

Mellom administrasjon og faglig-pedagogisk arbeid – rektorrollen i reformtid i Norge



Tine S. Prøitz
*professor ved Institutt for økonomi,
historie og samfunnsvitenskap,
Universitetet i Sørøst-Norge*



Sølvi Mausethagen
professor ved Senter for profesjonsstudier, OsloMet

I denne artikkelen tematiserer vi en velkjent problemstilling som mange rektorer opplever i arbeidet sitt: hvordan finne balansen mellom det administrative og faglig-pedagogiske arbeidet? Vi ser nærmere på utviklingen av balansen mellom rektors administrative og faglig-pedagogiske arbeid i det som kan beskrives som en intens reformtid i Norge. Ved hjelp av begrepene strukturell og kunnskapsmessig avgrensning av profesjonelt skjønner vi analyses denne balansen gjennom eksempler fra tidligere forskning og dokumentstudier av forskningspublikasjoner. Studien viser hvordan administrativt og faglig-pedagogisk arbeid forstås ulikt over de siste 20 år. Vi diskuterer hvordan slike variasjoner over tid handler om kjennetegn ved reformene i samme tidsrom, og hvordan rektors administrative og faglig-pedagogiske arbeid best kan forstås som et samspill. En implikasjon av studien for skoleledere og for forskere er at forståelser av hva som er henholdsvis administrativt og faglig-pedagogisk arbeid endres med skolelederens oppgaver og ansvar over tid og må ses i relasjon til reformers fokus og innhold.

Introduksjon

I denne artikkelen tar vi for oss et velkjent tema og problemstilling som mange rektorer opplever, nemlig spenningsforholdet mellom det administrative og det faglig-pedagogiske ledelsesarbeidet. Basert på en diskusjon av sentrale funn i tidligere forskning viser vi hvordan det de siste 20 årene legges til dels ulikt innhold i hva som forstås som administrativt og faglig-pedagogisk arbeid, og at slike variasjoner over tid også handler om kjennetegn ved reformene i samme tidsrom.

I denne studien forstår vi administrasjon som knyttet til rektorenes arbeid med budsjett, personal, rapporter, arbeid med års-/semester-/timeplan og strategiarbeid. Når det gjelder det faglig-pedagogiske arbeidet forstår vi det som knyttet til arbeid med faglige og pedagogiske overordnede prioriteringer i for eksempel arbeidsmåter, læremidler og elevsyn, utviklingsarbeid, vurderingsarbeid og læreplanarbeid. Disse to grove kategoriseringene av administrativt og faglig-pedagogisk arbeid er blant annet inspirert av TALIS-undersøkelsen av skolelederens ansvar og handlingsrom (OECD, 2018), så vel som undersøkelser av dette forholdet i Norge (for eksempel Vibe & Sandberg, 2010; Møller et al., 2009). Samtidig er det nødvendig å peke på at begrepet pedagogisk ledelse er diffust og underforsket i praksis, og at hvordan det kan forstås stadig er til diskusjon (se for eksempel Andersen, 2020). Denne artikkelen kan således betraktes som et bidrag til denne diskusjonen.

I forskning vises det ofte til at lederroller i skolen har blitt endret dramatisk i løpet av de siste 30 årene.

Kjennetegn ved endringene er økt grad av administrative oppgaver og ansvar, og mindre grad av faglig-pedagogisk arbeid og ansvar. Utviklingen knyttes gjerne til reformer i utdanningsfeltet, fra innføring av new public management i offentlig sektor mer generelt, til en tydeligere nasjonal og lokal styring etter skolens resultater innenfor rammen av mer desentraliserte styringssystemer (se for eksempel Karseth, Møller, & Aasen, 2013). De siste tiårenes utdanningsreformer har hatt som ambisjon å desentralisere og gi et tydeligere ansvar for konkretisering og gjennomføring av nasjonale mål til lærere, skoleledere og skoleeiere. Generelt i Norge har utdanningsledere i skole og i kommunesektor siden 1990-årene fått en mer fremtredende rolle, nye oppgaver og mer ansvar. Spesielt med reformen Kunnskapsløftet fra 2006 har vi kunnet se en tydeligere styringsfilosofi der kommunale ledere og skoleledere har fått større ansvar for strategisk planlegging, utforming og implementering av tiltak og evaluering av resultater i forhold til nasjonalt fastsatte mål. Mer konkret har ledere i kommune og skole i Norge fått et tydeligere definert ansvar for: økonomi, organisering og personal, elevers læring og læringsutbytte, elevers trivsel og sosiale velferd og bruk av elevresultater som grunnlag for beslutningstaking og reformimplementering. Dette ansvaret er nedfelt i Opplæringsloven og i forskrift til Opplæringsloven.

Den omfattende nasjonale reformen Kunnskapsløftet introdusert i 2006 ble kalt skoleledernes reform på grunn av vektleggingen av skolelederrollen. Skoleleder ble i politiske dokumenter og i tiltak fremhevet som viktige for innføringen av reformen, og den medførte en rekke endringer i skolelederes ansvar og oppgaver rettet spesielt mot skoleledere. Reformen hadde også et sterkt fokus på kompetanseutvikling og økt profesjonalisering av skolelederrollen (Aasen, Prøitz, & Rye, 2015; Karseth & Møller, 2014). Profesjonalisering av skoleledelse er en utvikling vi har kunnet se i mange land og som kan ses i sammen-

heng med desentralisering og tydeligere mål- og resultatstyring av offentlig sektor. Med Kunnskapsløftet ble den norske skolelederen et utdanningspolitisk omdreiningspunkt og ansett å være en viktig endringsagent i implementeringen av reformen (Prøitz, Rye, & Aasen, 2019). Endringsagent i denne sammenheng innebar at skoleleder fikk en nøkkelrolle i fortolkningen, oppfølgingen og gjennomføringen av reformens hovedelementer (som ny læreplan med kompetansemål og grunnleggende ferdigheter, et sterkere fokus på vurdering, arbeid med nasjonale prøver og arbeid med skoleutvikling). Siden 2006 har det imidlertid skjedd flere endringer i politikken og i skolen, og Kunnskapsløftet som reform kan også karakteriseres som en reform preget av stadige revisjoner, utbedringer og tillegg med konsekvenser for arbeidet i skolen.

I dag innføres nye læreplaner i forbindelse med læreplanreformen Fagfornyelsen. De nye planene omtales som LK20 (læreplan for Kunnskapsløftet, 2020) og erstatter de tidligere planene LK06 (læreplan for Kunnskapsløftet, 2006). Valg av navn på de nye planene signaliserer at sentrale hovedelementer fra Kunnskapsløftet videreføres i de nye planene. Samtidig omfatter den nye reformen også viktige endringer, spesielt gjelder dette nye arbeidsmåter, tre tverrgående temaer som i ulik grad er forankret i skolefagene og nye begreper (som tverrgående temaer, dybdelæring, progresjon) som skal fortolkes og følges opp.

Det er for tidlig å si noe om hvilke konsekvenser den nyeste reformen vil ha for skolelederes arbeid og spesielt balansen mellom deres administrative og faglig-pedagogiske arbeid. Imidlertid har som nevnt, norske myndigheter introdusert en rekke endringer og gjennomført flere revisjoner/reformer av det opprinnelige innholdet i Kunnskapsløftet. Dermed har Kunnskapsløftet vært en bevegelig reform gjennom de siste 15 årene, for eksempel ble regelverket for vurdering endret i 2009 og igjen i 2011. Dette er endringer som

blant annet understreket skoleleders ansvar for elevenes læringsresultater. På flere måter kan perioden fra introduksjonen av Kunnskapsløftet i 2006 og frem til i dag karakteriseres som en reformintensiv periode, der stadige tillegg, utbedringer og revisjoner av reformens grunndokumenter eller supplerende styringsdokumenter har blitt tilført.

Desentralisert styring skal etter intensjonene gi rektorer større lokalt handlingsrom, så fremt skolenes resultater svarer til målsettingene for virksomhetene (Aasen et al., 2012). Til tross for lange tradisjoner i norsk skole, har desentralisert skoleutvikling som politisk begrep kommet sterkere tilbake det siste tiåret spesielt, og der lokale lederes ansvar for utviklingen tydeliggjøres (Mausestaden & Hermansen, 2022). Det er imidlertid et spørsmål om rektorer opplever det lokale handlingsrommet som stort nok når det gjelder skolefaglig arbeid, og eventuelt hva de bruker dette handlingsrommet til. I denne artikkelen spør vi; *hvordan rektorer i reformtid oppfatter sine roller og sitt ansvar i spenningsfeltet mellom administrasjon og faglig-pedagogisk arbeid over tid og hvilke implikasjoner oppfatningene kan ha.*

I det videre gir vi først et tilbakeblikk som viser hvordan det å finne balansen mellom administrativt arbeid og pedagogisk arbeid er en tilbakevendende utfordring, før vi beskriver de analytiske begrepene for studien. Resultatene presenteres og vi avslutter med en samlet diskusjon. Vi redegjør for forskningsdokumentene vi har undersøkt og metoden for studien i vedlegget til artikkelen.

Balansen mellom administrativt arbeid og faglig-pedagogisk arbeid - et tilbakeblikk

Da reformen Kunnskapsløftet ble introdusert viste tidlige evalueringsstudier av reformen at den hadde blitt møtt med stor begeistring i sektoren og lærere og skoleledere sa seg positivt innstilt til reformen (Møller et al., 2009). Andre forskere rapporterte fra en nasjonal spørreundersøkelse om hvordan norske rektorer oppfattet balansen mellom pedagogisk ledelse og administrativ ledelse (Vibe & Sandberg, 2010). Tabell 1 viser hvordan 73 prosent av rektorene viste til at det var en klar hovedvekt på administrativ ledelse i deres arbeid, 21 prosent opplevde at de hadde tilnærmet balanse, mens 6 prosent oppgav at de syntes de hadde en hovedvekt på pedagogisk ledelse i arbeidet som rektor.

Tabell 1. Balanse mellom pedagogisk ledelse og administrativ ledelse 2010.

	Alle	Grunnskole	Videregående skole
Hovedvekt på administrativ ledelse	73%	74%	64%
tilnærmet balanse mellom pedagogisk og administrativ ledelse	21%	20%	10%
Hovedvekt på pedagogisk ledelse	6%	6%	26%
Sum	100%	100%	100%
Antall	(N=666)	(N=577)	(N=89)

Gjengitt med tillatelse (Vibe og Sandberg, 2010:11).

I samme periode beskrev evalueringsstudier av reformen endringer i forholdet mellom rektorer og lærere.

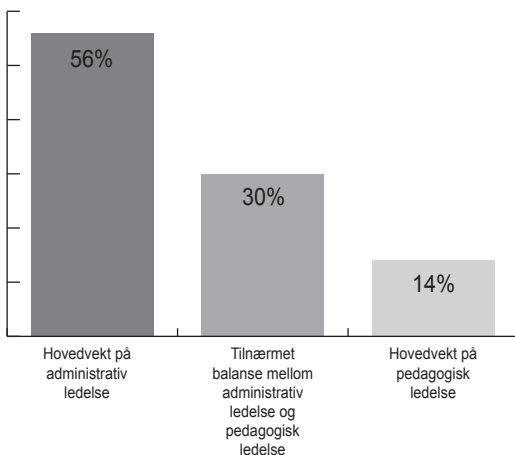
Forskere pekte på at reformens nye elementer hadde "spist" seg inn i institusjonens gamle kjerne og til dels

fortrengt gamle kollegarelasjoner mellom rektor og lærere. I disse tidlige studiene viste forskerne til at: «Våre data viser konturene av et skolelederyrke som mer og mer frigjøres fra læreryrket» (Møller & Ottesen, 2010:11).

Vi gjentok spørsmålet fra spørreundersøkelsen fra 2010 i en enkel mentimeter-måling på en skoleleder-konferanse med over 200 deltakere i Norge, høsten 2021. Blant de 127 konferansedeltakerne (tilsvarende en svarprosent på 64) som svarte på vårt spørsmål, oppgav en majoritet (56 prosent) at de hadde en hovedvekt på administrativ ledelse (se figur 1). 30 prosent viste til at de har tilnærmet balanse, mens 14 prosent viste til at de hadde en hovedvekt på pedagogisk ledelse. Selv om resultatene fra vår enkle mentimeter-undersøkelse må tolkes med varsomhet når det for eksempel gjelder representativitet, gir resultatet en indikasjon på at skoleledere i dag som i 2010 opplever at deres arbeid er preget av en hovedvekt på administrativ ledelse og i tydelig mindre grad har en hovedvekt på pedagogisk ledelse. Samtidig er det også interessant at en noe høyere andel skoleledere anser at de har en tilnærmet balanse eller har en hovedvekt på pedagogisk ledelse enn i 2010.

Figur 1. Mentimeter-undersøkelse 2021.

Hva vil du si er balansen mellom administrativ ledelse og pedagogisk ledelse i ditt arbeid i dag? (N=127)



Den samme tendensen kommer også til uttrykk i en fersk rapport om lederskap i skolen der skoleledere i Skolelederforbundet ble spurt om hva de bruker arbeidsdagen til, og hva de skulle ønske å bruke arbeidsdagen til (Skolelederforbundet, 2021). 860 skoleledere svarte på spørreundersøkelsen, noe som gjør undersøkelsen representativ for forbundets medlemsmasse (se Tabell 2). Resultatet bekrefter til dels mønsteret vi har sett fra både 2010-resultatene og vår mentimeter-undersøkelse. I tillegg viser denne undersøkelsen at skolelederne ønsker å bruke mindre tid på administrative funksjoner, og mer tid på personalledelse, pedagogisk ledelse og utviklingsprosesser.

Tabell 2. Skolelederes tidsbruk, sammenlikning mellom ledernes faktiske tidsbruk og lederes ønskede tidsbruk, faktornivå. Hele utvalget, N=860. Gjennomsnitt. Skala 1-5.

Områder	Hva lederne faktisk bruker tida på	Hva lederne ønsker å bruke tida på	Forskjeller signifikans
Forvaltning og drift ($\alpha = .72$)	3,04	2,54	Sig.
Personalledelse ($\alpha = .83$)	3,89	4,30	Sig.
Utviklingsprosesser ($\alpha = .70$)	3,68	4,38	Sig.
pedagogisk ledelse ($\alpha = .84$)	3,18	4,09	Sig.

Gjengitt med tillatelse fra Skolelederforbundet (2021).

Perspektiver på rektors profesjonelle handlingsrom

Begrepet handlingsrom er tett knyttet sammen, med skjønnsbegrepet. I litteratur om handlingsrom blir begrepet gjerne definert som selvbestemmelse nært knyttet til 'agens', og altså evnen til å ha innflytelse over egne tanker og handlinger og ha tro på egen handlekraft i mange ulike oppgaver og situasjoner (se for eksempel Priestley et al., 2015). Dette innebærer at handlingsrom bør forstås som noe som skoleledere aktivt utfører fremfor noe som mottas passivt. Samtidig er det typisk for utdanningsfeltet at rektorenes handlingsrom påvirkes av en rekke kontekstfaktorer og spesifikke faktorer, som for eksempel nasjonale og lokale styringssystemer og forutsetninger og kjennetegn ved den enkelte skole og lærere, elever og rektor selv. Rektors handlingsrom knyttes således ikke bare til ytre faktorer omkring rektor, men også til rektors egen kompetanse og kapasitet.

I denne artikkelen legger vi derfor til grunn en forståelse av handlingsrom som et flerdimensjonalt fenomen knyttet til beslutningstaking og kontroll. Det betyr for eksempel at rektor kan oppnå eller mangle handlingsrom innenfor ulike domener og nivåer i og rundt skolen (Salokangas & Wermke, 2020). Vi ser på handlingsrom som avhengig av den enkelte skolekontekst, noe som innebærer at en skoleleders mulighet til å utøve handlingsrom har en positiv effekt på hans/

hennes status i skolen, men at selve effekten av utøvelsen av handlingsrommet også handler om hvilke aktiviteter rektor faktisk har mulighet til å påvirke. Rektor kan altså ha varierende grad av handlingsrom innenfor skolens ulike områder, som for eksempel i spørsmål om undervisning og læring, skolens sosiale miljø, skoleutvikling og i det administrative arbeidet.

Opplevd handlingsrom handler dermed om måter å forholde seg til det handlingsrommet en har og som ofte utgjør kjernen i for eksempel rektors profesjonelle arbeid (Freidson, 2001; Grimen & Molander, 2008; Molander, 2016). Noen områder har rektor direkte ansvar for, andre områder har rektor et mer delegert ansvar for. I en norsk kontekst skjer for eksempel et delegert ansvar for å utøve profesjonelt skjønn gjerne i tilknytning til regelverk der kommunen ofte er hovedansvarlig. Dette innebærer at kommuner delegerer ansvar til rektorer basert på tillit til at rektor har evne og vilje til å utføre arbeidet på en hensiktsmessig måte. Det ligger også ofte en forventning i dette om at rektor kan redegjøre for sine skjønnsmessige vurderinger og beslutninger (Molander, 2016). For kommunale ledere og skoleledere vil dette bety at de forankrer oppgavene sine i tråd med regelverket, så vel som i egen kompetanse og kunnskapsgrunnlag.

Molander (2016) skiller mellom skjønn i strukturell og epistemisk forstand. Det strukturelle skjønnnet lover,

regler, rutiner, rapporteringskrav, kvalitetssystemer osv. som skaper eller begrenser rektorenes handlingsrom, og altså de tolknings- og handlingsalternativer som er mulige. Til grunn for disse tolknings- og handlingsalternativene ligger også det epistemiske skjønnet, eller det som også kan beskrives som de kunnskapsmessige begrunnelsene i skoleledernes skjønnsutøvelse (Molander, 2016). Dette kan handle om hva slags type kunnskap som er viktig for rektor og for skolen, for eksempel slik den kommer til syne i utviklingsarbeid og gjennom kontakt med eksterne kunnskapsressurser. Til sammen avgrenser de strukturelle og kunnskapsmessige begrunnelsene for skjønnsutøvelse skoleledernes handlinger. Samtidig fastslår hverken de strukturelle eller de kunnskapsmessige begrunnelsene som oftest ikke helt hvordan bestemte problemer bør tolkes og hvilke løsninger som bør prioriteres (Molander, 2016; Zacka, 2017). Eksempler på dette er vurderinger rundt elevenes individuelle rett til et godt psyko-sosiale læringsmiljø slik det er nedfelt i regelverket (strukturell avgrensning) og bruk av evidensbaserte programmer (kunnskapsmessig avgrensning). Til tross for avgrensninger i både strukturell og kunnskapsmessig handlingsrom så må rektor ta i bruk skjønn, siden hverken regelverket eller programmene kan brukes uten å ta hensyn til den lokale sammenhengen.

Disse perspektivene på handlingsrom og de strukturelle og kunnskapsmessige avgrensningene for skjønnsutøvelse gir mulighet til å analysere og diskutere rektorenes oppfatninger av og arbeid med forholdet mellom administrativt arbeid og faglig-pedagogisk arbeid. Ved første øyekast kan det se ut til at det er et forhold mellom administrativt arbeid og strukturelle avgrensninger på den ene siden og det faglig-pedagogiske arbeidet og de faglige avgrensningene på den andre siden. I det videre vil vi imidlertid diskutere nettopp dette forholdet. Våre eksempler vil vise at det å skille skarpt mellom de to kan være mindre hen-

siktsmessig, fremfor å se på forholdet mellom rektorens administrative og faglig-pedagogiske arbeid som et samspill. For eksempel vil faglig-pedagogisk utviklingsarbeid kunne påvirke avgjørelsene rektor tar i forhold til strukturelle avgrensninger i regelverket. Endel administrativt arbeid vil dermed også være faglig-pedagogisk arbeid, og det kan derfor være behov for analytiske perspektiver som også kan bidra til å nyanse den to-delte beskrivelsen av rektorenes arbeid. I dette ligger også en tidsdimensjon, som vi utforsker nærmere i de påfølgende eksemplene.

Rektors handlingsrom i reformtid – tre eksempler

I fortsettelsen gir vi et innblikk i tre eksempler fra tre forskningsprosjekter som på ulikt vis har studert rektorrollen. Prosjektene inkluderer både rektorens fortellinger gjennom intervjuer og observasjonsstudier av deres handlinger i skjæringspunktet mellom strukturelle og kunnskapsmessige avgrensninger. Eksemplene er fra tre ulike tidsperioder i de siste 20 årene, og kan også beskrives som tre perioder, der det første eksemplet foregår ved innføringen av Kunnskapsløftet, det andre eksemplet innenfor Kunnskapsløftet og det tredje eksemplet i overgangen til fornyelsen av læreplanen Kunnskapsløftet, Fagfornyelsen.

Eksempel 1: rektor, reform og endringsledelse

I forbindelse med introduksjonen av Kunnskapsløftet 2006 ble det igangsatt et omfattende evalueringsarbeid som skulle følge reformimplementeringen i perioden 2005–2012. Et av evalueringsprosjektene så nærmere på forvaltningen og styringen av reformen og deriblant skolelederes mottak av og arbeid med reformen (*FIRE (2007–2012) Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av Kunnskapsløftet*). I en av prosjektets delrapporter beskrives utviklingen av rektorenes nye rolle og handlingsrommet som fulgte av styringsreformen, men også hvordan nye og gamle roller og handlingsrom ser ut til å overlape hverandre i denne perioden. Forsker-

ne beskriver at en viktig forskjell med Kunnskapsløftet fra 1990-årsreformen er fokus på enhetsskole er at den nye reformen var mer opptatt av den enkelte elevs prestasjoner og skolens kunnskapsnivå i et internasjonalt komparativt perspektiv. "Kunnskapsløftet beveget oss fra et system med innsatsstyring til et system med resultatorientert, og dette betyr endrende forventninger til lederrollen i skolen" (Ottosen & Møller, 2010:11).

I studien ble rektorer i både videregående og i grunnskolen intervjuet. I dette eksempelet fokuserer vi først og fremst på lederne i seks grunnskoler. Lederne for de seks grunnskolene viste stor variasjonsbredde i sine tilnærminger til reformen og endringsledelse. Tre av rektorene hadde tatt grep om endringsledelsen i forbindelse med reformen og forskerne beskriver dem som entusiastiske "reformaktører". De utviste strategisk ledelse rettet mot skolens faglige og pedagogiske arbeid, og de fremstod som preget av entusiasme, håp, motivasjon og energi. De var også opptatt av skolens oppdrag, av kunnskapsdeling i organisasjonen og relasjonsbygging, og en forståelse av endring som tilsier at ting tar tid.

De tre andre rektorene karakteriseres mer som "tradisjonsbærere" av forskerne. Dette innebærer at de først og fremst er opptatt av skolens generelle moralske mandat primært i form av å sikre svake elever de rettighetene de hadde krav på og gode rammebetingelser. Rektorene er særlig opptatt av et godt arbeidsmiljø og av å være kollega. De blander seg lite inn i det faglig-pedagogiske arbeidet, har blikket rettet primært mot interne forhold som administrasjon og personalfunksjonen, men er også opptatt av å sikre undervisningstilbudet til de svake elevene. Rektorene konsentrerer oppmerksomheten rundt arbeidsgiver- og personalfunksjonen og økonomisk-administrative oppgaver uten i særlig grad å relatere sitt arbeid til Kunnskapsløftet.

Eksempelet tyder på at rektorene i ulik grad orienterte seg mot reformens faglig-pedagogiske og administrative sider. Rektorene tidlig i reformen så ut til å i mindre grad ha trått inn i de kunnskapsmessige delene av reformens arbeid og i større grad ha orientert seg mot de strukturelle avgrensningene som å sikre innføring av ny læreplan, personal og sikring av rettigheter for både lærere og elever med spesielle behov. Samtidig fremgikk det også at i oppstarten av reformen var det mye administrativt arbeid som skulle på plass og store strukturelle endringer i rektorenes eget arbeid og ansvar knyttet til økonomi og personal, det kan se ut til at det på dette tidspunktet var relativt få eksplisitt uttalte krav til skolelederen om å drive faglig-pedagogisk arbeid sammenliknet med de nyere formelle kravene til rektorer i dag om å ta ansvar for både elevens læring og skolemiljø.

Eksempel 2: rektors arbeid med elevresultater

Som vi så i det første eksemplet fra innføringen av Kunnskapsløftet, innebar endringene i reformen at rektorene ble pålagt å styrke arbeidet med å initiere og påvirke utviklingsprosesser, blant annet med utgangspunkt i tilgjengelige elevresultater som ble frembrakt som en del av det nasjonale kvalitetsvurderings-systemet.

Eksempel 2 gir grunnlag for å argumentere for endring i de strukturelle avgrensningene for rektorenes arbeid, samtidig som det kommer sterkere forventninger om kunnskapsbasert arbeid innenfor disse avgrensningene. Eksempelet tar utgangspunkt i resultater fra forskningsprosjektet *Practices of data use in municipalities and schools (PraDa)*, der datainnsamlingen foregikk i 2014–2015. I dette prosjektet studerte vi bruk av elevresultater i tre kommuner og skoler og undersøkte blant annet rektorers ledelse av såkalte resultatmøter (Mausethagen, Prøitz, & Skedsmo, 2018). Nasjonale prøver kan sies å være designet med et dobbelt formål om kontroll, eller ben-

chmarking, av elevens resultater, og utvikling, det vil si politisk og administrativt blir forventet at resultatene følges opp slik at de fører til utvikling for den enkelte og for skolen.

Datamaterialet her var blant annet observasjon av møter der resultatene fra nasjonale prøver skulle fortolkes og tas i bruk, ofte kalt 'resultatmøter' eller lignende. I en næranalyse av slike møter ble det tydelig at bruk av elevresultater i denne type møter innebærer en konkretisering av de hierarkiske relasjonene i skolen, der rektorer må balansere mellom å følge opp politiske og administrative forventninger om kontroll og resultater og ivareta relasjoner med kollegaer og et godt arbeidsmiljø, og ikke minst motivere lærerne til utviklingsarbeid. I analysene fant vi utstrakt bruk av det vi betegnet som likhetsfremmede strategier og forenklingsstrategier. Bruk av slike strategier kan bidra til å begrense muligheten til å diskutere temaer som kan skape ubehag, for eksempel knyttet til enkeltlæreres undervisning. Å ufarliggjøre situasjonen ble for eksempel gjort gjennom en bred probleminnramming, bruk av åpne spørsmål og utstrakt bruk av ros. Gjennom å anvende slike strategier i møtene nedtones rektors autoritet. I intervjuene av rektorene kom det også frem at de syntes det kunne være ubehagelig å utfordre lærerne i slike møter, samtidig som de beskrev en relativt sterk forventning om at de selv skulle være en viktig driver for utviklingsprosesser på skolen. Det var også variasjoner mellom de tre rektorene vi hadde i materialet, fra å beskrive et ubehag ved dette, til å anse det å utfordre lærerne i slike situasjoner som en del av jobben deres som rektorer. Dette kunne for eksempel bety at mens rektorene på to av skolene i liten grad gikk inn i eller utfordret lærerne med tanke på undervisningspraksis, så var rektor på en av skolene tydeligere med lærerne med tanke på at de måtte følge opp resultatene. og gikk for eksempel inn i spesifikke metoder.

Innføringen av mål- og resultatstyring og forventningen om å ta i bruk elevresultatene i utviklingsarbeid har ført til endringer i rektorenes rolle og ansvarsoppgaver. Eksempelet over viser hvordan strukturelle avgrensninger knyttet til det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og oppfølgingen av dette påvirker rektorenes arbeid mellom administrasjon og faglig-pedagogisk arbeid på nye måter enn tidligere. Særlig gjelder dette hvordan det kan synes som om det å lede slike resultatmøter forstås, eller i alle fall praktiseres, i vel så stor grad som administrativt arbeid som faglig-pedagogisk. Dette viser seg i at rektorene først og fremst blir en møteleder som trekker seg litt tilbake i å legge opp til faglige diskusjoner, som først og fremst drives av lærerne. En utfordring var imidlertid at disse diskusjonene var relativt konsensusorienterte og innebar mange kortsiktige løsninger, det vil si at de i liten grad innebar faglig-kritiske diskusjoner som kunne være drivende for skoleutvikling.

Eksemplet kan oppsummeres med å representere en periode der de strukturelle avgrensningene for rektorenes arbeid blir sterkere, her vist gjennom det å ta i bruk resultater fra nasjonale prøver i utviklingsøymed. Det betyr på den ene siden mer kunnskapsmessig arbeid, men funnene viser samtidig at rektorene er tilbakeholdne med å involvere seg for mye i dette arbeidet. Dette kan handle om de strukturelle avgrensningene knyttet til dette arbeidet, og det kan handle om at rektorene ser dette primært som lærernes ansvar, eller en kombinasjon.

Eksempel 3: rektors arbeid med regelverk og læreplaner

Vårt tredje eksempel tar utgangspunkt i intervjuer, observasjoner og feltarbeid med fokus på skolelederes og læreres arbeid med læringsutbytte og vurdering over et og et halvt år i tre skoler i *LOaPP-Tracing learning outcomes in education policy and practice*-prosjektet fra 2016 til 2020. I denne sammenheng ser vi

nærmere på resultater fra prosjekter om hvordan rektorer ser på og forholder seg til sentrale styringsdokumenter som regelverk og læreplaner, men også forarbeider til politikk som NOU-er og Stortingsmeldinger (Prøitz, Rye, & Aasen, 2019). Tidspunktet for denne studien er i forberedelsene til og overgangen mellom Kunnskapsløftet og den nye reformen Fagfornyelsen. Dataene som er presentert i dette eksemplet ble hentet inn i en periode der forarbeider for reformen var på høring og flere stortingsmeldinger som lanserte endringer var offentliggjort.

På spørsmål om hvilke styringsdokumenter rektorene anså som viktigst i sitt arbeid pekte de på at det er spesielt Opplæringsloven, forskrift til Opplæringsloven og læreplanen som gir retning til arbeidet. Skolelederne viste også til regelverk knyttet til elevers og læreres rettigheter og regulering av personalmessige forhold, for eksempel arbeidsmiljøloven, som svært viktige. Læreplanen er i første rekke av betydning i dialogen med lærerne om hvordan de skal arbeide ved skolen, hva de skal vektlegge og hvordan de skal gå frem. Rektorene pekte på at dette også er viktig arbeid for å sikre at lærerne fokuserer på de sentrale elementene i læreplanen, som grunnleggende ferdigheter og formål for faget. En av rektorene uttrykte allerede i 2017 at de på hennes skole gledet seg til Fagfornyelsen skulle komme. Hun viste også til at hennes involvering i arbeid med læreplan da igjen vil bli forsterket ettersom hun ikke hadde arbeidet så mye med læreplan etter at Kunnskapsløftets planer ble introdusert. Rektorene viste også til forarbeider til politikkutviklingen som viktige kilder til å identifisere hva som ville komme. Skolelederne var på dette tidspunktet godt orientert om den nasjonale utdanningspolitiske utviklingen. For dem handlet det blant annet om en generell interesse for utvikling av skolen, dels om å være forberedt gjennom fortolkninger og bearbeiding av de nasjonale budskapene. En av skolelederne anså for eksempel stortingsmel-

linger som viktige styringsdokumenter å følge med på for å kunne være forberedt og forberede lærerkollegiet på hva som kommer. Rektorene stimulerte til arbeid med de tverrgående temaene og dybdelæring presentert i forarbeider til reformen på plandager vi observerte i 2017. Både rektorer og inspektører og seksjonsledere ved skolene fortalte at dette hadde de startet med i 2016, med utgangspunkt i Ludvigsen-utvalgets NOU. En av rektorene beskrev hvordan dette handlet om å starte kollegiet i å tenke omkring de nye endringene tidlig, som for eksempel de nye tverrgående temaene som måtte inn i de nye årsplanene og for å kunne legge opp til dybdelæring gjennom å jobbe over lengre tid og grundigere med temaer for å sikre forståelse. Materialet viser hvordan rektorene arbeidet med tidlige styringssignaler fra forarbeider som NOU-er, så vel som fra stortingsmeldinger fra nasjonale myndigheter i tillegg til det etablerte regelverket, og i dette tilfellet også med et dobbelt sett med læreplaner (både gammel og kommende).

Eksempelet viser hvordan rektor tar et stort ansvar for å ikke bare introdusere og følge opp ny politikk i form av strukturelle avgrensninger, men også for å ivareta kollegiets behov for kunnskap om de strukturelle endringene som er på vei. Rektorene kan her anses å ta i bruk sitt handlingsrom gjennom å introdusere kollegiet for ny politikkutvikling (egentlig før den er reelt politisk besluttet og iverksatt) og starte arbeidet for det de mener uunngåelig vil komme. Rektorene gjør dette, ikke bare for å gjøre det strukturelt påkrevde, men også for å ivareta personalmessige sider ved endring og det de anser er lærernes faglig-pedagogiske informasjons- og kunnskapsbehov i forbindelse med læreplanrevisjonen.

Rektors administrative og faglig-pedagogiske arbeid – grader av fremfor et enten-eller

I denne artikkelen stilte vi spørsmålet: Hvordan opplever og forstår skoleledere i reformtid sine roller og

sitt ansvar i spenningsfeltet mellom administrasjon og faglig-pedagogisk arbeid, over tid? Vår gjennomgang av rektors rapporter om forholdet mellom administrativt og faglig-pedagogisk arbeid synes å være preget av stabilitet, når vi ser på resultater av spørreundersøkelser over tid. Samtidig antyder 2020/2021-tallene et mer nyansert bilde enn 2010-studien. Dette handler blant annet om at det kan være ulikt innhold som legges i begrepene administrativt og faglig-pedagogisk arbeid, og også at samspillet imellom dem kan være mer komplisert enn vi ser ved første øyekast.

I løpet av denne 10-års perioden har det som nevnt skjedd flere endringer i det norske skolelandskapet. Dette handler både om endringer i læreplanen, regelverk og styring av skolen, og en stor satsning på kompetanseutvikling hos rektorer og andre som jobber i skolen. Skolen som organisasjon har også blitt mer differensiert i betydningen av at det både har blitt flere leder- og lærerroller i skolen, som avdelingsledere, lærerspesialister, veiledere og andre som har fått et særlig ansvar for å drive skoleutviklingsprosesser (Helstad & Mausethagen, 2019). Det er således et spørsmål hvordan vi kan forstå stabiliteten i skoleledernes rapporter, så vel som indikasjonene på nyansering i forholdet mellom administrativt og faglig-pedagogisk arbeid i vår tid. Betyr det at rektorene fordeler det kunnskapsmessige arbeidet til lærere og andre på skolen, og at de ser på det å initiere og følge opp kunnskapsmessig arbeid mer som en administrativ oppgave? Motsatt kan rektorer også anse det å legge til rette for utvikling av nye planer og følge opp strukturelle krav knyttet til endringer i faglig innhold og arbeidsmåter også anses som rektors faglig-pedagogiske arbeid. Med tanke på reformenes oppgaver til rektorer, som for eksempel ledelse av fortolkning av læreplaner, regelverk, oppfølging av vurderingsordninger, resultater av tester samt utviklingsarbeid er det mange grunner til å si at det skjer mer kun-

skapsmessig avgrensning av skjønnnet i betydningen faglig-pedagogisk arbeid i skolen i dag, men også at det er andre enn rektorene som først og fremst er aktive i dette arbeidet. For eksempel kan dette skje i fagseksjon, team- og trinnarbeid der ledere og lærere i større grad enn tidligere driver kollegialt samarbeid og veiledning omkring faglig-pedagogiske spørsmål. På denne måten kan rektorer utøve kunnskapsbasert skjønnarbeid gjennom tilrettelegging for faglig-pedagogiske diskusjoner og arbeid i ulike former for distribuert ledelse i leder- og lærerteam, med tilhørende handlingsrom for lærerne. En slik forståelse kan harmonere godt med en definisjon av pedagogisk ledelse som Andersen (2020:77) har presentert: *Pedagogisk ledelse er alt det, som influerer ledende på den pedagogiske oppgaveløsning i organisationen*. Definisjonen vektlegger oppfatninger om at pedagogisk ledelse i skolen er organisatorisk og komplementær, for eksempel til administrasjon. Ledelse blir dermed forstått som noe som finnes på alle nivåer i organisasjonen og som utøves av alle medarbeidere i samhandling i praksis. Andersen peker på at den faglige ledelsesoppgaven handler om å analysere og prioritere hvilke tiltak som kan ha hensiktsmessig innflytelse på den pedagogiske oppgaveløsningen i skolen.

Dette er imidlertid også et spørsmål som handler om arbeidsdeling der både administrativt og faglig-pedagogisk arbeid inngår i rektors ledelsesarbeid mellom strukturelt og kunnskapsmessig avgrensning av handlingsrommet, eller kan det potensielt være en utfordring at rektor ikke er direkte påkoblet det kunnskapsmessige arbeidet? Som Molander (2013) viser, er det kunnskapsmessige arbeidet viktig nettopp fordi det også påvirker det strukturelle skjønnnet, og dermed også bidrar til å utvide rektorenes handlingsrom, og ikke bare innskrenke det. Dette kan for eksempel være viktig når det gjelder arbeid med opplæringsloven. I et prosjekt der vi undersøkte «regelverksetterlevelse» fant vi at de skolene som aktivt utforsket hva

som er mulig å få til av god praksis innenfor regelverket, også fikk til mer omfattende utviklingsarbeid (Mausethagen et al., 2019). Slike eksempler handler om hvordan skolene også kan utfordre koblingene mellom det strukturelle skjønnet og det kunnskapsmessige (Molander, 2016), og dermed også en forståelse for hvordan regelverket representerer en form for «glidesone» der det er et lokalt handlingsrom som kan utforskes (ibid). Dersom rektorene er for frakoblet slike prosesser på sin skole kan det føre til «tapte muligheter» med tanke på utviklingsarbeid og at rektorene legger for mye vekt på administrative oppgaver, for eksempel primært knyttet til å overholde regelverket i stedet for også aktivt å utforske kunnskapsområdene i det.

Når det gjelder læreplanarbeid tyder analysene også på at skoleledere opplever lederrollen som først og fremst administrativ, til tross for at for eksempel betydningen av ledelse av faglig-pedagogisk utviklingsarbeid har blitt fremhevet både i forskning og politikk. Dette kan tyde på at skoleledere benytter sitt handlingsrom til å overlate skolefaglige spørsmål til lærere, og at dette ansvaret til en viss grad også blir differensiert i kollegiet. Våre eksempler har vist at dette for eksempel knyttet seg til læreplanarbeid tidlig i reformperioden, men også at rektor nå med en ny reform gjerne vil ta en større rolle i det faglig-pedagogiske arbeidet med fortolkning av læreplanen. Samtidig ser vi også at nettopp reformimplementering oppfattes å være en viktig rektorjobb administrativt. Vi ser altså at skoleledere velger å tre inn i de mest komplekse og relasjonelle skolefaglige spørsmålene, og spesielt der de er knyttet til de strukturelle avgrensningene av deres arbeid (som ved regelverk og læreplan). Det samme ser vi når det gjelder oppfølging av elevenes læringsresultater.

Et annet tema som aktualiseres av våre eksempler er hvordan forholdet mellom det administrative og det

faglig-pedagogiske arbeidet kan synes å være påvirket av hvor stor grad av strukturelt eller kunnskapsmessig handlingsrom som finnes tilgjengelig til ulike tider av reformen. Våre eksempler tyder på at reformen hadde mange og nye strukturelle avgrensninger tidlig da Kunnskapsløftet ble introdusert. Rektorene hadde fått mange nye administrative oppgaver og mer lokalt forvaltningsansvar, med mindre uttalt ansvar for de kunnskapsmessige sidene av reformen. Dette ble mange steder gitt til lærerne å finne ut av. Senere i reformen styrkes rektorenes faglig-pedagogiske ansvar gjennom fokus på resultatoppfølging og skoleutvikling i samarbeid med lærere. Imidlertid så vi også at dette arbeidet også kunne være utfordrende fordi den strukturelle avgrensningen ved arbeidet ble så fremtredende at det syntes vanskelig for rektorene å gå langt inn i det kunnskapsmessige arbeidet med lærerne. Skoleleders ansvar for elevenes læring gjennom vurderingsarbeid forsterkes også i denne perioden med revidert regelverk der de strukturelle avgrensningene kan se ut til å ha forsterket forventninger til å også ta mer administrativt ansvar for det faglig-pedagogiske arbeidet ved skolene. Dette kan bety at det legges et annet innhold i begrepene nå enn tidligere.

Når så forarbeidene til den nye læreplanreformen blir offentliggjort og en ny læreplanreform står for døren velger rektorer igjen å tre inn i det kunnskapsmessige arbeidet, men først og fremst i form av å tilrettelegge for felles faglig-pedagogiske arenaer for fortolkning av læreplan begreper og innhold og planarbeid. Rektorene i våre eksempler så frem til dette arbeidet og gledet seg til å ta fatt på den nye læreplanen. Disse eksemplene kan tyde på at rektorene anså det som nødvendig å tre inn i det kunnskapsmessige arbeidet og lede og stimulere til faglig-pedagogisk arbeid når nye læreplaner er på vei, mens de trer tilbake til det administrative arbeidet og overlater det faglig-pedagogiske arbeidet til lærere når reformer er implementert og skolens hverdagsliv er reetablert. Samtidig

tyder de stadige endringene i reformperioden vi har sett på at det kan ha vært lite «hverdagsliv» i skolen der det jevnlig har vært et nytt initiativ eller en revisjon underveis med påfølgende nye strukturelle og kunnskapsmessige avgrensninger for skjønnsarbeid til rektorene.

I denne artikkelen har vi gjort et dypdykk i tre eksempler, og analysen her kan ses som et første steg i en ytterligere teoretisering om rektors vekslende handlingsrom i reformtid. Funnene viser at rektorenes arbeid og ansvar sjelden kan ses på som rent administrativt eller faglig-pedagogisk, men at det er behov for en dypere forståelse av hvilke områder innenfor de faglig-pedagogiske spørsmålene rektorene er særlig aktive, og hvordan det står i forhold til det administrative arbeidet deres, hvor de overlapper, blir distribuert og samspiller så vel som skaper spenninger i

ledelsesarbeidet. Sentralt i dette er også hvilke implikasjoner forholdet mellom disse arbeidsområdene har for rektorenes så vel som for læernes handlingsrom. Hvis funnene kan forstås som at de kunnskapsmessige sidene ved skjønnsutøvelsen i skolen som organisasjon som helhet har blitt styrket over tid, for eksempel ved nye leder- og lærerroller og endringer i lærerutdanning og videreutdanning, har dette også betydning for rektors rolle og ansvarsoppgaver – som i samspillet mellom administrasjon og faglig-pedagogisk arbeid. Det løfter også nye spørsmål om hva slags kompetansebehov rektorer vil kunne ha for utøvelse av sin lederrolle i skolen i dag.

Arbeidet med denne artikkelen er finansiert av Norges forskningsråd gjennom forskningsprosjekt #315147 CLASS - *Comparisons of leadership autonomy in school districts and schools*.

Referanser

- Andersen, B. F. (2020). Pædagogisk ledelse er organisatorisk. *Kognition & Pædagogik*, (117), september 2020, 30. årgang.
- Blumer, H. G. (1954). "What is Wrong with Social Theory?" *American Sociological Review*, 19, 3-10.
- Freidson, E. (2007). *Professionalism: The third logic*. Polity Press.
- Helstad, K., & Mausethagen, S. (2019). *Nye lærer- og lederroller i skolen*. Universitetsforlaget.
- Mausethagen, S., & Hermansen, H. (2022). Desentralisert skoleutvikling i et historisk perspektiv – back to the 80s? I: Helstad, K., & Mausethagen, S., *Skoleutvikling – i forskning, politikk og praksis*. Cappelen Damm.
- Karseth, B., & Møller, J. (2014). «Hit eit steg og dit eit steg»–Et institusjonelt blikk på reformarbeid i skolen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 98(6), 452-468.
- Karseth, B., Møller, J., & Aasen, P. (2013). *Reformtakter. Om fornyelse og stabilitet i grunnopplæringen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S., & Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater: mellom kontroll og utvikling*. Fagbokforlaget.
- Molander, A. (2016). *Discretion in the Welfare State*. London and NY: Routledge Focus.
- OECD (2020). *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, Paris: TALIS, OECD Publishing.
- Ottesen, E., & Møller, J. (2010). *Underveis, men i svært ulikt tempo. Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet: Delrapport 3 Underveisanalyse av Kunnskapsløftet som styringsform*. NIFU.
- Priestley, M., Biesta, G., & Robinson, S. (2015). *Teacher agency: what is it and why does it matter?* Routledge.
- Prøitz, T. S. (2015). Learning outcomes as a key concept in policy documents throughout policy changes. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(3), 275-296.

- Prøitz, T. S. Rye, E. M. Aasen, P. (2019). Nasjonal styring og lokal praksis - skoleledere og lærere som endringsagenter. i Jensen, R. Karseth, B. & Ottosen, E. (red.): *Styring og ledelse i grunnskoleopplæringen*. Cappelen Damm, Oslo.
- Salokangas, M., & Wermke, W. (2020). Unpacking autonomy for empirical comparative investigation. *Oxford Review of Education*, 46(5), 563-581.
- Skolelederforbundet (2021). *Skolelederundersøkelsen 2021*, rapport Skolelederforbundet
- Stenersen, C. R., & Prøitz, T. S. (2020). Just a buzzword? The use of concepts and ideas in educational governance. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 1-15.
- Vibe, N., & Sandberg, N. (2010). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2010: Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. NIFU.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Wästerfors, D., Åkerström, M., & Jacobsson, K. (2014). Reanalysis of qualitative data. *The SAGE handbook of qualitative data analysis*, 467-480.
- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S., & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform-et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen*. NIFU.
- Aasen, P., Prøitz, T., & Rye, E. (2015). Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 99(6), 417-433.

Vedlegg

Metodisk tilnærming

For å belyse spørsmål om rektorers oppfatninger om og arbeid med forholdet mellom administrativt og faglig-pedagogisk arbeid har vi sett nærmere på tidligere forskning på skoleledere og rektorer fra den aktuelle perioden (Møller og Ottosen, 2010; Vibe et al., 2010; Aasen et al., 2012; Mausethagen et al., 2019; Prøitz et al., 2019). Studiene er gjennomført på ulike tidspunkter over en periode på omlag 15 år, fra introduksjonen av reformen Kunnskapsløftet i 2006 og frem til forarbeidene til dagens reform Fagfornyelsen i 2020. Ved å sammenfatte og gi eksempler fra tidligere empiriske studier vi selv har deltatt i, tar vi et nytt blikk på tidligere publisert forskning i en såkalt re-analyse (Wästerfors, Åkerström, & Jacobsson, 2014). En slik re-analyse er inspirert av nye forskningsspørsmål, men også av tiden som har gått og ny kunnskap vi har ervervet siden studiene ble gjennomført. Et slik tilbakeblikk på tidligere studier gir flere muligheter til å nyansere og utdype tidligere observasjoner og funn.

Tidligere studier av politikkutvikling i samme reformperiode i Norge har vist at politikken så vel som de styringsvirkemidler, fokus, initiativ og tiltak som har vært tatt i bruk underveis har blitt endret i faser og perioder i løpet av reformen (se for eksempel Karseth og Møller, 2014; Prøitz, 2014, Stenersen & Prøitz, 2020). Analyser av hvordan det nasjonale myndighetsnivået for eksempel iverksatte den nye læreplanen for Kunnskapsløftet, viste at nasjonal politikk endret profil i løpet av de første fem implementeringsårene.

Læreplanreformen ble introdusert som en mål- og resultatorientert reform, som skulle desentralisere både beslutningsansvar og forvaltningsansvar til skoleeier og rektorer. Underveis ble reformen mer orientert mot sterkere nasjonal styring og støtte ved hjelp av standardisert informasjon, veiledning og resultatoppfølging (Aasen et al., 2015). Vi anser at nettopp slike endringer er viktige i forståelsen av både handlingsrom og strukturell og kunnskapsmessig avgrensning i rektorers arbeid og skjønnsutøvelse. Derfor omfatter våre eksempler viktige sosio-historiske faktorer som kan bidra til endring over tid, for eksempel henvisning til bestemte hendelser eller endringer i politikk og styring.

I analysen av eksemplene har vi tatt i bruk begrepene som er presentert over for å undersøke problemstillingen i denne artikkelen. Dette betyr at begrepene strukturelt og kunnskapsmessig skjønn har blitt brukt som sensitiverende begreper (Blumer, 1954). Dette innebærer at begrepene ses på som relativt åpne og romslige dimensjoner som eksemplene fra de tidligere studiene analyseres og diskuteres opp mot. De analytiske begrepene, strukturell og kunnskapsmessig avgrensning av rektorenes skjønn, tas således i bruk for å studere rektorenes handlingsrom og få en større forståelse for balansen og samspillet mellom det som i hverdagspråket omtales som administrativt og faglig-pedagogisk arbeid.