemengde, forsøkte man nye måter å styre kommunen på (Baldersheim 1993:158). Intensjonen bak blant annet innføringen av hovedutvalgsmodellen, var å avlaste politiske og administrativ ledelse, og gi større fullmakter til de ulike hovedutvalgene som hadde ansvar for de ulike politikkområdene. Den gjennomgående representasjonen, hvor de folkevalgte skulle være representert i utvalgene, skapte en kamp om knappe ressurser. Resultatet kunne være sektorpolitikk, og dårlig samspill mellom politisk og administrativ ledelse (Baldersheim 1993:158). Modellen bidro indirekte til dårlig økonomistyring, det dukket opp to mulige alternativer for å snu utviklingen. Parlamentarismemodellen og konsernmodellen. Sektorkommunen var resultatet av kommunens integrasjon i velferdsstaten, hvor stat og kommune knyttet tette bånd. Finansiert av øremerkede tilskudd, og institusjonalisert gjennom like organisasjonskrav til alle kommuner (Baldersheim 1993:162). Svakheten i systemet var at sektorpolitikken gikk på tvers av kommunens overordnede mål. Sektorkommunen, er i de fleste kommuner i dag erstattet av konsernmodellen. Styringsmodellen er tydelig inspirert av privat næringsliv og en kan skimte konturene av aksjeselskapsmodell (Baldersheim

1993:158). Endringen innebærer forandring fra en sektororganisert kommune til en konsernmodell eller servicekommune. I konsernmodellen, ble tjenestene i større grad organisert fra øverste politiske og administrative lederskap. Det strategiske nivået ble styrket, og rådmannens og ordførerens rolle som ledere for hele kommunen styrkes. Konsernmodellen blir et mer strømlinjet byråkratisk system. Kommunene går i retning av å bli bedriftsliknende organisasjoner, med større staber hvor de forvalter omfattende pengestrømmer, og fremstiller seg mer og mer som produksjonsbedrifter. Kommunene blir satt under økende press for å utvikle lederroller som kan mestre de mangslungne oppgavene og produksjonsprosessene kommunene står for (Baldersheim 1993:12). Større innslag av byråkratisering og regelstyring i et system hvor etatene og hovedutvalgene tidligere, i større grad, styrte egen virksomhet, skaper en kommune som i dag er integrert i et større system, med trekk av et mer rendyrket byråkratisk system. Konteksten som oppstår, endrer oppgavene til tjenestelederne, og gir lederen flere tradisjonelle administrative oppgaver.

Lederen for enheten /resultatenheten får medansvar for konsernet som helhet. Tidligere var rektor i større grad ansvarlig for skolens resultater, koordinering av arbeidet og ivaretagelse av faglig frihet. Gjennom endringer i styringen av kommunen, får rektor, i likhet med andre ledere i kommune, medansvar for konsernet som helhet, ikke bare for egen skole (Baldersheim 1990:14). Endringen til konsernmodell endrer også rollen til mottageren av tjenesten. Fra nabo i formannskapsmodellen, til konsument i konsern/bedriftsmodellen (Baldersheim 1990:12). Dette betyr at rettighetene til mottageren av tjenesten endres. Den har lovfestede rettigheter, hvor man i større grad kan vise til lovregulerte planer, for eksempel lovfestet rett til utdanning. Det skaper et annet press på lederen av skolen til å oppfylle tjenesten, hvor regelstyring blir viktigere enn profesjonsutøvelse. Hvor ansvaret for å tilby læring var lagt til den enkelte lærer, står rektoren i større grad personlig ansvarlig for resultatene til skolen.

Det normative presset på enhetslederen endres til å bli mer byråkratisk orientert. Nyere reformer i offentlig sektor, inspirert av reformpakken New Public Management er og med å endre på oppgavene, motivasjonen og dermed lederrollen til enhetslederen.

Harald Byrkjeflot vil hevde at offentlig virksomhet har gått fra styring til ledelse. Tidligere fikk profesjonene større rom til å styre kommunen, i motsetning til i dag, hvor NPM reformer har skapt større tro på lederskap (Byrkjeflot 1997:21-27). New public management kjennetegnes av et ønske om å synliggjøre ledelsesfunksjonen, fra etatsmodell til to-nivå modell, indikerer en tro på at mer ledelse skal kunne styre kommunale organisasjoner (Øgård 2005: 36). Sammen med andre typer endringer i kommunal struktur er innføringen av mer ledelse, ment å øke kontroll med kostnader og tjenestene virksomheten tilbyr. Konsekvensene er at lederne for resultatenheter får andre oppgaver, for eksempel rapportering og å overholde standarder. To - nivå modellen og kalt resultatenhetsmodellen er en endring noen kommuner har gjennomført. Den kjennetegnes av at kommunens tjenesteenheter deles opp i flere spesialiserte resultatenheter, som skal gi økt operativ frihet og fristilling for enhetene (Torsteinsen 2006:1).

3.2 Institusjonell teori

Institusjonell teori har viktige røtter i statsvitenskapelig tenking. Helt fra antikkens dager har tenkere vært opptatt av hvordan politiske institusjoner strukturerer menneskers handling, og hvordan handlingen strukturer organisasjoner (Peters 2005:1). Institusjoner har en innvirkning på medlemmer, men de samme personene kan påvirke institusjonene. Institusjoner disiplinerer handling og påvirker normer for handling. Regler og akseptert praksis, og uakseptabel oppførsel, kan sanksjoneres (Peters 2005: 36). Tradisjoner og ritualer i form av profesjonslaug, trekk ved den enkelte skole og kommune kan komme i konflikt med innføringen av annen type ledelse.

Institusjoner har prosedyrer, over og regler som legger føringer på ansatte, og mulighet til å påvirke medlemmer og brukere. Institusjoner defineres og av anledningen til og kapasiteten til å påvirke medlemmer i løpet av generasjoner (March & Olsen 1989:96). Legitimiteten i institusjoner er ofte høy, og valg gjort av institusjoner er ofte forstått blant de påvirkede. Legitimiteten kan skape en forpliktelse som gjør at medlemmer går imot sin egen selvinteresse (March & Olsen 1989:22). Ifølge March & Olsen er en institusjon ikke nødvendigvis en formell struktur, men en samling normer, regler

forståelser og rutiner (March & Olsen 1989:21-26). De vektlegger hvordan organisasjoner, i form av system av regler og normer, former handling.

The logic of appropriateness er et perspektiv på hvordan menneskelig handling i organisasjonen kan tolkes (Peters 2005:30). Dette er normer og regler for hvordan man skal oppføre seg, og hvordan man skal møte utfordringer. *The logic of appropriateness* brukes for å forklare handling i organisasjoner. Tilnærmingen kan forklare hvordan kontekster dannes og påvirker oppgaver og oppførsel til lederen. Handling, for eksempel i form av policy making, er drevet frem av regler av akseptabel oppførsel, organisert i institusjoner. Reglene, normene i en institusjon inkluderer både kognitive og normative komponenter. Reglene følges fordi de sees på som naturlige, rettmessige, forventede og legitime. Aktørene ønsker å fullføre forpliktelsene i rollene som ligger i medlemskapet i et politisk fellesskap eller gruppe, eller forventningene i ulike institusjoner. Inkorporert i et sosialt kollektiv, ser de hva som er naturlig for de i en spesiell type situasjon. Det er hva March og Olsen omtaler som en institusjon; i form av samling regler, normer, forståelser og rutiner (March & Olsen 1989:22). Institusjoner er i stor grad usynlige fordi selve ”institusjonen” ikke har formelle strukturer.

NPM reformer, overgang til konsernmodell i den organisatoriske konteksten, men og endringer i kommunelovgivning og andre forsøk på å styre eller endre skolen vil oppleve å kolliderer med skolens institusjonelle preg. Den kommunale konteksten, lederens handlingsrom, ansattes vaner og måter å jobbe på vil representere en utfordring for nye måter å organisere på. Reformene kan komme i konflikt med lederens motivasjon for jobben, og problematisere implementeringen. Parallell utvikling i andre kommunale etater viser at det er utfordringer knyttet til reformvirksomhet i kommunal sektor. Det betyr ikke at det er umulig å endre virksomheten, men at institusjonelle trekk ved kommunen utgjør en utfordring for reformvirksomhet. Offentlige organisasjoners institusjonelle særtrekk, og spenning mellom profesjonshensyn og allmenngyldige ledelsesprinsippet representerer en utfordring for implementeringen av reformer (Øgård 2005:30). Den interne organiseringen i kommunen, bundet opp mot særlover og kommunelover skaper en

institusjonell kontekst det er vanskelig å endre. Kommunens kontekst, et byråkratisk system hvor flere interesser er representert, utgjør en utfordring. Innlemming av to-nivå modellen er ment å endre den kommunale organiseringen, men den kommunale konteksten og skolens egen kontekst representerer en utfordring for implementeringen av modellen. Ikke bare implementeringen av nye reformer, men regelstyring av skolen, rapporteringsplikt for lærere, forsøk og tiltak på å overvåke, kontrollere skolen kan komme i konflikt med skolens institusjonelle preg og det faglige kollegiets *the logic of appropriateness*.

3.2.1 Normativt press fra profesjon

Skolens personale kjennetegnes av et sterkt faglig fellesskap, med større lojalitet til et faglig laug enn til kommunale og statlige myndigheter, og danner en annerledes kontekst enn i andre kommunale organisasjoner (Møller 1996:104). Det hevdes at særinteressene og profesjonshensynene er sterke, og kolliderer med andre aktørers interesser (Møller 1996:104). Lærerkollegiet er et organisert kunnskapsfellesskap og produserer kunnskap i klasserommet. Arbeidsfellesskapet utvikler over tid egne normer og verdier. Produksjonen rammes inn av kulturbasert kunnskap og tradisjoner. Hver ansatt lar egne tankemessige vaner, reaksjonsmønstre, følelsesmessige innstillinger prege arbeidet og skolelederens handlingsrom (Møller 1997:153). Lærerne begrunner sin medinnflytelse gjennom organisasjonsapparatet ut fra hensynet til en bedre skole, og elevenes beste. Lærerorganisasjonene, det pedagogiske og faglige personalet, kjenner skolen innenfra, og vurderer seg selv mer kompetente enn kommunens utdanningsetat, rådmann eller sentrale myndigheter, til å vurdere problemstillinger knyttet til driften, og hvilke konsekvenser ulike tiltak kan få for elevenes situasjon i skolen. For eksempel har lærerorganisasjonene lenge arbeidet mot en desentralisering av skolemyndigheten, i frykt for at enhetsskolen forvitrer som følge av tilfeldige kommunale beslutninger. Lærerne er med å forme et normativt press internt i tjenesteenheten. Skolen som institusjon, har egne regler, normer og forventninger som legger et annet type normativt press på lederen enn hva den øvrige kommunale konteksten gjør. Philip Selznick trekker opp forskjellen mellom *organisasjon* og *institusjon*. Institusjonelle trekk gjør organisasjonen mindre fleksibel

og tilpasningsdyktig overfor nye krav, men den tar innover seg andre kvaliteter, som gjør den i stand til løse nye oppgaver og utvikle et sterkt sosialt fellesskap (Christensen et.al: 2008:52). Institusjonelle trekk ved skolen kan utgjøre hindringer for f. eks reformer. Den tradisjonelle rektoren var ment å fungere som en fremste blant likemenn. Den nye rektorrollen bærer et større ansvar for å overholde øvrige forvaltningsnivåers interesse, enn til lærerkollegiet. Endringen i rollene har blant annet kommet som følge av reformer som skolefritidsordning, seksårsskolen, ny arbeidstidsavtale for lærere, revisjon av grunnskole loven og revisjon av opplæringslovene (Lotsberg 1997:159). Reformvirksomheten har gjerne ikke hatt tilsiktet effekt, fordi de blir møtt av institusjonelle barrierer. Profesjonslaug, normer, regler og organisasjonskultur i skolen vil sette hinder i veien for, eller skape et annet resultat enn hva intensjonen skulle tilsi. Skolerektoren utøver ledelse i spenningsfeltet mellom forvaltningsvirksomhet og pedagogisk virksomhet (Møller 1997:151). Tradisjonen i skolen som institusjon, påvirker hvordan skolens byråkratiske og skolens profesjonelle oppgaver fortolkes og utøves. Samtidig er skolen innkapslet i et større byråkratisk system og lærerkollegiet ønsker å styre skolens virksomhet etter profesjonshensyn. Ut fra det dannes hypotesen om at når den kommunale konteksten endres, følger ikke skolen samme retning som andre kommunale tjenesteenheter. Lederrollen er ment å endres i retning av at den i større grad vektlegge oppgaver som administrator. Men som følge av spenningen mellom forvaltning, tradisjon og profesjon, det normative presset i form av skolens institusjonelle preg, er det sannsynlig å tro at skolelederen i større grad enn andre kommunale mellomledere vektlegger produsentoppgaver.

3.3 Hva kan forklare variasjon i datamaterialet?

Analysemodellen lages for å forklare variasjonen i datamateriale, og for å måle effekten de uavhengige variablene har på variasjonen i den avhengige variabelen, lederprofilen til skoleledere. Den ytre og indre kommunale konteksten danner hver for seg grunnlag for en ledertype. Den kommunale konteksten, innkapslet i en større byråkratisk enhet, gir grunnlag for å teste en hypotese om at mellomlederen utøver

rollen som administrator. Den indre konteksten i skolen, sterke tradisjoner og profesjonstrekk ved personalet, skaper en kontekst som har trekk av kunnskap /ekspertorganisasjon, og skaper grunnlag for en annen lederrolle. Handlingsrommet, ressurstilgang og organisasjonsmodell vil påvirke konteksten og lederoppgaven, og er mellomliggende variabler i analysen.

3.3.1 Mulige forklaringer på variasjon i lederprofil

Målet for oppgaven er å undersøke om ledere i skolen prioriterer andre oppgaver enn de øvrige mellomlederne i kommunen, og dermed har en annerledes lederprofil. Endringer i den organisatoriske konteksten, ressurstilgang og handlingsrom endrer også rektors oppgaver og lederstil. Lederskapsteori illustrerer forskjellene i lederprofil til den enkelte kommunale leder, og gir en teoretisk forståelse av hvilke oppgaver ledere i kommunale organisasjoner har og hvilken lederprofil skoleledere har. Lederprofilen testes i det empiriske materialet gjennom PAIE modellen. I surveyen er det stilt spørsmål for hver av de fire lederprofilene i PAIE. For eksempel hvilke oppgaver lederen ønsker å prioritere, og hva som motiverer de. Er lederens arbeid rettet innad i organisasjonen, eller utad gjennom å skaffe til veie eksterne midler? Hvilken motivasjon har man for stillingen? Skoleledere kan mene at den beste måten å oppnå resultater på er å la lærerne være ansvarlige for eget arbeid, hvor profesjons og faglige hensyn styrer arbeidet. Andre skoleledere motiveres derimot av ønsket om å se resultater av reformer som blant annet reform 97. Hva gjør lederen motivert for arbeidet, og hvilke oppgaver ønsker lederen å ivareta? Overholde budsjetter, faglig motivasjon eller ønske om å lage et tilbud som skiller enheten fra andre? Det er rimelig å forvente at ulik kontekst skaper ulike ledere, og den teoretiske forventningen er at skolen er en annerledes organisasjon enn andre kommunale enheter, og dermed skaper en annen lederprofil. Målet for analysen er å se om ulik kontekst for ledelse har noen påvirkning på lederprofilen. På bakgrunn av endringen fra fagstyre til konsernmodell i den kommunale konteksten vil jeg argumentere for at alle kommunale mellomledere i økende grad vil prioritere administratoroppgaver fremfor IEP oppgaver. Dette utgjør hovedhypotesen / hovedsammenhengen for oppgaven.

H1a: På bakgrunn av endringen i den kommunale konteksten, fra fagstyre til konsernmodell, vil alle mellomledere innenfor den kommunale konteksten helle i retning av å prioritere administratoroppgaver framfor I,E, og P oppgaver.

H1b: Rektor/skoleleder vil i større grad, til tross for endringen fra fagstyre til konsernmodell, enn andre kommunale mellomledere, prioritere produsentoppgaver i utøvelsen av lederskapet.

3.3.2 Organisasjonsstruktur

I en tradisjonell etatsmodell er skolelederen underlagt skolesjefen/etatslederen myndighet, som igjen svarer til rådmann og politisk ledelse. Ved innføringen av to-nivå modell er etatslederleddet fjernet. Skolelederen har et bredere og større mandat, og dermed et større resultatansvar enn i en tradisjonell etatsmodell. Lederen av skolen får nye oppgaver, og i tillegg til å representere skolens faglige laug, som den fremste blant likemenn, skal han /hun også implementere krav fra politisk og administrativ ledelse sine krav. Dette følger en utvikling hvor kommunen går mot en servicemodell/konsernmodell med sterkere grad av strømlinjeformet byråkratisering. Organisasjonsformen vil tilsi at rektoren går bort fra en rolle som fremste blant likemenn, slik litteraturen om skoleledelse vil si, og til en administratorrolle. Men som leder for en kunnskapsorganisasjon vil lederen i større grad prioritere produsentoppgaver, selv om rektoren er underlagt samme organisering som de kommunale mellomlederne i samme kommune.

H2a: To-nivåmodell forsterker effekten av den kommunale konteksten og alle mellomledere vil i større grad prioritere administratoroppgaver.

H2b: To-nivåmodell forsterker effekten av den kommunale konteksten og rektor/skoleleder vil i større grad prioritere administratoroppgaver.

3.3.3 Handlingsrom

Handlingsrommet i analysen er definert som muligheten for lederen til selv å endre trekk ved organisasjonen, for eksempel gjennom å tilby nye tilbud. Gjøre endringer i budsjettet og disponere økonomiske ressurser. Anledning til å forme personalpolitikk,

gjennom ansettelse eller kreve ansattes avgang er og en del av handlingsrommet. Lederen har tidligere fungert som en fremste blant likemenn, hvor profesjonshensyn stor grad arbeidet har styrt arbeidet. Et sterkt faglig laug vil være med å påvirke handlingsrommet på skolen. En leder med et stort handlingsrom vil i stor grad forsøke å ivareta flere funksjoner innenfor PAIE modellen, og bevege seg i retning av ”den komplette leder”. En rektor, som leder av kunnskapsorganisasjon vil i større grad prioritere produsentoppgaver.

H3a: Et større handlingsrom vil føre til at mellomlederen vektlegger flere oppgaver innenfor PAIE modellen.

H3b: Et større handlingsrom vil føre til at rektor i større grad vektlegger produsentoppgaver enn andre mellomledere, i tillegg til andre lederfunksjoner innenfor PAIE modellen.

3.3.4 Ressurstilgang

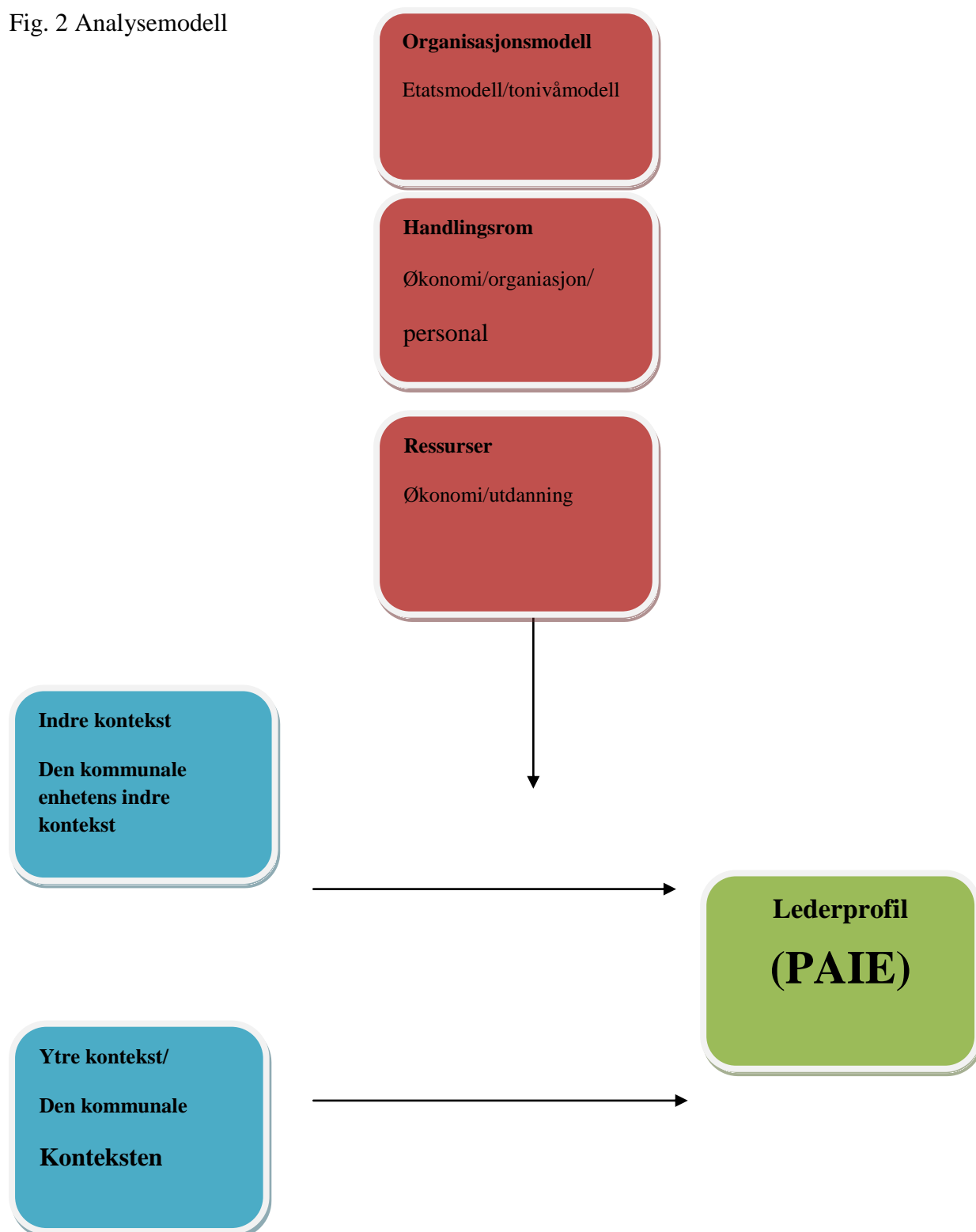
Lederprofilen formes av hvilke ressurser stillingen gir. Hvilke ressurser er tilgjengelige for lederen. Det kan være ressurser som bevilges fra kommunen, eller fra andre offentlige organisasjoner. Eller i hvor stor grad den enkelte leder skaffer til veie ressurser eksternt. Ressurser vil også være hva slags type personale lederen har tilgjengelig. En leder med store ressurser vil måtte ta i bruk flere lederfunksjoner, altså hele PAIE modellen. En rektor vil i stor grad gjøre det samme, men forventningen er at som leder for en kunnskapsorganisasjon vil rektoren i større grad enn andre ledere prioritere produsentoppgaver. Med små ressurser må en rektor i større grad prioritere mellom oppgaver og fokusere sin innsats. Det forventes da at administrative oppgaver prioriteres, eventuelt også entreprenøroppgaver for å skaffe til veie flere ressurser.

H4a: Stor ressurstilgang vil føre til at mellomlederen vektlegger flere oppgaver innenfor PAIE modellen.

H4b: Stor ressurstilgang vil føre til at rektor i større grad vektlegger produsentoppgaver enn andre mellomledere, i tillegg til andre lederfunksjoner innenfor PAIE modellen.

Analysemodellen er bygget opp rundt hypotesene dannet med utgangspunkt i teorikapittelet, som igjen er dannet med utgangspunkt i hypotesen om at rektor i større grad enn andre kommunale mellomledere leder i et spenningsfelt preget av motsetninger. Den indre konteksten i enheten former sammen med ytre konteksten lederprofilen, skolens interne kontekst preget av tradisjoner, og profesjonshensyn, og den kommunale kontekst, preget av en lederrolle som går i retning av å være administrator. Kommune, handlingsrom, økonomiske ressurser, og de ansattes utdanning er mellomliggende variabler som påvirker lederprofilen, og kan endre lederprofilen.

Fig. 2 Analysemodell



4 Data, kilder og metode

4.1 Databehov - Avhengig og uavhengig variabel.

For å kunne gjennomføre analyse som frembringer valide resultater, er det nødvendig å presisere hvordan man ønsker å måle de ulike variablene som skal inngå i analysen. Avgjøre hvilken strategi man vil benytte for å samle inn data, og vurdere kritisk i hvilken grad designet og analysemodellen har mulighet til å oppnå gyldige og treffsikre resultater. For å kunne svare på de spørsmål som stilles i analysen er det viktig å ha et datagrunnlag som inneholder relevant informasjon. Det teoretiske grunnlaget for hypotesene er utledet tidligere. For å svare på forventningene som det teoretiske materialet stiller, ser jeg på det som relevant å innhente data fra skoleledere, og andre kommunale mellomledere. Hoveddelen av det teoretiske materialet vil være fra en spørreundersøkelse gjennomført blant kommunale mellomledere. Databehovet dekkes av at lederne undersøkes for egenskaper som kan knyttes opp til PAIE modellen, hvilke egenskaper/motivasjon som former lederrollen. I tillegg hvordan institusjonelle trekk påvirker lederrollen. Trekk ved den kommunale konteksten, organisasjonsmodell, ressurstilgang og handlingsrom er mest sannsynlig like for hver enhet, men det er relevant å se hvordan lederne forholder seg til aspektene, for da å kunne analysere hvilken lederprofil de har sterkest trekk av.

4.1.1 Databehov – Avhengig variabel

Avhengig variabel: *Lederprofil*

Jeg er interessert i å måle lederprofil som avhengig variabel. Ved å undersøke i hvor stor grad lederne vektlegger egenskaper og prioriteringer som er ment å passe for de fire ledertypene i PAIE kan jeg undersøke forskjellen mellom rektorer og de øvrige gruppene.

I spørsmålsundersøkelsen blir det spurt om *”hva er det du som leder kan gjøre i forhold til medarbeidere for å nå enhetens mål? Angi hvor viktig du anser de følgende alternativene for å være for deg i din stilling? Jeg må se til...”* Spørsmålet søker svar på hvilke oppgaver lederne har tilbøyelighet til å prioritere, eller ønsker å vise

medarbeiderne er viktige. Lederne kan ønske å fremstå eller vise overfor medarbeiderne at det er viktige oppgaver, og illustrerer forskjeller i lederroller. Ikke bare hvilke oppgaver lederne prioriterer, men og hvordan de ønsker å fremstå som leder og hvilke signaler de ønsker å sende til medarbeiderne for hva som er viktig for at enheten skal nå sine mål.

Spørsmålsstillingen er knyttet opp til Peter Northouse sin definisjon av ledelse, at ledelse er å få en gruppe mennesker til å nå et mål. Dette er hva blant annet situasjonsbestemt ledelse bygger på. Ledelse foregår i samarbeid med medarbeidere. Spørsmål fire er laget med utgangspunkt i PAIE teorien, og måler lederegenskaper og prioriteringer. Her ønsker jeg å undersøke hvilke oppgaver lederen prioriterer, eller ønsker å prioritere i forhold til sine medarbeidere for å nå enhetens mål. Oppgavene kan også være lederoppgaver som lederen ønsker å vise er viktig overfor medarbeiderne. En leder som er mer interessert i å overholde regelverk enn faglig utvikling i enheten vil ha mer trekk av å være leder for et byråkrati enn en kunnskapsorganisasjon. Ut fra PAIE modellen er det rimelig å anta at ledere for kunnskapsorganisasjoner blant annet vil vektlegge faglig utvikling, og utviklingsmuligheter enn å overholde regler og budsjetter. Variablene legges sammen i en indeks for hver ledertype, for å måle hvilken ledertype mellomlederne i undersøkelsen ligger nærmest opp til.

Administrator

- 4c. At reglementer følges til punkt og prikke.*
- 4f. At de ansatte vet at jeg følger med på hvordan de gjør jobben.*
- 4n. At alle er bevisst på å overholde tildelte budsjetter.*

Produsent

- 4d. At medarbeiderne gis gode muligheter til etterutdannelse.*
- 4e. At de ansatte vet at jeg kan gjøre jobbene deres minst like godt som dem selv.*
- 4l. At jeg løpende koordinerer arbeidet i enheten.*

4o. *At jeg følger med på den faglige utviklingen og sørger for at våre arbeidsmåter er oppdatert.*

Integrator

4b. *At den enkelte opplever at arbeidsoppgavene er meningsfulle og givende*

4g. *At jeg roser medarbeiderne når de gjør en ekstra god innsats*

4h. *At vi av og til tar oss tid til festlig samvær*

4m. *At vi og til kan reise bort sammen for å gjennomdrøfte forhold i enheten.*

Entreprenør

4a. *At den enkelte medarbeider avlønnes på en måte som står i forhold til kompetanse og innsats.*

4r. *at jeg aktivt forsøker å skaffe eksterne midler til driften av enheten*

4p. *At jeg følger med på de politiske signalene og formidler disse til medarbeidere*

4q. *At jeg følger med på brukernes synspunkter og formidler disse til medarbeiderne*

Svarkategorier:

(1) Helt Uvesentlig

(2) Av noe betydning

(3) Av ganske stor betydning

(4) Av svært stor betydning

4.1.2 Databehov – Uavhengig variabel

Uavhengig variabe 1: Kommune – Arendal og Asker kommune

Spørsmål: hvilken kommune arbeider du i?

Uavhengig variabel 2: Ressurstilgang

3a. *De økonomiske ressursene, budsjettene er tilstrekkelig i forhold til oppgavene.*

3b. *De ansattes utdanning, kompetanse er tilstrekkelig i forhold til oppgavene.*

Her stilles det spørsmål til respondentene om hvilke økonomiske ressurser lederne har tilgjengelig og om utdanningen til de ansatte er tilstrekkelig for virksomheten. Det er sannsynlig at enhetene får ulike bevilgninger, og har ulike behov og ønsker.

Svarkategorier:

(1) Passer dårlig

(2) Passer ikke helt

(3) Passer ganske godt

(4) Passer svært godt

Uavhengig variabel 3: Handlingsrom

3c1. *Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet mht personalspm (ansettelser, opprykk, lønnsfastsettelse mv.)*

3c2. *Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet mht økonomiske disposisjoner (flytte midler mellom budsjettposter, overføre innsparte midler. mv.)*

3c3. *Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet mht organisasjonsspørsmål (utforme arbeidsinstrukser omplassere personale, prøve nye styringskonsepter.*

Lederne vurderer selv eget handlingsrom. Slik kan man identifisere forskjeller i hvordan ledere fra ulike kommunale enheter vurderer handlingsrom innenfor samme kommune. Det er sannsynlig å tro at ulike yrkesgrupper vil vurdere handlingsrommet ulikt, kanskje fordi oppgavene og motivasjonen er annerledes. Det institusjonell/normative presset er annerledes, og kan variere med hensyn til ulik

tjeneste, hvor noen ledere former eget handlingsrom selv, uavhengig av at de er innkapslet i en større konsernmodell.

4.2 Datainnsamling

4.2.1 Hvilke datakilder trenger jeg for å svare på problemstillingene?

Målet med problemstillingen er å undersøke eventuelle forskjeller i lederprofil i et representativt utvalg av mellomledere i norske kommuner, med mål om kunne generalisere til en større populasjon av mellomledere. For å teste hypoteser om kommunale mellomledere, er det nødvendig med data som beskriver lederrollen. For å beskrive spenninger og teste hypoteser rundt lederrollen til kommunale mellomledere, er det interessant med data hvor mellomledere selv beskriver hvordan de utøver ledelse. Dataene brukt i hypotesetestingen er samlet inn gjennom en spørreundersøkelse, gjennomført blant deltakere på et etterutdanningsprogram for kommunale mellomledere ved universitetet i Agder. Her deltar kommunale mellomledere fra ulike kommuner, ledere for resultatenheter, kommunale tjenesteenheter og avdelinger i resultatenheter og kommunale tjenesteenheter. For å kunne sammenligne mellomlederne vil spørsmålsundersøkelsen undersøke samme type egenskaper blant kommunale mellomledere i Asker og Arendal kommune, for deretter å måle eventuell variasjon blant lederne. Lederne har besvart undersøkelsen på etter og videreutdanning seminar arrangert av kommunen i samarbeid med Universitetet i Agder. På seminarene får alle mellomledere, enhetsledere og RE ledere tilbud om å delta. Dermed er det ikke et tilfeldig trukket utvalg. Men ledere som deltar på EVU seminar. Det kan tenkes at gruppen annerledes enn andre kommunale mellomledere, siden de enten selv velger å delta eller er pliktet til å delta. Lederprofiler i ulike kommunale tjenesteenheter er satt sammen av flere variabler. Trekk ved den kommunale konteksten, arbeidsoppgavene, lederens motivasjon og ønsker. Målet er at dataene skal være tilstrekkelige for å kunne generalisere over hele populasjonen. Spørsmålsundersøkelsen har undersøkt noen bestemte egenskaper hos alle respondentene på samme tidspunkt. Det gjør det mulig å sammenligne og generalisere over egenskapene. I motsetning til en casestudie, hvor man undersøker mange variabler ved noen ledere eller ved en eller flere kommuner, er målet med

undersøkelsen å avdekke bestemte egenskaper blant et høyt antall kommunale mellomledere. Dokumentstudier av stillingsbeskrivelser, kommunens mål med skolene vil være nyttige, men ikke tilstrekkelige, fordi de ikke kan svare på hvilken opplevelse lederne selv har av eget handlingsrom eller beskrive motivasjon. En kvalitativ tilnærming vil avdekke flere andre aspekter ved lederne enn lederprofil, og vil kunne forstyrre variablene man i utgangspunktet ville undersøke. For å avdekke bestemte egenskaper ved hele populasjonen, har oppgaven størst nytte av kvantitative data.

4.2.2 Hvordan skaffe til veie data? Pålitelighet og gyldighet

For å skaffe til veie data blant et høyt antall respondenter er det samlet inn data gjennom et spørreskjema besvart av kommunale mellomledere. Her har lederne blant annet blitt bedt om å oppgi oppgavene de prioriterer, og hvilken motivasjon de har for arbeidet. Svarene er ment å gjøre det mulig å kjenne igjen hovedtrekk av ledertyper, for da å beskrive en lederprofil for skoleledere. Målet er at respondentene skal beskrive generelle trekk ved egen ledergjerning. Et alternativ vil kunne være kvalitative intervjuer med ledere, men siden målet er å undersøke noen egenskaper hos et høyt antall ledere, er et strukturert spørsmålsskjema med fastsatte kategorier et godt måleinstrument. I motsetning til et strukturert intervju hvor man kan endre spørsmålene om noen ikke fungerer etter intensjonen, noe det ikke er behov for, siden antallet respondenter er høyt og det ikke er rom for å stille individuelle spørsmål. Undersøkelsen er ute etter sammenliknbarhet mellom respondentene, ikke en fullstendig beskrivelse av hver av dem. (Grønmo 2004:205). Målet ved undersøkelsen er å avdekke trekk ved ledere som gjør det mulig å sammenligne grupper av forskjellige ledere, og å sammenligne respondentene. Kvalitative dybdeintervjuer vil gjøre det vanskeligere å sammenligne personene, mye fordi intervjuer er en fruktbar metode for å avdekke individuelle forskjeller blant respondentene. Gjennom intervjuer ville det blitt vanskeligere å sammenligne dataene, fordi kategoriene ikke var avklart på forhånd. Et av prinsippene for innsamling av surveydata er at dataene er så nøyaktige så mulig. På grunn av at man undersøker bare noen få variabler, prioriteres nøyaktighetshensyn fremfor fullstendighet (Grønmo 2004:204). Målet er å kunne avdekke forskjeller mellom gruppene, hvordan et felles normativt press innenfor en

kommunal kontekst utøves på ulike kommunale tjenesteenheter, og hvordan de institusjonelle forventningene innad i skolen påvirker lederprofilen til rektor. Når målet er å undersøke samme egenskaper blant mange enheter, ser surveyundersøkelsen ut til å fungere etter hensikten. Spørreskjemaet er utarbeidet i forkant av undersøkelsen, og skal ikke endres, fordi det vil forstyrre sammenliknbarheten i dataene (Grønmo 2004:208).

Det er mulig å generalisere innenfor de to kommunene. Alle enhetsledere og resultatenhetsledere deltar på seminarerne, med unntak av enkelte som skal gå av med pensjon. Noen respondenter er vanlige ansatte, men har lederambisjoner eller er lovet en lederstilling. Dette gjør at mellomlederne som har fått tilbud om å besvare spørreundersøkelsen, i realiteten utgjør hele populasjonen av mellomlederne i kommunen. En kan da si at resultatene er generaliserbare innenfor de enkelte kommunene. Studien kan sees på som en kartlegging av de to kommunene. Respondentene utgjør alle mellomledere, og utgjør for så vidt populasjonen av mellomlederne, men på grunn av eventuelle forfall vil jeg være forsiktig med hensyn til å si at respondentene utgjør hele populasjonen av mellomlederne. Utover de to kommunene er det ikke mulig å generalisere direkte, selv om det kan være interessant å se på for eksempel likhetene til kommuner som har samme organisasjonsmodell som Asker.

Reliabiliteten sikres gjennom at det er ikke gjort endringer i spørreskjemaet. Alle respondentene har fått samme spørreskjema. Dette sikrer at det er gjort nøyaktige målinger, og gir økt reliabilitet (Midtbø 2007:25). Validiteten sikres gjennom at spørsmålene er konstruert med utgangspunkt lederoppgavene i PAIE teorien og Northouses definisjon av ledelse. Det gjør at operasjonaliseringen av de teoretiske begrepene har høy gyldighet. Jeg har konstruert indekser med variabler som skal måle samme ledertype. Variablene er plukket ut fra en teoretisk vurdering. Indeksene kan imidlertid skjule noe informasjon i analysen, men jeg analyserer også verdiene på hver enkelt variabel for å unngå problemet. Teori om ledelse er brukt for å lage spørreskjemaet og sikrer nøyaktige mål. En grundig teoretisk drøfting av variablene og

operasjonalisering i tråd med oppgavens teoretiske utgangspunkt sikrer at man måler det man ønsker og gir analysen høyere validitet (Midtbø 2007:25).

4.2.3 Hvilket design er valgt for å teste hypotesene?

For å avdekke om lederprofilene skiller seg fra hverandre, er statistisk studie det forskningsdesignet som i størst grad kan undersøke trekk ved populasjonen. Det overordnede målet med forskningsdesignet må være at den sammenhengende analysen påviser, ikke er skapt av en variabel analysen ikke har kontrollert for, enten fordi det mangler data eller fordi vi overhodet ikke har tenkt på den (Hellevik 2006:88). For oppgaven vil en tverrsnittstudie kunne være et design som generer dataene man behøver for å teste hypotesene. Tverrsnittstudier består i at man observerer et antall observasjonsenheter på ett og kun ett tidspunkt. Man registrerer en rekke egenskaper ved observasjonsenhetene, for å kunne gjøre sammenligninger med hensyn til disse egenskapene, dvs. å studere variasjon og samvariasjon (Skog 2004:71). Utgangspunktet med en tverrsnittstudie er korrelasjoner og korrelasjonsmønstre. En kan observere at observasjonsenheter med visse egenskaper har andre egenskaper eller handler på bestemte måter (Skog 2004:73). Slik kan man observere forskjeller i egenskaper mellom enheter. Et problem med undersøkelsen er at det er vanskelig å kontrollere for bakgrunnsvariabler. Årsaken til at observasjonsenheter er ulike med hensyn til variabel X også er ulike med hensyn til variabel Y, er nødvendigvis ikke på grunn av Y, men årsaken kan være Z, som kanskje er den egentlige årsaken til ulikhetene med hensyn til Y (Skog 2004:73). Det at handlingsrommet for en kommunal mellomleder oppleves som lite, kan komme av at kommunen er organisert i en tonivåmodell. Det kan være som følge av lederens egen tilnærming til konteksten innenfor egen enhet. Det vil nødvendigvis ikke komme frem ved en tverrsnittsanalyse, men gjennom et kvalitativt intervju kan det komme frem data som kan danne utgangspunkt for nye hypoteser.

I et eksperiment kan man utelukke spuriøsitet. Målet med undersøkelsen er å teste hypoteser generert ut fra en forventning i det teoretiske materialet. En eksperimentell studie kunne avdekket egenskaper hvor man kunne gruppert lederne etter lederprofil. Da ville man kun kunne testet for egenskaper og prioriteringer, men ikke hvordan de

eventuelt påvirkes av en kommunal kontekst eller kontekst i kommunen, fordi eksperimentet ville undersøkt variabler man bare kunne testet på tidspunktet eksperimentet ble gjennomført. Påvirkningene fra årsaksfaktoren styres i all hovedsak av forskeren (Grønmo 2004:368). En case studie kan avdekke både egenskaper, prioriteringer og hvordan ulike organisatoriske kontekster påvirker lederrollen. Utfordringen i case studier er å sortere dataene. Når målet med problemstillingen er å undersøke hvordan fordelingen er av noen utvalgte verdier blant et antall ledere, undersøke frekvenser og hvordan ulike variabler korrelerer, er man avhengig av strukturerte data som kan behandles ved hjelp av statistiske teknikker (Grønmo 2004:336). Det ideelle for en slik analyse vil ha vært tidsserieanalyse. Teorien beskriver en utvikling over tid. Rektor endrer lederprofil som følge av reformer og nye krav. Gjennom tidsserieanalyse og bruk av tidsseriedata kunne analysen målt utviklingen over tid, gjennom å stille de samme spørsmålene på ulike tidspunkt. Det er derimot ikke slike data tilgjengelige, og jeg velger derfor å utføre en tverrsnittsanalyse.

5 Analyse

Analysen søker å besvare oppgavens overordnede spørsmål: Er rektor i ferd med å bli som andre kommunale mellomledere? En skole er en kunnskapsorganisasjon med strenge krav til faglighet. Faglige spørsmål blir viet stor oppmerksomhet på alle nivåer. En rektors evne til å lede læringsprosesser er avgjørende. I en slik situasjon blir det viktig både å være leder og en tilstrekkelig god fagperson til at man kan gjøre egne faglige vurderinger, og samarbeide med fagpersoner internt og eksternt. Kanskje har den enkelte lærer høyere faglig kompetanse enn rektor. Det krever blant annet at rektor har tilstrekkelig legitimitet. Dette skaper en annerledes kontekst for ledelse.

Det kan ofte være vanskeligere å lede en kunnskapsorganisasjon enn andre typer organisasjoner, blant annet fordi kunnskapsmedarbeidere gjerne er selvstendige og uavhengige, kraftfulle, kompetente og svært faglig orientert. Dette stiller andre krav til ledelsen av en skole, enn til andre kommunale tjenesteenheter.

Reformer i kommunal forvaltning gjør at kravene fra skolens omgivelser endres. Lederen innlemmes i et tettere integrert byråkratisk system og rektorens rolle som kommunal mellomleder kan bli mer lik de andre lederne i kommunen. Spiller allikevel det institusjonelle presset innad i skolen en så stor rolle at det påvirker skolelederen til fortsatt å ha en ”annerledes” lederprofil, eller er effekten av endringen i kommunal forvaltningsstruktur såpass stor at rektors lederprofil blir lik andre mellomledere i det kommunale forvaltningssystemet?

5.1 Målemetode

For å kunne si noe om forskjellen mellom rektorer og øvrige ledere har jeg valgt å illustrere forskjellen ved hjelp av prosentdifferanseindekser. Indikatorene kan si noe om tendensen til hvilke oppgaver lederen har tilbøyelighet til å prioritere. Hvilke oppgaver prioriteres høyest når handlingsrommet eller ressurser øker, og hva vil forskjellene mellom skoleledere og andre ledere være. Spørsmålet etterlyser hva lederen kan gjøre i forhold til medarbeiderne for å nå enhetens mål. Det kan bety at lederen ønsker å utføre oppgaven, men også at han eller hun ønsker å vise overfor medarbeiderne at oppgaven er viktig, eller ønsker å fremstå i tråd med oppgaven. En indikator med negativt fortegn vil indikere at oppgaven er lavt prioritert, og et høyt positivt utslag indikerer at oppgaven er viktig, eller at tilbøyeligheten til å vektlegge oppgaven stiger.

Spørsmålet som stilles er: *”Hva er det du som leder kan gjøre i forhold til medarbeidere for å nå enhetens mål? Angi hvor viktig du anser de følgende alternativene for deg i din stilling. Jeg må se til...”* I undersøkelsen kan respondentene velge å svare; 1) helt uvesentlig, 2) av noe betydning, 3) av ganske stor betydning, 4) av svært stor betydning.

En prosentdifferanseindeks viser balansen mellom de som er enig i en påstand og de som er uenig. PDI verdier er et kondensert uttrykk for tendensen i fordelingen av svarene fra respondentene i spørsmålsundersøkelsen. Ut fra verdiene kan man kommentere tendensen i fordelingen. Tallene kan brukes til å si noe om tendensen til å være enig i en påstand om hvilke oppgaver som er viktigst for hva lederen kan gjøre for at enheten skal nå sine mål. PDI verdien kan variere fra -100 til 100. -100 betyr at respondentene har sterk tilbøyelighet til å nedprioritere oppgavene, og 100 betyr sterk tilbøyelighet til å prioritere oppgaver høyt.

Indeksen er regnet gjennom å bruke prosentverdier fra en krysstabell som viser fordelingen, i prosentverdier, i hvordan respondentene fordeler seg på de ulike verdiene, gjennom formelen $(PDI) = (4 \% \text{ (svært stor betydning)} + 3 \% \text{ (av ganske stor betydning)}) - (2 \% \text{ (av noe betydning)} + 1 \% \text{ (helt uvesentlig)})$. Summen (PDI verdien)

indikerer respondentenes tilbøyelighet til å prioritere for eksempel entreprenør oppgaver. I analysen ønsker jeg å undersøke tendensene blant alle mellomlederne, for deretter å sammenligne rektorene med øvrige ledere. Målet med undersøkelsen er å undersøke om rektor har annerledes tilbøyeligheter enn øvrige ledere, med hensyn til å prioritere noen av oppgavene i PAIE modellen.

Prosentdifferanseindeks er et mye brukt på sentraltendens i samfunnsvitenskap for å tolke besvarelser på spørreskjema. Blant annet i Holmberg og Weibull (2004) og Baldersheim et. al (2008).

Det finnes likevel svakheter ved en slik metodisk tilnærming. Ved målingen av indeksene har jeg addert de to øverste verdiene og de to laveste for å lage en dikotom variabel, og måler forskjellen mellom 0 og 1, i substansiell betydning høy og lav. Informasjon kan dermed gå tapt hvis for eksempel det er mange respondenter oppgir verdien 3 og få oppgir verdien 4.

5.2 Analyse av lederprofil blant kommunale mellomledere

Tabell 1: Tilbøyelighet til å ivareta PAIE oppgaver blant henholdsvis rektorer og øvrige ledere. PDI verdier

Indeks	Alle	Rektor	Øvrige
<i>P</i>	11,6	-4,4	20
<i>4d. At medarbeiderne gis gode muligheter til etterutdanning</i>	63,6	66,6	61,8
<i>4e. At de ansatte vet at jeg kan gjøre jobben deres minst like godt som dem selv</i>	-58,5	-61,7	-56,4
<i>4l. At jeg løpende koordinerer arbeidet i enheten</i>	72,2	79,2	69,2
<i>4o. At jeg følger med på den faglige utviklingen og sørger for at våre arbeidsmetoder er oppdatert</i>	90,2	87,2	92,7
<i>A</i>	12,4	2,2	16,6
<i>4c. At reglementer følges til punkt og prikke</i>	10,3	16,7	7,4
<i>4f. At de ansatte vet at jeg følger med på hvordan de gjør jobben</i>	34,5	37,5	34,6
<i>4n. At alle er bevisst på å overholde tildelte budsjetter</i>	72,4	60	76
<i>I</i>	75,2	74,4	75,8
<i>4b. At den enkelte opplever at arbeidsoppgavene er meningsfulle og givende</i>	95,2	95,8	94,6
<i>4g. At jeg roser medarbeiderne når de gjør en ekstra god innsats</i>	63,6	95,8	94,5
<i>4k. At vi av og til tar oss tid til festlig samvær</i>	58,8	54,1	60
<i>4m. At vi av og til kan reise bort sammen for å gjennomdrøfte forhold i enheten</i>	37,9	40,4	34,6
<i>E</i>	29,8	-7	42,4
<i>4a. At den enkelte medarbeider avlønnes på en måte som står i forhold til kompetanse og innsats</i>	36,7	-16,2	58,1
<i>4r. At jeg aktivt forsøker å skaffe eksterne midler til driften av enheten</i>	3,6	-25,1	13,8
<i>4p. At jeg følger med på de politiske signalene og formidler disse til medarbeiderne</i>	66,8	62,5	66,8

Den kommunale skolelederen - Fra kunnskapsleder til avdelingsleder?

4q. <i>At jeg aktivt følger med på brukernes synspunkter og formidler disse til medarbeiderne</i>	89,1	95,8	85,4
<i>N</i>	155-165	43-48	105-110

Indeksene er satt sammen av variablene beskrevet under hver indeks. Produsentindeksen er satt sammen av 4d, 4e, 4l og 4o. De adderes og divideres på antall variabler indeksen er satt sammen av slik at variabelen gir et kondensert uttrykk av alle variablene. Indeksene er regnet ut gjennom formelen $PDI = (4+3)-(2+1)$. Variabelen er dikotomisert hvor de to høyeste verdiene omkodes til 1 og de to laveste til 0. PDI verdien representerer differansen mellom de som har høy tilbøyelighet til å vektlegge oppgavene og de som har lav.

(P) Produsent

Som vi ser av tabell 1 er det en tendens til respondentene vektlegger produsentoppgaver lavt. Verdien for hele populasjonen er 11,6, som indikerer en svakt positiv tilbøyelighet til å vektlegge produsentfunksjonen. Hver enkelt variabel kan gi et bilde på tendensen til hvilke produsentoppgaver som vektlegges blant alle lederne. 4d, *at medarbeiderne gis gode muligheter til etterutdannelse* har en verdi på 63,6. 4e, *at de ansatte vet at jeg kan gjøre jobben minst like god som dem selv*, har en negativ verdi på -58,5. Variabel 4l, *hvor tilbøyeligheten til å koordinere arbeidet er høy*, 72,2. Tilbøyeligheten til å vektlegge variabel 4o er imidlertid høyere, og har en verdi på 90,2.

(A) Administrator

Tabell 1 indikerer en viss tendens til at respondentene vektlegger administratoroppgaver, og har en verdi på 12,4, og indikerer en svakt positiv tilbøyelighet til oppgavene i administratorindeksen. Variabel 4c, *å følge reglementer til punkt og prikke*, har en verdi på 10,3, hvor det er en overvekt av respondenter som prioriterer administratoroppgaver. *At de ansatte vet at lederen følger med på hvordan de gjør jobben* (variabel 4f), har en verdi på 34,5 og indikerer en høy tilbøyelighet. 4c, *Å være bevisst på å overholde tildelte budsjetter* har den høyeste verdien, 72,4 og gir godt belegg for å si at det er en viktig oppgave for respondentene i utøvelse av lederskap eller som de ønsker å vise lederne er viktige oppgaver.

(I) Integrator

Indeksen satt sammen av integratoroppgaver har en skåre på 75,2, som gir godt belegg for å hevde at lederne i stor grad vektlegger disse oppgavene og ønsker å fremstå som integratorer. PDI verdiene indikerer at disse oppgavene er noe lederne ønsker å vektlegge. 4g, *at jeg roser medarbeiderne når de gjør en ekstra god innsats* har en verdi 63,6, og 4k, *at vi tar seg tid til festlig samvær* har en verdi på 58,8. Oppgaven det er størst tilbøyelighet til å prioritere, er 4b, *at den enkelte medarbeider opplever arbeidsoppgaver som meningsfulle og givende*, og har en verdi på 95,2. Oppgaven som er lavest prioritert er, *at vi av og til kan reise bort sammen for å gjennomdrøfte forhold i enheten* (4m) og har verdien 37,9.

(E) Entreprenør

Entreprenørindeksen har en verdi på 29,8 og indikerer nokså høy tilbøyelighet til å vektlegge oppgaver i entreprenørindeksen. Oppgaven som respondentene svarer de prioriterer lavest, er 4r, *at jeg aktivt forsøker å skaffe eksterne midler til driften av enheten*, som har en verdi på 3,6. 4a, *at den enkelte medarbeider avlønnes på en måte som står i forhold til kompetanse og innsats*, har en verdi på 36,7. Entreprenøroppgavene som det er størst tilbøyelighet til å vektlegge, er at lederne er orientert mot omgivelsene. 4p, *at jeg følger med på de politiske signalene og formidler disse til medarbeiderne* og 4q, *at jeg aktivt følger med på brukernes synspunkter og formidler disse til medarbeiderne*, har verdier på henholdsvis 66,8 og 89,1 PDI poeng.

5.2.1 Oppsummering

PDI-verdiene indikerer at det er integrator- og entreprenøroppgavene som i størst grad prioriteres eller synliggjøres overfor medarbeiderne for å oppfylle målene til enheten. Forventningene til ledere i kommunal forvaltning, dannet ut fra en teoretisk drøfting, er at de vil prioritere oppgaver som administrator for nå enhetens mål. PDI verdiene indikerer at tilbøyeligheten til å prioritere integratoroppgaver og entreprenøroppgaver er større enn til å vektlegge produsent og administratoroppgaver. På bakgrunn av tidligere forskning fremsatte jeg en hypotese om at ledere i kommunal forvaltning har

størst tilbøyelighet til å prioritere administratoroppgaver. Til tross for det ser det ut til at det er integratoroppgaver og entreprenøroppgaver lederne vektlegger eller ønsker å fremstå i tråd med.

Videre vil analysen dele respondentene i to grupper for å sammenligne forskjellene mellom skoleledere og de øvrige lederne.

5.2.2 Lederprofil blant rektorer sammenlignet med andre ledere.

Analysen videre skal sammenligne resultater fra rektorer og gruppen øvrige ledere, for å svare på følgende problemstilling: Er rektor i ferd med å bli som andre kommunale mellomledere? PDI - verdiene i tabell 1 brukes til å teste følgende hypoteser:

H1a: På bakgrunn av endringen i den kommunale konteksten, fra fagstyre til konsernmodell, vil alle mellomledere innenfor den kommunale konteksten helle i retning av å prioritere administratoroppgaver framfor I,E, og P oppgaver.

H1b: Rektor/skoleleder vil i større grad, til tross for endringen fra fagstyre til konsernmodell, enn andre kommunale mellomledere, prioritere produsentoppgaver i utøvelsen av lederskapet.

Det kan synes som om de øvrige lederne er mindre opptatt av å etterstrebe administratoroppgaver eller fremstå som administrator overfor medarbeiderne. De øvrige lederne har verdien 16,6 på A (A=administrator), noe som indikerer at det er lite forskjell innad i gruppen med hensyn til hvorvidt de prioriterer A oppgavene. Rektorene er i mindre grad opptatt av å etterstrebe administratoroppgaver. Rektorene har verdien 2,2 og indikerer en prioritering av A oppgaver, mens øvrige ledere har 16,6 som skår.

Det er større forskjell i hvordan lederne vektlegger produsentfunksjonen og ønsker å fremstå som produsent. Verdien 20 indikerer at de øvrige lederne vektlegger produsentfunksjonen sterkt, som indikerer en stor forskjell mellom respondentene, hvor rektorer har verdien -4,4. Produsentoppgaver er mer prioritert blant øvrige ledere, enn blant rektorer.

Det er lite variasjon mellom rektor og øvrige ledere i hvordan integratoroppgaver prioriteres, hvor rektorene har en verdi på 74,4 og øvrige ledere 75,8. Forskjellene er svært små, og de er høyt prioritert i begge grupper. Integratorfunksjonen prioriteres da veldig sterkt, og er den funksjonen som prioriteres høyest.

Entreprenøroppgaver viser seg å være høyt prioritert, og har skåren 29,8, som indikerer at øvrige ledere i stor grad vil vektlegge eller vise overfor medarbeiderne betydningen av entreprenørfunksjonene. Det er forskjell mellom øvrige ledere og rektorer på tendensen til å prioritere entreprenøroppgaver, hvor rektorene prioriterer dette mye lavere enn de øvrige lederne, -7 blant rektorer, og 42,4 blant øvrige ledere.

5.2.3 Enkeltkomponenter i lederprofilene

Indeksene er satt sammen av variabler som er ment å måle ulike vektlegginger av en bestemt lederprofil. Det vil være relevant for analysen å trekke frem resultater fra enkeltvariabler. Indeksen består av variabler som måler deler av samme fenomen, og kan skjule interessante fordelinger som er relevante for analysen.

(P) Produsent

Ut fra resultatene er det små forskjeller i hvordan lederne prioriterer de forskjellige produsentoppgaver. Den største forskjellen er på spørsmål 4e, *hvor viktig det er at ansatte vet at de kan gjøre jobbene minst like godt som dem selv*. De øvrige lederne har en verdi på -56,4 og skolelederne har en verdi på - 61,7. Skolelederne vektlegger *koordinering av arbeidet* (41), hvor øvrige ledere har verdien 69,2 og rektorene 79,2. *Oppdaterte arbeidsmåter* (4o) er litt mindre viktig for skolelederne, 87,2, med verdien 92,7 for de øvrige lederne. Forskjellene er ikke store, og gir lite belegg for å hevde at det er en tendens til at øvrige ledere og skoleledere vektlegger og fremhever ulike oppgaver overfor sine medarbeidere.

(A) Administratoroppgaver

Ut fra tabellen ser det ut til at rektorene er noe mindre opptatt av *å overholde tildelte budsjetter* (4n) enn øvrige ledere, da rektorer har en verdi på 60, og øvrige ledere en verdi på 76. *At de som ledere følger med på hvordan ansatte gjør jobben* (4f), er omtrent likt prioritert (37,5 for rektorer og 34,6 for øvrige ledere). Rektorene er imidlertid mer opptatt av *å følge reglementer til punkt og prikke* (4c) og har en verdi på 16,7 og øvrige ledere har 7,4. Sett i forhold til oppgavens teoretiske utgangspunkt er det en forventning om at skolen er en regulert virksomhet, hvor for eksempel læreplaner er en viktig del av styringen av den kommunale skolen, som nok kan føre til at rektorene ønsker å prioritere å følge reglementer til punkt og prikke.

(I) Integrator

Resultatene fra enkeltvariablene bekrefter tendensen i indeksen, at rektorene vektlegger integratorfunksjonen høyt, men i litt mindre grad enn øvrige ledere. Forskjellene er små; *At oppgavene er meningsfulle og givende* (4b) har relativt like verdier for rektorer og øvrige, 95,8 og 94,6 og *ros til medarbeiderne* har verdiene, 95,8 og 94,5. Verdiene representerer samme tendens som i indeksen, variabelen *tid til festlig samvær* (4k) er litt mindre viktig for skoleledere, 54,1 mens øvrige har utslag på 60. Den største differansen er på variabelen, *Å kunne reise bort for å drøfte forhold i enheten* (4m), og har verdiene 40,4 og 34,6.

(E) Entreprenør

Den største forskjellen mellom øvrige ledere og rektorer er på spørsmålet om den enkelte medarbeider avlønnes på en måte som står i forhold til kompetanse og innsats (4a). Øvrige ledere har verdien 36,7 som indikerer en tendens hvor dette er en viktig oppgave, mens rektorene har verdi -16,2. *Skaffe til veie eksterne midler til driften* (4r) er heller ikke særlig viktig for skolelederne, som får et utslag på -25,1, mens øvrige ledere synes det er viktigere og har utslag på 13,8. *Å følge med på politiske signaler* (4p) har verdien 62,5 for rektorer og 66,8 for øvrige. *Brukernes synspunkter* (4q) er derimot viktigere for skolelederne hvor og gir et utslag på 95,8 mens 85,4 for øvrige og indikerer at dette er svært viktige oppgaver for skolelederne.

5.2.4 Oppsummering

Den teoretiske forventningen tilsier at en leder i det kommunale systemet i størst grad ivaretar administratoroppgaver overfor medarbeiderne for å nå enhetens mål. Rektorene prioriterer i litt større grad administratoroppgaver enn øvrige ledere. De oppgir og at entreprenørfunksjonen prioriteres lavere. Ut fra den teoretiske litteraturen om skoleledelse, ledelseslitteratur og institusjonell teori var det rimelig å forvente at produsentoppgaver er sterkere prioritert eller at lederne ønsker å fremheve de som viktigere enn andre oppgaver, eller i større grad enn hva lederne oppgir, hvor produsentfunksjonen kun prioriteres høyere enn entreprenøroppgaver. Forventningene avledet av oppgavens teoretiske utgangspunkt får altså ikke foreløpig støtte. Det er likevel godt samsvar mellom disse funnene og funn rapportert i tidligere forskning som fremhever at integratoroppgaver vektlegges sterkt i offentlige virksomheter. Det kan synes som om det er forskjeller mellom rektorer og øvrige ledere, hvor spesielt prioriteringer av entreprenøroppgaver er ulik. Det er allikevel grunn til å hevde at rektorene ikke er en gruppe som skiller seg fra øvrige ledere, slik det kommer frem i en teoretisk drøfting av skolelederens rolle som kommunal mellomleder.

Forskjellene og likhetene mellom rektorer og øvrige mellomledere er nå stadfestet. Videre vil analysen legge vekt på rektorene.

5.3 Organisasjonsstruktur

Hypotese 2: Organisasjonsstruktur

I innledningskapittelet og i operasjonaliseringen av variablene er forskjellen mellom Asker og Arendal, med hensyn til organisasjonsstruktur, framstilt. Asker kommune organiserer tjenesteenhetene i en modell som ligger tett opp til den teoretiske beskrivelsen av resultatenhetsmodellen og omtalt som tonivåmodellen. For å undersøke hvilken betydning organisasjonsstruktur har for rektors tilbøyelighet til å vektlegge lederoppgaver i de to kommunene, er lederoppgavene illustrert i form av PDI verdier. Av de to kommunene er det Asker som tydeligst preges av en

tonivåmodell. Det forventes at det er en forskjell mellom rektorer fra Arendal og Asker. Ut fra det kan to hypoteser fremsettes.

H2a: Tonivåmodellen forsterker effekten av den kommunale konteksten og rektor/skoleleder vil i større grad prioritere administratoroppgaver.

H2b: Tonivåmodellen fristiller lederen fra den kommunale konteksten, og skaper rom for å vektlegge produsentoppgaver.

Tabell 2: Tilbøyelighet hos rektorer til å prioritere ulike PAIE oppgaver innenfor de ulike kommunene. (Verdiene er uttrykt ved PDI verdier, som er et kondensert uttrykk for tendensen i fordelingen av svarene fra rektorene i spørsmålsundersøkelsen.)

Kommune	Arendal	Asker	Poengdifferanse
Produsent	-57,8	33,4	91,2
Administrator	-68,4	53,8	122,2
Integrator	57,8	85,8	28
Entreprenør	8,4	-26,4	34,8
N 43-47	19	24-28	

Ut fra tabell 2 ser det ut til at administratoroppgavene prioriteres mye høyere i Asker kommune enn i Arendal. Rektorene i Arendal har verdi -68,4, mens i Asker har rektorene verdi 53,8 på administrator indeksen. Produsentoppgavene prioriteres lavere i Arendal med -57,8 og høyere i Asker kommune, 33,4. Integratorrollen er den som vektlegges sterkest, og er den funksjonen rektorer ser på som viktigst å ivareta, hvor rektorene i Arendal har verdien 57,8, mens i Asker er verdien 85,8. Rektorer i Arendal kommune oppgir entreprenør oppgaver å være viktigere for å nå enhetens mål, enn for rektorene i Asker, hvor forskjellen er 8,4 og -26,4. Endringen indikerer at det kanskje ikke er et like stort behov eller rom for entreprenørvirksomhet i Asker, eller at det ikke viktig for rektorene å fremheve slike oppgaver som viktige overfor medarbeiderne.

Det interessante med PDI verdiene er at det er stor variasjon mellom kommunene. Det kan indikere at organisasjonsmodell er med å styre hvilke oppgaver mellomlederne

prioriterer. Tonivå modellen i Asker endrer handlingsrommet til lederne av tjenesteenheter. De får større frihet til å utforme sin egen tjeneste. Tjenesteenheten blir fristilt fra det kommunale systemet og en får større anledning til å forme tjenesten enn i en etatsmodell. Samtidig som enheten selv kan forme tjenesten, er man direkte underlagt rådmannen, noe som fordrer større ivaretagelse av administratoroppgaver. Det som kan tolkes ut fra hva respondentene fra Asker kommune oppgir, er at innenfor kommunens tonivåmodell utfører lederen flere oppgaver enn tidligere, og beveger seg mot en mer generell ledertype.

Skolelederne i undersøkelsen fra Asker kommune oppfyller flere oppgaver innenfor PAIE modellen, og får trekk av flere ledertyper. Lederne for skolen ivaretar flere oppgaver, i tillegg til produsentfunksjonen. De ivaretar ikke produsentfunksjonen mer enn andre oppgaver, men det er en økning på flere oppgaver. Rektorene vektlegger flere funksjoner i Asker kommune enn i Arendal kommune, men nedprioriterer entreprenørfunksjonen. Det betyr at skolelederne fremstår eller setter seg mål om å fremstå som en mer generell leder.

Poengdifferansene indikerer spredningen i fordelingen. Målet indikerer intervallet mellom vektleggingen av PDI verdier. Regnet ut ved å legge sammen verdiene for Asker og Arendal på hver enkelt indeks. For eksempel på entreprenørindeksen adderes 8,4 og -26,4. Målet er å vise antall poeng i et intervall mellom -100 og 100 for å illustrere spredningen til respondentene på den aktuelle variabelen. Det gir et bilde på hvor forskjellig skolelederne vektlegger oppgavene når man tar kommune i betraktning.

Lav variasjon indikerer at oppgavene likt variert. Differansen er 28 på integratortoppgaver og litt høyere på entreprenørtoppgaver, 34,8. Derimot er det større variasjon på produsentindeksen 91, og på administrator 122,2. Som indikerer at organisasjonsmodell/ kommune har en innvirkning på hvordan lederne prioriterer administrator og produsentoppgaver, eller hvordan de ønsker å fremstå overfor medarbeiderne for å nå enhetens mål i forhold til disse oppgavene.

5.4 Handlingsrom

Hypotese 3: Handlingsrom

Handlingsrommet er operasjonalisert som muligheten for å forme enhetens budsjett, gjøre endringer i organiseringen av enheten og forme personalpolitikken for enheten. Når handlingsrommet er stort, kan tilbøyeligheten til at lederen vektlegger flere oppgaver være større, og lederen dreier i retning av å bli en mer generell ledertype. Rektorene er leder for en kunnskapsorganisasjon, og gir grunnlag for å fremsette en hypotese om at rektorer i større grad prioriterer produsentoppgaver.

H3b: Et større handlingsrom vil føre til at rektor i større grad vektlegger produsentoppgaver, i tillegg til andre lederfunksjoner innenfor PAIE modellen.

Tabell 3: Tilbøyelighet hos rektorer til å prioritere ulike PAIE oppgaver, når handlingsrommet er lite eller stort. (Verdiene er PDI verdier som er et kondensert uttrykk for tendensen i fordelingen av svarene fra rektorene i spørreundersøkelsen).

Handlingsrom	Lite	Stort	Poengdifferanse
Produsent	-20	21,8	41,8
Administrator	-26,4	21,8	48,2
Integrator	57,8	83,4	25,6
Entreprenør	-36,8	9	45,78
N - 41-43	19-20	22-24	

Spørsmålet: 3sp3c Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet, har fire verdier hvor de to laveste og høyeste adderes, og omkodes til en dikotom variabel med verdiene.

Lite handlingsrom: 0 = (Passer dårlig 1) + (Passer ikke helt 2)

Stort handlingsrom: 1 =(Passer ganske godt 3)+(Passer svært godt 4)

Produsentoppgaver øker fra -20 til 21,8. Rektorer med større handlingsrom har verdien 21,8 på administratoroppgaver, mens med lite handlingsrom er scoren -26,4.

Tilbøyeligheten til å vektlegge integratoroppgaver for å nå enhetens mål øker fra 57,8 til 83,4, og på entreprenør indeksen endres verdien fra - 36,8 til 9.

Et større handlingsrom skulle tilsi at lederen får anledning til å bruke mer tid på ulike oppgaver, og ivareta flere lederoppgaver, og bevege seg mot en mer helhetlig lederrolle som kan ivareta flere lederfunksjoner. Rektorene ser ut til å prioritere flere oppgaver høyere når handlingsrommet blir større.

Poengdifferansene indikerer god spredning på produsent, administrator og entreprenøroppgaver, henholdsvis 41,8, 48,2 og 45,78. Dette er oppgaver som varierer med handlingsrommet og indikerer at handlingsrom har betydning for hvordan lederen prioriterer overfor medarbeiderne for å nå enhetens mål. Integratordifferansen har en verdi på 25,6 som betyr at handlingsrommet har lite å si for hvordan rektorene vektlegger integratoroppgaver.

5.5 Økonomiske ressurser

Hypotese 4: Økonomiske ressurser

Når de økonomiske ressursene er tilstrekkelige for å oppfylle enhetens mål, er det sannsynlighet at tilbøyeligheten for at lederen vektlegger flere oppgaver, og beveger seg mot å bli en mer generell ledertype, vil øke. Rektorene er ledere for kunnskapsorganisasjoner, og gir grunnlag for å fremsette en hypotese om at rektoren vil, i tillegg til å vektlegge flere oppgaver, i større grad prioritere produsentoppgaver.

H4b: Stor ressurstilgang vil føre til at rektor i større grad vektlegger produsentoppgaver enn andre mellomledere, i tillegg til andre lederfunksjoner innenfor PAIE modellen.

Tabell 4: Tilbøyelighet hos rektorer til å prioritere ulike PAIE oppgaver, når de økonomiske ressursene ikke er tilstrekkelige eller er tilstrekkelige. Verdiene er PDI verdier som er et kondensert uttrykk for tendensen, i fordelingen av svarene fra rektorene i spørsmålsundersøkelsen.

Økonomiske ressurser	Ikke tilstrekkelige	Tilstrekkelige	Differanse
Produsent	-9	7,6	16,6
Administrator	0	7,6	7,6
Integrator	81,8	57,2	24,6
Entreprenør	-3,2	-16,6	13,4
N 43-47	31-33	12-14	

Spørsmålet: 3sp3a De økonomiske ressursene, budsjettene er tilstrekkelige i forhold til oppgavene, har fire verdier hvor de to laveste og de to høyeste adderes, og omkodes til en dikotom variabel med verdiene.

Ikke tilstrekkelige: 0 = (Passer dårlig 1) + (Passer ikke helt 2)

Ikke tilstrekkelige 1 =(Passer ganske godt 3)+(Passer svært godt 4)

Produsentoppgaver går fra -9 til 7,6 når handlingsrommet blir større. Det samme gjelder administratoroppgaver, som har en score på 0 når ressurstilgangen er lav, og øker til 7,6 når det økonomiske handlingsrommet blir større. Integratoroppgavene endres fra 81,1 når handlingsrommet er lavt, til 57,2 når det er større, med en differanse på 24,6. Den samme tendensen vises på entreprenøroppgavene, som prioriteres lavt når de økonomiske ressursene er lave og har verdien -3,2, og synker til -16,6 når de økonomiske ressursene tilgjengelig blir større.

Rektoren er og leder for et profesjonslag som ønsker å ivareta faglige oppgaver. Den institusjonelle konteksten på hver skole, i form av skolens lærergruppe, vil kunne påvirke skolelederen til å prioritere faglig rettede oppgaver. Ansvarer som faglig koordinator/leder bidrar også til at skolelederen vil prioritere produsentoppgaver, som kan bidra til å forklare endringen fra -9 til 7,6, som utgjør en differanse på 16,6. Differansen indikerer variasjon og gir belegg for at det er rimelig å anta at produsentfunksjonen er en oppgave lederne ønsker å prioritere.

Kravene til en skoleleder endres gjennom større krav om rapportering og ivaretagelse av administratoroppgaver. Skolelederen går bort fra den tradisjonelle rollen som den fremste blant likemenn, til en konsernleder. Økte krav til rapportering og ivaretagelse av administrasjonsoppgaver gjør at det nok er et ønske fra skolelederne å ivareta slike oppgaver, slik at når ressursene blir større, vil det å prioritere administratoroppgaver være ønskelig, slik man ser i økningen av verdien fra 0 til 7,6. Økningen indikerer imidlertid svært liten effekt, og liten varians.

Når ressursene blir høyere, oppgir lederne at de i mindre grad ønsker å fremheve entreprenøroppgaver som, hvor verdien synker -3,2 til -16,6. Endringen i entreprenøroppgaver kan komme som årsak av at lederne ikke behøver å være entreprenører når det er tilstrekkelig med ressurser.

Poengdifferansene indikerer størst spredning på integratoroppgaver, 24,6 og lavest på administratoroppgaver 7,6. Produsentdifferansen har verdien 16,6 og entreprenørdifferansen 13,4. Integratoroppgaver varierer mest med økonomiske ressurser, 24,6, mens tilbøyeligheten til å vektlegge administratoroppgaver varierer minst med økonomiske ressurser.

5.6 De ansattes utdanning og kompetanse

Hypotese 5: Utdanning og kompetanse

Ved bruk av denne variabelen ønsker jeg å undersøke hvilke oppgaver lederne prioriterer, målt etter hvor tilstrekkelig de ansattes utdanning er for å oppfylle enhetens mål. Når den tilgjengelige utdanningen og kompetansen er tilstrekkelig for å oppfylle enhetens mål, er det sannsynlig at tilbøyeligheten for at lederen vektlegger flere oppgaver og beveger seg mot å bli en mer generell ledertype vil øke. Flere ressurser, i likhet med hva som er målt på økonomiske ressurser, vil kunne øke tilbøyeligheten til å prioritere flere oppgaver. Hypotese fem testes på bakgrunn av variabel sp3b, som måler i hvor stor grad lederne synes de ansattes utdanning er tilstrekkelig. Forventningen er at utdanning er en viktig ressurs for lederne, og større ressurstilgang gjør dem i stand til å prioritere flere lederoppgaver. Rektorene er ledere for en

kunnskapsorganisasjon, og gir grunnlag for å fremsette en hypotese om at rektoren vil, i tillegg til å vektlegge flere oppgaver, i større grad prioritere produsentoppgaver.

H5b : Stor ressurstilgang vil føre til at rektor i større grad vektlegger produsentoppgaver enn andre mellomledere, i tillegg til andre lederfunksjoner innenfor PAIE modellen.

Tabell 5: Tilbøyelighet hos rektorer til å prioritere ulike PAIE oppgaver blant rektorer, når de ansattes utdanning og kompetanse ikke er tilstrekkelige eller er tilstrekkelige. Verdiene er PDI verdier som er et kondensert uttrykk for tendensen, i fordelingen av svarene fra rektorene i spørsmålsundersøkelsen.

Utdanning og kompetanse	Ikke tilstrekkelige	Tilstrekkelige	Poengdifferanse
Produsent	-20	-2,4	17,6
Administrator	-20	5	25
Integrator	66,6	75,6	9
Entreprenør	0	-7,6	7,6
N - 43-47	4-6	39-41	

Spørsmålet: 3sp3b De ansattes utdanning, kompetanse er tilstrekkelige i forhold til oppgavene, har fire verdier hvor de to laveste og høyeste adderes, og omkodes til en dikotom variabel med verdiene.

Ikke tilstrekkelige: 0 = (Passer dårlig 1) + (Passer ikke helt 2)

Tilstrekkelige: 1 (Passer ganske godt 3)+(Passer svært godt 4)

Rektorene øker prioriteringen på produsentfunksjonene fra -20 til -2,4. En tendens er at produsentoppgavene blir viktigere når utdanningsnivået øker. Administratoroppgavene vektlegges mer, fra -20 til 5. Integratorfunksjonen blir og viktige når ressurstilgangen øker, og endres fra 66,6 til 75,6. Skolelederen vektlegger flere oppgaver når ansattes utdanning og kompetanse blir større, men nedprioriterer entreprenørfunksjonen som endres fra 0 til -7,6. Resultatene tyder på at rektorene ønsker å prioritere flere oppgaver, og endrer prioriteringer når ressursene øker. Endringen i entreprenøroppgaver kan komme som årsak av at lederne ikke behøver å være entreprenører når det er tilstrekkelig med ressurser. En kan se en økning i vektleggingen av produsentfunksjonen når det er større tilgjengelighet på kompetanse. Til tross for det indikerer verdien, -2,4 at tilbøyeligheten er lav.

Poengdifferansen viser at det er størst spredning på administratoroppgavene, 25. Produsentoppgavene har verdien 17,6, mens integrator har 12 og entreprenør har 7,6. Det indikerer at det er administrator og produsentoppgavene som varierer mest med utdanning og kompetansen.

Den institusjonelle konteksten som oppstår når skolens personale har høyere utdanning og kompetanse, kan tilsi at de i større grad vil utgjøre en sterk påvirkningsfaktor innad i skolen. Rektorens faglige rolle vil nok forsterkes, og anledningen til å prioritere produsentoppgaver vil nok bli større som følge av et profesjonslaug som i større grad ønsker å vektlegge produsentoppgaver. En mulig årsak til økningen er at rektoren ønsker å ta i bruk ekstra faglige ressurser, som gjør han/hun i større grad kan vektlegge produsentoppgaver, fordi de ekstra ressursene skaper en kontekst hvor det er mulig å prioritere slike oppgaver.

5.7 Regresjonsanalyse

I datamaterialet kan det identifiseres en hovedforskjell mellom rektorer og de øvrige lederne. Gruppens tilbøyelighet til å vektlegge oppgaver innenfor PAIE modellen er relativt like, men unntak av entreprenørfunksjonen. Her skiller rektorene seg ut ved å være mindre entreprenørorientert enn øvrige ledere. For å teste tendensene ytterligere vil det være interessant å gjøre en regresjonsanalyse, for å teste sammenhengen mellom enhetstype, skole mot resten, og vektleggingen av de ulike oppgavene innenfor PAIE modellen. I analysen kontrolleres det for følgende uavhengige variabler: Kommune/organisasjonsmodell, handlingsrom, økonomiske ressurser, utdanning og kompetanse.

5.7.1 Avhengig variabel: Lederprofil PAIE

Tabell 6: Regresjonsanalyse. Avhengig variabel P,A,I og E indeks. Uavhengig variabel: Kommune/organisasjonsmodell, handlingsrom, økonomiske ressurser, utdanning og kompetanse.

P	A	I	E	
,093	0,053	-0,25	-0,239***	Rektor/øvrig leder
-0,389***	-,322***	-,186*	-0,223**	Asker /Arendal
0,019	0,082	0,085	0,037	Handlingsrom
-0,009	-0,050	-0,086	-0,073	Øk.Ressurser
0,012	0,013	0,125	0,006	Utd,kompetanse
Beta	Beta	Beta	Beta	

Tabellen viser resultater fra regresjonsanalysen som har målt sammenhengen mellom lederprofiler og den dikotome variabelen skoleleder eller øvrige leder, og sett på sammenhengen mellom variablene. Tendensene i materialet for hele undersøkelsen indikerer at rektor er annerledes enn lederne når det kommer til entreprenørfunksjonen. Det er en tendens til at dette er oppgaver som ikke er prioritert, og rektorene skiller seg fra resten av lederne. I regresjonsanalysen er det kontrollert for kommune, handlingsrom, økonomiske ressurser og utdanning og kompetansen. Når det kontrolleres for variablene er det en signifikant sammenheng mellom å være mindre entreprenørorientert og å være skoleleder. Regresjonsanalysen bekrefter et hovedfunn angående rektorenes lederprofil sammenlignet med de øvrige mellomlederne.

Asker har verdi 220 og Arendal 906. Det er da en negativ sammenheng mellom Asker/Arendal og PAIE indeksene, som betyr at det er en signifikant sammenheng mellom Asker kommune og PAIE indeksene. Det er signifikant sammenheng mellom organisasjonsmodell og alle indeksene. I Asker vektlegges alle oppgavene mer enn i Arendal. Lederne i Asker beveger seg mot en mer generell ledertype. Dette kan ha noe med organisasjonsmodellen å gjøre, men kan og komme av andre trekk ved kommunen.

5.8 Oppsummering

5.8.1 Resultat fra testing av hypoteser

I undersøkelsen fra Asker og Arendal kommune ser det ut til at rektoren ligner på andre kommunale mellomledere. De vektlegger samme type oppgaver. Rektorene skiller seg fra andre mellomledere gjennom at de er signifikant mindre entreprenørorienterte enn de øvrige lederne. Et funn som bekreftes ved analyse av PDI verdier og regresjonsanalyse.

H1a, H1b: Det kan synes som om det i de to kommunene er forskjeller mellom rektor og de andre lederne. Rektorene har større tilbøyelighet til å prioritere administratoroppgaver enn øvrige ledere. Produsentoppgaver er imidlertid ikke oppgaven som prioriteres høyest blant rektorer og vektlegges mindre enn blant de øvrige lederne. Integratoroppgavene har størst prioritet, og indikerer at lederne blir mer like. Den største forskjellen mellom rektorer og øvrige ledere, er i tilbøyeligheten til å vektlegge entreprenøroppgaver, hvor rektorer er signifikant mindre tilbøyelig til å vektlegge denne typen oppgaver.

H2a, H2b :Det er forskjell mellom hvordan rektorene prioriterer i de to kommunene. Som indikerer at organisasjonsmodell har noe å si. Asker kommune praktiserer en organisasjonsmodell som ligger tettere opp til den teoretiske beskrivelsen av resultatenhetsmodellen/ to-nivå modellen. Det ser ut til at modellen skaper en mer generell ledertype, som ivaretar flere oppgaver. Både produsentrollen og administratorrollen prioriteres høyere i Asker og Arendal. Begge hypotesene kan delvis støttes opp fordi både administratorrollen og produsentrollen ivaretas i større grad. Det er integratorrollen som ivaretas i størst grad.

Endringer i organisasjonsmodell forsterker trekkene til den kommunale konteksten. I Asker kommune som ligger nærmest opp til en to - nivå modell prioriterer skolelederne A oppgavene sterkere enn i Arendal. Produsentoppgavene prioriteres

lavere enn administratoroppgavene i begge kommunene. Både rektorene i Asker og Arendal kommune prioriterer integratoroppgavene høyest.

H3b: Et større handlingsrom skaper en lederrolle som er mer generell, som ivaretar alle lederoppgavene. Hypotesen støttes, fordi rektorene har større tilbøyelighet til å prioritere alle oppgavene innenfor PAIE modellen.

Skolelederne i undersøkelsen prioriterer flere oppgaver, hvor produsent, administrator-, entreprenør- og integratorfunksjonen prioriteres høyere når handlingsrommet blir større. Som tidligere nevnt kan det være et ønske fra lederne i skolen å prioritere administratoroppgaver, fordi det er en viktig del av arbeidet. Samtidig vil større ressurser og større handlingsrom gi profesjonsinteressene, både blant personalet og skolelederen, anledning til å få oppfylt faglige behov.

H4b: Tendensen er annerledes når effekten av økte økonomiske ressurser undersøkes. Skolelederne prioriterer administrator og produsent oppgaver mer, men nedprioriterer oppgaver som entreprenør og integrator. Hypotesen får ikke støtte, men det er en interessant tendens at når økonomiske ressurser øker, er det administrator og produsent oppgaver som lederne ønsker å vektlegge eller fremheve som viktige overfor medarbeiderne for å nå enhetens mål.

Tendensen er lik når de økonomiske ressursene blir større, eller mer tilstrekkelige. Ledernes tilbøyelighet til å prioritere eller fremheve A og P oppgaver øker. Når ressursene øker, kan det skapes rom for oppgaver som tidligere ikke var prioritert. Integratorfunksjonen er fortsatt høyt prioritert, men skolelederne prioriterer flere oppgaver når ressursene øker. Samtidig ønsker skolelederne i mindre grad å prioritere entreprenør og integrator oppgaver, når de økonomiske ressursene øker.

H5b: Skolelederen prioriterer, i større grad, alle oppgaver, med unntak av E oppgaver, når de ansattes kompetanse er tilstrekkelig for å nå enhetens mål. Hypotesen får støtte, fordi lederen prioriterer flere oppgaver, men produsentfunksjonen prioriteres ikke mer enn andre.

Når de ansattes utdanning og kompetanse er tilstrekkelige øker tilbøyeligheten til å prioritere alle oppgaver utenom entreprenøroppgaver. Produsentfunksjonen prioriteres imidlertid ikke mer, men økningen er stor nok til å gi belegg for å hevde at det er en oppgave som rektorene ønsker å prioritere når ressursene er større. Det er dermed godt belegg for å foreløpig støtte opp om hypotesen om at skolelederne vil prioritere flere oppgaver når ressursene blir større.

Kommunal sektor har trekk av å være et konsern, og skaper en kontekst for en annen ledertype som må ivareta flere oppgaver. Hvor lederen for en skole tidligere var en primus inter pares, eller en faglig koordinator, er skolelederen tilpasset en mer kompleks skolehverdag, da med tanke på endringer i skolesektoren hvor man tilbyr flere tjenester. Det indikerer at når konteksten i kommunal forvaltning endres, endrer lederprofilen seg. Rektorens lederprofil beveger seg mot en generell leder, som ivaretar flere oppgaver i utøvelsen av leder Lederprofilen til rektor er annerledes enn antatt, og blant annet fordi den ivaretar flere oppgaver enn tidligere. Produsentfunksjonen er ivaretatt, men tilbøyeligheten til å ivareta både administratoropp-gaver og spesielt integratoropp-gaver er stor. Den store forskjellen mellom rektorer og øvrige ledere er den lave tilbøyeligheten blant rektorer til å ivareta entreprenøropp-gaver.

6 Oppsummering og konklusjon

6.1 Hvordan er rektor annerledes?

Likhetene mellom rektorer og øvrige ledere er mer påfallende enn hva den teoretiske litteraturen tilsier. Den mest i øyenfallende likheten er på integratorfunksjonen som er høyt prioritert blant begge gruppene. Lederne ønsker å fremstå og vektlegge oppgaver som skaper et godt arbeidsmiljø og gode sosiale forhold innad i organisasjonen. I innledningskapittelet tegnes det et bilde av skolen som en sektor som tidligere, i større grad enn andre kommunale tjenester, har vært styrt av statlige myndigheter. I dag styres skolen i større grad fra kommunal forvaltning, og er en del av kommunens konsernmodell. Innlemmingen i et byråkratisk system kan skape et økt fokus på administratoroppgaver, fordi skolen må styres som en del av et større tilbud, ikke som en selvstendig enhet. Det indikerer at reformene har en effekt på lederprofilen, og endrer rektors prioriteringer og hvordan rektor ønsker å fremstå og tilbøyeligheten til hvilke lederoppgaver de ønsker å vektlegge.

Undersøkelsen svekker antagelsen om skolens preg som kunnskapsorganisasjon og rektors tilbøyelighet til å prioritere produsentoppgaver fremfor andre lederoppgaver. PISA resultatene viser at norsk skole ikke presterer i tråd med politiske mål på teoretiske fag som matematikk og naturfag. Resultatene har skapt debatt i norsk politikk om fokuset for læring bør endres til sterkere vektlegging av teoretiske fag. Hvis debatten materialiserer seg i en større satsing på teoretiske fag og mer vektlegging av undervisning og kunnskap i teoretiske fag, kan prioriteringen skape spenninger i den kommunale konteksten som kan føre til en endring i retning av å vektlegge produsentoppgaver. Om resultatene fra denne undersøkelsen er sammenfallende med det øvrige kommunale systemet kan det skape nye spenninger, hvor lederne må oppfylle nye krav som stilles til skolen.

Den mest påfallende forskjellen mellom rektorer og øvrige ledere er at rektorer i mindre grad vektlegger entreprenøroppgaver. Rektorene ønsker ikke å fremstå eller

fremheve entreprenøroppgaver som viktige overfor medarbeiderne for at enheten skal nå sine mål. Den teoretiske litteraturen beskriver rektorens lederhverdag i press mellom kyndighet og myndighet. Profesjonslauget stiller krav til den enkelte rektor, samtidig som rapporteringsplikt til sentrale myndigheter, oppfyllelse av krav fra kommunen og nye oppgaver som skolen er pliktet til å ivareta skaper en lederhverdag hvor rektoren må overholde flere hensyn. En mulig årsak til at rektorene ikke vektlegger entreprenøroppgaver, kan være en lederhverdag preget av at de må ivareta flere oppgaver.

6.1.1 Er rektor i ferd med å bli som andre kommunale mellomledere?

Overgangen i kommunal sektor fra sektormodell til konsernmodell har innlemmet mellomlederen i et mer strømlinjeformet byråkratisk system. Sammen med new public management inspirerte reformer, som budsjettstyring og målstyring kan det ha skapt mer like oppgaver for lederne. Et generelt fokus på ledelse i offentlig sektor, og overgang fra fagstyre til ledelse kan skape mer like ledere. Integratorrollen søker å beskytte medarbeiderne mot ytre endringer, og en flat struktur er sentral i organisasjoner som har behov for en integrator. Når skolen og andre tjenesteenheter blir en del av et større system kan det være i lederens interesse å beskytte gruppen mot krav og forventninger fra ytre kontekst. Skolens oppgaver standardiseres, og personalet kan få trekk av et arbeidslag. Dermed blir miljø og trivsel viktigere enn faglige oppgaver. En annen mulig årsak til at integratorrollen er vektlagt høyt, er at de teoretiske forventningene ikke fanget opp denne dimensjonen.

Skolens interne kontekst er det som i teoretisk litteratur skiller skolen fra andre kommunale tjenesteenheter og gjør at skolen i større grad enn andre ligner på en kunnskapsorganisasjon. Mangelen på tidsseriedata vanskeliggjør denne analysen, men beskrivelser av lederrollen i skolen og teorier om ledelse og skoleledelse omtaler skolelederen som en kunnskapsleder i en kunnskapsorganisasjon. En antagelse var at skolens institusjonelle press, the logic of appropriateness, kunne utøve press i den indre konteksten og bevare skolens særpreg som kunnskapsorganisasjon.

Forventningene i den teoretiske litteraturen til i hvor stor grad produsentoppgavene skulle vektlegges var større enn resultatene fra undersøkelsen, og indikerer en mindre spenning enn forventet. Undersøkelsen bidrar til å forklare rollen til skoleleder som kommunal leder. Det behøves nok ytterligere undersøkelser på spenningsforholdet, men det er interessant at i de to kommunene er ikke spenningen like sterk som teoretisk litteratur tilsier.

Det som skiller rektorene fra andre ledere er at de i mindre grad vektlegger entreprenørfunksjonen. Da med hensyn til variabel *4r at jeg aktivt forsøker å skaffe eksterne midler til drift av enheten*, og *4 r at den enkelte medarbeider avlønnes på en måte som står i forhold til kompetanse og innsats*. Det kan bety at profesjonstankegangen har en innvirkning. Som mellomleder i et mer strømlinjeformet system hvor det er klare definerte krav gjennom budsjettstyring og målstyring, kan det skape mindre rom og tid til å skaffe til veie eksterne midler. Rektoren leder i spenning mellom kyndighet og myndighet og må til tross for en svekkelse av produsentfunksjonen ivareta de ansattes krav. Mindre tid og rom til å skaffe til veie eksterne midler kan føre til at entreprenørfunksjonen nedprioriteres. Det er kun på de to nevnte entreprenørvariablene skolelederne prioriterer mindre. Sammenhengen er svak, og skiller rektorene fra de andre. Samtidig er det rimelig å hevde at lederne i undersøkelsen blir mer like, og på entreprenøroppgaver.

6.1.2 Stemmer funnene overens med andre undersøkelser.

Lederne ser ut til å bli mer like andre mellomledere. Entreprenørindeksen er imidlertid mindre vektlagt, men det kun to variabler som skiller seg fra de øvrige mellomlederne. Lederne er dermed ikke utpreget forskjellige. Undersøkelsen jeg har gjort viser at integratoroppgaver er størst vektlagt. Det skiller seg fra det teoretiske utgangspunktet. Teorien jeg har brukt til å genere hypoteser har ikke fanget opp dette og kan sees som et funn som kan bekrefte en tendens ved den kommunale konteksten som teorien som ligger til grunn for oppgaven ikke har klart å fange opp.

Det som skiller denne undersøkelsen fra de som er referert i teorikapittelet er at denne undersøkelsen og tar i betraktning skolelederen som kommunal leder. Hvordan den kommunale konteksten og ytre kontekst, i form av blant annet politikere og rådmann, påvirker konteksten for ledelse, og hvordan den former rektorens oppgaver og lederstil. Hypotesene fremsettes med utgangspunkt i blant annet litteratur skrevet av forfattere med en pedagogisk og skolefaglig bakgrunn. I litteraturen vektlegges profesjonstrekk ved lærerne og den indre konteksten i skolen, (Langfeldt 2006, Lotsberg 1997, Møller 1996). Jorunn Møller vektlegger den indre konteksten i skolen, spenningen mellom profesjonshensyn og leder. Sammen med Møller og Langfeldt vektlegger hun skolen som en kunnskapsorganisasjon hvor det er profesjonene som styrer og skaper en kontekst for styring som er forskjellig fra andre kommunale tjenesteenheter. De vektlegger og at skolen har vært en særegen organisasjon i det kommunale systemet. Ut fra dette var det rimelig å forvente at skolen i større grad var dominert av profesjonskrefter som skapte større vektlegging av produsentoppgaver. Undersøkelsen bidrar til å forstå hvordan skolelederen forholder seg til en kommunal kontekst, og resultatene tilsier at dette påvirker skolelederen i retning av en administratorrolle. Dette gjelder for respondentene i undersøkelsen men utgjør et bidrag til å forstå rektorens rolle som kommunal mellomleder.

Statsvitenskapelig litteratur om skolen og kommunale tjenesteenheter er i større grad også opptatt av hvordan ytre kontekst rundt skolen former virksomheten, i tillegg til den indre konteksten. Den pedagogiske litteraturens forventninger til kommunale skoleledere som leder av profesjonslag framhever skolens tradisjon, og hvordan den møter endringer i kommunal kontekst. Institusjonell teori, eksemplifisert gjennom James Marc & Johan P Olsen *The logic of appropriateness* bekrefter denne forventningen fra et statsvitenskapelig synspunkt. For å analysere skolelederens rolle er det rimelig å hevde at ytre kontekst, kravene til skolelederen som kommunal leder, også former skolelederen. Det kan være rimelig å hevde at kravene materialiserer seg i form av tilbøyelighet til å prioritere lederoppgaver som skaper konvergens i lederstilen til lederne. Lotsberg analyser endringen i rektorrollen fra en fremste blant likemenn til en rolle som administrator. Undersøkelsen stemmer overens med beskrivelsen. Både at

administratoroppgaver vektlegges sterkere, og at skolelederen blir mer lik andre ledere. Lotsberg og Strand beskriver en spenning mellom kyndighet og myndighet som ikke kommer like klart frem i undersøkelsen hvor det kan synes som om produsentoppgaver ikke er spesielt høyt prioritert. Det var rimelig å forvente en sterkere spenning mellom administrator og produsentoppgaver. Det viser relevansen å undersøke skolens ytre kontekst.

6.2 Vurdering av teoretisk utgangspunkt og metoder.

Undersøkelser av skolelederrollen i kommunal kontekst kan gjøres gjennom flere typer utvalg av skoleledere og andre ledere. For denne oppgaven valgte jeg å begrense undersøkelsen til to kommuner med en organisasjonsstruktur som i varierende grad er i tråd med hva som er beskrevet i den teoretiske litteraturen om organisasjonsendringer i kommunal forvaltning. Slik kan man undersøke hvordan ledelsen påvirkes av endringer i de eksterne omgivelsene. Det kunne vært interessant å følge opp analysene gjennom dybdeintervjuer med rektorer og andre ledere, for eksempel for å undersøke hvorfor entreprenørfunksjonen er nedprioritert, og undersøke hvorfor forventningene til produsentoppgavene ikke innfris. En ideell studie ville undersøkt forskjeller mellom rektorer og øvrige ledere over tid, i en tidsserieanalyse. Slike data har ikke vært tilgjengelige, og jeg valgte derfor en tverrsnittstudie. Problemstillingen er blant annet fundamentert i forskning på skoleledelse i pedagogisk forskning. Teori som i hovedsak er konsentrert rundt den indre konteksten i skolen, hvordan lederen utøver ledelse overfor lærere som har tilhørighet til et profesjonsfelleskap. Institusjonell teori fortolker dette statsvitenskapelig, gjennom at det dannes normer, regler og verdier som påvirker konteksten for ledelse og dermed oppgavene. Denne tilnærmingen til ledelse er fundamentert i Strand (2007), som og fungerer som en strukturerende teori for klassisk lederteori Adize (1984), Fayol (1965), Mintzberg (1973), Quinn (1988).

Et av hovedfunnene er at alle lederne vektlegger integratortoppgaver, og fanges ikke godt nok opp av det teoretiske materialet og er et interessant bidrag til å forstå hvordan

ledelse utøves i kommunen. For å samle inn og strukturere dataene har jeg valgt å ta i bruk et strukturert spørreskjema. Skjemaet er basert på Northouses definisjon av ledelse, (Northouse 2007:3) og PAIE modellen. Ledelsesteori er et stort fagfelt med ulike tilnærminger. Denne oppgaven har lagt vekt på hvordan oppgaver former lederprofil, og hvordan endringer i oppgaver kan endre profilen til ledere. Dermed har jeg forutsatt at det er oppgaver som former lederprofil. Andre tilnærminger til ledelse i offentlig sektor kan frembringe andre resultater og gi andre forståelser av mellomlederens rolle i offentlig sektor.

Et spørreskjema kan ikke fange opp alle variabler. Ved bruk av metodetriangulering kunne jeg fanget opp et mer helhetlig bilde av rektor. Gjennom deltakende observasjon, intervjuer eller former for dokumentanalyse kunne jeg fanget opp andre aspekter ved skolelederrollen i kommunal kontekst. Fortellinger fra lederhverdagen kunne være en nyttig kilde for å undersøke skoleledere. Undersøkelsen har prøvd å undersøke lederens møte med den kommunale konteksten, da iforhold til kommunens ledelse og administrasjon. Forholdet til for eksempel overordnede styringsmekanismer, som rådmann ville vanskelig blitt fanget opp av kvalitative metoder. Et problem med observasjon er at det vil være vanskelig å observere lederne i møte med rådmann eller andre deler av kommunens ledelse. Dokumentanalyse av korrespondanse kunne vært aktuelt, men tilgang på data vil kunne vanskeliggjøre en slik analyse.

6.3 Avslutning

Antagelser om utøvelse av ledelse, og resultater av institusjonelt press i kommunale tjenesteenheter behøver og å testes statsvitenskapelig siden konteksten for ledelse faller inn under et empirisk felt som er interessant for statsvitere. Mellomlederrollen og skolelederrollen innenfor en kommunal kontekst er et felt hvor det ikke er gjort ekstensiv statsvitenskapelig forskning. Ledelse i kommunale tjenesteenheter kan belyses gjennom flere fagfelt, men for å forstå offentlige sektors særegenhet og institusjonelle press er et statsvitenskapelig rammeverk nyttig og kan gi interessante undersøkelser. Dette viser relevansen et statsvitenskapelig utgangspunkt har. Antallet kommuner i denne oppgaven er begrenset til to, men funnene fra de to kommunen er

verdt å undersøke videre. Endringen i offentlig virksomhet skaper en kommunal sektor med nye kontekster for ledelse. Det gjør nye studier av mellomlederrollen interessante.

7 Litteraturliste

Adize, Ichak (1984). *Lederens fallgruver*. Oslo: Hjemmet.

Andersen, Jon Arum (2005). "Lederatferd og endringsledelse i offentlig og privat Sektor" i Tor Busch, Erik Johnsen, Kurt K. Klausen og Jan Ole Vanebo (red): *Modernisering av offentlig sektor – utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget.

Arendal kommune (2009) *Organisasjonskart*.

URL: <http://www.arendal.kommune.no/Om-kommunen/Organisasjonen/>
[Lesedato: 29.10.2009].

Asker kommune (2009): *Organisasjonsmodell*.

URL:(<http://asker.kommune.no/Organisasjon/>) [Lesedato: 01.11.2009].

Asker Kommune (2009) *Serviceerklæring Grunnskoleopplæring*.

URL:(<http://asker.kommune.no/Lokaldemokrati/Styringshjulet/Utføre/Serviceerklaring/Oppvekst/Grunnskoleopplaring/>) [Lesedato: 29.10.2009].

Baldersheim, Harald (1990). "Den nye kommunen – den politiske bedrift?" s. 11-17 i Harald Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Bergen: LOS senteret.

Baldersheim, Harald (1993). "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?", Kap.8 i Per Lægreid og Johan P. Olsen (red.): *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer- erfaringer - utfordringer*. Oslo: Tano.

Baldersheim, Harald, Lawrence Rose, Jostein Askim og Morten Øgård (2009). *Hvor godt er lokaldemokratiet?* Oslo: UiO.

Brodie, M.B (1967). *Fayol on administration*. Oxford: A.R. Mowbray & Co Ltd.

Byrkjeflot, Haldor (red.) (1997). "Fra styring til ledelse", Kap.1 i *Fra styring til Ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2008).

Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget.

Colbjørnsen, Tom (2004). *Ledere og lederskap. AFFs undersøkelser*. Fagbokforlaget, Bergen.

Fayol, Henri (1965). *Industriell og allmann administration*. Stockholm: P.A. Norstedt

& Søner.

Fiedler, Fred E. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. New York: McGraw Hill company.

Finstad, Nils og Gro Kvåle (2004). ”Skoleutvikling og ledelse. Skoleledelse mellom kommunale, statlige og profesjonelle interesser” s. 165-196 i Gunn Imsen (red): *Det ustyrlike klasserommet. Om styring, samarbeid og læringsmiljø i grunnskolen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Holmberg, Søren og Lennart Weibull (red) (2004). *Lyckan kommer, lyckan går*. Kungälv: Livrena.

Høyrup, Steen og Chresten Kruchov (1991). ”Skoleledelse for en bedre skole. Utvikling og kvalitet i skoleledelse”, s.183-196 i Lars Monsen og Tom Tiller (red): *Effektive skoler - skoleutvikling eller mer byråkrati?* Oslo: Ad notam.

Langfeldt, Gjert (2006): ”Styringsstrategier og rektorrollen – et historisk perspektiv”, kap.2 i Jorunn Møller og Otto Lauritz Fuglestad (red): *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.

Little, Stephan og Tim Ray (2005). *Managing knowledge*. London: Sage.

Lotsberg, Dag Øyvind (1997). ”Ledelse og reformer: om rektorrollen i den norske Grunnskolen” s.159-189 i Otto Laurits Fuglestad og Sølvi Lillejord (red): *Pedagogisk ledelse – et relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lotsberg, Dag Øyvind (2005). ”Ledelsesteori - hva slags ledere passer i kommunen?” kap.6 i Harald Baldersheim og Lawrence Rose (red): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

March, James G. & Johan P.Olsen (1989). *Rediscovering institutions*. New York: Macmillan.

Midtbø, Tor (2007). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Universitetsforlaget.

Mintzberg, Henry (1973). *The nature of managerial work*. New York: Harper and Row.

Monsen, Lars og Tom Tiller (1991): *Effektive skoler: Skoleutvikling eller mer byråkrati?* Oslo: Ad Notam.

Møller, Jorunn (1996). *Lære og lede*. Oslo, Universitetsforlaget: Oslo.

- Møller, Jorunn (1997). "Ledelse i og av skolen – dilemmaer i skolehverdagen" s. 139-158 i Otto Laurits Fuglestad og Sølvi Lillejord (red): *Pedagogisk ledelse – et relasjonelt perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Møller, Jorunn (2004). *Lederidentiteter i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, Jorunn og Anne Marie Presthus (2006): "Skolenes relasjoner til skoleeier" s.234-250 i Jorunn Møller og Otto Laurits Fuglestad (red): *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordhaug, Odd (2002). *Kunnskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Northouse, Peter G. (2007). *Leadership Theory and Practice*. London: Sage.
- Næss, Sturle og Torodd Strand (1992). *Forskjeller og likheter mellom ledere i ulike sektorer og innenfor kommunal sektor*. LOS-rapport 9202, Bergen
- Næss, Sturle (1993). *Nye offentlige ledere – retorikk eller realitet?* LOS-notat. 9301, Bergen.
- Peters, B Guy (2005). *Rediscovering institutions. The new institutionalism*. London: Continuum.
- Quinn, Robert (1988). *Beyond rational management*. San Francisco: Jossey Bass.
- Selznick, Philip (1967): *Leadership in Administration - A Sociological Interpretation*. New York: Harper and Row.
- Skog, Ole-Jørgen (2004). *Å forklare sosiale fenomener*. Oslo: Gyldendal.
- Smith, Geoff (2004). *Leading the professionals*. London: Kogan page.
- Stieng, Gunn Helen (1990). *Mellomlederen – administrator eller kollega? Om opplæringsbehov hos mellomledere i kommunalhelsetjenesten*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk institutt.
- Strand, Torodd (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Torsteinsen, Harald (2006). *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Yukl, Gary A. (2007). *Leadership in Organizations*. New York: Prentice-Hall.
- Øgård, Morten (2005). "New Public management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart" kap.2 i Harald Baldersheim og Lawrence Rose (red): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lederavtaler for mellomledere

Arendal kommune (2008). *Lederavtale mellom enhetsleder og Arendal kommune.*

Arendal kommune (2008). *Lederavtale.*

Asker kommune (2008). *Lederavtale 2008.*

8 Vedlegg

Følgende spørsmål er brukt fra spørreskjemaet *Mellomlederundersøkelsen 2009*

Hvilken kommune arbeider du i?

Spørsmål 3	Passer dårlig	Passer ikke Helt	Passer ganske godt	Passer svært godt
	1	2	3	4
Det handlingsrom man har som leder, påvirkes av mange forhold. I hvilken utstrekning passer følgende beskrivelser av ditt handlingsrom som leder for den virksomheten du har ansvar for? Kryss av for hvert utsagn				
a. De økonomiske ressursene, budsjettene er tilstrekkelig i forhold til oppgavene				
b. De ansattes utdanning, kompetanse er tilstrekkelig i forhold til oppgavene				
c. Delegasjonsreglementet gir meg tilstrekkelig handlefrihet mht.				
- Personalspm (ansettelser, opprykk, lønnsfastsettelse mv)				
- Økonomiske disposisjoner (flytte midler mellom budsjettposter, overføre innsparte midler, mv)				
- Organisasjonsspm (utforme arbeidsinstrukser, omplassere personale, prøve nye styringskonsepter mv)				
d. Jeg får støtte og hjelp fra rådmannen, sentraladministrasjonen når det behøves				
e. Rådmannens stab/sentraladministrasjonen virker lite koordinert eller gir motstridende signaler				
f. Politikerne har stor forståelse for enhetens oppgaver og utfordringer				
g. Samarbeidet på tvers av enheter, avdelinger				

er en støtte i driften av enheten				
h.Enheten mangler tilstrekkelige IKT-ressurser				
i.Støttefunksjonen angående IKT fungerer for dårlig				
j.Andre forhold som påvirker ditt handlingsrom – angi				

Spørsmål 4	Helt uvesentlig	Av noe betydning	Av ganske stor betydning	Av svært stor betydning
	1	2	3	4
Hva er det du som leder kan gjøre i forhold til medarbeidere for å nå enhetens mål? Angi hvor viktig du anser de følgende alternativene for å være for deg i din stilling. -Jeg må se til...				
a.At den enkelte medarbeider avlønnes på en måte som står i forhold til kompetanse og innsats				
b. At den enkelte opplever at arbeidsoppgavene er meningsfulle og givende				
c.At reglementer følges til punkt og prikke				
d. At medarbeidernes gis gode muligheter til etterutdanning				

e. At de ansatte vet at jeg kan gjøre jobbene deres minst like godt som dem selv				
f. At de ansatte vet at jeg følger med på hvordan de gjør jobben				
g. At jeg roser medarbeiderne når de gjør en ekstra god innsats				
h. At de ansatte vet at prestasjonene deres vurderes fortløpende				
i. At de ansatte vet at de har en trygg arbeidsplass				
j. At jeg legger meg minst mulig opp i hvordan jobben til den enkelte skal gjøres				
k. At vi av og til tar oss tid til festlig samvær				
l. At jeg løpende koordinerer arbeidet i enheten				
m. At vi av og til kan reise bort sammen for å gjennomdrøfte forhold i enheten				
n. At alle er bevisst på å overholde tildelte budsjetter				
o. At jeg følger med på den faglige utviklingen og sørger for at våre arbeidsmåter er oppdatert				

p. At jeg følger med på de politiske signalene og formidler disse til medarbeiderne				
q. At jeg følger med på brukernes synspunkter og formidler disse til medarbeiderne				
r. At jeg aktivt forsøker å skaffe eksterne midler til driften av enheten				

Spørsmål 17

Hva er ditt **hovedarbeidsområde** i kommunen? Sett kun ett kryss.

Hvis du arbeider innenfor flere av områdene som er nevnt nedenfor,

sett da kryss for det arbeidsområdet du bruker mest tid på.

- 0. Barnehage
- 1. Skole,Utdanning
- 2. Helsetjenester
- 3. Pleie,omsorg, hjemmehjelp
- 4. Barnevern
- 5. Kultur
- 6. Miljøvern
- 7. Teknisk sektor, inkl arealplan, byggsak
- 8. Landbruk
- 9. Rådmannens sentrale stab, sentraladministrasjonen
- 10. Annet presiser _____